



60
2 Sem.

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

AREA DE DERECHO

LA LIMITACION DEL MINISTERIO PUBLICO DEL
FUERO COMUN COMO AUTORIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

Abraham Jandete Pérez

1984



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

	pág.
PROLOGO	1
CAPITULO PRIMERO: INTRODUCCION.	3
CAPITULO SEGUNDO: ANTECEDENTES.	5
1.- Antecedentes extranjeros.	
2.- El Ministerio Público en México.	
3.- La Constitución de 1917.	
CAPITULO TERCERO: NATURALEZA JURIDICA.	16
1.- La averiguación previa.	
2.- Requisitos legales.	
3.- Su importancia en el proceso penal.	
CAPITULO CUARTO: DIVERSAS LIMITACIONES DEL MINISTERIO -- PUBLICO DEL FUERO COMUN COMO AUTORIDAD..	27
1.- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justi-- cia del Distrito Federal.	
2.- La sociedad.	
3.- El personal del Ministerio Público.	
CAPITULO QUINTO: LA SUBJETIVIDAD DE LA LIMITACION.. . . .	56
1.- Su anticonstitucionalidad.	
2.- La desvirtualización del Ministerio Público como -- autoridad.	

3.- Retraso del ejercicio de la acción penal.

CONCLUSIONES: 69

BIBLIOGRAFIA: 72

P R O L O G O

El ser estudiante universitario significa una gran responsabilidad y además un compromiso con nuestra sociedad, la cual se sacrifica con el firme propósito de formar los intelectuales que en su momento oportuno tendrán en sus manos el destino de la patria.

Como integrante de la población estudiantil de nuestra casa de estudios " Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón" puedo manifestar que ha sido un sueño en pisar las aulas, en virtud de las condiciones económicas de mi gente y a estas alturas es casi una realidad verme formado como un profesionista.

Fué un honor y una satisfacción haber sido integrante de la generación fundadora de nuestra querida institución educativa.

Al inicio de la profesión es de pensarse que los nuevos -- Licenciados en Derecho nos vamos a enfrentar a las dificultades -- propias de la carrera, pero con esfuerzo, dedicación y entusiasmo podemos ser útiles a la sociedad.

A la universidad con sencillez y humildad le puedo decir: -- gracias por la oportunidad que me brindó para pertenecer a su -- población; A mis profesores me queda agradecer con respeto y -- admiración su dedicación y esfuerzo que demostraron siempre en -- sus clases; A mis compañeros me resta decirles que continuemos -- estudiando y trabajando para lograr nuestra máxima realización -- como profesionistas y cumplir así con el compromiso adquirido --

con la universidad y la sociedad.

La presente tesis no representa ninguna novedad quiza, - - pero si un esfuerzo personal de estudio e investigación, principalmente en las agencias investigadoras del Ministerio Público, en esta ciudad de México.

VERANO DE 1984

ABRAHAM JANDETE PEREZ

CAPITULO PRIMERO
I N T R O D U C C I O N

Desde las primeras clases, cuando se nos menciona por primera vez la palabra Ministerio Público y al avocarnos poco a poco a su estudio, nos sorprendemos por sus características que lo distinguen de las demás instituciones creadas en nuestro derecho.

Como es conocido por todos, la Institución del Ministerio Público también ha sido de gran discusión por parte de la doctrina y los autores en forma particular emiten su definición sobre las características, facultades y atribuciones de la citada Institución.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace del Ministerio Público una Institución, confiando en él la titularidad de la persecución de los delitos.

Es frecuente que la Institución del Ministerio Público se asocie exclusivamente a los problemas circunscriptos al Derecho Penal, pero su actividad va más allá y lo encontramos desempeñando importante labor en materia Civil, Familiar, El Juicio Constitucional y como consejero, auxiliar y representante legal del Ejecutivo.

Ahora bien, de acuerdo a la organización política que existe en nuestro país y además al tipo de delito cometido, lugar y circunstancias del mismo, podemos decir también que existen: el Ministerio Público Federal, el Ministerio Público del Distrito -

Federal, el Ministerio Público Militar y el Ministerio Público del Fuero Común, para cada una de las entidades federativas; - quienes a su vez se organizan de acuerdo con los lineamientos de la Ley Orgánica respectiva.

El Ministerio Público es una Institución dependiente del Estado (poder ejecutivo) que actúa en representación del -- interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes.

En la presente tesis exclusivamente pretendo hacer notar la importancia jurídica que existe en el Distrito Federal al - hablar del Ministerio Público como autoridad dentro de la - -- Averiguación Previa y sobre todo de sus limitaciones existentes.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES

1.- Antecedentes extranjeros. 2.- El Ministerio Público en México. 3.- La Constitución de 1917.

1.- La Institución nació en Francia, con los Procureurs du Roi de la monarquía francesa del siglo XIV, instituidos " pour la defencé des intérés du prince et de L' Etat", disciplinado y encuadrado en cuerpo completo con las ordenanzas de 1522, - - 1523 y de 1586. En Procurador del rey se encargaba del procedimiento, y el abogado del rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y los erige en una "bella magistratura". Durante la monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo ante el poder judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes.

La revolución francesa hace cambios en la Institución, - - desmembrándola en Commissaires du Roi encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y accusateurs publics, que sostenían la acusación en el debate. La tradición de la monarquía le devuelve la unidad con la ley de 22 frimario, año VIII (13 de Diciembre de 1799), tradición que será continuada por la - - organización imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el -- Ministerio Público organizado jerárquicamente bajo la dependencia del poder ejecutivo, recibe por la ley de 20 de Abril de -- 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a -- todos los Estados de Europa.

Por lo que ve a la Institución en España que también tuvo influencia en el derecho patrio, las Leyes de Recopilación, -- expedidas por Felipe II en 1576, reglamentan las funciones de los procuradores fiscales que acusaban cuando no lo hacía un -- acusador privado. Reglamenta sus funciones Felipe V influencia do por el estatuto francés, pero la reforma es fuertemente --- atacada y acaba por ser anulada. (1)

2.- EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.- España, que impuso - en el México colonial su legislación, estableció su organiza--- ción por lo que respecta al Ministerio Público. La Recopilación de Indias, en la ley dada el 5 de Octubre de 1626 y 1632, orde- naba:" es nuestra merced y voluntad que en cada una de las rea- les audiencias de Lima y México haya dos fiscales; Que el más - antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo crimi- nal".

Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el régi- men Constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes - - correspondía fijar el número de Magistrados que habían de compo- ner el Tribunal Supremo (hoy suprema corte), y las audiencias_ de la Península y de Ultramar; Lo que realizó el decreto de -- 9 de Octubre de 1812, que ordenaba que en la audiencia de Méxi- co hubiera dos fiscales. Esta audiencia, en el año de 1822, -- estaba reducida en México a dos Magistrados propietarios y a un fiscal, que el Congreso de esa época confirmó por decreto de 22 de Febrero de 1822.

Nacido México a la vida independiente, siguió sin embargo_ rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía - el citado decreto de 9 de Octubre de 1812, ya que el tratado de Córdova se declaró que las leyes vigentes continuarían rigien-- do en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes Mexicanas conformaban la Constitución del Estado.

La Constitución de 1824 estableció el Ministerio Fiscal en

la Suprema Corte (art. 124), equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles. También establece fiscales en los Tribunales de Circuito (art. 140), sin determinar expresamente respecto de los Juzgados (arts. 143 y 144).

La Ley de 14 de Febrero de 1826 reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y en los conflictos de Jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia; Haciendo por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles.

El decreto de 20 de Mayo de 1826 es el que más pormenorizadamente habla del Ministerio Fiscal, si bien nada dice de los Agentes. La Ley de 22 de Mayo de 1834 menciona la existencia de un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito, nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones.

Las Siete Leyes de 1836 establecen el sistema centralista en México, y en la ley del 23 de Mayo de 1837 se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un Fiscal cada uno de ellos.

La Ley Larrea dictada el 6 de Diciembre de 1853, bajo el régimen de ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANA, organiza el Ministerio Fiscal como Institución que hace emanar del Poder Ejecutivo. El Fiscal en esta ley aunque no tenga el carácter de parte, debe --

ser oído siempre que hubiere duda y oscuridad sobre el genuino sentido de la ley. Se crea un Procurador General que representa los intereses del Gobierno, y que tiene una amplísima -- misión.

El 23 de Noviembre de 1855, JUAN ALVAREZ da una ley aprobada posteriormente por IGNACIO COMONFORT, que establecía que los promotores fiscales no podían ser recusados, y se les colocaba en la Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito, y más tarde se les extendió, por decreto de 25 de Abril de 1856, a los Juzgados de Distrito.

El 15 de Junio de 1869, expide BENITO JUAREZ la Ley de -- Jurados. En ella se establecen tres Procuradores a los que por primera vez se les llama representantes del Ministerio Público.

No constituyen una organización, eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil. Se promulga el primer Código de Procedimientos Penales el 15 de Septiembre de 1880 en el que se establece una organización completa del -- Ministerio Público, asignándole como función la de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes -- ramas, sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal -- (arts. 276 y 654 fracción I).

El segundo Código de Procedimientos Penales del 22 de -- Mayo de 1894, mejora la Institución del Ministerio Público, -- ampliando su intervención en el proceso. Lo establece con las

características y finalidades del Ministerio Público francés:-- como miembro de la Policía Judicial y mero auxiliar de la -- administración de justicia.

El 30 de Junio de 1891 se publicó un reglamento del Ministerio Público, pero no es sino hasta el año de 1903 en que el General PORFIRIO DIAZ expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la admi--nistración de justicia, sino como parte en el juicio intervi--niendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular.

Se le establece como una Institución a cuya cabeza esta - el Procurador de justicia. (2)

3.- LA CONSTITUCION DE 1917.- Terminada la revolución se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Se discutieron en su seno ampliamente los artículos 21 y 102 Constitucionales que se refieren al Ministerio Público. En el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe, VENUSTIANO CARRANZA al tratar ese punto, explica cómo la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada "confesión con cargos", estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fué creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al Juez la facultad de Policía Judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos.

La comisión que presentó el dictamen sobre el artículo 21 del proyecto estaba formada por los señores diputados FRANCISCO J. MUGICA, ALBERTO ROMAN, LUIS G. MONZON, ENRIQUE RECIO y ENRIQUE COLUNGA.

Puesto a discusión el artículo 21, como lo proponía la comisión dictaminadora, surgieron polémicas en las que intervinieron los diputados MUGICA, RIVERA CABRERA, MACHORRO NARVAEZ, MACIAS, COLUNGA, IBARRA, MERCADO, JARA, SILVA HERRERA y EPIMEGNIO MARTINEZ. Es de hacer notar sobre todas las demás, la opinión de JOSE N. MACIAS que llamó la atención sobre que tal y como estaba redactado el artículo traicionaba el pensamiento de VENUSTIANO CARRANZA, pues se dejaba la persecución de los

delitos en manos de la autoridad administrativa y sólo bajo --
la vigilancia del Ministerio Público. Ello obligó el retiro --
del artículo, por la propia comisión para modificarlo.

En una nueva sesión se presentó un proyecto reformado por
la comisión, además del voto particular que expresaba las --
ideas del diputado ENRIQUE COLUNGA. Pronto se comprometieron --
las excelencias de la redacción propuesta por el diputado --
COLUNGA, acabando la asamblea por aceptarla, siendo ésta la --
actualmente que conserva el citado artículo Constitucional.

Creemos que el acabado del artículo 21 Constitucional es
muy completo, y conforme a la más avanzada doctrina, y que --
sólo absurdas interpretaciones que de él se han hecho han colo_
cado al Ministerio Público en un lugar que, a los primeros que
ha llegado a sorprender, es a los propios Constituyentes, que
no soñaron jamás en el inverosímil "crecimiento teratológico"--
que se le iba a dar a la Institución, creando un órgano Hiper-
trofiado que amenaza a la categoría de un monstruoso poder.

