



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**"EL CONTROL DEL MINISTERIO PUBLICO EN  
EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL"**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A:**  
**DAVID SANCHEZ SOTO**

**1982**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**I N D I C E .**

**CAPITULO PRIMERO.**

**EL MINISTERIO PUBLICO COMO INSTITUCION.**

- 1).- Antecedentes.
- 2).- Concepto.
- 3).- El acto investigatorio.
  - a).- Concepto.
  - b).- Efectos.

**CAPITULO SEGUNDO**

**FUNCION CONSTITUCIONAL**

- 1).- El cuerpo del delito.
  - a).- Concepto.
  - b).- Elementos
  - c).- Formas de comprobación.
- 2).- La presunta responsabilidad.

**CAPITULO TERCERO.**

**EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.**

- 1).- Requisitos de Prácedibilidad.
  - a).- Denuncia.
  - b).- Querella.

c).- Excitativa.

d).- Autorización.

**CAPITULO CUARTO.**

**EL CONTROL EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.**

1).- Control Administrativo o interno.

2).- Criterio de la Suprema Corte de Justicia.

**CAPITULO QUINTO.**

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

**LEGISLACION CONSULTADA.**

## P R O L O G O

Elegí el Ministerio Público como tema de investigación de mi tesis profesional, convencido de la necesidad urgente que existe, de que se implante un control efectivo sobre el ejercicio de la acción penal que es facultad exclusiva de esta Institución, ya que en -- nuestro ambito existe anarquía y desconocimiento de sus funciones.

Esta Institución padece en nuestro país de - disfunciones tales que atentan no solo contra la Constitución sino también contra la Doctrina. Este exagerado poder que corre paralelo a esta multiplicidad de funciones, ha atentado, no solo contra la libertad política, - sino que ha provocado un gran malestar en los frecuentes casos en que el Ministerio Público se ha atribuido funciones jurisdiccionales que no le corresponden, además de que ha sido el medio o el vehículo que han nulificado que se imparta la justicia de la forma en que debe impartirse.

Considero que el Ministerio Público carece - de naturaleza propia funcional, ya que puede desistirse o abandonar el ejercicio de la acción penal, actos que-

han sido considerados erróneamente como una resolución-absolutoria, invadiendo de esta manera funciones soberanas que no le corresponden, ya que la función decisoria es propia y exclusiva del Poder Judicial pero no solo invade funciones que no le pertenece, sino que también establece limitaciones, indebidamente, en cuanto a que en sus conclusiones acusatorias señala una penalidad -- aplicable al caso concreto.

Además, como titular que es de la acción penal, para exigir la reparación del daño causado por el ilícito, acción que originalmente pertenece a la víctima, lo ha arrojado fuera del proceso, como si fuera un intruso, después de que se le ha arrebatado lo que constituye, en la gran mayoría de los casos, su legítimo patrimonio.

Estas y otras irregularidades, han ocasionado que la Suprema Corte de Justicia, se niegue constantemente a reducir a sus verdaderos alcances y límites -- las funciones del Ministerio Público, en cuanto a que viola garantías individuales, dejando sobre éste un débil control interno, mismo que es ejercido por los procuradores.

## CAPITULO PRIMERO

### EL MINISTERIO PUBLICO COMO INSTITUCION

- 1).- Antecedentes.
- 2).- Concepto.
- 3).- El acto investigatorio.
  - a).- Concepto.
  - b).- Efectos.

**EL MINISTERIO PUBLICO COMO INSTITUCION.**

1).- Antecedentes.

GRECIA.- En la antigua civilización no se conocía órgano o persona alguna que tuvieran a su cargo la facultad de exigir responsabilidad al infractor de alguna norma; solo se conoce la venganza privada como forma de perseguir y castigar los delitos, ya que el propio ofendido era el único encargado de perseguir al infractor.

Algunas veces se castigó al infractor y a perseguirse porque su conducta se consideraba como una ofensa a la divinidad, más no como delincuente con cuya conducta agresiva había causado daño a un particular o a un grupo familiar.

Se ha buscado entre las instituciones del Derecho Griego el más remoto antecedente del Ministerio Público, y se ha encontrado que un magistrado llamado ARCONTE intervenía en los juicios en representación del ofendido y de sus familiares.

En el Derecho Atico, quien ejercía la acción penal ante los tribunales, era el propio ofendido. Se regían por el principio de la acusación privada, luego-

se encargó del ejercicio de esta acción a un ciudadano que llevaba la voz de la acusación al tribunal de los Heliastas. Al abandonarse la idea de que fuera el propio ofendido el encargado de acusar, surge la acusación popular. Se habla también de los TEMOSTESIS, funcionarios que tenían por comisión el denunciar los delitos y a toda clase de empleados públicos que cometieran algún delito, ante el Senado o la Asamblea del Pueblo, quienes a su vez formulada la acusación correspondiente, -- nombraban a un representante que llevara la voz de la acusación. Es en estos funcionarios donde se pretende hallar el antecedente histórico de la acusación popular.

ROMA.- En Roma existieron funcionarios llamados CURIOSI, STATIONARI o IRENARCAS quienes dependían fundamentalmente del Pretor y cuyas funciones eran más bien de policía, por lo que no existe relación alguna entre estos funcionarios y el Ministerio Público contemporáneo.

De acuerdo a lo establecido en la ley de las XII tablas, se crearon los Cuestores o Judices Cuestores a quienes correspondían la persecución de los delitos y

proporcionar lo necesario para la debida comprobación de los mismos. Aquí se advierte ya un ligero antecedente del Ministerio Público.

Existieron además los denominados Procuradores del Cesar, nombrados para defensa del fisco por los emperadores Romanos, y tenían facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden en las colonias.

A pesar de que Romanos y Griegos lograron un alto grado de desarrollo jurídico, la Institución del Ministerio Público era desconocida, ya que el acato a las normas legales estaba encargado a los particulares; esto, porque reinaba entonces el espíritu individualista que consideraba que la persecución de los delitos constituía una facultad exclusiva de la víctima y cualquier individuo que gozara de sus derechos cívicos podía echar a andar los organismos represivos del Estado.

FRANCIA.- Es en Francia en donde nace la Institución del Ministerio Público, según la opinión de los estudiosos en la materia, opinión fundamentada en la Ordenanza de 1302, misma que fue dictada durante el reinado

proporcionar lo necesario para la debida comprobación de los mismos. Aquí se advierte ya un ligero antecedente del Ministerio Público.

Existieron además los denominados Procuradores del Cesar, nombrados para defensa del fisco por los emperadores Romanos, y tenían facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden en las colonias.

A pesar de que Romanos y Griegos lograron un alto grado de desarrollo jurídico, la Institución del Ministerio Público era desconocida, ya que el acato a las normas legales estaba encargado a los particulares; esto, porque reinaba entonces el espíritu individualista que consideraba que la persecución de los delitos constituía una facultad exclusiva de la víctima y cualquier individuo que gozara de sus derechos cívicos podía echar a andar los organismos represivos del Estado.

**FRANCIA.**- Es en Francia en donde nace la Institución del Ministerio Público, según la opinión de los estudiosos en la materia, opinión fundamentada en la Ordenanza de 1302, misma que fue dictada durante el reina

do de Felipe El Hermoso, en la que se instituyó al Procurador y Abogado del Rey. Aquel atendía a los actos del procedimiento, y el segundo a la fundamentación y alegatos del caso.

Dichos funcionarios participaban en los asuntos penales derivados de multas o confiscaciones y que pasaban a enriquecer el tesoro de la corona. Se preocupaban también de perseguir los delitos y aunque no podían presentarse como acusadores, si tenían facultades para solicitar el procedimiento de oficio. Paulatinamente fueron interviniendo en todos los asuntos penales, terminando por convertirse en representantes del Estado y cuya misión era asegurar en todos los actos delictivos el castigo correspondiente. A mediados del Siglo XIV, el Ministerio Público actuaba abiertamente en los juicios de orden penal.

Refiriéndose a la Ordenanza de Felipe el Hermoso, como verdadero punto de partida de la Institución del Ministerio Público, José Aguilar y Maya señala: - - "Cualquiera que sea la exactitud de la anterior apreciación, debe reconocerse que el Ministerio Público se ha organizado en las naciones modernas sobre la idea cen-

tral del modelo francés. Montesquieu en su "Espíritu de las Leyes" nos dice: "Poseemos actualmente una ley admirable, en la que se obliga al príncipe reinante para hacer ejecutar las leyes, a nombrar un funcionario encargado de perseguir en su nombre todos los crímenes en cada tribunal, de manera que la función del delator es desconocida entre nosotros" (1)

A pesar de tener ya señaladas unas atribuciones específicas, la actividad del Procurador se consideraba su actividad supletoria, pues el ofendido debía seguir siendo el verdadero acusador, esto se deduce de lo establecido en las Ordenanzas de 1360 y 1371 en las que se exigía como requisito previo a la intervención del Procurador, el hecho de que el ofendido debía realizar todas las investigaciones previas, y la Ordenanza de 1560 disponía además la obligación de actuar conjuntamente con el quejoso o denunciante de algún delito.

(1) Aguilar y Maya José. El Ministerio Público Federal en el Nuevo régimen. Ed. Polis. Mex. 1942, Pag. 15.

Más adelante la intervención del Procurador se empieza a considerar más importante, ya que dicho funcionario es un representante social, de esta manera en el Siglo XVII la participación del ofendido en la persecución de los delitos disminuye en la iniciación de los procedimientos, limitandose su actuación solo a los casos más importantes.

Al ser transformadas por la Revolución Francesa las Instituciones Monárquicas, todas las funciones que desempeñaba el Procurador y Abogado del rey le son encomendadas a Comisarios, quienes se encargaban de promover la acción penal y de llevar a cabo las penas y a los Acusadores Públicos de sostener las acusaciones en el juicio.

Pero esta innovación duró poco tiempo, puesto que en la Ley del 22 Brumario Año VII, se establece al Procurador General, que se conserva en las Leyes Napoleónicas de los años 1808 y 1810 y por la Ley del 20 de Abril de 1810 el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo. Las funciones de que estaba encargado en el Derecho Francés eran esencialmente de requerimiento

tos y de acción. Carece también de las funciones instructorias que quedaban reservadas a las jurisdicciones, pero queda facultada para satisfacer determinadas exigencias legales indispensables para el cumplimiento de su cometido.

De esta manera vemos que el Ministerio Público Francés, después de haber sufrido los cambios originados por la Revolución de 1789 y por las leyes decretadas sobre la Organización Judicial, fue reconstruido y sustentado sobre las bases que hoy día subsisten en la Organización Imperial de 1808 y 1810, mismas que rigen su funcionamiento, lograndose desde ese entonces, esencialmente, la cohesión y firmeza de la Institución del Ministerio Público, mismas que han influido en nuestra organización judicial.

ESPAÑA.- La persecución de los delitos en España también sufrió cambios como en Grecia y Roma. En España al acusado de un delito, se le permitía llegar a un acuerdo con su acusador y de esta manera quedaba libre de toda pena.

Posteriormente el derecho de castigar se dejó

expedito a toda aquella persona en goce de sus derechos, el acusar, tratándose de delitos públicos, y se estableció además que el perdón del ofendido no impediría el castigo al delincuente si éste había cometido delito -- tal que hubiese producido alarma social grave.

En el Siglo XIII existieron en España, un Abogado Fiscal facultado para acusar y vigilar la ejecución de las penas y sostener la jurisdicción real, y un Abogado Patrimonial encargado de la defensa del Real Patrimonio y del Erario, la defensa de los derechos reales en asuntos civiles y además de recolectar los impuestos.

En Castilla, en 1387 y en la época de Juan I, por petición de las Cortes de Bibriesca, se nombró a un funcionario que se encargaba de perseguir los delitos públicos, posteriormente las Ordenanzas Reales de Castilla establecieron dos Procuradores Fiscales para acusar o denunciar los llamados maleficios.

A mediados del Siglo XV las leyes españolas crearon a los llamados "Procuradores Fiscales" quienes auxiliaban a los tribunales en la procuración de los delitos y que no eran perseguidos por un acusador privado,

pero estos funcionarios no eran más que mandatarios particulares del Rey, de quien seguían fielmente sus instrucciones.

Durante el Siglo XVI, el Rey Felipe II las leyes de Recopilación, en las que se reglamentaban las funciones de los Procuradores Fiscales, las de uno para actuar en juicios civiles y las del otro en los juicios criminales. Se estableció en dichas leyes: "Mandamos que los Fiscales hagan diligencias para que se acaben y fenezcan los procesos que se hicieron en la vista privada de los escribanos" (Libro II Titulo XIII). Las funciones de los Promotores Fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los Tribunales del Crimen y obrar de oficio a nombre del pueblo, cuyo representante es el Soberano.

Alfonso Noriega dice: "Al Fiscal lo definirán Las Partidas de la siguiente manera: "Home que es puesto ara razonar et defender en juicio todas las cosas et los derechos que pertenecen a la camara del Rey" (Ley 12, - Titulo 18, Partida 4a).

Y Escriche, en su diccionario afirma en lo que corresponde a la voz "fiscal": Cada uno de los abo-

gados nombrados por el Rey para promover y defender en los Tribunales Supremos y Superiores del Reino los intereses del fisco y las causas pertenecientes a la vindicta pública". Más adelante comenta: "En las leyes recopiladas se les denomina Procurador Fiscal. . ." "Había uno para lo civil y otro para lo criminal, el primero se entendía en todo lo relativo a la observancia de los intereses y derechos del fisco, y el segundo en lo relativo a la observancia de las leyes que tratan de los delitos y de las penas"... "Pero hoy día el Promotor Fiscal es un abogado nombrado permanentemente por el Rey para defender en los juzgados de Primera Instancia los intereses del fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y las prerrogativas de la Corona y de la real jurisdicción ordinaria"... "Entiendase por Ministerio Fiscal, llamado también Ministerio Público, las funciones de una magistratura particular que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad, en cada tribunal"... La figura del Fiscal fue llevada con diversas y complejas facultades a la organización de las Reales Audiencias, núcleo central de la organización política de las Colonias españolas en América, - -

creadas por los monarcas "para que nuestros vasallos --  
tengan quien los rija y gobierne en paz y justicia" y --  
que fueron, sin duda alguna, tribunales de prestigio su  
perior al de las Audiencias de España, no solamente por  
el esplendor desplegado, sino principalmente por su in-  
fluencia decisiva para la prosperidad y administración  
de los territorios" (2).

Resumiendo, podemos decir que la palabra "fis-  
cal" se deriva del vocablo latino FISCUS que significa-  
cesta de mimbre, ya que los romanos guardaban el dinero  
en cestas de mimbre. Más tarde se les llamó Procurado-  
res Fiscales, ya que poseían facultades para recabar in-  
puestos y para proceder contra quien no cumplía esta --  
obligación. El vocablo fue adoptado por el Derecho Es-  
pañol del viejo Derecho Romano, así como por muchas - -  
otras legislaciones. Así vemos que la función original  
del Ministerio Público fue la defensa del fisco.

(2) Prólogo de la obra "La misión constitucional del --  
Procurador General de la República. Lic. Luis Cabre-  
ra. Lic. Emilio Portes Gil. Ed. Botas 2a. Pág. 11"

Rafael del Pina define el fisco como "Parte de la Hacienda Pública que se forma de las contribuciones, impuestos o derechos"(3)

En México según afirmaciones de los historiadores, entre los aztecas toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales de la época se sancionaba por medio de un sistema de normas que regulaban el orden. Este derecho de carácter puramente consuetudinario, se ajustaba al régimen absolutista a que había llegado el pueblo azteca en materia política.

El maestro Guillermo Colín Sánchez, refiriéndose a lo anterior, señala: "El poder del monarca se delegaba en sus distintas atribuciones, a funcionarios especiales, y en materia de justicia el CIHUACOATL desempeñaba funciones muy peculiares: auxiliaba al HUEYTLATOANI, vigilaba la recaudación de los tributos, por otra parte, presidía el Tribunal de Apelaciones, además era una especie de consejero del monarca a quien representa

(3) De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. 1975.

ba en algunas actividades como la preservación del orden social y militar".

Otro funcionario de importancia lo fue el TLATOANI representante de la divinidad que gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre las facultades de que estaba investido, reviste gran importancia la de acusar y perseguir a los delinquentes, mismas que por lo regular delegaba en los jueces y éstos auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios eran los encargados de aprehender a los delinquentes.

Es preciso notar que la persecución de los delitos estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani, de manera que las funciones de éste y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho (4)

(4) Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa. 6a. Edición. Pag. 95.

**EPOCA COLONIAL.-** Continúa diciendo el maestro Colín Sánchez, que en esta etapa: "En la persecución de los delitos imperaba una absoluta anarquía, pues autoridades civiles, religiosas y militares invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitación que su capricho. Tal estado de cosas se pretendió remediar a través de las Leyes de Indias y otros ordenamientos Jurídicos, estableciéndose la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, policia, usos costumbres, siempre y cuando no contravinieran el Derecho Hispano. La persecución del delito en esta etapa no se encomendó a una Institución o funcionario en particular, el Virrey- Los Gobernadores, Las Capitanías Generales, Los Corregidores y muchas otras autoridades tuvieron atribuciones para ello. (5)

Hay que hacer la figura del Fiscal, funcionario que forma el primer antecedente que tenemos del Mi-

(5) Colín Sánchez Guillermo. Op. cit. Pag. 96.

nisterio Público, cuyas funciones, entre otras eran las de promover justicia y perseguir a los delincuentes, -- eran protectores de los indios a quienes procuraban justicia conforme a derecho, alegando tanto en pleitos civiles como criminales, ya fueran actores o demandados, -- estaban encargados de promover litigios que afectaban al fisco. Aunque en esta época ya los fiscales asumían un carácter de promotores de la justicia, todavía no -- presentaban una unidad como Institución, sino con grandes lagunas, su existencia en el derecho colonial es -- tan obvia, que en los principios de nuestra Independencia se consideró al Fiscal como imprescindible en nuestras legislaciones.

#### EPOCA INDEPENDIENTE.

1).- Constitución de Apatzingan.- En las primeras constituciones del México independiente, el tradicional ideario español dejó su huella en un conjunto de normas vinculadas al tema, directa o indirectamente. Al proclamarse la Independencia, la figura del Fiscal se -- consideró imprescindible para el buen funcionamiento de los Tribunales, así, la Constitución de Apatzingan reconoció la existencia de los fiscales como auxiliares de-

la Administración de Justicia, señalándose que habría dos de ellos, ambos letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal, mismos que serían nombrados por el Poder Legislativo a propuesta del Ejecutivo, por un período de cuatro años.

2).- Constitución de 1824.- En este ordenamiento se sigue conservando la existencia del Fiscal como funcionario integrante de la Suprema Corte de Justicia, y con igual categoría que los miembros de ésta.

En los Artículos 124 y 125 se estableció que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once miembros distribuidos en tres salas, y por un Fiscal, elegidos por las legislaturas de los estados. El Artículo 140 establecía que el personal de los Tribunales de Distrito se integrarían con un Juez y un Procurador-Fiscal, nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta de una terna de la Suprema Corte de Justicia y de los Asociados, según lo dispuesto en la ley. Se nota que el Fiscal poseía igual categoría que los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

3).- Leyes Constitucionales de 1836.- En es-

te primer ordenamiento centralista, se sigue con mayor razón la tradición colonial. En la Quinta Ley, en sus Artículos 2, 5, 12 fracc XVII, 13, 14 y 16 se previene que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once miembros y un Fiscal, elegidos en forma similar al Presidente de la República; dicho organismo dispone de facultades para nombrar ministros y Fiscales de los Tribunales Superiores de los Departamentos y además una Corte Marcial integrada por individuos de Justicia y 7 Ministros Militares propietarios y un Fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo, todos ellos generales de división o de brigada, designados de la misma forma que los anteriores.

La situación del Fiscal se fortalecía en su dignidad y además de considerarlo como miembro integrante de la Suprema Corte de Justicia, se estableció que su cargo sería INAMOVIBLE Y NO PODIA REMOVERSELE SINO POR ENJUICIAMIENTO ANTE EL CONGRESO FEDERAL; se le prohibía además recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo, como no fuera con un acuerdo del Consejo de Gobierno y con consentimiento expreso del Senado.

4).- Bases de la Organización Política de la República Mexicana.- Las Bases de la Organización Política de la República Mexicana, introdujeron importantes cambios en el sistema; La Suprema Corte de Justicia se separa de la Corte Marcial y se integraba por once ministros y un Fiscal.

En su Artículo 194 prevenía: "Se establecerán Fiscales Generales cerca de los tribunales para los Negocios de la Hacienda y los demás que sean de interés público".

5).- Bases para la Administración de la República Mexicana hasta la Promulgación de la Constitución.

Esta ley expedida por el general Antonio López de Santa Anna el 22 de Abril de 1853, en su Artículo 9o, estableció: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos -- que versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de -- cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro -

de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los Tribunales Superiores, será recibido como parte de la nación, y en todos los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será movable a voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".

En este documento constitucional se menciona por primera vez en nuestro derecho el cargo de Procurador General de la Nación.

6).- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Esta Ley dictada el 15 de Mayo de 1856 por el Presidente Ignacio Comonfort, instituyó una Corte integrada por nueve ministros y dos fiscales, a los que se les da ingerencia para que intervengan en los asuntos federales. El artículo 97 establecía: "El Poder Judicial General será desempeñado por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, establecidos en la ley el 23 de Noviembre de 1855, y leyes relativas". La Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales Federa

les, dictada por el Presidente Juan Alvarez, instituía una corte integrada por nueve ministros y dos Fiscales en su Artículo 20.

7).- Constitución de 1857.- En el proyecto de Constitución enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el Artículo 27, disponiendo que: "A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad". Según dicho precepto, el ofendido podía acudir directamente ante el Juez, ejercitando la acción. También podía iniciarse el proceso a instancias del Ministerio Público como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el ministerio público en el ejercicio de la acción.

Además se establecía en el Artículo 94: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general". Es la primera vez que una Ley Constitucional mexicana distingue entre el Fiscal y el Procurador General.

El mencionado Proyecto en su Artículo 96 disponía: "Cada uno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia durará en su cargo seis años y su elección será indirecta en primer grado en los términos que disponga la Ley Electoral".

Sometido a la Asamblea Constituyente, el mencionado proyecto, es rechazado integralmente el Artículo 27, y aprobados los artículos 94 y 96; el 94 reproducido textualmente en el Artículo 91 de la Constitución y el 96 levemente modificado en el Artículo 92.

Se advierte, que pese a que en proyecto de Constitución se mencionaba al Ministerio Público para que en representación de la sociedad promoviera la instancia, éste no llegó a prosperar porque se consideró que el particular ofendido por el delito, no debía ser sustituido por ninguna institución, ya que este derecho correspondía a los ciudadanos y además al independizar al Ministerio Público de los Organos Jurisdiccionales retardaría la acción de la justicia, pues se verían obligados a esperar que el Ministerio Público ejercitara la acción penal.

De la historia del Congreso Constituyente, es

crita por Don Francisco Zarco, las ideas más importantes que se expresaron en la discusión fueron las del diputado Villalobos, quien manifestó su inconformidad con que se le quitare al ciudadano el derecho de acusar y se le substituyese por un acusador público; expresó que el pueblo no puede delegar los derechos que debe ejercer por sí mismo, y que todo crimen que es un ataque a la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar. Que de llegar a establecerse en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos del inalienable derecho de acusar y de pedir justicia.

El diputado Díaz González no compartió las ideas de Villalobos, aduciendo que debe evitarse que el juez sea al mismo tiempo juez y parte, que independizando al Ministerio Público de los jueces, habría más seguridad de que sea impartida la administración de justicia. El diputado Moreno opinó que el derecho de acusar no debe vedarse a los ciudadanos, y el diputado Castañeda hizo notar que si se estableciese el Ministerio Público, daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de justicia, porque obligar al juez a esperar la acusa-

ción formal para proceder, es tanto como maniatarlo y reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de los delitos. Mostró así mismo, su inconformidad con el establecimiento del Ministerio Público, pero propuso que solo interviniese hasta que la causa se eleve al estado plenario. El diputado Díaz González insistió en que el Artículo propuesto no significa que se le quite a los ciudadanos el derecho de acusar, que las funciones reservadas en la Doctrina al Ministerio Público, en la práctica han estado a cargo de los jueces, lo que disminuye las garantías que debe tener todo acusado.

La opinión general fue contraria al establecimiento del Ministerio Público, pues la idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar estaba profundamente arraigada en el ánimo del pueblo, pero despertó entre los Constituyentes grandes inquietudes por lo monstruoso que resulta que el juez sea al mismo tiempo juez y parte y dirija a su arbitrio la marcha del proceso.

Sin embargo, como se apuntó anteriormente, el Artículo 94 del Proyecto de Constitución, reproducido en el Artículo 91 de la Constitución, preceptuaba que

la Suprema Corte de Justicia de la Nación comprendía -- por su propia composición a un Fiscal y a un Procurador-General, y en el Artículo 105 se estableció que el mencionado alto Tribunal, al erigirse en jurado de sentencia y antes de pronunciar ésta y de imponer la pena por delitos oficiales, debía oír al Fiscal y al acusador si los hubiere.

Dado lo anterior, se advierte que lo que pudiera tener una analogía con el Ministerio Público en la citada Constitución, formaba parte integrante del Poder Judicial.

En esta misma ley no hay ningún precepto que trate de una institución semejante a la actual del Ministerio Público, ni tampoco existe disposición alguna por la que pueda saberse, con precisión, cuáles fueron las funciones que el Constituyente quiso estuvieran a cargo del Fiscal y del Procurador General.

8).- Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal.- El 15 de Junio de -- 1869, el Presidente Benito Juárez expidió la "Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal", en la que se establecieron tres promotres o procuradores -

fiscales, eran independientes entre sí, de tal suerte - que no constituían una organización, pues carecían de - dirección y les faltaba unidad en el desempeño de su -- cargo. Tenían la obligación de promover todo lo conducente a la investigación de la verdad, intervenían en - los procesos desde el auto de formal prisión, sus fun-- ciones eran acusatorias ante el Jurado, actuaban en nombre de la sociedad por el daño que el delincuente causaba.

Anotaremos en seguida los Artículos básicos - de aquel ordenamiento:

Art.1°.- Se establecen en el Distrito Federal jurados que conocerán como jueces del hecho de todos -- los delitos que hoy deben sentenciarse en formal causa- por los jueces de los criminal.

Art.2°.- Los jurados se limitarán a declarar- si el procesado es o no culpable del hecho que se le imputa; y los jueces de lo criminal, en caso afirmativo, - aplicarán la pena que designe la ley.

Art.4°.- Se establecen tres promotorías fiscales para los juzgados de los criminal, dotadas cada una

con \$ 3000.00 de sueldo al año. En el nombramiento de cada promotor se especificaría los juzgados que le correspondan.

Art. 5°.- Los que desempeñen estas plazas no podrán abogar, y serán letrados de experiencia adquirida, cuando menos en cinco años de ejercer su profesión. Se escogerán entre los que tengan conocida expedición y facilidad de improvisar.

Art. 6°.- Su obligación será promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales, de que tomarán conocimiento desde el auto de prisión formal, que se les notificará al efecto, como el que en su lugar se proveyere, disponiendo que la averiguación no se eleve a formal causa.

Art. 7°.- Constituirán la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte agraviada podrán valerse de ellos y auxiliarlos para promover la prueba.

Art. 8°.- Más si estos interesados no estuviesen de acuerdo con el promotor fiscal, podrán promover por su parte cualquier prueba, y el juez la admitirá o no bajo su responsabilidad y según la calificación

que hiciera de su conducencia.

Art. 22.- Finalmente, el promotor pronunciará su alegato de acusación, enseguida pronunciará el su yo la parte agraviada si estuviera presente, y por últi mo alegarán los defensores en el orden que les fuera de signado.

Art. 23.- Todos los derechos que se conceden al denunciante y a la parte agraviada, se ejercerán solamente en el caso de que ellos los reñclamen y estuviesen presentes al tiempo de poder usarlos, sin que sea necesario ni aun citarlos para ninguna diligencia, pues basta para constituir la parte acusadora, el promotor fiscal, que es el representante del Ministerio Público, más en los delitos que conforme a la legislación vigente, no pueden perseguirse de oficio, será necesario que la parte a quien corresponda acusar, intervenga en unión de dicho representante; se le citará siempre y su desis timiento hará que se sobresea la causa.

Art. 56.- Las partes, en segunda instancia, son el fiscal del tribunal y el reo con su defensor. La parte agraviada lo será únicamente cuando se presente espontáneamente solicitandolo, o en los delitos que no-

puedan perseguirse de oficio.

Como se ha venido observando, en el México independiente rigió el sistema español de Procuraduría -- Fiscal, con ligeras modificaciones, hasta la expedición del Código de Procedimientos Penales del 15 de Septiembre de 1880. En este Código, la institución del Ministerio Público adopta las características de la institución Francesa. Así vemos que en su artículo 2°. se menciona al Ministerio Público en lugar de la figura tradicional del Fiscal. Dicho Artículo decía: "Al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los tribunales a los autores, cómplices y encubridores de los delitos que se cometan, y vigilar por que se ejecuten puntualmente las sentencias que se pronuncien".

En este ordenamiento encontramos determinada la finalidad de la Policía Judicial, entre cuyos miembros figuraba el Ministerio Público, expresándose en su Artículo 11 lo siguiente: "La policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores".

El Artículo 12 señalaba: "La policía judicial

se ejerce en la Ciudad de México: 1.- Por los inspectores de cuartel. II.- Por los comisarios de policia. III Por el inspector general de policia. IV.- Por el Ministerio Público. V.- Por los jueces correccionales, VI.-- Por los jueces de lo criminal".

El Artículo 13 establecía: "La policia judicial, fuera de la Ciudad de México y en el territorio de la Baja California, se ejerce: I.- Por los jueces auxiliares o de campo, II.- Por los comandantes de las fuerzas de seguridad rural, III.- Por los jueces de paz. IV.- Por los jueces menores. V.- Por los prefectos y subprefectos políticos, VI.- Por el Ministerio Público, VII.- Por los jueces del ramo penal".

El Artículo 16 preceptuaba: "Cuando varios funcionarios de la policia judicial tomen, simultánea o sucesivamente, conocimiento de un delito, tendrá la preferencia para practicar las primeras diligencias el que fuere superior en grado, según el orden inverso de colocación que tienen en los artículos 12 y 13, con excepción del Ministerio Público, que solo debe practicar diligencias en el caso del Artículo 30.

Si los funcionarios fueren de la misma catego

ría, tendrá la preferencia para tal efecto, aquel en cuyo territorio jurisdiccional haya tenido lugar el hecho criminoso, y si sobre esto hubiera duda, o ambos funcionarios fuesen del mismo territorio y de la misma categoría, procederán unidos hasta que intervenga el Ministerio Público, quien continuará los procedimientos ante la autoridad que le pareciere competente"

En el Artículo 28 se daba una noción de la -- Institución, expresando: "El Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes".

El mencionado Artículo 30 decía: "El representante del Ministerio Público que de cualquier manera tenga noticia de que en el territorio en que ejerce sus -- funciones, se ha cometido algún delito que pueda perseguirse de oficio, requerirá, sin pérdida de tiempo, al juez competente del ramo penal para que inicie el procedimiento, y si hubiere peligro de que mientras se presenta el juez, se fugue el inculpado, o desaparezcan, o se alteren los vestigios del delito y de sus circunstan

cias, podrá desde luego, mandar aprehender a aquel y dictar las providencias que fueren necesarias para impedir que se pierdan o destruyan los instrumentos o cosas, objeto o efecto del delito, y los vestigios del hecho y en general, para impedir que se dificulte la averiguación sin perjuicio de dar parte inmediatamente al juez del ramo penal, comunicandole de palabra o por escrito los datos que hubiere recogido".

El 6 de Julio de 1894 se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales, que conservó la estructura del anterior corrigiendo los vicios advertidos en la práctica, pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia en el proceso penal.

En el referido Código encontramos en el mismo Artículo 2º, que: "Al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los tribunales, a los responsables de un delito, y cuidar de que las sentencias se ejecuten puntualmente".

El Artículo 3º. preceptuaba: "La violación de los derechos garantizados por la ley penal, da lugar a-

una acción penal, puede dar lugar también a una acción penal, puede dar lugar también a una acción civil.

La primera que corresponde a la sociedad, se ejerce por el Ministerio Público y tiene por objeto el castigo del delincuente. La segunda, que solo puede ejercerse por la parte ofendida o por quien legitimamente la represente, tiene por objeto los expresados en el Artículo 301 del Código Penal".

Asimismo encontramos que la policia judicial, cuyo objeto era la investigación de todos los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de los autores, complicés y encubridores, estaba formada y ejercía en la Ciudad de México por los inspectores de cuartel, por los comisarios de policia, de el inspector general de policia, por el Ministerio Público, por los jueces correccionales y por los jueces de lo criminal (Artículos 7°. y 8°.)

El artículo 74 prescribía: "Si el agente de la policia judicial que practicare las primeras diligencias, no fuera el juez competente para seguir conduciendo el negocio remitirá aquellas al Ministerio Público en turno, con los detenidos, si los hubiera, y los obje

tos inventariados, precisamente dentro de treinta y - - seis horas de haberlas comenzado. El agente de la policia judicial que no cumpliera con las prescripciones de este Artículo, podrá ser castigado disciplinariamente - con las penas a que se refiere el Artículo 678 de este Código".

El Artículo 75 establecía: "Tan luego como el juez recibiere las primeras diligencias, practicará sin demora alguna, todas aquellas que juzgue necesarias, asi como las que promuevan el Ministerio Público, los inculpados y el querellante o la parte civil, si fueren conducentes al objeto de la instrucción".

El Artículo 76 disponía: "Todas las diligencias que se practiquen en una averiguación, deberán ser lo personalmente por el juez, a menos que deban practicarse fuera del lugar donde está situado el juzgado, pero dentro del territorio jurisdiccional, pues éstas podrán encomendarse a algún agente de la policia judicial residente en aquel lugar, al cual se le darán todas las instrucciones que se crean necesarias. Las diligencias practicadas en contra de lo dispuesto en este Artículo son nulas".

Como podrá verse en los artículos anteriores de este Código, los jueces formaban parte del complejo aparato gubernamental llamado policia judicial y ejercían funciones de tal policia.

Así mismo, se nota que en dicho código, la investigación de los delitos correspondía única y exclusivamente a los jueces, cuyo carácter era el de policia judicial y eran los que tenían que preocuparse en recabar las pruebas necesarias para demostrar la culpabilidad de los acusados, y por esta circunstancia tenían el carácter de jueces inquisidores, y no solo por cuanto a la búsqueda de las pruebas de culpabilidad, sino en otros aspectos, como por ejemplo, para mandar detener a una persona, a los jueces les bastaba que ésta fuera meramente sospechosa; al respecto, el artículo 105 establecía: "Cuando se sospeche que una persona tiene responsabilidad criminal en un delito, se procederá a su detención, y dentro de las cuarenta y ocho horas de ésta, se le tomará su declaración preparatoria".

El Artículo 229 del mismo ordenamiento decretaba: "La detención trae consigo la incomunicación del inculpado durante tres días. Para levantarla durante -

este tiempo, así como para prolongarla por más de él, - se requiere mandamiento expreso que se comunicará por - escrito al alcaide o jefe de la prisión. Esta incomunicación no podrá durar más de diez días cada vez que se - decrete".

Justamente por estas circunstancias y en con-  
tra de los jueces, es por lo que el Primer Jefe del - -  
Ejercito Constitucionalista, se quejó y se expresó en -  
términos sumamente duros, en el mensaje que dirigió al-  
Constituyente de Queretaro en relación al Ministerio Púb  
blico.

En cuanto al Ministerio Público, solo podía -  
practicar averiguaciones por sí mismo en casos muy limita  
dos, y en caso de que practicara diligencias por sí y  
ante sí, por falta de otro agente de la policia judicial  
practicamente no se daba nunca en razón del gran número  
de agentes integrantes de la policia judicial, y no te-  
nía otra función que la de poner las investigaciones tal  
como las había recibido de la policia judicial que no -  
fuera el juez competente para seguir conociendo del ne-  
gocio, en conocimiento o en manos del juez competente -  
que siguiera instruyendo la averiguación o el proceso.