En 1919 se expide una nueva Ley Orgánica del Ministerio --
Público para el Distrito y Territorios Federales que trata de
poner a tono con las nuevas tendencias de la Constitución de --
1917 a la Institución, estableciéndola como única depositaria_
de la acción penal. Sin embargo, en la práctica esto no se --
logró, y siguió imperando el antiguo sistema con el que quiso_
terminar la Constitución de 1917. (3)

El Licenciado PAULINO MACHORRO NARVAEZ, diputado Constituyente y antiguo profesor de Derecho Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, consideraba al Ministerio Público como una autoridad administrativa, y para fundamentar su afirmación decía: " Es muy útil recordar la insistencia con que todos los que tomaron parte en los debates sobre el artículo 21 Constitucional, decían que la persecución de los delitos, naturalmente en el sentido que se pretendía dar al artículo, correspondía a la autoridad administrativa. Por tanto el Ministerio Público en su función de recoger pruebas quedaba sujeto a todas las limitaciones que a las autoridades administrativas impone la Constitución y no podría en forma alguna restringir las Garantías Individuales sino cuando obtuviera orden judicial". Así mismo agrega: " -- conquistada por el Ministerio Público su completa autonomía -- respecto del Poder Judicial, queda lisa y llanamente autoridad administrativa; Sujeta a todas las restricciones Constitucionales que solamente seden ante el mandato Judicial". (4)

Las razones esgrimidas por el Primer Jefe del Ejército -- Constitucionalista, en relación con el artículo 21 Constitucional, fueron las siguientes:

" Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, han adoptado la Institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal por que la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo 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 honor de la familia, 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 responsabilidad 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, que -- ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público con la policía -- judicial represiva a su disposición, quitará a los Presidentes

Municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy -- han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas_ y sin más méritos que su criterio particular.

Con la Institución del Ministerio Público, tal como se -- propone, la libertad individual quedará asegurada; Porque según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la -- autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en términos_ y con requisitos que el mismo artículo exige."

Esta exposición de motivos en forma clara y precisa señala las corruptelas y el ambiente que en este ramo imperaba en -- todos los ambitos del país, no tan sólo en las ciudades sino -- fundamentalmente en el campo, para cuyos habitantes era indispensable poner limite definitivo a las autoridades municipales_ en sus abusos, y sobre todo, marcar de manera tajante las atribuciones de una Representación Social, con su actuación, se -- esperó iniciara una etapa completamente nueva en la persecución del delito y el resguardo del orden legal. (5)

- (1) Cfr: V. Castro Juventino: "El Ministerio Público en México" ed. Porrúa, s.a., primera edición, 1976; pág. 23.
- (2) Cfr: V. Castro Juventino: op. cit; págs. 24-25-26.
- (3) Cfr: V. Castro Juventino: op. cit; págs. 26-27-28.
- (4) Cfr: Colín Sánchez Guillermo: "El Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", ed. Porrúa, s.a., cuarta edición, 1977; pág. 94.
- (5) Cfr: Colín Sánchez Guillermo: op. cit; pág. 104.

CAPITULO TERCERO
NATURALEZA JURIDICA

1.- La averiguación previa. 2.- Requisitos legales. 3.- Su importancia en el proceso penal.

1.- El primer periodo del procedimiento penal, como todos conocemos es la averiguación previa; Y la cual se puede resumir en la siguiente forma: Se inicia con la denuncia o querrela y termina cuando el Ministerio Público ejercita acción penal ante el Organo Jurisdiccional, una vez que de acuerdo a su criterio se encuentran reunidos y satisfechos los requisitos que exigen los artículos 14, 16, y 21 Constitucionales, para proceder penalmente en contra del indiciado. Además con fundamento en lo dispuesto por el Código Penal, Código de Procedimientos Penales y también con las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento respectivo.

En esta etapa procedimental es cuando el Ministerio Público tiene la delicada e importante atribución de la persecución de los delitos, por mandato Constitucional.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Diciembre de 1983 y misma que entró en vigor el 11 de Marzo de 1984, señala en su artículo 3º " En la atribución persecutoria de los delitos, al Ministerio Público corresponde:

CAPITULO TERCERO
NATURALEZA JURIDICA

1.- La averiguación previa. 2.- Requisitos legales. 3.- Su importancia en el proceso penal.

1.- El primer periodo del procedimiento penal, como todos conocemos es la averiguación previa; Y la cual se puede resumir en la siguiente forma: Se inicia con la denuncia o querrela y termina cuando el Ministerio Público ejercita acción penal ante el Organo Jurisdiccional, una vez que de acuerdo a su criterio se encuentran reunidos y satisfechos los requisitos que exigen los artículos 14, 16, y 21 Constitucionales, para proceder penalmente en contra del indiciado. Además con fundamento en lo dispuesto por el Código Penal, Código de Procedimientos Penales y también con las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento respectivo.

En esta etapa procedimental es cuando el Ministerio Público tiene la delicada e importante atribución de la persecución de los delitos, por mandato Constitucional.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de Diciembre de 1983 y misma que entró en vigor el 11 de Marzo de 1984, señala en su artículo 3º " En la atribución persecutoria de los delitos, al Ministerio Público corresponde:

A.- En la Averiguación Previa:

I.- Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito;

II.- Investigar delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial y la policía preventiva;

III.- Practicar las diligencias necesarias y allegarse las pruebas que considere pertinentes, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso el ejercicio de la acción penal;

IV.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de parte interesada, cuando esté comprobado en la averiguación previa el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente si se estimare necesario; y

V.- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo. (1)

La averiguación previa es la etapa procedimental en que el Ministerio Público es autoridad. Y como tal, se avoca conforme tenga noticia de la comisión de un delito a su investigación inmediata. No debe de entenderse al Ministerio Público, como la mayoría de la sociedad lo cree, como un verdugo o un funciona--

rio temerario, sino por lo contrario como quien vela por la --
seguridad del interés social y también como quien investiga la --
verdad para poder exigir la aplicación de la ley al Organo - --
Jurisdiccional.

Cuando el Ministerio Público incita al Juez es porque ha -
logrado de acuerdo a las investigaciones realizadas la comproba --
ción del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del --
indiciado.

El cuerpo del delito lo podemos definir de la manera - --
siguiente: Como el conjunto de los elementos materiales que --
constituyen el ilícito.

Como podemos darnos cuenta el Ministerio Público en la - --
Averiguación Previa, aunque parezca temeraria la opinión, se --
convierte en un juzgador, toda vez que al investigar el delito --
su criterio es el que cuenta y de él depende que se ejercite -
o no acción penal en contra del presunto responsable.