El 22 de Mayo de 1900, el Congreso de la Unión vota el decreto que reforma los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, suprimiendo en la Suprema Corte de Justicia el tradicional cargo de Fiscal.

Los anteriores artículos quedaron así:

Artículo 91.- La suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará en Tribunal-Pleno o en Salas, de la manera que la establezca la ley.

Artículo 96.- La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

Esta es la primera vez que en la historia de nuestro Derecho Público se menciona el Ministerio Público y se hace referencia al Procurador General de la República como funcionario que lo preside.

En consonancia con la prescripción constitucional respectiva, la Primera Ley Orgánica de la Institución fue promulgada el 16 de Diciembre de 1908, misma

que más adelante estudiaremos.

Más tarde, el 12 de Septiembre de 1903, el --  
Presidente Porfirio Díaz expide la Primera Ley Orgánica  
del Ministerio Público para el Distrito y Territorio Fe-  
derales. En el informe que rindió a las Cámaras el 24-  
de Noviembre de 1903, perfiló claramente las nuevas ca-  
racterísticas y funciones del Ministerio Público, con -  
las siguientes palabras: "Uno de los principales obje-  
tos de esta ley, es definir el carácter especial que --  
compete a la Institución del Ministerio Público, pres-  
cindiendo del concepto que le ha reputado siempre, como  
auxiliar de la administración de justicia. El Ministe-  
rio Público es el representante de la sociedad ante los  
tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y -  
el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido-  
quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio,  
consiste en la acción pública; es, por consiguiente, --  
una parte y no un auxiliar para recoger todas las hue-  
llas del delito y aún de practicar ante sí las diligen-  
cias urgentes que tienden a fijar la existencia de éste  
o de sus autores".

Las principales disposiciones con relación a-

nuestros estudios son las siguientes:

Artículo 1°.- El Ministerio Público en el fuero común representa el interés de la sociedad ante los tribunales del propio fuero, y estará a cargo de los funcionarios que ésta ley designa..."

Artículo 3°.- Las atribuciones del Ministerio Público serán:

I.- Intervenir en los juicios hereditarios y en los demás asuntos judiciales en que se interesen los ausentes, los menores, los incapacitados y los establecimientos de beneficencia pública, en los casos y términos que prescriben las leyes.

II.- Intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos judiciales y civiles del fuero común, siempre que de algún modo afecten al interés público.

III.- Ejercitar ante los tribunales la acción penal en los términos prevenidos en las leyes...."

Artículo 5°.- Habrá en el Distrito Federal un Procurador de Justicia que será el jefe del Ministerio Público en el mismo, en el partido norte de California y en el territorio de Quintana Roo; otro para los parti-

dos del centro y sur de Baja California, con residencia en La Paz; y otro en el territorio de Tepic, con residencia en la capital del mismo.

Artículo 7°.- Para ser procurador de justicia se requiere ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años y abogado titulado oficialmente, con cinco años, por lo menos de ejercicio profesional; y para ser Agente del Ministerio Público, son necesarios los requisitos exigidos para ser Juez de Primera Instancia en la localidad respectiva.

Artículo 8°.- Los Procuradores y los agentes del Ministerio Público en todo lo relativo al ejercicio de sus funciones y dentro de los términos que establece el Código de Procedimientos Penales, pueden dar a los agentes de la policía administrativa, las ordenes que juzguen necesarias.

Artículo 9°.- Los Procuradores y los Agentes serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo de la Unión.

Artículo 22.- Los procuradores dictarán, previa aprobación de la Secretaría de Justicia, las medi-das más convenientes para dar unidad, eficiencia y rapi

dez a la acción del Ministerio Público en su respectiva demarcación ....".

Artículo 27.- El Agente en turno consignará las actas y querellas del mismo día en que las reciba, al juez competente, de instrucción o correccional que, a su vez, esté de turno.....".

Artículo 34.- Ni los Procuradores ni los Agentes del Ministerio Público podrán, fuera de las atribuciones que expresamente les confieren las leyes, inmiscuirse en la administración de justicia.

En esta ley, se pretendió darle una importancia relevante a la Institución del Ministerio Público, inspirándose en la organización de la institución francesa; por primera vez se funda el cuerpo del Ministerio Público, presidido por un Procurador de Justicia, dando le unidad y dirección, dependiendo del Poder Ejecutivo, tornándose en una magistratura encargada de velar por los intereses sociales, figurando como titular de la acción penal y como parte en los procesos criminales; aunque fuese de una manera teórica, pues la persecución de los delitos seguía en manos de los jueces, quienes eran los encargados de recabar las pruebas necesarias

para dictar una sentencia condenatoria, y lo cierto es que no fué sino hasta el año de 1917, mediante el artículo 21 Constitucional que se le dió al Ministerio Público el carácter de órgano detentador del monopolio de la acción penal y encargado de la persecución de los delitos.

Sin embargo, esta ley fué el primer intento para darle autonomía al Ministerio Público, en relación a las jurisdicciones; adquirió todos los caracteres de un cuerpo social bien organizado, con unidad y dirección en la misión que se le confiere, dependiendo del Ejecutivo y dejando de ser en su gestión genuina un auxiliar de la administración de la justicia, y una figura secundaria. Asimismo en su Artículo 27 se observa el término que el Agente del Ministerio Público tenía para ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional, es decir, el mismo día en que recibía las actas o querrelas, pero no manifestaba si con detenido o sin él".

9).- Primera Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones.

El 16 de Diciembre de 1908, aparece la Primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, con fa-

cultades para conocer exclusivamente de asuntos correspondientes a dicho fuero, denominándola "LEY DE ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACION DE SUS FUNCIONES".

Fué la primera ley que determinó la misión -- que debía desempeñar esta Institución; estableció en su Artículo 1º.: "El Ministerio Público Federal es una Institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito".

En su Artículo 2º. decía: "El Ministerio Público auxiliará al Poder Judicial de la Federación en el ejercicio de sus funciones, haciendo las promociones que sean conducentes tanto en el orden civil como en el orden penal, con arreglo a la ley. Representará también al Ejecutivo, ejercitando las acciones que a éste correspondan y defendiéndolo en los casos en que fuese demandado.....".

El artículo 5º, establecía: "El Procurador -

General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público dependen inmediata y directamente -- del Ejecutivo, por conducto de la Secretaria de Justicia.....".

Expresaba en el Artículo 18: "El Ministerio Público en los casos de delito infraganti, puede dar a los individuos de la policia judicial las ordenes de -- aprehensión que procedan, y todas las que conduzcan a -- dar eficacia a la acción pública de que está encargado. En estos casos, hará sin demora la consignación del hecho a la autoridad judicial competente".

Del Artículo anterior se desprende que cuando había detenido, se consignara a éste de inmediato, pero no especificaba el término que tenía el representante social para formular la consignación, ya que la expresión "sin demora" podía ser de 24, 48, 72 horas o más, -- concluyendose del precepto mencionado, que el Ministerio Público tenía facultades ilimitadas en cuanto al -- término para poner al detenido a disposición de la autoridad judicial correspondiente.

El estudio que venimos haciendo nos lleva a -- exponer también, las razones y el debate en torno al Mi

nisterio Público en el Congreso Constituyente de 1917, - para poder apreciar cuál fué el espíritu constitucional, y la transformación que desde entonces sufrió la Institución, pues entre las más trascendentales innovaciones - está, sin duda alguna la incorporación del Ministerio - Público a nuestros sistemas judiciales, fijando con precisión las funciones que desarrolla.

Así hemos visto cómo el Ministerio Público en México, paulatinamente había venido tomando forma, pero aun cuando se llegó a lograr a paso lento una autonomía y diferenciación en su estructura, sus funciones seguían siendo menguadas por la intervención de los jueces, los cuales continuaban aplicando sus anacrónicos sistemas - de enjuiciamiento. A consecuencia de ello, el Primer - Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, en el año de 1917 presentó al Congreso Constituyente el proyecto de nueva Constitución Federal que en la exposición de motivos, en la parte relativa al Ministerio Público, hace un análisis de la situación imperante en aquella época, expresandose de la siguiente manera:

"Pero la reforma no se detiene allí, sino que

propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias".

"Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura".

"La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos, contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley".

"La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso,-

restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la --  
respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio -  
Público toda la importancia que le corresponde, dejando  
exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos,  
la busca de los elementos de convicción, ya que no se -  
hará por procedimientos atentatorios y reprobables, y -  
la aprehensión de los delincuentes".

"Por otra parte, el Ministerio Público, con -  
la policia judicial represiva a su disposición, quitará  
a los Presidentes Municipales y a la policia común, la -  
posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a --  
cuantas personas juzgan sospechosas, sin más mérito que  
su criterio particular".

"Con la Institución del Ministerio Público, -  
tal como se propone, la libertad individual quedará ga-  
rantizada; porque según el Artículo 16, nadie podrá ser  
detenido sino por orden de la autoridad judicial, la --  
que no podrá expedirla sino en los términos y con los-  
requisitos que el mismo Artículo exige" (6)

(6) Diario de los debates del Congreso Constituyente de  
1917, Tomo I, Pag. 264.

Inspirado en esas ideas, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, consultó al Congreso el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917, que en su parte conducente decía: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policia y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policia judicial que estará a la disposición de éste".

El dictámen acerca del proyecto del artículo 21, formulado por la Comisión presidida por el general Francisco J. Múgica, integrada además por los diputados Luis G. Monzón, Enrique Recio, Alberto Román y Enrique Colunga, estaba redactado en los siguientes terminos:

"La primera parte del Artículo 21 del proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del Artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las

leyes expedidas de antemano, declaración que incluye - la de que solo la autoridad judicial puede imponer penas".

Sin embargo, en el Artículo 21 la declaración aparece más circunscrita y terminante y colocada como - para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judiciales y administrativas. Tanto por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del Artículo 21".

"La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad, maxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el Artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público. Estos puntos han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el C. Primer Jefe presentó a esta Honorable Asamblea, por lo cual no haremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento. Pero nos parece que debido a -- cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda ésta en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del Artículo,

toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial; en propia opinión, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe de ser inversamente; toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial y en el ejercicio de estas funciones debe ser auxiliado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta".

"Desarrollando nuestra opinión acerca de la policía judicial, creemos que, cualquiera que sea la forma en que la organicen los estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternadas a dicho Ministerio".

"Parece que esta es la idea fundamental del Artículo 21, pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia, proponemos a esta Honorable Asamblea se sirva aprobar el citado Artículo en la siguiente forma:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policia, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días".

"La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policia judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones". (7)

Discución y retiro del Dictámen.- Pasa a discusión el dictámen de la Comisión respecto del artículo 21 e iniciada pide la palabra el Diputado Felix F. Pala vicini, quien dirigiendose a la Comisión Dictaminadora-

(7) Diario de los Debates. Tomo II: Pag. 102.

pidió informara por que causas había suprimido la policía judicial, llamando la atención sobre la importancia que tenía la creación de la policía judicial en el Proyecto del Primer Jefe. El representante Mújica contestó: "La Comisión tiene el honor de informar a esa Honorable Asamblea por mi conducto, los motivos que tuvo para hacer algunas modificaciones que no entrañaban una modificación substancial, como cree el señor Palavicini, si no que simple y sencillamente entrañan una rectificación en la redacción del Artículo a discusión, que seguramente por un gran descuido, por el poco cuidado que tuvieron los que presentaron el artículo al Primer Jefe, resultó en contradicción completa con la exposición de motivos que en el informe del Primer Jefe se aducen, -- precisamente en favor del Artículo del Proyecto..." El Artículo 21 del Proyecto del Primer Jefe dice así: "Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Solo incumbe a la -- autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste". "Co

mo lo puede ver su señoría, de la redacción misma del artículo, se desprende que para perseguir un delito, para hacer perseguir un delito por la autoridad judicial, se puede hacer por conducto de la autoridad administrativa, y que en este caso la autoridad administrativa -- dictará sus ordenes al Ministerio Público y a la policía judicial; esto se desprende claramente de la redacción del artículo sin ningún género de duda. Ahora -- bien, en la exposición de motivos del informe del C. -- Primer Jefe a ese respecto, se viene en conocimiento de lo contrario"... "Enseguida analizó los conceptos vertidos por el Primer Jefe en la exposición de motivos y -- agregó: "De las reflexiones en que se funda el C. Primer Jefe, se desprende que la mente del Ejecutivo fué -- la de que no interviniese como un factor principal en la aprehensión de los reos la autoridad administrativa, sino que fuese la policía judicial a las ordenes del Ministerio Público, cuyas funciones tratan de marcar perfectamente en su exposición de motivos. Por consiguiente, la Comisión creyó que sería más justo poner en el -- Capítulo "Los delincuentes serán perseguidos solo por -- la autoridad judicial valiendose de la policía judicial, que estará a las ordenes del Ministerio Público" y que-

la autoridad administrativa en este caso funcionará como policía judicial y actuara bajo la dirección del Ministerio Público. De tal manera que con la redacción - que la Comisión ha dado al artículo, no hace más que poner en primer lugar, en el lugar que le corresponde al Ministerio Público, para poder disponer tanto de la policía ordinaria y de la misma autoridad administrativa, como policía judicial para efectuar aprehensiones. Si la Comisión se equivocó en esta rectificación, esta equivocación se verá aquí, en el curso de los debates"-  
(8)

En seguida intervino el diputado Machorro Narváez, manifestando: "Voy a hacer una aclaración muy breve, porque parece que la discusión está desviada por -- una mala interpretación. No sé si la Comisión primera no se ha expresado con toda claridad, o por qué motivo pasó esto. El artículo 21 al decir: "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Mi-

nisterio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones", parece indicar que el - ministerio Público depende de la autoridad administrativa por lo que se cree que son dos entidades: autoridad-administrativa y ministerio público que depende de ella; y esto, se cree que rebajaría la autoridad del ministerio público, pero no es así, puesto que no obstante que el ministerio público toma parte en todos los juicios y es un elemento judicial de primer orden, no forma parte del Poder Judicial. El ministerio público es parte de la autoridad administrativa, de tal suerte, que al decir el Primer Jefe "por medio del ministerio público", no hace más que establecer el órgano de la autoridad administrativa para ejercer esas funciones; no es que vaya a depender de nadie, es que el ministerio público es el órgano de la autoridad adminsitrativa para ejercer - esas funciones". (9)

Inmediatamente después interviene el licenciado José Natividad Macías, quien además de reconocer que

(9) Diario de los Debates. Tomo II. Pags. 105 y 106.

era acertado lo dicho por el licenciado Machorro Narváez, expresó, en su parte substancial: Ha habido una confusión de la que es natural que haya incurrido la muy respetable Primera Comisión y para desvanecerla, voy a hacer una explicación sencilla del organismo jurídico que se trata de establecer en el Proyecto del C. Primer Jefe. Cuando México se hizo independiente, se encontró con que la autoridad judicial no era más que una parte del poder Ejecutivo, porque no había entonces la división de Poderes que existe en el derecho moderno, del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, si no que todos los Poderes que había en la nación los ejecutaba la corona, de manera que era la que legislaba, la que aplicaba las leyes y la que perseguía a los delincuentes, de tal suerte que todos los Poderes estaban fundidos en uno solo. Al consumarse la independencia de México, este Poder, de hecho, quedó inalterado se estableció la soberanía del país, pero los poderes siguieron concentrados en una sola mano, y aunque nominalmente hubo una división de poderes, en realidad quedaron confundidos, y el Poder Judicial se consideraba facultado no solo para imponer las penas o para decidir en el caso concreto sujeto a su conocimiento, sino que se con

sideraba con facultades para perseguir a los delincuentes, y es por eso que entonces se estableció la policía judicial, es decir, los agentes que no eran jueces, sino empleados que estaban a su servicio para buscar las pruebas, averiguar los detalles con que se había cometido un delito, estaban totalmente a disposición del él. Si los señores diputados se toman la molestia de leer cualquier diccionario de legislación correspondiente a esa época verán comprobado con toda exactitud lo que acabo de manifestar. Vino después en México la Institución del Ministerio Público, pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos civilizados, como se han aceptado y se aceptan de una manera arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público, y éste no pudo ser, como dice el Primer Jefe, más que una entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y el ministerio público estuviese pendiente en todos estos actos. El Código de Procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal, está tomado del Código de Procedi-

mientos de Francia y allí se dice: La policia judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios pero se cometió el error de hacer policia judicial al ministerio público y éste no es policia judicial. Se hizo una mezcla enteramente confusa de la que resultó que el ministerio público era policia judicial. La policia judicial propiamente dicha y la policia preventiva, que es cosa completamente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la confusión. El C. Primer Jefe en este artículo tiene que adoptar precisa y necesariamente, porque se trata de una obra científica, el tecnicismo científico empleado en toda la Constitución. La Constitución dice en uno de sus artículos "El Poder Público de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" de manera que no existen más que tres poderes: "El Legislativo que es el que da la Ley", "El Ejecutivo que hace que se cumpla" y "El Judicial que es quien va a resolver casos concretos en que hay contienda y que sea precisa su intervención para aplicar la ley al caso de que se trate". Ahora bien, como hay que deslindar, porque se trata de hacer una implantación definitiva de las instituciones libres, viene este problema; el poder que va a ejercer la persecución

de los delincuentes ¿a qué ramo pertenece? Desde luego no puede pertenecer al Legislativo, porque indudablemente no va a dar la ley, tampoco puede pertenecer al Judicial porque éste va a aplicarla, entonces, lo lógico, es lo que acaba de decir el señor Machorro Narváez, viene de la Institución del Ministerio Público y este no es más que un órgano del Poder Administrativo, es decir, del Ejecutivo. Y por eso tienen ustedes que en todos los países en que existen las instituciones libres, es decir, en donde está dividido el poder en tres ramas, El Ejecutivo acusa en nombre de la nación de que se trate. Por eso es que en Estados Unidos por ejemplo, se dice: "El Procurador General de la Nación en nombre del Presidente de la República....." Porque él es representante del Presidente en materia penal. En los estados, el Procurador General del Estado es el representante del Gobernador del estado, porque es él quien va a perseguir. Ahora bien ¿cómo persigue? Pues persigue de una manera muy sencilla. La policía judicial en los países libres está dividida en dos clases; la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama policía judicial, que es el nombre técnico con que se designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina.