La nueva filosofía del Ministerio Público a dado lugar a
que no sólo sea el abogado de la sociedad, sino también sea el
Representante Social, el defensor del presunto responsable, --
esto es, por ejemplo: Cuando en la Agencia del Ministerio Públi --
co se encuentra detenida una persona, a ésta no se le puede --
obligar a declarar si no quiere y el Ministerio Público ante la
circunstancia tiene el deber de nombrarle el defensor de oficio
a efecto de que se encargue de su defensa durante la Indagato--
ría.

La indagatoria podemos decir también que es como un juicio, de valor, aunque sobre hechos concretos y el ejercicio de la acción penal descansa sobre un juicio comprobado.

La teoría mexicana del Ministerio Público es la siguiente:- Es una Institución que representa a la sociedad para su defensa frente a la comisión del delito, defensa que se actualiza solicitando del Juez la aplicación de la ley.

El Ministerio Público defiende a la sociedad, pero dentro de la tendencia defensista que impregna nuestras leyes debe investigar la verdad, es decir, tiene un amplio margen de acción.- No es el Ministerio Público un enemigo a priori del presunto delincuente e incluso dentro de la investigación de la verdad puede descubrir ángulos que favorezcan a ese presunto delincuente; Al Ministerio Público más que nada le interesa conocer la verdad y con ésto lograr la procuración de justicia con amplio sentido humano en beneficio de la sociedad.

La acción viene a ser lo que motiva el proceso, es decir, la fuerza que lo genera.

2.- REQUISITOS LEGALES.- Es evidente que los preceptos legales que regulan la averiguación previa, es nuestro máximo ordenamiento jurídico, en su artículo 14, 16 y 21 Constitucionales; 3º fracción I, 94 del Código de Procedimientos Penales en el Distrito Federal.

El artículo 14 Constitucional dice a la letra lo siguiente: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá de ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

El artículo 16 Constitucional dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, 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 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 aquéllas por -

declaración bajo protesta, de persona digna de fe o por otros -- datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, -- hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómpli-- ces, poniéndolos, sin demora, a la disposición de la autoridad -- inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el -- lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que -- se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, -- bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la -- autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la auto-- ridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que -- hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que -- únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al con-- cluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testi-- gos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o , en su -- ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la dili-- gencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domici-- liarias únicamente para cercionarse de que se han cumplido -- los reglamentos sanitarios y de policía; Y exigir la exhibi--- ción de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en -- estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades -- prescritas para los cateos".

El artículo 21 Constitucional menciona lo siguiente: " 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 autori- dad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad adminis- trativa el castigo de las infracciones de los reglamentos guber- nativos 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 fuese jornalero u obrero, no podrá ser cas- tigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana." (2)

Así mismo el artículo 32 fracción I del Código de Procedi- mientos Penales en el Distrito Federal, agrega lo siguiente: "- Dirigir a la policía judicial en la investigación que ésta haga para comprobar el cuerpo del delito, ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cum--- plir dedidamente con su cometido, o practicando él mismo aque-- llas diligencias." (3)

Por último el artículo 94 del Código de Procedimientos -- Penales en vigor dice: " Cuando el delito deje vestigios o prue- bas materiales de su perpetración, el Ministerio Público o el -

agente de la policía judicial lo hará constar en el acta que --
levante, recogiendo los si fuese posible." (4)

Podemos concluir que debe de existir para el ejercicio de la acción penal denuncia o querrela de un hecho determinado que la ley sanciona, la cual debe de estar apoyada por declaración bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que -- hacen probable la responsabilidad del indiciado.

3.- SU IMPORTANCIA EN EL PROCESO PENAL.- Es importante la Averiguación Previa, toda vez que en ella el Ministerio Público, titular de la acción penal, realiza actos con el objetivo de -- buscar la verdad hasta encontrarla sobre un determinado delito, o sea, que es lo que antecede a la consignación ante el Juez.

Para lograr con justicia la investigación del delito el - Ministerio Público realiza un ponderado equilibrio entre los -- límites del derecho y un profundo sentido humano en su aplica-- ción, que permite además de la persecución de los delitos, - -- protección social y seguridad jurídica para los gobernados.

La Institución del Ministerio Público en la etapa indagato_ria se convierte como un genuino representante de la sociedad - para salvaguardarla y protección de sus intereses.

Hablar del Ministerio Público, es comentar que dicha Ins- titución fué concebida para servir y representar de buena fe a la sociedad.

También en la averiguación previa, al Ministerio Público - le corresponde que la sociedad lo identifique con un rango de - dignidad y de respeto, generando confianza y seguridad en la -- comunidad.

Además el trabajo realizado en la averiguación previa debe ser claro y sin ocultamiento por parte del Ministerio Público.

Integrados los requisitos legales de la averiguación pre-- via, el Ministerio Público estará en actitud de provocar la ac-- tividad Jurisdiccional; Pero lo importante es que los elementos que la integran, o sea, las diligencias practicadas por el Re-- presentante Social deben ser, ante todo, conforme a derecho, -- toda vez que de lo contrario el presunto responsable de la comi-- sión de un delito será puesto en libertad por el Juez por falta de méritos; Y al suceder ésto, lógico, la sociedad se verá afec-- tada más en sus intereses, ya que el inculcado no fué castigado por el delito que cometió y por el cual se inició la respectiva averiguación previa; De ahí la importancia de que los elementos de la averiguación previa sean sólidos en virtud de que de -- -- éillos depende que se dicte la resolución judicial procedente, - porque de lo contrario quedará en estado de indefensión la so-- ciedad. Por lo que es conveniente que en toda àveriguación pre-- via se agoten las diligencias más posibles a efecto de integrar perfectamente el cuerpo del delito y la presunta responsabili-- dad del indiciado. Es cierto, que es delicado éste trabajo por parte del Ministerio Público, pero también es cierto que de él depende la defensa de la sociedad y su misión debe ser, llevar__

a efecto la debida investigación y lograr así que al consignar
con o sin detenido la averiguación previa el Juez juzgue con--
forme a derecho.

Ahora bien, también me atrevó a manifestar que la averi--
guación previa, donde el Ministerio Público es la máxima auto--
ridad, al ejercitar acción penal éste le da vida al proceso pe--
nal.

En la práctica por razones a veces imputables al personal
del Ministerio Público no es posible lograr una integración -
acorde a derecho de la averiguación previa y se olvida la im--
portancia jurídica de la misma a efecto de que ésta garantice_
los resultados positivos que espera la parte ofendida, ya que_
se agravió su patrimonio o su integridad física en ocasiones.

Se pretendió y más al entrar en vigor la Nueva Ley Orgáni--
ca de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal,
publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de
Diciembre de 1983 y entrada en vigor el 11 de Marzo de 1984 y
su reglamento respectivo, integrar a la mayor perfección posi--
ble la averiguación previa, toda vez que ahora se precisa más
detalladamente las atribuciones del Ministerio Público.

Así mismo con los acuerdos y circulares de la Procuradu--
ría General de Justicia del Distrito Federal, el personal del
Ministerio Público está al día con las nuevas disposiciones le--
gales; También se le auxilia para lograr reunir los requisitos

para ejercitar la acción penal y lo más importante es que la - averiguación previa no se encuentre floja al efectuarse la consignación; Con lo anterior se pretendió olvidar el vicio común que existía en varias agencias del Ministerio Público del Distrito Federal y principalmente en donde no había Agente del -- Ministerio Público Consignador y que era frecuente que al término de la guardia, el secretario al vapor realizaba el acuerdo y pliego de consignación y mismos que dado la premura del tiempo, al ejercitarse acción penal había errores, trayendo -- como consecuencia que no se integrara la averiguación previa - correctamente.

Pero no basta con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento, acuerdos y circulares para lograr la integración de la averiguación previa, sino que el personal del Ministerio Público al practicar las diligencias este conciente de la responsabilidad adquirida al perseguir los delitos y además reflexione que de él depende la aplicación del derecho.

- (1) Cfr: " Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de Diciembre de 1983".
- (2) Cfr: " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", colección Porrúa, s.a., 1982; pág. 19.
- (3) Cfr: " Código de Procedimientos Penales", colección Porrúa, s.a., 1982; pág. 10.
- (4) Cfr: Código de Procedimientos Penales: op. cit.; pág. 27-28.

CAPITULO CUARTO

DIVERSAS LIMITACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO --
COMO AUTORIDAD.

1.- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 2.- La sociedad. 3.- El personal del --
Ministerio Público.

1.- La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de --
Justicia del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de
la Federación el día 12 de Diciembre de 1983 y entrada en vigor
el 11 de Marzo de 1984, en sus primeros tres artículos se refie
re a la Institución del Ministerio Público como autoridad; El --
artículo 1º define a la Procuraduría, el 2º menciona en quien --
debe de presidir la Institución del Ministerio Público y el 3º
señala las atribuciones del Ministerio Público en la Averigua--
ción Previa.

.Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General_
de Justicia del Distrito Federal dice:" La Procuraduría General
de Justicia del Distrito Federal, es la dependencia del poder --
ejecutivo federal en la que se integra la Institución del Minis
terio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares --
directos, para el despacho de los asuntos que aquella atribuyen
los artículos 21 y 73 fracción VI, base 5a., de la Constitución
Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenami
ento y las demás disposiciones legales aplicables".

Artículo 29.- La Institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de representante social tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en el artículo séptimo de ésta ley:

I.- Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal;

II.- Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Proteger los intereses de los menores, incapaces, -- así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes;

IV.- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; y

V.- Las demás que las leyes determinen.

Artículo 32.- En la atribución persecutoria de los delitos, al Ministerio Público corresponde:

A. En la Averiguación Previa:

I.- Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito;

II.- Investigar delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial y de la policía preventiva;

III.- Practicar las diligencias necesarias y allegarse -- las pruebas que considere pertinentes para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal;

IV.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, -- provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de parte interesada, cuando esté comprobado en la averiguación previa - el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente si se estimare necesario; y

V.- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo. (1)

Además el artículo 1º del Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se refiere a lo -- siguiente:" La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como dependencia del poder ejecutivo federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos, en términos de las disposiciones Constitucionales, de la

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y otras disposiciones legales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Las atribuciones del Procurador de acuerdo al Reglamento interno de la Ley secundaria en cuestión son las siguientes:

Artículo 42.- La representación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el trámite y resolución de los asuntos de su competencia corresponde originalmente al Procurador.

Para la mejor distribución y desarrollo del trabajo y del despacho de los asuntos, el Procurador podrá delegar sus facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo; Esta delegación se hará mediante acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

También corresponde al titular, cuando lo juzgue necesario, el ejercicio de las facultades que éste reglamento atribuye a las demás unidades administrativas y servidores públicos.

Artículo 52.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las siguientes atribuciones no delegables:-

I.- Fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como planear, coordinar, vigilar y evaluar la operación

de las unidades administrativas que la integran;

II.- Someter al acuerdo del Presidente de la República --- los asuntos encomendados a la Procuraduría;

III.- Desempeñar las comisiones y funciones específicas -- que el Presidente de la República le confiera para su ejercicio personal e informarle sobre el desarrollo de las mismas;

IV.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia de la Procuraduría;

V.- Aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas;

VI.- Autorizar y disponer la publicación del manual de organización general de la Procuraduría en el Diario Oficial de la Federación; Así como aprobar y expedir los manuales de procedimiento normativos, de coordinación y de operación, necesarios para el funcionamiento de la dependencia y la atención al público;

VII.- Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría y en su caso sus modificaciones y presentarlo a -- las autoridades competentes;

VIII.- Acordar las bases para los nombramientos, movimientos de personal y terminación de los efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Oficial Mayor su instrumentación;

IX.- Celebrar convenios de coordinación operativa y de cooperación técnica científica, con las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas;

X.- Acordar con los Subprocuradores, el Oficial Mayor y los titulares de las unidades administrativas de apoyo técnico y asesoría directa del titular y de las que estime pertinentes, los asuntos de su respectiva competencia;

XI.- Dar al personal de la Institución las instrucciones generales o especiales para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones para lograr la unidad de acción del Ministerio Público, mediante la expedición de los acuerdos y circulares correspondientes;

XII.- Dictar las medidas para investigar las detenciones arbitrarias que se cometan y otros abusos de autoridad, promoviendo lo conducente para su sanción y adoptar las medidas legales pertinentes para hacer cesar aquéllas o los efectos de los abusos;