cuidando el orden, éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no, sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de policia en toda la circunscripción - que le corresponda se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Esto es lo que en Estados Unidos se llama "policeman" y lo que entre nosotros se llama "gendarme" de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de "policia" y por -- las noches con el de "sereno", pero todos son la policia preventiva que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero ésta no es la policia judicial. La policia judicial la forman los agentes que el ministerio público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etc. Es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy mal establecido con el nombre de policia de seguridad, porque en ésta los individuos que la forman, no andan vestidos de policia. En los Estados Unidos éstos traen una placa con la cual se revelan inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones: ante nadie los conoce como agentes de la autoridad. Un ejemplo muy claro: se encuentra un cadáver en una plaza pú-

blica, y la policia preventiva que no supo cómo se cometió el delito, se limita únicamente a dar cuenta de que hay un cadáver; no se vuelve a ocupar de otra cosa. Entonces el agente del Ministerio Público que es el que representa al gobierno, es decir, a la autoridad administrativa toma conocimiento del hecho y manda a sus agentes, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan a qué hora apareció el cadáver, qué personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averguación y de esa averiguación que puede resultar, "pues ese delito lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas", se llega a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta, da cuenta inmediata y el Ministerio Público presenta la acusación ante el Juez diciendo: "Tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y el que consiste en esto, el policia judicial fulano de tal, ha tomado todos los principales datos, vengo pues, a acusar a don fulano de tal bajo protesta de que es verdad el hecho que se le atribuye, y se encuentra escondido en tal parte". Entonces, el juez, en vista de todo esto, libra orden de aprehensión y la policia judicial la recibe, realiza la aprehensión y pone al reo a disposición de la autori

dad, de manera, que como ven ustedes, la policia judicial, ya que ésta forman los auxiliares mediante los -- cuales el Ministerio Público ejerce sus funciones y el Ministerio Público es el representante de la sociedad, el representante del gobierno, esta es la función que le corresponde. Por esto verán los señores diputados -- que lo que el C. Primer Jefe dice en su discurso, está -- enteramente conforme con lo que expresa el artículo. La policia, el Poder Administrativo, persigue a los delin -- cuentes mediante su órgano que es el agente del ministe -- rio Público, éste desempeña esa función con los auxilia -- res que tiene al efecto, o sea, la policia judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían -- hecho las leyes anteriores conservando el poder Judicial enteramente independiente del Poder Administrativo, y -- por otra parte, decentralizando al Poder Judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los -- hechos que ameriten la aplicación de una ley penal. Es -- ta es la explicación que tenía que dar a ustedes" (10)

(10) Diario de los Debates, Tomo II, Pags. 106 y 107

"Interviene el Lic. Colunga manifestando que tanto él, como la comisión que integraba, estaban de acuerdo con las ideas vertidas por el Diputado Macías, aunque en la segunda parte, relativa a las funciones de la autoridad administrativa como policia judicial, opinaba que sería difícil implantar, tomando como tipo esta misma institución en los Estados Unidos, y por esa misma razón, creía la Comisión que la policia preventiva, municipal o de seguridad, deberían colaborar subordinada al Ministerio Público, con la Judicial en las funciones propias de ésta". (11)

Intervienen en el debate los Diputados Múgica, C. Ibarra, Palavicini, José María Rodríguez, Rivera Cabrera, Jara, Machorro Narváez, Colunga y otros, y al no ponerse de acuerdo ni respecto al Ministerio Público, ni a la aplicación de sanciones con motivo de las infracciones al Reglamento de policia es retirado el dictamen por la misma comisión que lo redactó.

(11) Diario de los Debates, Tomo II, Pags. 107 y 108

Segundo dictámen y voto particular.-

La Comisión presidida por el General Múgica, - el doce de Enero vuelve a presentar un segundo dictámen, firmado por la mayoría de la Comisión, y un Voto Particular del Diputado Colunga, El primero decía:

"Con permiso de esta honorable Asamblea fué retirado nuestro primer dictámen relativo al Artículo 21 del Proyecto de Constitución, para presentarlo reformado, siguiendo el texto original con la adición relativa a la limitación de la autoridad administrativa para imponer castigos por infracciones a los reglamentos de Policía, adición que mereció ser aprobada por la Asamblea".

"Cumple la Comisión su encargo, sometiendo a la aprobación de ustedes el siguiente:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial. Incumbe a la Autoridad Administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que le es impuesta, se permutará ésta por el arresto correspondien-

te, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía Judicial que estará a la disposición de éste"(12)

Voto Particular.- El Diputado Enrique Colunga que formaba parte de la Comisión, se manifestó inconforme con la redacción del proyecto; hizo un análisis de los conceptos vertidos en el informe del C. Primer Jefe, señaló omisiones que era conveniente subsanar y expuso que en el Artículo propuesto por la Comisión, se confiaba la persecución de los delitos a la Autoridad Municipal, lo que no se avenía ni con la exposición de motivos, ni con una buena organización de la policía Judicial, la que debería tener cierta independencia y utilizar a la policía ordinaria como auxiliar. Por estas razones, propuso para el Artículo 21 una redacción casi idéntica a la que actualmente contiene la disposición constitucional.

(12) Diario de Debates Tomo II, Pag. 236

En su exposición, el Diputado Colunga se expresó así:

"La Comisión está de acuerdo en la necesidad de reformar nuestro sistema de enjuiciamiento penal, siguiendo las ideas emitidas por el C. Primer Jefe en su informe del 1° de Diciembre próximo pasado, conviene también la Comisión en que el Artículo 21, tal como fué formulado en su dictámen anterior, no traduce fielmente aquellas ideas, pero mientras el suscrito opina que - igual defecto se advierte en el artículo 21 del Proyecto de Constitución, la mayoría de la Comisión cree que es congruente este artículo con los motivos que se exponen para fundarlo en el citado informe. Esta diferencia de apreciación me obliga a formular el presente voto particular".

"Leyendo el informe mencionado, en el pasaje relativo al artículo 21, se nota que el C. Primer Jefe se propone introducir una reforma" que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que ha regido en el país". Observa que la adopción del Ministerio Público entre nosotros ha sido puramente decorativa, que los jueces han sido los encargados de averiguar los de-

litos y buscar las pruebas, y que el medio de evitar --  
ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los --  
jueces su dignidad y al Ministerio Público la importan-  
cia que le corresponde, es organizar este último de ma-  
nera de dejar a su exclusivo cargo la persecución de --  
los delitos y la busca de los elementos de convicción.-  
De esta suerte "el Ministerio Público, con la policia -  
judicial a su disposición, quitará a los presidentes mu  
nicipales y a la policia común la posibilidad que hasta  
hoy ha tenido de aprehender a cuentas personas juzgan -  
sospechosas según su criterio particular". Instituído-  
así el ministerio público quedará asegurada la libertad  
individual, supuesto que en el Artículo 16 se fijan los  
requisitos sin los cuales no podrá nadie ser detenido.-  
Estas ideas pueden compendiarse expresando que la perse-  
cución de los delitos quedará a cargo del ministerio pú  
blico y de la policia judicial, dejando ésta bajo la --  
autoridad y mando inmediato de aquel"

"Comparando la relación anterior con el texto  
original del Artículo 21, se advierte la incongruencia-  
claramente, pues el precepto establece que incumbe a la  
autoridad administrativa castigar las faltas de la poli

cia y la persecución de los delitos por medio del minis  
terio público y de la policia judicial. Siendo las falta  
tas de la policia exclusivamente de la esfera municipal,  
es claro que la autoridad administrativa a quien se alu  
de, es la municipal y, por lo mismo, a esta autoridad -  
municipal es a la que se confía la persecución de los -  
delitos, lo que no está conforme con las ideas emitidas  
en la exposición de motivos, ni se aviene tampoco con -  
una buena organización de la policia judicial. Esta debe  
existir como una rama de la autoridad administrativa,  
de la cual debe tener cierta independecia y de todas -  
las autoridades de la policia ordinaria no deben utiliz  
zarse si no como auxiliares de la policia judicial. En  
el proyecto se establece lo contrario. La autoridad mun  
icipal tendrá a su cargo la persecución de los delitos,  
empleando como instrumentos en esta tarea al ministerio  
público y a la policia judicial".

"Por otra parte, no solo los reglamentos de pol  
licia ameritan castigo en caso de ser infringidos, si -  
no también los reglamentos gubernativos. Creo que el -  
castigo de éstos últimos debe también atribuirse, en --  
términos generales, a la autoridad administrativa, en -

consecuencia, soy de parecer que debe redactarse el Artículo que menciono, en los términos siguientes:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso, de quince días".(13)

El Diputado José Alvarez hizo uso de la palabra, pidiendo se adicionara a dicho precepto la siguiente adición: "La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor, en ningún caso, que la mitad del salario mínimo-

(13) Diario de los Debates Tomo II. Pags. 236 y 237

correspondiente a quince días", aduciendo que se dejaba a la autoridad administrativa la facultad de imponer -- multas sin limitación alguna, sin tener en cuenta los -- abusos a que tanta libertad puede presentarse. La Asam<sup>blea</sup> aprueba que se tome en consideración la reforma -- propuesta por el señor Diputado Alvarez. (14).

Por su parte, el Diputado Macías, hace uso -- nuevamente de la palabra, manifestando que la fórmula -- que propone la Comisión para el Artículo 21 es menos -- adecuada que la que propone el voto particular, agregan<sup>do</sup>, que no está conforme con el voto particular, pero -- sí está conforme con la redacción que se propone y que -- el error del voto particular está en que tomó por auto<sup>ridad</sup> administrativa, únicamente a los presidentes muni<sup>cipales</sup>, de manera que por autoridad administrativa se -- entienden todas las autoridades que no son ni el poder -- legislativo ni el poder judicial: manifestó que a su -- juicio la forma que propone el Diputado Colunga es más -- exacta, que corresponde más al objeto que se busca que --

(14) Diario de Debates, Tomo II, Pag. 267

la forma que ha tomado la Comisión, suplicando se adopte la forma del voto particular. (15)

En seguida, el general Múgica, Presidente de la Comisión, toma la palabra en nombre de la misma, se retira su segundo dictámen con permiso del Congreso y se formula nueva propuesta en la redacción del Artículo 21, quedando en la siguiente forma:

"La imposición de las penas es propia de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días".

"Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana". (16)

En esa forma el Artículo 21 fué aprobado por la Asamblea Constituyente el día 13 de Enero, por 158 votos contra 3, el cual es una reproducción integra del voto particular del Diputado Colunga, con la adición propuesta por el Diputado Alvarez.

Por otra parte, el proyecto del Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, organizó el ministerio público en el Distrito Federal en la siguiente forma:

Artículo 73, fracción VI base quinta: "El ministerio público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un Procurador General que estará en la Ciudad de México y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, el que lo nombra-

rá y removerá libremente".

En el mismo proyecto de Constitución, comprendía el Artículo 102, cuyo dictámen formulado por la Comisión y leído en la sesión del 17 de Enero, organizó al ministerio público federal; este artículo que no fué discutido, fué aprobado por unanimidad por los Constituyentes, convirtiendolo en mandamiento constitucional.

Dicho artículo dice: "La Ley organizará al ministerio público de la federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Estará a cargo del ministerio público de la federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita, pedir la - -

aplicación de las penas en todos los negocios que la --  
misma ley determinare.

El procurador general de la República interven  
drá personalmente en todos los negocios en que la Fede  
ración fuese parte, en los casos de los ministros, di--  
plomáticos y cónsules generales y en aquellos que se --  
suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre -  
un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un --  
mismo Estado. En los demás casos en que deba interve--  
nir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el--  
consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus - -  
agentes se someterán estrictamente a las disposiciones--  
de la ley, siendo responsables de toda falta, comisión--  
o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

El 9 de Septiembre de 1919, aparece la ley or--  
gánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios  
Federales, expedida por el Presidente Venustiano Carranza  
la cual quedó de acuerdo con los lineamientos del -  
artículo 21 Constitucional.

En esta ley aparece definitivamente el Ministere

rio Público como institución encabezada por el Procurador General de Justicia teniendo en sus manos el monopolio del ejercicio de la acción penal.

El maestro Franco Sodi dice, cuando se refiere a esta ley: "A partir de este momento toda aprehensión ordenada por los jueces sin pedimento del Ministerio Público, es violatoria de las garantías que al individuo otorga la Constitución como son violatorias de las mismas garantías toda formal prisión que decreten sin haber recibido la consignación de manos del representante social y toda condena que pronuncien sin previa acusación formal y precisa del órgano de la acción penal. En el proceso penal el Ministerio Público es la vida, su actividad es la actividad del juicio y la inercia de éste resulta forzosamente de la inercia de aquel". (17)

En la mencionada ley, la aportación de pruebas se encarga definitivamente al Ministerio Público, el Juez únicamente quedaría encargado de su misión de juz-

(17) Franco Sodi Carlos, El Procedimiento Penal Mexicano, Ed. Porrúa, México, 4a. Edición. pag. 54 y 55.

gar. A partir de este momento el Ministerio Público es el verdadero representante social, perseguidor de los delitos y no un funcionario decorativo de los tribunales, además de que estando a su cargo la aportación de las pruebas y solicitar la aprehensión, quedará bajo sus ordenes la policia judicial, de la que entonces era un simple miembro. Así se trató de poner coto a los abusos y arbitrariedades que cometían las autoridades, municipales y policiacas, que, careciendo de responsabilidad, practicaban innumerables aprehensiones sin más fundamento que su capricho.

En el Artículo 2º., de la referida ley, se establecía: "Toda querrela por delitos o faltas de la competencia de los tribunales del orden común y toda consignación que se haga por las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal, se hará precisamente al Ministerio Público, para que éste, recogiendo con toda prontitud y eficacia los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y determinación de los responsables de él, formule desde luego la acusación correspondiente, pidiendo la aprehensión de los culpables si no hubieren sido detenidos en flagrante de

lito, o que se les cite, cuando dicha aprehensión no -- sea procedente".

En el artículo 26 se disponía: "Cuando un - - agente del Ministerio Público presentare acusación por los hechos que un particular hubiere denunciado como delito, el quejoso podrá ocurrir al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de los agentes auxiliares, decidirá en definitiva si debe o no presentarse acusación. Contra esa resolución no cabe otro recurso que el Extraordinario de Amparo y el de responsabilidad".

Se debe advertir como en la Primera Ley Orgánica de la Institución, se reconoció al particular que -- hubiese sido ofendido por el delito, el derecho de reclamar la protección de la justicia federal contra la -- negativa del Procurador para que la acción penal se ejercitase.

En esta ley, a la policía judicial se le menciona de un modo limitado, haciéndola depender del Ministerio Público. Continúan funcionando las demarcaciones de policía, pero un agente del Ministerio Público se adscribe a ellas.

Los agentes auxiliares del Procurador realizaban guardias diariamente por parejas, para recibir las denuncias, querellas y consignaciones y decidir si las pruebas obtenidas eran suficientes para el ejercicio de la acción penal, turnando las diligencias a los jueces competentes.

El 2 de Octubre de 1929, se expide la Ley Orgánica de la Institución, la cual dió mayor importancia a la misma, entre las modificaciones que se introdujeron - cabe hacer mención a la creación del Departamento de Investigación, mismo que entró en funciones el 1º, de Enero de 1930. Se suprimieron los Comisarios de Policía y se establecieron Delegaciones del Ministerio Público y los Jueces Calificadores. Los primeros destinados a la investigación de los delitos y los segundos a aplicar el Reglamento y Buen Gobierno.

Según el penalista José Angel Ceniceros, en esta ley "...se orienta más que las anteriores hacia la realización del propósito del Constituyente de 1917, -- porque distingue ya la preparación del ejercicio de la acción penal misma y determina los lineamientos de facultad de la policía Judicial".

"En efecto, dice este autor, en sus artículos- 1º., 2º. y 4º., encontramos esa distinción, aunque con alguna imprecisión, porque al establecer la ley que es facultad exclusiva del Ministerio Público recibir denuncias que son actos provocadores de la facultad de policía judicial, nada se dice respecto del ejercicio de la facultad misma, y cuando se expresa en las fracciones I y II del artículo 2º. que el Ministerio Público tiene por objeto perseguir los delitos y exigir la reparación del daño, se está enunciando al hablar de dicha reparación solo una parte del ejercicio de la acción penal, y nada se dice respecto a la petición de aplicación de -- otras penas diversas a la de la reparación del daño"(18)

Se acentúa la tendencia de la ley a ajustarse al Artículo 21 de la Constitución cuando se lee en las fracciones IV y V del Artículo 7º., ya que en ellas no se habla solo de un "Laboratorio Científico de Investigaciones", sino además de un "Departamento de Investiga

(18) Ceniceros José Angel. Trayectoria del Derecho Penal Contemporáneo.

ciones de la Procuraduría", es decir, de un órgano encargado del ejercicio de la facultad de policía.

Dichos Artículos señalaban: "El Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, es una Institución que tiene por objeto:

I.- Perseguir ante los tribunales del Distrito y Territorios Federales todos los delitos del orden común.

II.- Exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal.

III.- Promover lo necesario para la recta y pronta administración de Justicia. Y,

IV.- Intervenir en todos los demás negocios que las leyes determinen. (Artículo 1°.)

Artículo 2°.- Toda denuncia por delitos de la competencia de los tribunales del orden común se hará precisamente al Ministerio Público o a la policía judicial dependiente de él, a fin de que estas autoridades procedan con sujeción a las prescripciones de la presente ley. Las autoridades que tengan conocimiento de una

infracción penal están obligadas a comunicarlo inmediatamente al Ministerio Público con cuantos datos obren en su poder.

Artículo 3°.- El Ministerio Público tendrá bajo sus órdenes inmediatas a la policía judicial, pudiendo utilizar, cuando lo estime conveniente, los servicios de la policía común.