XIII.- Encomendar a cualquiera de los agentes del Ministe

rio Público independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes;

XIV.- Tomar conocimiento de las quejas sobre demoras, -- excesos o faltas en el despacho de los asuntos en que intervenga el personal de la Institución;

XV.- Conocer y sancionar las faltas cometidas por el Ministerio Público durante su actuación en los procedimientos en que intervenga, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

XVI.- Autorizar a los servidores públicos competentes de la Procuraduría para que soliciten el sobreseimiento de los -- procesos penales en los casos en que proceda legalmente;

XVII.- Resolver sobre los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal;

XVIII.- Resolver sobre las consultas que el Agente del -- Ministerio Público formule o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde, en los términos que la ley establezca a -- propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal ó de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso ó la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie -- sentencia;

XIX.- Instruir a los Subprocuradores y al Oficial Mayor -

sobre los términos en que el personal de la Procuraduría pueda proporcionar auxilio a otras autoridades, conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia - del Distrito Federal;

XX.- Dictar las normas a que se sujetará la cancelación y devolución de antecedentes penales cuando proceda; Y

XXI.- Las demás que las disposiciones legales le confieren expresamente, con tal carácter.

Las atribuciones precisadas en las fracciones XVI, XVII y XVIII, podrá delegarlas el titular mediante acuerdo, a favor - de los Subprocuradores.

Además el Reglamento interno de la Procuraduría General - de Justicia del Distrito Federal, precisa las atribuciones del Subprocurador de Averiguaciones Previas.

Artículo 72.- El Subprocurador de Averiguaciones Previas, tendrá adscritas a su cargo y responsabilidad las Direcciones_ Generales de Averiguaciones Previas, de la Policía Judicial y de Servicios Periciales y ejercerá las funciones correspondientes a las atribuciones del Ministerio Público a que se refiere el apartado "A" del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Reglamento en cuestión menciona además las atribucio--

nes de la Dirección General de Averiguaciones Previas.

Artículo 15.- La Dirección General de Averiguaciones Previas tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir un delito;

II.- Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial, preventiva, practicando las diligencias necesarias y allegándose las pruebas que considere pertinentes, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieran intervenido, así como el daño causado en su caso, el monto del mismo;

III.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de parte, cuando esté plenamente comprobado en la averiguación previa el delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente si se estimare necesario;

IV.- Poner a disposición de la autoridad competente, sin demora, a las personas detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 Constitucional;

V.- Solicitar, en términos del artículo 16 de la Constitución, las órdenes de cateo, que sean necesarias;

VI.- Asegurar los bienes u objetos relacionados con hechos delictuosos, en los casos que corresponda, para ponerlos a disposición del Organo Jurisdiccional;

VII.- Recabar de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las correspondientes al Departamento del Distrito Federal, así como de otras autoridades y entidades, los informes, documentos y opiniones necesarios para el ejercicio de sus atribuciones;

VIII.- Requerir informes y documentos de los particulares, para el ejercicio de sus atribuciones;

IX.- Auxiliar al Ministerio Público Federal, en los términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

X.- Auxiliar al Ministerio Público del Fuero Común de las Entidades Federativas;

XI.- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo; y

XII.- Rendir los informes necesarios para su intervención en los Juicios de Amparo. (2)

El tema que nos ocupa y que es " la limitación del Ministe

rio Público del Fuero Común como autoridad" y concretamente lo que considero como la primera limitación es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo siguiente:

Como se puede observar en los artículos anteriores, tanto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de su Reglamento interno, la Institución -- del Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador, en quien residen las funciones del mismo.

Por la propia definición de la Procuraduría, nos percatamos que depende del Ejecutivo Federal y que el titular de la -- misma lo nombra el Presidente de la República a pesar que sus atribuciones son de un órgano de gobierno del Distrito Federal. Y aquí empieza la inquietud que hemos observado durante nuestra estancia en la propia Procuraduría y sus dependencias y -- concretamente en las agencias investigadoras del Ministerio -- Público, y porque de lo anterior, porque a pesar de lo que se diga la Institución del Ministerio Público siempre sus decisiones van a estar sujetas a revisión y de quien depende lo podrá remover a su libre arbitrio, causando con ésto una limitación_ para la persecución de los delitos.

Cierto es, que se ha dicho en repetidas ocasiones que la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece con claridad su naturaleza y que su

origen es netamente constitucional, pero porque el Ministerio - Público va a depender de quien en un momento dado desconoce sus atribuciones, toda vez que él es quien conoce los problemas más a fondo, ya que los vive al estar en contacto directo con la -- sociedad, quien es la parte ofendida.

En efecto, la falta de autonomía del Ministerio Público en el ejercicio de su función social y dependencia directa e inmediata del Poder Ejecutivo, han originado que se le vea con recolo, debido a que el interés social protegido en el ramo que le ha sido encomendado puede subordinarse a determinados intereses o presiones, en tales condiciones, estaría ausente la imparcialidad de sus actos confundiendo sus atribuciones.

Si la actividad del Ministerio Público está encaminada a la realización de una función social tan importante, debe ser - realizada por funcionarios independientes e inamovibles, que no sean órganos de nadie para que no satisfagan las instrucciones_ del mandante, en perjuicio según a éste convenga, del individuo_ o de la sociedad, constituyendo de este modo una Institución - que sin obstáculos, que la maniaten o le hagan desvirtuar sus - atribuciones, garantice a la sociedad su normal desenvolvimiento a través de la persecución de los delitos.

Pero el problema es aún más grave; Esto es, que a pesar -- que los funcionarios de la Institución conocen la dependencia - del ejecutivo, en forma interna realizan lo mismo, o sea, que se efectúa una dependencia jerárquica, originando más limitacio

nes. Son muchos los ejemplos que se pueden mencionar al respecto, uno de ellos puede ser: Que el Agente del Ministerio Público investigador adscrito a una agencia investigadora, al tener conocimiento de un hecho delictivo, se le pide que se abstenga de conocer de los hechos, principalmente por razones políticas, y con esto se le limita al funcionario a cumplir con el deber constitucional de la persecución de los delitos, a pesar de que se diga en la esfera de la Procuraduría que el Ministerio Público tiene plena atribución para resolver la situación jurídica de un determinado delito.