Artículo 4°.- El Ministerio Público exigirá la reparación del daño proveniente de un delito en los términos que preceptúan las disposiciones relativas del Código Penal.

Artículo 7°.- El Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales se compone:.....IV.- De dos agentes adscritos al departamento de Investigaciones de la Procuraduría; V.- De un laboratorio científico de Investigaciones.....".

En esta ley se determinan las facultades del Procurador, encargándolo de investigar los delitos del orden común y perseguirlos por sí mismo o por medio de sus agentes ante los tribunales del orden común. (Art. 18 Fracc. II).

Una de las atribuciones de los agentes auxiliares en esta ley, era la de consignar a los mismos tribunales las averiguaciones, denuncias y actas de que debían conocer, ejerciendo la acción penal correspondiente. (Art. 19, Fracc, III; 2a parte.)

Del departamento de Investigaciones dependían los agentes investigadores de delitos, adscritos a las jefaturas y demarcaciones de policía del Distrito Federal (Art. 22) y el departamento Científico de Investigaciones era el encargado de ayudar técnicamente al Ministerio Público en su tarea de aportación de pruebas, constaba de las secciones de dactiloscópica, de criptográfica, balística, fotografía y bioquímica y médico forense. (Art. 33.)

En la misma se establece también a la policia-judicial como auxiliar del Ministerio Público para la persecución de los delitos y la ejecución de las órdenes judiciales correspondientes. (Art. 34.)

Del funcionamiento del Ministerio Público habla el Título Cuarto de la ley referida, el que tiene especial importancia por el tema de este trabajo, ya que el período de la averiguación previa se ha venido

estableciendo paulatinamente a partir de la ley anteriormente mencionada, en la que se asienta, y del Código de Procedimientos Penales del mismo año de 1929, que vino a substituir al de 1894.

Los artículos referentes de esta ley son:

Artículo 38.- Para la persecución de los delitos, el Ministerio Público tomará la intervención que le concierne inmediatamente que tenga conocimiento de un hecho delictuoso, practicando sin demora las primeras diligencias tendientes a la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad penal de los indiciados ejerciendo ante los tribunales las acciones penales correspondientes.

Artículo 39.- Tan pronto como el agente investigador tenga conocimiento de un delito, dará aviso al Laboratorio Científico de Investigaciones, indicando desde luego la averiguación correspondiente, que se practicará bajo su dirección, por lo que toca a la técnica jurídica; y bajo la dirección del laboratorio en cuanto a la técnica policiaca se refiere; siendo auxiliados ambos por la policía judicial.

Artículo 40.- De las investigaciones practicadas, se levantará acta circunstanciada en los términos- que disponen el Código de Procedimientos Penales y el - Reglamento de la presente ley.

Artículo 41.- Cuando conforme a la ley, quede detenida alguna persona, el agente investigador la pondrá inmediatamente a disposición del agente del Ministerio Público en turno, en el establecimiento carcelario- que corresponda, remitiendole las actas levantadas y los objetos e instrumentos del delito. Los cadáveres y le- sionados quedarán también a disposición del Ministerio- Público en turno, en los lugares dispuestos por el Código de Procedimientos Penales.

Artículo 42.- Las diligencias practicadas por el agente investigador de las que no resultare deten- - ción alguna, se remitirán, dentro de las veinticuatro -- horas de iniciadas, para que el Departamento de Investi- gaciones las continúe hasta que se alleguen los elemen- tos bastantes para enviarlas al Agente del Ministerio - Público en turno, se declare por el mismo Departamento- de Investigaciones no haber los elementos suficientes - para el ejercicio de dicha acción.

Artículo 43.- En el caso en que el Departamento de Investigaciones hiciera la declaración de no haber los elementos suficientes para el ejercicio de la acción persecutoria, el denunciante o querellante podrá ocurrir dentro de los quince días siguientes al en que hubiere dictada la resolución, ante el Procurador General de Justicia, quien, oyendo el parecer de los agentes auxiliares, decidirá, bajo su responsabilidad, si confirma, revoca o modifica la resolución recurrida. Si dentro del plazo enunciado no se reclamare contra la resolución del Departamento de Investigaciones, se mandará archivar el expediente.

Se puede notar del anterior artículo, que en esta Ley Orgánica se estableció el recurso de control interno, para aquellos casos en los que los funcionarios del Ministerio Público declaraban no haber elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal. Pero contra la negativa del Procurador General de Justicia, para que se ejercitara la acción penal en contra del presunto responsable en caso de que hubiera reunido los requisitos exigidos por la Constitución, en esta ley no se le reconoció al particular ningún derecho pa-

ra reclamar la protección de la justicia federal.

Artículo 44.- El agente del Ministerio Público en turno, al recibir las diligencias a que se refieren los artículos 41 y 42 de la presente ley, las consignará, ejercitando desde luego la acción penal correspondiente, al Tribunal respectivo.

Por lo que toca a los indiciados detenidos, el artículo anterior establecía que deberán ser consignados al tribunal respectivo, pero no manifestaba dentro de qué término, por lo que se prestaba a arbitrariedades en agravio del detenido, de parte del Ministerio Público.

Correspondió al entonces Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, Lic. José Aguilar y Maya, la expedición de esta Ley Orgánica, que al decir del maestro Juan José Gonzáles Bustamante, - - constituyó el primer intento formal para adaptar el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, a los dictados de la Carta Magna.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales del 31 de Diciembre de 1954,

fué publicada en el diario oficial en esa fecha, y entró en vigor el primero del Enero de 1955.

Dicha ley estaba integrada por ocho títulos, de los que solo hablaremos de aquellos que encuadran en este tema.

El título Primero se refería a las facultades y obligaciones, establecía para tal efecto:

Artículo 1º.- Son facultades y obligaciones de la Institución del Ministerio Público: I.- Investigar los delitos de su competencia. II.- Ejercitar la acción penal y exigir la correlativa reparación del daño ante los tribunales del Distrito y Territorios Federales, en los casos en que procedan. III.- Aportar las pruebas y promover todas las diligencias que sean conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad criminal de los indiciados. IV.- Pedir a la autoridad judicial la aplicación de las penas que señalen las leyes a los responsables de los delitos. V.- Interponer los recursos que la ley conceda. VI.- Recabar, de las oficinas públicas correspondientes federales o locales, organismos descentralizadas o empresas de participación estatal, los documentos e informes indispen-

sables para el ejercicio de sus funciones. VII.- Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia. VIII.- Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito Federal al tomar posesión del cargo, o dejarlo. IX.- Conocer, en auxilio del Ministerio Público Federal, de las denuncias o querellas que se les presenten con motivo de los delitos de ese fuero, en los términos legales y X.- Intervenir en todos los demás asuntos que las leyes determinen.

En su Artículo 2º. Establecía: "Toda denuncia o querella por delitos de la competencia de los tribunales del orden común se presentará al Ministerio Público, a fin de que proceda conforme a las prescripciones de esta ley y del Código de Procedimientos Penales. Las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal, están obligadas a comunicarla inmediatamente al Ministerio Público con cuantos datos obren en su poder".

El Título Segundo, en su Capítulo Primero se refería a las facultades y obligaciones de los funcionarios del Ministerio Público, y en su artículo 17 preceptuaba lo siguiente: "Son facultades y obligaciones del

Procurador General de Justicia del Distrito Territorios Federales....., III.- Investigar las detenciones arbitrarias que se cometan, promover su castigo y adoptar - las medidas legales pertinentes para hacerlas cesar.... XI.- Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público y de la Administración de justicia - del Distrito y Territorios Federales, por los delitos - oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos. -- XII.- Recibir quejas sobre demoras, excesos o faltas - en el despacho de los negocios en que intervenga el Ministerio Público....."

Como se podrá apreciar, en esta ley desaparece el recurso del control interno, amén del recurso de amparo para aquellos casos en que el funcionario del Ministerio Público declara no haber elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal.

La vigente Ley Orgánica de la Institución, cuya denominación actual es: "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal" fué publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1971 y entró en vigor el primero de Enero de 1972.

Esta Ley presenta muchas y muy importantes reformas, dándole una nueva organización a la Institución del Ministerio Público y demás dependencias de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y - - crea otros organismos que contienen innovaciones.

Está integrada por cuatro Títulos, los que únicamente estudiaremos los relativos a este tema de estudio.

El Título Primero en su Capítulo Único, en sus dos artículos establece las atribuciones del Ministerio Público, que son las siguientes:

Artículo 1º.- Son atribuciones del ministerio público:

I.- Investigar por sí mismo y con auxilio de la policía judicial, los delitos de su competencia. II.- - Ejercitar la acción penal, en los casos en que proceda, aportando las pruebas y promoviendo todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de los inculcados, así como de la existencia y monto del daño privado causado por el delito. - III.- Recabar de las oficinas públicas correspondientes, federales o locales, organismos descentralizados, empre

sas de participación estatal y demás organismos del sector público, así como de las personas privadas, físicas o morales, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones. IV.- Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia. V.- Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito Federal. al tomar posesión de sus cargos, y al dejarlos. VI.- Conocer en auxilio de el Ministerio Público Federal, de las denuncias y querellas que se presenten con motivo de los delitos de ese fuero, en los términos legales, VII.- Intervenir, en los términos de ley, en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden familiar -- que se ventilen ante los tribunales respectivos. VIII.- Intervenir en todos los demás asuntos que las leyes determinen.

Artículo 2º.- Toda denuncia o querrela por delitos de la competencia de los tribunales del orden común, se presentarán ante el Ministerio Público, a fin de que se proceda conforme a las prescripciones legales aplicables. En caso de urgencia y solo en los delitos que se persiguen de oficio podrá recibir denuncias la policía judicial, dando cuenta de inmediato al funciona

rio del Ministerio Público que corresponda, a efecto de que asuma sin demora la intervención legal que le corresponde.

El Título Tercero se refiere a la Organización y Atribuciones.- Las atribuciones del Procurador se señalan en el Artículo 19 del Capítulo Primero, mismas que establecía la ley derogada en su artículo 17.

Por lo que toca a la fracción tercera del mencionado artículo, el maestro Colín Sánchez dice lo siguiente: "Por lo que respecta a la fracción III, su contenido es innecesario, puesto que, toda detención arbitraria constituye un delito y por ende, resulta redundante que así se señale, empero, tomando en cuenta el interés del legislador en garantizar ese aspecto, sería recomendable que el Procurador de Justicia recordase el contenido del Artículo 21 Constitucional, para así, de esta manera y en cumplimiento a la fracción a que nos referimos, promoviera lo conducente para abolir la "División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia" (Servicio Secreto), que pese a lo ordenado por la Ley Orgánica en cuestión, sigue funcionando "a ciencia y paciencia" de todo mundo, ¿Qué el Procurador-

debe hacer cesar toda detención arbitraria?. Si se desea cumplir con esto, tendría necesariamente que montar guardia ininterrumpida en las oficinas policiacas mencionadas, para así, no incurrir en el riesgo inminente, ya no digamos de ser consignado, si no, por lo menos, - aparentar que cumple sus funciones.

Respecto a la fracción XI manifiesta lo siguiente: "La fracción XI es de suma importancia, y nuestro deseo sincero es que no pase a ser un precepto más que resulte congelado en el instante mismo en que vió la luz a través de su publicación". (19)

El Artículo 20 del Capítulo Segundo se refiere a los Subprocuradores, el referido Artículo dice: "Por delegación del Procurador, el Primer Subprocurador tendrá a su cargo la supervisión de las averiguaciones previas que practique la dirección correspondiente, y el Segundo Subprocurador la supervisión de las funciones que desempeñan las Direcciones Generales de Control de

(19) Colín Sánchez Guillermo, Op. Cit. Pag. 114 y 115

Procesos, Consultiva y de Servicios Sociales, de Servicios Periciales, de Servicios administrativos y el Instituto Técnico de la Procuraduría. Mediante la misma delegación ambos subprocuradores podrán resolver en los casos de no ejercicio de la acción penal, desistiendo de ésta y formulación de conclusiones no acusatorias, además, conocerán de los otros negocios que discrecionalmente acuerde el Procurador".

Es decir, en esta ley se fijan con claridad -- las atribuciones de los subprocuradores. Pero si bien es cierto que la ley anterior no establecía con claridad las atribuciones de los mencionados funcionarios, en la práctica ellos han sido los encargados de resolver sobre los casos de archivo, conclusiones no acusatorias y desistimiento de la acción penal, previa delegación de estas funciones por parte del Procurador.

El artículo 25 señala: "Son atribuciones de la Dirección de Averiguaciones previas:

I.- Practicar las averiguaciones previas en el Distrito Federal, en su caso, ejercitar la acción penal.

II.- Dictar las resoluciones procedentes en los negocios a que se contrae la fracción anterior, some-

tiendo al Procurador los casos de no ejercicio de la --  
acción penal,.....".

Indiscutiblemente es ésta la dependencia de ma  
yor importancia de la Procuraduría, ya que de sus atri-  
buciones se desprende, que será dentro de la misma, don  
de se tramita prácticamente todo aquello tendiente al -  
logro de la acción penal, que es la principal facultad.

El artículo 38 dice: "El Ministerio Público-  
tendrá bajo sus órdenes inmediatas a la policia judi- -  
cial, la cual sujetará sus actividades, en todo caso, -  
precisamente a las instrucciones que reciba de aquel".

El artículo 41 dice: "Son atribuciones de la-  
Policia Judicial del Distrito Federal, como órgano auxi  
liar del Ministerio Público del orden común:

I.- Investigar los hechos delictuosos de que -  
tenga conocimiento, en los términos de las disposiciones  
legales aplicables.

II.- Buscar las pruebas de la existencia de --  
los delitos y las que tiendan a determinar la responsa-  
bilidad de quien en ellos participen.

III.- Citar y presentar personas para práctica  
de diligencias en los términos del artículo 38 de esta-

ley.

IV.- Ejecutar las ordenes de aprehensión y las de cateo cuando la autoridad judicial lo determine, y

V.- Las demás que le señalen las leyes, los -- reglamentos y el Procurador.

Se observa como en esta ley desaparece la facultad concedida a la policia judicial de iniciar y practicar averiguaciones previas por iniciativa propia, a excepción de los casos de urgencia y solo en delitos que se persiguen de oficio.

2).- Concepto.

Es indudable que no podemos negar la relevante importancia que tiene actualmente la Institución del -- Ministerio Público, entre otras, la de preparar el ejer-- cicio de la acción penal agotando la averiguación pre-- via. Para tener un mejor y más amplio concepto de esta Institución necesitamos estudiar la evolución cronológi-- co-histórica que ha sufrido en los diversos tiempos y - pueblos.

Etimológicamente proviene de los vocablos lati-- nos MANUS y PUBLICA, el primero de ellos sirve para in-- dicar la fuerza del actor, ya que su traducción signifi-- ca "A representación del poder público" o "A poder del-- pueblo".

Podemos definir al Ministerio Público diciendo que es una Institución que tiene a su cargo, en forma - exclusiva la preparación y el ejercicio de la acción pe-- nal a nombre y por cuenta del Estado a efecto de hacer-- valer la pretensión punitiva nacida de la acción de un-- delito.

De la anterior definición podemos deducir como

elementos integrantes de la misma:

I.- Es una Institución, constituye un cuerpo orgánico, una entidad colectiva y a pesar de tener pluralidad de miembros, funcionalmente es indivisible, ya que sus funciones emanan solo de una parte: la sociedad.

2.- Tiene a su cargo en forma exclusiva y única el perseguir los delitos y consecuentemente, el ejercicio de la acción penal. Este segundo elemento es la primordial característica de la Institución del Ministerio Público. A este efecto, tiene su fundamento Constitucional en el Artículo 21 de nuestra Carta Magna que establece "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel".

De lo establecido en el mandamiento constitucional se deduce que el Ministerio Público es al que compete en forma exclusiva y única perseguir los delitos, o como señala Manuel Rivera Silva: "Buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la Ley". (20)

Dado lo anterior, vemos que son dos las principales actividades del Ministerio Público, en lo que se refiere a la persecución de los delitos:

Primera.- Llevar a efecto las actividades necesarias y la búsqueda de los elementos suficientes que acrediten la probable responsabilidad del autor de la comisión de un delito, y

Segunda.- Ejecutar la acción penal ya que ha dejado satisfechos los requisitos exigidos por el Artículo 16 Constitucional, que a la letra dice:

"Nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento: No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o de detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas - -

aquellas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fé o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos - de flagrante delito en que cualquier.....".

Tercera.- Actúa a nombre y por cuenta del Estado; ya que dentro de las finalidades del mismo, se apuntan las de mantener el orden jurídico imperante y promover el cumplimiento de la ley.

Es al Ministerio Público a quien corresponde - satisfacer tal necesidad, para poder hacer posible la - convivencia humana y el logro del bien común.

Cuarta.- Debe hacer valer la pretensión punitiva de un delito: ya que sería imposible la convivencia humana si el Estado en su carácter de representante de la misma no impusiera las limitaciones necesarias a la libre determinación de sus componentes.

Estas limitaciones en materia penal, se concretizan en normas jurídicas en las que absolutamente se - tipifican los delitos y se establecen las penas y las - medidas de seguridad.

Por lo tanto, la infracción a las normas pena-

les tiene como consecuencia la pretensión punitiva, facultad del Estado, cuyo fin es imponer una sanción al responsable de un delito.

Para ser posible tal pretensión, es necesario que se siga ante los tribunales previamente establecidos, el proceso correspondiente, observandose las formalidades esenciales del procedimiento, según lo establece el Artículo 14 Constitucional.

Queda a su vez la actividad del Ministerio Público sujeta a normas jurídicas especiales que tienen por objeto reglamentar la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

Así mismo podemos afirmar que, siendo el Ministerio Público el único titular de la acción penal, es a esta Institución a quien compete: "Excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional, sobre una determinada relación de Derecho Penal".

Dicho lo anterior, se satisface la exigencia de carácter público, al conseguir que se aplique una sanción a quien viole una norma jurídica que tipifique una conducta delictiva.

El maestro Guillermo Colín Sánchez señala: --  
"El Ministerio Público es una de las instituciones más-  
discutidas desde su nacimiento e instalación en el cam-  
po del Derecho de Procedimientos Penales, debido por --  
una parte, a su naturaleza singular, y por otra, a la -  
multiplicidad de facetas en su funcionamiento. Sus ori-  
genes continúan siendo objeto de especulación, su natu-  
raleza y funciones aún provocan constantes y enconadas-  
discusiones". (21)

El propio Colín Sánchez define al Ministerio-  
Público diciendo: "El Ministerio Público es una Insti-  
tución del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en repre-  
sentación de interés social en el ejercicio de la acción  
penal y la tutela social, en todos aquellos casos que -  
le asignan las leyes". (22)

### 3) El Acto Investigatorio.

#### a) Concepto.

(21) Colín Sánchez Guillermo Op. Cit. pag. 86.

(22) Colín Sánchez Guillermo Op. Cit. pag. 86.

El Acto Investigatorio consiste en las diligencias que tienden a la preparación del ejercicio de la acción penal y a su desarrollo en el proceso. Es una función de gran interés que corresponde exclusivamente a la Policía Judicial y que tiene por objeto investigar los delitos, reunir las pruebas y descubrir a los partícipes, así como el grado de intervención que tuvieron en el delito. La investigación previa antecede al ejercicio de la acción penal y su producto es el fundamento en que el Ministerio Público se apoya para solicitar la apertura del proceso.

b) Efectos.

El acto Investigatorio está constituido por el conjunto de facultades legales ejercidas por el Estado, a través de sus órganos, que tienen por objeto el rápido y expedito ejercicio de la jurisdicción, es el medio que prepara y lleva a su término el ejercicio de la acción penal. Se desarrolla antes y dentro del proceso; el conjunto de facultades legales de que se compone se deja en manos del Ministerio Público y de la Policía Judicial. El juez, durante el desarrollo del proceso no desempeña funciones investigatorias. Pero esto no significa que -

no tenga iniciativa propia para decretar que se practiquen diligencias cuya finalidad sea el esclarecimiento de alguna prueba oscura o confusa. Por ejemplo, el juez puede ordenar, sin que así se lo pidan las partes, que se practique una inspección judicial con carácter de reconstrucción de hechos, con el objeto de confirmar lo dicho por el inculpado o por otra persona que haya figurado como testigo en el proceso.

Debemos recordar que el proceso penal sirve de medio para definir las relaciones jurídicas que surgen de cometer un delito, y que se trata de determinar la verdad histórica; se comprenderá que es necesario -- que el juez tenga poderes para que se dé exacto cumplimiento a su función jurisdiccional, y que no pase por la instrucción del proceso solo como una figura encargada de recibir las pruebas que promuevan las partes. El juez puede ordenar, en su caso, los tramites y providencias necesarias para expedir pronta y eficazmente la administración de justicia, siempre que la ley no la prohíba o prevenga expresamente.

El juez aclara, se empeña y procura cumplir debidamente con la misión que le ha encomendado la so--

ciudad al decidir, en concreto, un caso penal.

Al Ministerio Público y a la Defensa les corresponde la actividad en el proceso, promoviendo la práctica de las diligencias que estimen convenientes para sus respectivos intereses.

El acto investigador en manos del Ministerio Público se inicia con el periodo de la averiguación previa, prosigue y se desarrolla en la instrucción y termina al iniciarse el juicio.

**CAPITULO SEGUNDO.**

**FUNCION CONSTITUCIONAL.**

- 1).- **EL CUERPO DEL DELITO.**
  - a).- **Concepto.**
  - b).- **Elementos.**
  - c).- **Formas de comprobación.**
  
- 2).- **LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD.**

1).- EL CUERPO DEL DELITO.

a).- Concepto.

Intimamente relacionado con la actividad investigatoria del Ministerio Público, se encuentra el problema del Cuerpo del Delito, pues su actividad en esta primera etapa del procedimiento esta encaminada a comprobar la existencia de un cuerpo de delito, así como a determinar la presunta responsabilidad de un sujeto. Por esto es que se debe considerar importante esta problemática.

Se ha tratado de definir por algunos autores, pero sin llegar a ponerse de acuerdo en alguna de ellas. Para algunos autores lo constituye el delito mismo, entanto que para otros el Cuerpo del Delito está configurado por el conjunto de elementos materiales e inmateriales que señala su definición legal. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia en tésis jurisprudencial pronuncia: "Por cuerpo del delito deben entenderse todos los elementos materiales y objetivos que lo constituyen, contenidos en la definición legal, con total y absoluta exclusión de los elementos subjetivos y del do lo", definición ésta que al igual que la del delito, se

acepta aquello de que el cuerpo del delito es el delito mismo, pues sería como afirma Ortollan "Concebir que el cuerpo del hombre sea el hombre en sí". Es cierto que el cuerpo del delito constituya una parte del delito, de la misma manera, siguiendo el ejemplo de Ortollan -- que "El cuerpo del hombre sea una parte de la entidad hombre".

A este respecto, el maestro Julio Acero (23) manifiesta: "Digamos por tanto que el Cuerpo del Delito es el conjunto de los elementos materiales que forman parte de toda infracción, o si se quiere insistir en -- identificarlo con ella, aclaremos cuando menos que es el delito mismo pero considerado en su aspecto meramente material de "hecho violatorio", de acto u omisión -- previstos por la ley; prescindiendo de los elementos morales (intención dolosa, descuido del agente, o lo que sea) que hayan ocurrido en tal acto y que son parte también de la infracción pero solo para constituir la responsabilidad, no el Cuerpo del Delito".

(23) Acero Julio. Procedimiento Penal, Ed. Cajiga Mex, 7a. Ed. pag. 93.

El maestro Carlos M. Oronoz Santana (24) afirma: "El concepto de Corpus delictis es de vital importancia en el sistema penal mexicano, pues sobre él descansa necesariamente el proceso y los criterios que lo rigen; empero resulta erróneo negar la trascendencia que tiene el Derecho Penal Sustantivo, por ser el eje sobre el que gravita todo el sistema; establecer un concepto con vigencia universal sobre lo que debe entenderse sobre el cuerpo del delito, es problema que aún no ha sido resuelto por la discrepancia doctrinal existente, -- que ha originado diversos criterios entre los que destacan tres: el primero que considera que el cuerpo del delito debe identificarse con el hecho objetivo o sea la acción punible que en forma abstracta se encuentra descrita en la norma penal; una segunda opinión la hace -- consistir en el efecto material que los delitos de resultado dejan después de su perpetración, y el tercer criterio que lo asimila a cualquier huella o vestigio de naturaleza real que se obtenga como reliquia de la acción material perpetrada.

(24) Oronoz Santana Carlos M; Manual de Derecho Procesal Penal Costa-Amic Editores, Mex. 1979, Pag.65.

A mi manera de ver,..... el cuerpo del delito no es solo la descripción hecha en la norma penal -- sustantiva o sea que no únicamente se integra con los elementos materiales sino con los normativos y subjetivos....."

El maestro Guillermo Colín Sánchez (25) nos dice al respecto: "... el Cuerpo del Delito corresponde en la mayoría de los casos, a lo que generalmente se admite como tipo, y en casos menos generales, a los que corresponde como figura delictiva, o sea: el total delito".

Se da importancia al estudio del cuerpo del delito por ser el fundamento de todo proceso criminal; ya que mientras este no se compruebe no se puede proceder contra persona alguna.

Para que exista delito se necesita que el cuerpo del mismo esté plenamente comprobado, de lo contrario, no se puede pasar a otra etapa procedimental.

(25) Colín Sánchez Guillermo, Opus cit. pag. 279.

Como dice Escriche (26) en su Diccionario de Legislación, "El cuerpo del delito, o sea la existencia del delito, es la cabeza y fundamento de todo proceso criminal; porque mientras no conste que ha habido delito, no se puede proceder contra persona alguna. Antes de buscar un homicida, un falsificador, un contrabandista, es necesario tener la seguridad de que se ha cometido un homicidio, una falsificación, un contrabando, - - pues proceder contra el autor de un delito que no consta haberse perpetrado, es lo mismo que buscar la causa de un fenómeno que no aparece".

b) Elementos.

Nezzer (27) afirma que existen elementos típicos objetivos, subjetivos y normativos. Cuando se refiere a los elementos objetivos dice: "Los diversos tipos penales de la parte especial del Código (y de las restantes leyes especiales) tienen como punto de arranque una descripción objetiva de determinados estados

(26) Citado por Acero Julio, Opus cit. pag. 94

(27) Citado por Colín Sánchez Guillermo, Opus cit. pags. 277 y 278

y acontecimientos que deben constituir la base de la --  
responsabilidad criminal del agente. Se trata, por tan-  
to, de estados y procesos externos susceptibles de ser-  
determinados espacial y temporalmente, perceptibles por  
los sentidos "objetivos" fijados en la ley por el legis-  
lador en forma descriptiva, y que han de ser apreciados  
por el juez, mediante la simple actividad del conoci- -  
miento (cognitivamente).

"A este grupo pertenecen, verbigracia: "La --  
existencia de una cosa en el parágrafo 242 del Código;-  
de un hombre en el parágrafo 211; de un edificio desti-  
nado a vivienda en el parágrafo segundo del parágrafo-  
242; la muerte de una persona en el parágrafo 211; el -  
acceso carnal en el parágrafo 177; etc., estos estados-  
y procesos externos deben ser equiparados, a los fines-  
del presente estudio, los estados y procesos anímicos -  
en otras personas que no sean precisamente el autor, co-  
mo por ejemplo la perturbación en el parágrafo 183; el-  
sentirse ofendido y la sensación dolorosa, en tanto per-  
tenezcan a los parágrafos 175 y 223, respectivamente; -  
al ser engañado en el parágrafo 263 (estafa), etc.

Con relación a los elementos típicos subjeti-

vos, afirma: "La teoría de los elementos subjetivos del injusto nos ha demostrado que éste depende en muchos casos de características subjetivas, es decir, situadas en el alma del autor. Ahora bien, como quiera que el tipo penal es solo injusto especial, tipificado, resulta que dichos elementos subjetivos del injusto, en tanto se refieran al injusto típico, forman parte del tipo como elementos "subjetivos" del mismo. A la vez son elementos descriptivos en el sentido antes mencionado, pues en ellos, como por ejemplo en el "conocimiento" (de que se va a cometer un crimen), del párrafo 139, en la acción impúdica del número 3 del párrafo 136, o en el animo de enriquecimiento del párrafo 263 (estafa), describe el legislador ciertos estados y procesos anímicos del agente, que el juez ha de comprobar como características del injusto punible, sirviéndose para ello del simple conocer".

En cuanto a los elementos normativos subraya:

"Mientras que los elementos típicos objetivos de que hasta ahora se ha tratado, se referían a aquellas partes integrantes del tipo penal fijadas por el legislador descriptivamente como determinados estados y procesos corporales y anímicos; y, en consecuencia, han de ser compro-

bados caso por caso por el juez cognitivamente, en los elementos típicos "normativos" se trata de presupuestos del injusto que solo pueden ser determinados mediante una especial valoración de la situación de hecho.

De lo expuesto hasta ahora y de acuerdo con la tesis de Nezzar, el Cuerpo del delito es el conjunto de elementos típicos del injusto: objetivos, subjetivos y normativos.

c) Formas de comprobación.

La comprobación del cuerpo del delito implica una actividad racional, consistente en determinar si la conducta o el hecho se adecúan a la hipótesis de la norma penal que establece el tipo.

Para la comprobación del cuerpo del delito, es necesario demostrar la existencia de los elementos del mismo, esta es una regla general; pero no hay que olvidar que el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal divide los delitos, para tal efecto, en dos grupos: Los que se comprueban con la regla general, y los que requieren de reglas especiales para la comprobación, esto lo tenemos señalado en el Artículo 122 del mencionado Artículado que a la letra dice: "El cuerpo

de los delitos que tengan señalada prueba especial se -- justificará por la comprobación de los elementos materiales de la infracción".

Los delitos que se sujetan exclusivamente a la regla especial para la comprobación de su cuerpo son: Homicidio, aborto, lesiones, robo, fraude, abuso de con- - fianza, robo de energía eléctrica o cualquier otro fluí- do y peculado.

Se puede decir que la inspección ocular que se practica en las primeras diligencias, es la base en la - que descansa la comprobación del delito; esto de manera- general, pero por la importancia que tiene la comproba- - ción, nuestro Código de Procedimientos Penales para el - Distrito Federal nos dá los medios especiales para ésta.

El maestro Julio Acero (28) dice que se pueden distinguir los delitos en Transitorios y Permanentes (o- de hecho transitorio o permanente) según que por su natu- raleza ordinaria dejen huellas materiales (V. gr. el ho-

(28) Acero Julio, Opus cit. pag. 95.

micidio, el aborto, etc.) o no produzcan ningunas, como son las injurias verbales, desobediencia, ocultación de nombre, etc.

El cuerpo del delito en estos últimos (las palabras injuriosas, el acto desobediente) solo podrá comprobarse por los mismos elementos de la responsabilidad o intervención de su autor; pruebas personales de testigos, informes, presunciones, etc., con excepción ordinariamente de la confesión.

En cambio en los primeros, la prueba material como el exámen de las huellas, es a todas luces preferente.

El maestro Colín Sánchez (29) nos señala tres métodos de comprobación del cuerpo del delito, a saber:

a) Diversas Hipótesis.- Puede acontecer que la conducta o hecho se adecúe a un solo tipo o a varios según la proporción que aquel haya alcanzado, integrándose tantos cuerpos de delitos, en proporción al alcan-

(29) Colín Sánchez Guillermo, Opus cit. pags. 280 y 281

ce de la conducta o hecho y en relación con el catálogo existe en el Código Penal. Esto se logra comprobándola con los tipos en que pudiera adecuarse, para después - subsumirla en el que corresponda, tomando en cuenta la relación valorativa prevalente entre los medios utilizados para realizarla y los fines de ésta, y así encuadrarla correctamente, subordinándola, dado el caso, en su significado finalístico en uno o varios tipos (concurso de tipos).

b) El proceso de adecuación típica.- Consiste en atender al bien jurídico tutelado, comparando la conducta o el hecho con las formas descritas por el legislador para lograr su identidad; ha de llevarse a cabo, además, examinando cada uno de los elementos integrantes del tipo, los cuales, reunidos en su totalidad lo comprueben, pues de lo contrario, si falla alguno, no habrá tipicidad y en consecuencia, cuerpo del delito.

c) Legislación Positiva.- En la Legislación Positiva, la comprobación del cuerpo del delito es una función que corresponde al órgano jurisdiccional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 de la Constitución General de la república que a la letra dice: - -

"Ninguna detención podrá exceder del término de tres -- días, sin que se justifique con un auto de formal pri-- sión, en el que se expresarán: el delito que se le impu-- te al acusado, los elementos que constituyen aquel, lu-- gar, tiempo y circunstancias de ejecución y datos que -- arroje la averiguación previa, los que deberán ser bas-- tantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer pro-- bable la responsabilidad del acusado".

La comprobación está a cargo del juez en di-- versos momentos procedimentales ; fundamentalmente du-- rante la etapa de intrucción y el juicio.

En la primera, examina la diligencia de averi-- guación previa y las que se hubieran practicado ante él mismo y aquellas que se hubieran llevado a cabo durante el término constitucional de setenta y dos horas, para-- así, dictar el auto de formal prisión con sujeción a -- juicio, o en su caso, el auto de libertad por falta de-- méritos.

En el juicio también examinará las actuacio-- nes antes mencionadas, relacionándolas con las demás -- probanzas rendidas después del auto de formal prisión, -- al igual que las presentadas durante la audiencia final,

al igual que las presentadas durante la audiencia final, constatando así, la existencia o falta, del cuerpo del de lito, con las consecuencias que una u otra situación pro ducirán.

## 2.- LA PRESUNTA RESPONSABILIDAD.

La presunta responsabilidad del acusado es - - otro de los requisitos de fondo exigidos por la Consti tu ción General de la república Mexicana (Arts. 16 y 19) -- para que proceda legalmente la orden de captura o el au- to de formal prisión.

Tanto en la práctica como en la doctrina se ha bla de indistintamente de responsabilidad probable o pre sunta, ambos términos son sinónimos, significan: lo fun- dado en razón prudente, o, de lo que se sospecha por te- ner indicios. En consecuencia, existe presunta respon sabi li dad cuando hay elementos suficientes para suponer que una persona ha tomado parte en la concepción, prepara- - ción o ejecución de un acto típico, por lo cual debe ser sometido al proceso correspondiente.

La determinación de la presunta respon sabi li dad del procesado corresponde, fundamentalmente al juez;

sin embargo también concierne al ministerio público. Es indudable que durante la averiguación previa, para estar en posibilidad de resolver si procede la consignación o la libertad del sujeto, analice los hechos y todas las pruebas recabadas, porque, aun habiendose integrado el cuerpo del delito, sin estar demostrada la presunta responsabilidad, no podría cumplirse con el ejercicio de la acción penal.

El órgano jurisdiccional, por imperativo legal, también deberá establecer si existe probable responsabilidad para decretar la orden de captura y el auto de formal prisión.

En ambos casos, el juez hará un análisis lógico y razonado de todos y cada uno de los hechos consignados en autos ; no debe, en forma arbitraria, tener por demostrada la responsabilidad presunta de ninguna persona, sin el previo análisis valorativo de los elementos de cargo y de las pruebas de descarga cuando éstas se hayan aportado.

En la práctica bastan indicios para considerar demostrada la presunta responsabilidad, sin embargo, el juzgador no debe atenerse exclusivamente a eso, pues

lo más prudente es atender a los diversos medios de --  
prueba establecidos en cada una de las leyes objetivas,  
para que previo análisis de los hechos, en relación con  
éstas, conduzcan a una resolución consistente y capaz --  
de evitar procesos inútiles y molestias sin fin a las --  
personas.