Ustedes se preguntaran como sucede lo anterior, muy sencillo, en una ocasión unos agentes preventivos fueron golpeados por personal del ejército y los preventivos debido a los golpes fueron hospitalizados y al tomar conocimiento el Ministerio Público adscrito a la agencia, al practicar las primeras diligencias a efecto de integrar la averiguación a través de la vía telefónica, se le ordena que las actuaciones en el estado en que se encuentran las remita a la Dirección General de Averiguaciones Previas, y que a nadie se le informe sobre los hechos. Esto sucedió porque el Jefe del Departamento informó al Subdirector de las agencias investigadoras, y éste a su vez al Director General de Averiguaciones Previas, quien informó al Subprocurador de Averiguaciones Previas y éste al Procurador.

No olvidemos que la Institución del Ministerio Público, quienes actúan no lo hacen a nombre propio, sino representándolo; de tal manera que, aun cuando varios de sus agentes intervengan -

en un asunto determinado estos representan en sus diversos actos a una sólo Institución y el hecho de separar a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta ni - menoscaba lo actuado.

Como dijimos anteriormente la Institución del Ministerio -- Público es una sólo y los agentes investigadores sólo lo repre-- sentan y su actuación es a nombre de la misma. El titular de la Institución lo es el Procurador, posteriormente el Subprocurador de Averiguaciones Previas y sucesivamente el Director General de Averiguaciones Previas, el Subdirector de Agencias Investigado-- ras, Subdirector de Mesa de Trámite Foráneas, Subdirector de Me-- sa del Sector Central, Jefe del Departamento, y el Agente del -- Ministerio Público Investigador, tanto de agencia como jefe de mesa, por lo que hace al Ministerio Público como autoridad. --- Lógico que el titular de la Procuraduría lo es por decisión del Ejecutivo Federal el Procurador y de acuerdo a los lineamientos_ señalados por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de -- Justicia del Distrito Federal y su Reglamento interno, la organi-- zación de la Institución es en forma jerárquica y los funciona-- rios actúan todos a nombre de la Institución del Ministerio Pú-- blico.

También se nos puede decir que debido a la propia organiza-- ción de la Procuraduría, el Ministerio Público Investigador es - el que está por debajo de los demás funcionarios de la Institu-- ción y por tal motivo debe de estar sujeto a las decisiones del superior jerárquico; Pero considero que lo anterior es un error,

ya que si bien es cierto que el Ministerio Público Investigador es el más sencillo de los funcionarios de la Procuraduría, -- también lo es, el que más sabe de los problemas y angustias que a diario plantea la sociedad ofendida en la barandilla de la -- Agencia Investigadora. Y es quien verdaderamente integra la -- Averiguación Previa y el superior jerárquico sólo opina, pero desconoce las entrañas reales que dieron origen al inicio de la Averiguación Previa.

En la actualidad al Ministerio Público Investigador se ha pretendido convertirlo en un " titere", o sea, al funcionario -- que todos los demás que están por arriba de él lo manejaban a su antojo y capricho y no lo dejan resolver de acuerdo a sus -- atribuciones y conforme a derecho, logrando con lo anterior que limiten sus funciones; Porque al tener un detenido involucrado_ en una Averiguación Previa no puede resolver su situación jurídica el Ministerio Público Investigador, sin antes haber consultado al Jefe del Departamento correspondiente, al Supervisor de guardia, al Subdirector de Agencias Investigadoras en turno y -- al propio Director General de Averiguaciones Previas. Y sucede_ si por desgracia el Agente del Ministerio Público Investigador, que es el funcionario que en la barandilla escucha a la parte -- ofendida, decide resolver la situación jurídica del indiciado, -- que reciba una fuerte llamada de atención por parte de su superior jerárquico y además de que sea citado ante el Director -- General de Averiguaciones Previas; Quien le puede solicitar su renuncia o lo cambia de la Agencia Investigadora a otra.

Considero que esto es contradictorio a la política de la -- pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

Las limitaciones del Ministerio Público como autoridad en este capítulo se debe más que nada a la jerarquía existente en la Institución.

En concreto, que la limitación del Ministerio Público del Fuero Común en el Distrito Federal como autoridad, por lo que se refiere a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la constituyen los propios funcionarios -- que integran la Institución y en la cual de acuerdo a la citada ley y reglamento residen las atribuciones conferidas al Ministerio Público.

2.- LA SOCIEDAD.- Otra de las limitaciones del Ministerio Público como autoridad es la sociedad. Esta limitación se presenta a diario en las agencias del Ministerio Público y en las -- mesas de trámite, tanto foráneas como del sector central en esta ciudad de México.

Al efectuarse la comisión de un delito, el ofendido comparece a la agencia del Ministerio Público con el objeto de que se le " levante una acta," según palabras propias que utiliza en -- denunciante o querellante al llegar a la barandilla de la oficina en cuestión; Toda vez que la parte ofendida al iniciar la -- Averiguación Previa no precise los datos necesarios, muchas ve--

ces por ignorancia, para la debida integraci3n de la Averiguaci3n Previa, est3 da origen a que el Representante Social se vea limitado al practicar las diligencias encaminadas a la comprobaci3n del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado.

Cuando el denunciante pide se le inicie una acta por el delito de ROBO cometido en su agravio y en contra de QUIEN O QUIENES RESULTEN RESPONSABLES, ya que los que le robaron eran unos desconocidos; Despu3s de tomarle sus generales y al empezar a narrar los hechos y cuando el Secretario 3 mecan3grafo le pregunta sobre la descripci3n de los objetos, el denunciante manifiesta que no puede hacer tal cosa, toda vez que no lo recuerda o no lo puede precisar; As3 tambi3n cuando se le pregunta sobre la media filiaci3n de los sujetos que lo asaltaron indica que tampoco lo recuerda y cuando se le se3ala fecha -- para la comparecencia de sus testigos de propiedad, preexistencia y falta posterior de lo robado no comparece con los mismos ante la mesa de tr3mite en la que se le radic3 las actuaciones.

En ROBO a casa habitaci3n, al presentarse el denunciante en la Agencia Investigadora a efecto de que se le inicie la -- averiguaci3n previa correspondiente 3ste ignora cuanto es el valor real de las cosas robadas, y adem3s no las describe. Y esto motiva que los peritos respectivos no puedan emitir su -- dictamen.