Debemos aclarar, que en muchas ocasiones, el  
juez penal dicta orden de aprehensión por considerar --  
que de la averiguación previa se deducen elementos sufi  
cientes para hacer probable la responsabilidad penal de  
una persona; no obstante, al determinarse la situación-  
jurídica del procesado, dentro de término de setenta y-  
dos horas, resuelve que no está demostrada. Esto pare-  
ce una contradicción, sin embargo, las resoluciones dic  
tadas en tal sentido son estrictamente apegadas a Dere-  
cho, porque la presunta responsabilidad, es lógico que-  
pueda destruirse, como ocurre con frecuencia, si dentro  
del término constitucional mencionado se practican dili  
gencias suficientes para desvirtuar el material probato-  
rio presentado por el ministerio público. A mayor abun-  
damiento, una vez dictado el auto de formal prisión, pu  
diera ser que se desvanecieran los elementos en que se-  
hubiera apoyado, y la consecuencia sería la libertad --

del procesado.

Por otro lado, el juez al resolver la situación jurídica del procesado durante el término de setenta y dos horas por primera vez estudiará las modalidades de la conducta o hecho para determinar:

1.- En cual de las formas de culpabilidad, dolosa o culposa, debe situar al probable autor de las -- mismas, y

2.- La ausencia de presunta responsabilidad -- por falta de elementos, o la operación de una causa de justificación o cualquier otra excluyente.

La importancia de lo primeramente indicado, -- es obvia, porque la penalidad probable para la conducta o hecho, motivo del proceso, será distinta para cada su puesto; de la conclusión a que se llegue dependerá que el procesado, pueda obtener o no, su libertad caucional.

Resumiendo podremos decir, que la presunta -- responsabilidad penal, son los indicios o sospechas que arrojan los elementos que se hubieren aportado, que hagan suponer, con fundamento, que el sujeto a quien se -- le atribuye el hecho delictuoso, le sea imputable, y por

lo mismo, que deba responder de él.

Nuestro Código Penal solo nos dice quienes -- son responsables, más no define lo que es la responsabi-  
lidad penal; en su Artículo 13 señala que son responsa-  
bles: todos lo que toman parte de la concepción, prepa-  
ración o ejecución de un delito, presten auxilio o coo-  
peración de cualquier especie por concierto previo o --  
posterior o inducen a alguno a cometerlo.

De lo anterior podemos deducir, que existe --  
presunta responsabilidad cuando hay indicios o sospe- -  
chas de que una persona ha actuado de la manera descrita  
anteriormente.

Cuando exista duda a nivel de averiguación --  
previa debe consignarse; cuando exista duda sobre la --  
responsabilidad penal, a nivel sentencia, debe absolver  
se.

CAPITULO TERCERO

EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

1).- Requisitos de procedibilidad.

a).- Denuncia.

b).- Querrelia.

c).- Excitativa

d).- Autorización.

## EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

### 1).- Requisitos de procedibilidad.

Una vez cometido el hecho delictuoso, surge para el Ministerio Público la necesidad de ejercitar la Acción Penal. El Ministerio Público necesita, en cada caso concreto, saber si está en aptitud de ejercitar o no la acción penal que tiene encomendada, y para ello es indispensable realizar un análisis de la situación jurídica que la realidad le presente al momento en que se le dé a conocer la existencia de un delito y en los momentos sucesivos durante los cuales realice su averiguación previa, para saber si de ello resultan, o no, satisfechos los requisitos exigidos por el Artículo 16- Constitucional, que garantiza al hombre la libertad que el ministerio público trata de restringir.

El ministerio público en cuanto tiene conocimiento de que alguien ha delinquido, debe proceder al ejercicio de la acción penal sin mayores dilaciones, siempre y cuando se satisfagan determinados requisitos de procedibilidad.

Los requisitos de procedibilidad son los que necesariamente se han de satisfacer para que se inicie-

el procedimiento.

Estos requisitos se encuentran regulados por la Ley y siempre tienen carácter excepcional, obedeciendo su presencia unas veces a la necesidad de proteger la integridad o solidez del núcleo familiar, ya que se considera que posiblemente resultaría más perjudicado el núcleo familiar al perseguirse invariablemente por denuncia de cualquiera y aún contra la voluntad de los directamente afectados; delitos como el adulterio y el robo entre cónyuges, entre otros casos, el legislador debe establecer los requisitos de procedibilidad, ha tomado en consideración que el hecho ilícito a cuya persecución se refiere, afecta más intereses privados que sociales, o bien que, refiriéndose al honor de una persona, convenga a ésta más para su protección que no se sume al daño causado por el delito, el escándalo que resultaría de la publicidad del proceso instaurado contra el delincuente.

Los requisitos de procedibilidad reconocidos en nuestra ley son: La Denuncia y la Querrela, opinión que no comparte el maestro Colín Sánchez, quien dice: - La denuncia no es de ninguna manera, un requisito de --

procedibilidad para que el ministerio público se avoque a la investigación del delito; bastará que dicho funcionario esté informado por cualquier medio, para que de inmediato, esté obligado a practicar las investigaciones necesarias para concluir, en su oportunidad, si aquello de lo que tiene conocimiento constituye una infracción penal y, siendo esto así, quién es el probable autor. (30)

También manifiesta este autor, que en el Derecho Mexicano los requisitos de procedibilidad son: La Querella, La Excitativa y La Autorización.

a).- La Denuncia.

El maestro Colín Sánchez la define claramente como: "Es utilizada para hacer del conocimiento del ministerio Público lo que se sabe acerca del delito, ya sea que el propio portador de la noticia haya sido afectado, o bien, que el ofendido sea un tercero". (31)

(30) Colín Sánchez Guillermo, opus cit. pag. 236.

(31) Colín Sánchez Guillermo, Opus cit. pag. 236.

El maestro Rivera Silva la define de la siguiente manera: "Es la relación de actos que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellos".

(32)

El maestro Franco Sodi señala a la denuncia como: "Es el medio obligatorio para toda persona, de poner en conocimiento de la autoridad competente la existencia de los delitos de que sepa y sean perseguibles de oficio". (33)

Respecto a si la denuncia es o no obligatoria para las personas que sepan la existencia de un delito perseguible de oficio, el propio Código Procesal Penal no dice nada, y tenemos que recurrir al Código Penal para obtener el criterio del legislador sobre este punto.

El Código Penal en su artículo 400 sanciona como hecho de encubrimiento, el no procurar por los medios lícitos al alcance, la consumación de los delitos-

(32) Rivera Silva Manuel, Opus cit. pag. 108

(33) Franco Sodi Carlos, Opus cit. pag. 126

de que se tenga conocimiento y que sean perseguibles de oficio.

El mencionado artículo, a la letra dice: Se aplicarán de cinco días a dos años de prisión y multa de veinte a quinientos pesos al que:

I.- No procure por los medios lícitos que tenga a su alcance, la consumación de los delitos que sabe van a cometerse, o se están cometiendo, si son de los que se persiguen de oficio;

II.- No hayan tomado las precauciones indispensables para asegurarse de que la persona de quien recibió la cosa en venta o prenda tendría derecho para disponer de ella, si resultara robada;

III.- Requerido por las autoridades, no dé auxilio para las investigaciones de los delitos o para la persecución de los delincuentes;

IV.- Preste auxilio o cooperación de cualquier especie al autor de un delito, con conocimiento de esta circunstancia, por acuerdo posterior a la ejecución del citado delito;

V.- Oculte la responsabilidad de un delito, o

los efectos, objetos e instrumentos del mismo, o impida que se averigüe, y;

VI.- Adquiera, a sabiendas, ganado robado.

Al respecto el maestro Rivera Silva (34) manifiesta que la obligatoriedad de la presentación de la denuncia es parcial y no absoluta, es decir, únicamente para algunos casos y no para todos, ya que para hablar de obligatoriedad se requiere que exista la sanción, señalando: "Cuando el legislador quiere que no se cometa un acto, fija una sanción a la comisión del mismo acto. Por ejemplo, si quiere proteger la vida, no establece en forma de principio moral el "no matará", sino que recurre a su poder coactivo y estatuye que al que mata le aplicarán determinada pena, provocando de esta forma el temor de hacerse acreedor a la sanción, y por ende, - - constriñendo jurídicamente a no privar de la vida a - - otro".

"En nuestro Derecho nos encontramos como prin

(34) Rivera Silva Manuel, Opus cit. pag. 111.

cipio general, el consignado en los artículos 116 y 117 del Código Federal, en donde se establece la obligación de presentar la denuncia, sin que señale sanción a la falta de su cumplimiento. Por lo tanto, la obligación encerrada en los citados artículos, se aleja del campo jurídico, por no fijarse pena alguna a la contravención de la obligatoriedad impuesta. El Código del Distrito no tiene ningún precepto relacionado con la presentación de la denuncia, pudiendo concluir, en términos generales, que no existe obligación legal de presentarla".

El maestro Colín Sánchez manifiesta su conformidad respecto a la tesis sostenida por el maestro Rivera Silva.

La denuncia puede ser presentada por cualquier persona, sin importar que provenga de un procesado, de un sentenciado, de un nacional o extranjero, ni sexo, ni edad serán obstáculos, salvo las excepciones previstas en la Ley.

La denuncia puede presentarse verbalmente o por escrito ante el ministerio público y, en caso de urgencia ante cualquier funcionario o agente de la policía.

En el primer caso se hará constar en acta que levantará el funcionario que la reciba. En el segundo caso, deberán contener la firma o huella digital del -- que la presente, así como su domicilio.

El maestro Carlos Oronóz Santana (35) define a la denuncia diciendo que: "Es la relación de hechos -- que se consideran delictuosos ante el Organo Investigador, quien es el que inicia lo que se conoce como averiguación previa, de donde señalaremos que como rasgos -- distintivos de la denuncia encontramos:

- 1.- Una narración de hechos presumiblemente -- delictuosos.
- 2.- Ante un órgano investigador.
- 3.- Hecha por cualquier persona.

Refiriendose al primer elemento, consiste en exponer en forma sencilla los hechos que se consideran delictuosos y que integran la posible comisión de un delito, sin que exista el ánimo de quien los narra, de --

(35) Oronóz Santana Carlos, Opus cit. pag. 50

que se castigue al sujeto activo.

El segundo aspecto consiste en que dicha narración debe hacerse precisamente ante el órgano investigador y no ante otro distinto, significando con esto, que solo es válida la denuncia hecha ante el órgano, en virtud de que es el encargado de la investigación de los delitos.

Referente al tercer aspecto, es que sea hecha la narración por cualquier individuo, testigo o no, de los hechos, lo que se subsana pidiendole algún elemento de convección que haga creíble su dicho.

b) La Querella.

El maestro Arilla Bas nos dice: "Es la imputación de la perpetración de un delito hecho por el - - ofendido a personas determinadas, pidiendo se les sancione penalmente". (36)

El maestro Franco Sodi opina que la querella "Es la manifestación hecha por el ofendido dando a cono

(36) Arilla Bas Fernando, opus, cit. pag. 61

cer el delito y su interés de que se castigue al delincuente". (37)

El maestro Carlos Oronóz dice: "Podemos definir la querrela en términos generales como la narración de hechos presumiblemente delictivos por la parte ofendida ante el Organó Investigador, con el fin de que se castigue al autor de los mismos." (38)

Lo anterior dá los siguientes elementos:

- 1.- Una narración de hechos presumiblemente delictivos.
- 2.- Realizada por la persona ofendida.
- 3.- Ante el órgano investigador.
- 4.- Que se manifiesta el interés del ofendido de que sea castigado el autor de los hechos.

En cuanto al primer elemento diremos que es la narración de los hechos que se presumen delictivos, ya que de otra manera no sería dentro de la situación posible que el órgano investigador tuviese conocimiento

(37) Franco Sodi Carlos, Opus cit. pag. 139

(38) Oronóz Santana Carlos, Opus cit. pag. 51

de los mismos.

Debe ser necesariamente para que se dé el segundo elemento, realizada tal narración por la persona o personas ofendidas, en virtud de que ha considerado el legislador que existen una serie de delitos en donde la publicidad de los mismos, puede causar un daño mayor al ofendido, que la ocultación de los mismos, por lo que se le concede la oportunidad de que los haga o no, según su criterio, del conocimiento del ministerio público lo que significa que si son realizados por otra persona, no constituyen querrela.

El tercer elemento está referido a la situación de que se debe hacer la narración de hechos ante el órgano destinado para ello, por las mismas razones expuestas en lo relativo a la querrela.

Por último, debe hacerse presente el interés del sujeto pasivo de que se castigue al activo, por la comisión del mismo.

c).- La Excitativa.

Otro requisito de procedibilidad que se puede definir como la petición que hace el representante de

un país extranjero para que se proceda penalmente en --  
contra de quien ha ofendido o proferido injurias al go-  
bierno que representa o a sus agentes diplomáticos. - -  
(Art. 360 fracc. II del Código Penal para el Distrito -  
Federal).

Atendiendo a la personalidad internacional --  
del Estado, se ha establecido para estos casos, que sean  
los agentes diplomáticos quienes manifiesten su voluntad  
para que se persiga el delito.

El procedimiento para llevar a cabo la excita-  
tiva no está previsto en el Código de Procedimientos Pe-  
nales en materia Federal, pero en la práctica, el Emba-  
jador o el agente del gobierno ofendido puede solicitar  
al Ministerio Público Federal se avoque a la investiga-  
ción y persecución de los hechos. También es factible-  
que, a solicitud del interesado, sea la Secretaría de -  
Relaciones Exteriores la que haga la excitativa ante la  
Procuraduría General de la República. Esto último en--  
cuentra justificación de los principios de Derecho Con-  
suetudinario Internacional; fué previsto en el Art. 29-  
de la Convención de Viena, sobre las Relaciones Diplomá-  
ticas, de fecha 18 de Abril de 1961, que a la letra di-

ce: "La persona del agente diplomático es inviolable. - No puede ser objeto de ninguna forma de detención o - - arresto. El Estado receptor le tratará con el debido - respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para im- pedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad".

d) La Autorización.

Es la anuencia manifiestada por organismos o autoridades competentes, en los casos expresamente previstos por la Ley, para la prosecución de la acción penal.

Atendiendo a la cualidad o especial situación del supuesto sujeto activo del delito, es necesario llenar ese requisito para proceder en su contra, pero es - evidente que no lo será para que se inicie la prepara- ción de la acción penal, aunque sí para proseguirla; tal es el caso de el desafuero de los diputados, del permiso del superior para proceder en contra de un juez, un agente del Ministerio Público, un tesorero, etc.

**CAPITULO CUARTO.**

**EL CONTROL EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.**

- 1).- Control Administrativo o interno.**
- 2).- Criterio de la Suprema Corte de Justicia.**

## EL CONTROL EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

### 1).- Control Administrativo o Interno.

Antes de hablar del ejercicio de la acción penal y de su objeto, será necesario que se precise lo -- que ha de entenderse por acción penal.

Por principio, la acción no es más que el derecho o la facultad que nos asiste, conforme al Artículo 17 Constitucional, de acudir ante el órgano jurisdiccional y pedirle que intervenga, a efecto de que, dando -- aplicación a la ley, haga respetar o valer el derecho -- de orden privado que nos corresponde, atendiendo a determinada situación de hecho y cuyo derecho nos es negado o desconocido por la parte contraria.

Aunque así es como actualmente se entiende la acción, su concepto ha tenido una lenta y larga evolución en el devenir de los siglos, tanto en Derecho Civil como en Derecho Penal. En cuanto al primero, debieron transcurrir muchos años antes de que los juristas -- distinguieran el derecho privado de orden privado que -- asiste a cada una de las partes, del derecho de órden -- público que las faculta para acudir ante el órgano jurisdiccional en demanda de justicia, en cuanto al segundo,

también hubo de pasar mucho tiempo para que fuera considerado como público, o social, el derecho de pedir al juez la imposición de una pena al transgresor de la ley.

Ya precisado o definido este concepto fundamental, las opiniones de los tratadistas se disolvieron en varias corrientes, tratando de establecer:

- a).- La naturaleza de la acción.
- b).- La dirección en el ejercicio de la acción penal, y
- c).- El contenido mismo de la acción.

Respecto de a).- Couture entiende la acción - "Como la facultad jurídica de promover la actividad judicial, es decir, como un poder o facultad frente al Estado, en busca de la aplicación de la ley. Y agrega, - el derecho sin la acción, carecería de protección".

También se ha dicho que la acción no es sino - el medio idóneo que la ley establece para provocar la - intervención del Estado en los conflictos jurídicos, ya que la actividad jurisdiccional se tiene que poner en - movimiento mediante el ejercicio de la acción, ya sea - porque los particulares la promueven o porque el Ministerio Público la ejercite.

Alzina ha definido la acción diciendo que "es

la facultad de una persona para requerir la intervención del Estado a efecto de tutelar una situación jurídica material".

Otros tratadistas simplemente la han considerado, a la acción, como el derecho a la jurisdicción.

Florian la considera "como el poder jurídico de excitar y promover el ejercicio de la jurisdicción".

La acción es el elemento fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial. Es la condición "sine qua non" en el ejercicio de la jurisdicción. Sin el previo ejercicio de la acción, ningún juez, nunca y bajo ninguna circunstancia podrá intervenir, pues carecerá de facultades para actuar y de potestad o de derecho para resolver.

Referente a b).- Hay quienes piensan que el ejercicio de la acción penal va dirigido en contra de la parte contraria para obligarla al cumplimiento de la prestación exigida. Es así como se oye en los Tribunales hablar del juicio ejecutivo mercantil seguido por fulano en contra de mengano, de la causa instruída en contra de tal o cual persona. Sin embargo, contrariamente, los procesalistas estiman que la acción no se ejerci

ta en contra del demandado, como sujeto pasivo del procedimiento, o en contra del acusado, sino en contra del Estado, representado por el Juez, para provocar el ejercicio de la jurisdicción y una pronta impartición de justicia.

La acción como derecho público que es, se dirige hacia el juez, aun cuando mediante ella se este haciendo valer un derecho de orden privado, en contra de persona determinada, para obligarla al cumplimiento de la prestación reclamada.

Respecto a c).- La escuela clásica del derecho en su afán de profundizar en el contenido de la acción, pretendió condicionar o limitar el ejercicio de la acción a la satisfacción de determinados requisitos; es así como nace el Artículo Primero de nuestro Código de Procedimientos Civiles que previene que el ejercicio de las acciones requiere o está supeditado a la existencia de un derecho, a la necesidad de declarar, de preservar o de constituir un derecho, a la capacidad para el ejercicio de la acción y al interés en el actor para deducir la acción.

Frente a esta enseñanza, se eleva el Artículo-

17 Constitucional, que lisa y llanamente dispone que -- "los tribunales estarán expeditos para administrar justicia. en los plazos y términos que fije la ley". Constitucionalmente la facultad o el derecho de acudir ante los tribunales en demanda de justicia, no está condicionada, ni requiere de satisfacción previa de requisito alguno.

En el órden penal, el ejercicio de la acción, constitucionalmente, está condicionado por la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, más la satisfacción de los requisitos de procedibilidad.

#### Acción Penal.

Leone dice "por su particular función y sus particulares aspectos, la acción penal representa una primera visión empírica como actividad de un órgano del estado, encaminada a obtener una decisión del juez penal en relación a un hecho que constituye delito y que se supone cometido por alguien".

Sabatini define la acción penal diciendo que es "el poder jurídico de provocar la intervención y la decisión del juez acerca de una imputación de delito y-

de todas las demás situaciones que se determinan en el proceso".

Manzini considera que la acción penal "es la actividad procesal del Ministerio Público, dirigida a obtener del juez una decisión en mérito a la pretensión punitiva del Estado, proveniente de un delito".

Por su importancia e infinidad de consecuencias procesales, se hace necesario puntualizar algunas de las características de la acción penal.

a).- Indiscutible e incuestionablemente, la acción penal pertenece a la sociedad, ofendida por el delito, pero su ejercicio corresponde de manera exclusiva al Ministerio Público, con exclusión de cualquier otra autoridad o persona física o moral. El monopolio que ejerce el Ministerio Público, respecto de una acción que no le pertenece, pues es de la sociedad, ha sido largamente censurado porque se carece de recurso para obligarlo a ejercitar la acción penal, en aquellos casos en que su negativa al ejercicio de tal acción es contraria a derecho.

b).- La acción penal es discrecional, es decir, no está sujeta a que discrecionalmente el Ministe-

rio Público la ejerza o no. Una vez satisfechos los requisitos de procedibilidad, comprobado el cuerpo del delito y existiendo elementos suficientes para presumir la responsabilidad penal, el Ministerio Público no está facultado para abstenerse de ejercitar la acción, ni -- por razones de carácter político o administrativo, ni -- por cuestiones de conveniencia, ni de ninguna otra índole. La acción penal no es propiedad del Ministerio Público, sino de la sociedad y por tanto no puede disponer de ella a su antojo o capricho.

c).- La acción penal es irrevocable, en principio.

Dicho de otra manera: Una vez que el Ministerio Público ha ejercitado la acción penal, no está facultado para desistirse de ella. Podrá pedir, si el caso así lo impone, que el acusado sea puesto en libertad, pero no desistirse de la acción penal que hubiera intentado.

Tampoco podrá permitir que el ejercicio de la acción penal se interrumpa o se suspenda, fuera de los casos previstos en la ley de manera expresa, por ello tendrá que estar pendiente de la actividad proce-

sal y darle el impulso necesario para que el expediente no quede inactivo.

d).- La acción penal es pública, porque tiene a satisfacer un interés público o colectivo, porque pertenece a la sociedad a quien defiende y protege, porque son públicos su fin y su objeto, porque es público el derecho que la rige y porque es público también el órgano que la ejercita.

e).- La acción penal es única e indivisible. En tanto que en el Derecho Civil hay acciones reales, personales, de estado civil, contractuales y de muchos ordenes más, la acción penal es única, así se trate de delitos contra el Estado o en contra de las personas. Expresa o representa el derecho de la sociedad para pedir el castigo de aquellos que con el delito, rompen la paz y la seguridad públicas.

Objeto de la acción penal.

El artículo segundo del Código del Procedimientos Penales para el Distrito Federal dice que el ejercicio de la acción penal tiene por objeto:

I.- Pedir la aplicación de las sanciones es-

establecidas en las leyes penales;

II.- Pedir la libertad de los procesados, en forma y términos que previene la ley;

III.- Pedir la reparación del daño en los -- términos especificados en el Código Penal.

La fracción primera contiene una disposición lógica y congruente de la doctrina; pedir la aplicación de las sanciones establecidas por las leyes penales, es to no necesita un mayor comentario.

En cambio, la fracción segunda expresa algo inconcebible como lo es que el ejercicio de la acción penal tenga por objeto pedir la libertad de los procesados. Se entiende que la ley que permite al Ministerio Público reparar su propios errores, es buena en principio; pero suponer que pedir la libertad de un acusado es objeto en el ejercicio de la acción penal, es un -- error de técnica jurídica, y por lo tanto, esta segunda fracción no debió haber sido incluida en este precepto.

Adviertase además que esta segunda fracción-faculta al Ministerio Público para pedir la libertad de los acusados, en la forma y términos prevenidos por la ley, pero no lo autoriza para desistirse del ejercicio-

de la acción penal. Ya anteriormente señalé que la acción penal es irrevocable y respecto de ella no es concebible el desistimiento; al respecto baste recordar el Artículo sexto del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que dice:

El Ministerio Público pedirá al juez la aplicación de la sanción correspondiente al caso concreto de que se trata, o la libertad del procesado, sea porque el delito no haya existido, sea porque existiendo no sea imputable al procesado, o porque exista en favor de éste alguna de las circunstancias excluyentes de responsabilidad a que se refiere el Capítulo IV, Título I, Libro Primero del Código Penal, o en los casos de amnistía, prescripción y perdón o consentimiento del ofendido.

La fracción III está relacionada con los Artículos 29, 30 y 31 del Código Penal, en los que se establece que la reparación del daño que debe ser hecha por el delincuente, tiene el carácter de pena pública; que la reparación de daño comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito y la indemnización del daño material y moral causado a la víctima o a su fami-

lia; que la reparación del daño será fijada por los jueces de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso y atendiendo a la capacidad económica del obligado a pagarla.

Aún cuando el tema de la reparación del daño no corresponde a Derecho Procesal, sino al Penal, pues dentro de él habrá de ser planteada la discusión tendiente a determinar a quien pertenece la acción privada que nace del delito y apreciar el derecho o la facultad con que el Estado se haya apropiado del derecho de la victima a la reparación del daño, conviene insistir, que la tendencia actual de considerar a la reparación del daño como parte integrante de la pena pública, ha sido hasta ahora, una medida contraria a la justicia que le debe ser hecha a la víctima del delito.

El Ministerio Público ejerce el monopolio de la acción penal, tanto en lo que hace a la pena pública imponible por el delito, como en lo relativo a la reparación del daño y cuyo monopolio ha sido larga y severamente censurado, ya que si el Ministerio Público se niega a ejercer la acción penal, aún en el supuesto de que su negativa sea contraria a derecho, no habrá recurso alguno en su contra, ni manera de obligarlo al cumpli-

miento de sus obligaciones. Por otra parte, como la acción en la reparación del daño es subsidiaria o tiene carácter secundario respecto de la acción penal para pedir la imposición de la pena pública, si ésta acción no es ejercitada, aquella no podrá hacerse valer ante ninguna autoridad.

Esta situación severa, extremista y rígida, ha conducido a pensar en la conveniencia de que, bajo ciertas condiciones y únicamente para cierto tipo de delitos, se permita a los particulares el ejercicio de la acción penal y en la conveniencia no menos, de que éstos tengan acción, ante los jueces del orden civil para demandar la reparación del daño en los casos en que el Ministerio Público se niega a ejercitar la acción penal. Hay naciones en que el Ministerio Público ha perdido su inflexibilidad original, al ser concedida la acción popular para exigir la imposición de las penas o la reparación del daño en los casos en que el Ministerio Público se niega a ejercitar la acción que por ley debe hacer valer ante la comisión del delito.

Frente a los términos tan categóricos y definitivos como los de nuestro Artículo 21 Constitucional,

ninguna situación intermedia o de transacción puede ser admitida, aún en el supuesto de que la negativa al ejercicio de la acción penal, sea notoriamente contraria a derecho.

La acción penal no es propiedad del Ministerio Público, sino de la sociedad, de quien ese ministerio es representante. Consecuentemente, el Ministerio Público no puede disponer a su arbitrio de aquella acción, ni manejarla según sus singulares conveniencias.

En nuestro sistema jurídico, no existen verdaderos medios de control para estos casos, como en otros países, en donde se ha establecido el concurso subsidiario de los particulares, la injerencia de los sindicatos o la intervención señalada por el Código Francés al Tribunal de Apelación (para intervenir de oficio), supliendo al Ministerio Público cuando éste manifieste inactividad o falta de interés; la única vía que se puede intentar es la de acudir en queja al Procurador, pero si éste insistiera en apoyar un acto arbitrario, nada se remediaría.

Se ha discutido insistentemente en la posibilidad de acudir al Juicio de Amparo y, entre otros argu

mentos, se ha dicho que es improcedente ya que no existe precepto constitucional que establezca como garantía la persecución de los delitos. )

Esto es un sofisma: El Juicio de Amparo no debe entenderse como una institución creada únicamente para la petición de intereses privados, sino por el contrario, para mantener el imperio del orden jurídico - frente a todo acto arbitrario de quien detenta el poder.

Ignacio Burgoa señala: "El juicio de Amparo es una institución que tiene como finalidad proteger el orden establecido por la Constitución frente a la actuación autoritaria que lo quebrante en perjuicio de todo sujeto que esté colocado en la situación de gobernado".

El sistema adoptado en México, es como el de Italia, el Control Interno, significando esto que es el titular de dicha facultad el único que puede decidir -- tras escuchar a sus auxiliares, si se ejercitó o no la acción penal, por lo que diversos autores han señalado que tal situación constituye una monstruosidad jurídica, ya que de tal suerte en manos de un funcionario puede quedar el interés público de la sociedad, en tanto él decide si se ejercita o no la acción penal.

2).- Criterio de la Suprema Corte de Justicia.

Se ha dicho por la misma jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que al no ejercitarse la acción penal por parte del Ministerio Público, se lesionan derechos sociales y no individuales y por lo mismo lo -- que procede es un juicio de responsabilidades, pero no -- debe acudir al Amparo, ya que inclusive la reparación del daño puede solicitarse por la vía civil.

Los partidarios de la procedencia del Juicio de Amparo, replican de esta manera, diciendo: Si bien -- es cierto que sólo el Ministerio Público puede ejercitar la acción penal, también lo es que dicho ejercicio o su abstención no pueden ser arbitrarios, ni escapar al control de la justicia federal, de modo que no podría incurrir si se tratase de actos de otras autoridades en el -- ámbito de funciones que también les han sido confiadas; -- el no ejercicio de la acción penal vulnera derechos individuales a la reparación del daño, que no quedarían salvaguardados a través del juicio de responsabilidades; no existe el peligro de inquisitoriedad en el procedimiento ya que el tribunal de amparo no conocerá en ningún caso -- del proceso penal correspondiente a la jurisdicción ci-

vil llega deformada la pretensión reparadora del perjudicado por el delito, quien sufre agravio definitivo e irreparable por la falta de ejercicio de la acción penal, más aún, los Artículo 539 del Código del Distrito Federal y 489 del Código Federal permiten considerar -- que solo se puede acudir ante los tribunales civiles -- cuando no se ha promovido el incidente de responsabilidad civil en el proceso penal, y después de que se ha fallado en éste al tiempo de la resolución del no ejercicio de la acción penal, el ministerio público actúa -- como autoridad y no como parte, ya que aún no se ha iniciado el proceso, el particular manejaría la acción pública, bajo el pretexto de custodiar su interés a la reparación del daño, ya que ésta tiene carácter de pena pública y es objeto, por tanto, de la acción penal y no de una acción civil confiada al ofendido; se debe entender que los actos autoritarios del ministerio público -- son susceptibles de control por la vía del amparo, tales actos son aquellos que tienen validez sin necesidad de sanción judicial y que no pueden ser desatendidos por el órgano jurisdiccional, esto es, los actos de la averiguación previa, la determinación sobre el ejercicio de la acción penal, el desistimiento de la acción y la for-

mulación de conclusiones no acusatorias; solo los actos de soberanía están exentos de control, y el ministerio público no es un órgano directo de soberanía; y los artículos 16, 19 y 21 Constitucionales contienen, implícitamente, el derecho del ofendido a reclamar la consignación del inculpado para obtener, por medio del proceso penal, la reparación del daño.

b).- Criterio de la Suprema Corte de Justicia.

En seguida citaré algunas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia, respecto a la controversia enunciada anteriormente:

"Cuando se ejercita la acción penal o se niega a ejercitarla el ministerio público, es parte en un proceso y contra sus actos es improcedente el amparo. Las facultades del ministerio público no son discrecionales, debe obrar de modo justificado y no arbitrario (tesis 190). La acción penal no está comprendida en el patrimonio de los particulares ni constituye un derecho privado de los mismos; no cabe obligar al ejercicio de la acción penal por medio del amparo, pues en tal caso dicho ejercicio quedaría al arbitrio de los tribunales de la federación (Quinta época, Tomo XXXIV, pag. 1180.-

Zárate Ignacio G. Idem, Tomo XXXIV, pag. 2593, Compañía Mexicana de Garantías, S.A.; Idem Tomo C. pag. 1010, -- 8285/84. Idem, Tomo LXXII, pag. 379. Gutierrez Anselmo, Idem. Tomo CII, 3934/46. pag. 898.

El ministerio público actúa como autoridad durante la averiguación previa, y contra sus actos procede el amparo. A partir del ejercicio de la acción penal: sus actos son de parte procesal y no dan lugar al amparo (Sexta Epoca, Segunda Parte, Volúmen II. pag. 97. A.D. 1988/56. José Márquez Muñoz).

Al ejercitar la acción penal, el ministerio público obra como parte en el proceso, no como autoridad, porque su acto no es unilateral, imperativo ni coercitivo, y no es reclamable en el juicio extraordinario de amparo (Informe 1970, Colegiado del Octavo Circuito, R. 573/69. José Echeverría Vázquez.)

No es procedente el amparo contra la consignación de la averiguación previa que hace un funcionario del ministerio público a otro miembro de dicha representación social, porque no se causa agravio a quien figura como indiciado (Informe 1970, Colegiado del Octavo Circuito, R. 573/69, José Echeverría Vázquez).

Procede el amparo para que se integre la ave  
riguación previa, sin que ello implique el ejercicio --  
forzoso de la acción penal (Informe 1975, Colegiado del  
Octavo Circuito. R. 404/75. Marta Elena Orduña de de la  
Peña). Es improcedente el amparo contra la negativa del  
Ministerio público a ejercitar la acción penal, pues --  
aquí aquél actúa como parte, no como autoridad (Informe  
1975, Colegiado del Decimo Circuito. R. 476 974, Miguel  
Bolaños Gordillo).

**CAPITULO QUINTO.**

**CONCLUSIONES.**

CONCLUSIONES.

- 1.- En la generalidad de los países con influencia jurídica de Francia y España, la institución del Ministerio Público adquiere características similares en virtud de derivar, en principio, de la filosofía de esos países.
- 2.- El Ministerio Público en nuestro país, a partir de 1917 con la Iniciativa del Presidente Venustiano Carranza, se aparta substancialmente de esa influencia para adquirir características propias.
- 3.- El ejercicio de la acción penal queda reservado con exclusividad al Ministerio Público, como se desprende de la Constitución y de los Códigos de Procedimientos de los diversos estados.
- 4.- Si partimos del Principio de Igualdad entre las partes, resulta incongruente que el Ministerio Público pueda presentar conclusiones inacusatorias, sin que la parte contraria pueda utilizar un recurso que obligue a éste a hacerlo, dejando el resultado del conflicto de intereses a criterio de un juez.
- 5.- El Ministerio Público, en todos los casos, debe po-

ner a disposición del juez al detenido, solicitando su castigo o su libertad, a efecto de garantizar la resolución judicial.

- 6.- Se debe de señalar al Ministerio Público un término de 72 horas, igual al que tiene el juez, para resolver la situación de un inculpado, para evitar que se establezca una situación jurídica irregular y se prive sin motivo a los individuos de su libertad -- personal.
- 7.- En los casos en que no se ejercita la acción penal, el ofendido debe contar con un recurso a efecto de que sea valorada su posición por un órgano distinto al Ministerio Público, a fin de que en su oportunidad, decida si se ejercita o no la acción penal.
- 8.- El control del Ministerio Público en México es eminentemente interno, dejándole al Procurador la decisión de si un órgano judicial debe conocer o no de los hechos presumiblemente delictuosos.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acero Julio  
El Procedimiento Penal  
Editorial Cajiga, México, 7a. Edición.
- 2.- Aguilar y Maya José  
El Procedimiento Federal en el nuevo régimen.  
Editorial Polis, México, 1942.
- 3.- Arilla Baz Fernando.  
El Procedimiento Penal en México.  
Editores Unidos Mexicanos, México, 4a. Edición, 1973
- 4.- Colín Sánchez Guillermo  
Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.  
Editorial Porrúa, México, 4a. Edición.
- 5.- Franco Sodi Carlos.  
El Procedimiento Penal Mexicano.  
Editorial Porrúa, México, 4a. Edición.
- 6.- García Ramírez Sergio.  
Derecho Procesal Penal  
Editorial Porrúa, México, 2a. Edición. 1977
- 7.- González Blanco Alberto.  
El Procedimiento Penal.  
Editorial Porrúa, México, 1975
- 8.- González Bustamante Juan José.  
Principios de Derecho Procesal Mexicano.  
Editorial Porrúa, México, 6a. Edición. 1975.
- 9.- Oronóz Santana Carlos M.  
Manual de Derecho Procesal Penal.  
Costa-Amic Editores, Méxcio, 1979
- 10.- Pallares Eduardo  
Derecho Procesal Civil.  
Editorial Porrúa, México, 1975

- 11.- De Piña Rafael.  
Diccionario de Derecho.  
Editorial Porrúa, México, 1975
- 12.- Rivera Silva Manuel.  
El Procedimiento Penal.  
Editorial Porrúa, México, 7a. Edición.

LEGISLACION CONSULTADA.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Código Penal para el Distrito Federal.
- 3.- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
- 4.- Código Federal de Procedimientos Penales.
- 5.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- 6.- Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.
- 7.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.
- 8.- La Misión Constitucional del Procurador, Prólogo.
- 9.- Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.