Al llegar a la agencia del Ministerio Público un lesionado por cualquier circunstancia, es frecuente que por indicaciones del médico legista de guardia pase a hospital para que se le practique los estudios adecuados conforme a las lesiones que presenta y al suceder ésto se le explica que una vez atendido de sus lesiones y también clasificadas las mismas regrese a la agencia para iniciar la averiguación previa; Pero cuando no quedan hospitalizados nunca regresan, argumentando que iban a que se les lavantara el acta y no a que se le revisaran sus lesiones que presentaban al llegar a la agencia del Ministerio Público.

Es normal que en los delitos culposos con motivo de tránsito de vehículos, el manejador al tomarle su declaración omita describir por interés propio realmente como sucedieron los hechos que dieron origen al choque, por ejemplo: que no diga sobre que carril circulaba del arroyo, la velocidad, cuando hay semáforo en el lugar, si éste funcionaba y que luz tenía al efectuarse el cruzamiento; Cuando es atropellamiento, el manejador no precisa con exactitud la ubicación del peatón y menciona que el peatón se encontraba sobre el arroyo, cuando en realidad éste caminaba sobre la banqueta y en lugar de decir que iba caminando normal, dice el manejador que corría sin tomar las debidas precauciones.

En la práctica también es común que una vez iniciada la Averiguación Previa por un delito de los que se persiguen de

oficio con detenido, el denunciante haga saber al Representante Social que ya no quiere nada contra el presunto responsable y - que sólo quería darle un susto y al explicarle el personal que no procede el perdón a que se refiere el artículo 93 del Código Penal vigente en esta ciudad, éste se retira de la oficina en - forma por demás molesta y deja de cooperar con el Ministerio -- Público para la debida integración del delito de que se trata, - ya que a veces faltan diligencias por practicar, tales como: La inspección ocular en el lugar de los hechos y el denunciante no permite llevar a efecto la diligencia y así de igual manera se niega a presentar sus testigos respectivos, ya sean de los he-- chos o de propiedad, preexistencia y falta posterior de lo robado o de capacidad económica.

También en el delito de FRAUDE se presentan varias limita- ciones; Al practicar las diligencias el personal del Ministerio Público se percata que el denunciante debido a que no lleva un control de libros y documentos no se puede integrar el delito, - lo que origina que cuando hay detenido se le deje en libertad o tratándose sin detenido se mande a la reserva la averiguación - previa.

El ABUSO DE CONFIANZA, perseguible por querrela, también - en ocasiones es difícil de integrarlo debido principalmente a la falta de documentos que lo acrediten y que hagan probable la culpabilidad del indiciado.

Otra limitación a la cual se enfrenta el Ministerio Públi-

co es que en ocasiones a pesar de que el presunto responsable - al estar detenido niega los hechos el denunciante o querellante manifiesta que hay testigos de los hechos, pero estos por temor a las represalias nunca comparece a la agencia, por ninguno de los medios legales; O lo contrario, el presunto responsable -- niega los hechos, y el denunciante le hace la imputación directa, pero no hay testigos que corroboren el dicho del ofendido.

En los delitos sexuales la ofendida en casi la mayoría de los casos por vergüenza y temor al rendir su declaración sobre los hechos omite varios detalles, como la media filiación del presunto responsable, ya que compareció a la agencia obligada por las circunstancias. Y es común que muy pocas ofendidas por el delito en cuestión denuncien el delito o sus padres se querellen.

Sucede muchas veces, principalmente en agencias investigadoras como la primera, séptima, novena, décima tercera, décima octava, vigésima, vigésima segunda, vigésima cuarta, por el -- exceso de trabajo y toda vez que conforme vayan llegando los -- ofendidos se les anota en el libro de espera a efecto que al -- llegar su turno se les inicie la averiguación previa en cuestión y sucede, muchas veces por el transporte o por falta de paciencia que el denunciante o querellante se retire de las agencias sin que el Ministerio Público tenga la oportunidad de cumplir con los preceptos legales que dieron su origen.

También en las agencias del Ministerio Público de esta ciudad y algo característico del ciudadano es que al llegar a denunciar el ilícito hacen alarde de influentismo para que se les atienda de inmediato y se les inicie la averiguación previa, olvidando que antes hay personas esperando y en donde es más necesaria la urgencia de la intervención del Ministerio Público por tratarse de un flagrante delito. Y como el influyente se sale con su capricho, ya que le habló por la vía telefónica al superior jerárquico, y éste a su vez limita las atribuciones del Ministerio Público Investigador en la persecución de los delitos.

Por razones desconocidas para el Representante Social la denuncia o querrela es alterada y además es desvirtuada, logrando con esto, que no se integre el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado para el ejercicio de la acción penal; Toda vez que cuando los objetos están asegurados, el denunciante menciona un número mayor de los que originalmente fueron robados, con el propósito de hacer efectivo el pago por parte de la aseguradora.

Algo frecuente lo es así mismo cuando sucede un HOMICIDIO, en casa habitación, porque cuando llega el Ministerio Público los familiares ó amigos ya movieron el cadáver, logrando con esto limitar la averiguación, ya que las cosas no se encontraban en su estado original al efectuarse el delito.

Y es normal en esta gran ciudad de México, que la sociedad, por varias razones igualmente desconocidas para el Ministerio -- Público en la mayoría de los casos no acude a denunciar los -- hechos; Logrando que por sí sola se quede en estado de indefen-- sión, limitando las atribuciones del Representante Social como -- autoridad y evitando además que no cumpla con nuestro máximo or-- denamiento jurídico que hizo de él una Institución para la perse-- cución de los delitos.

3.- EL PERSONAL DEL MINISTERIO PUBLICO.- Me voy a referir -- más que nada al personal de las agencias investigadoras y desde luego al de las mesas de trámite, ya que son éstos los que tie-- nen en sus manos el inicio de la averiguación previa y de ellos_ depende que se practique debidamente las diligencias para ejer-- citar acción penal en contra del presunto responsable.

La limitación empieza por el hecho de que en la actualidad, el personal que integra las agencias investigadoras y las mesas de trámite, carecen del conocimiento para lograr la integración_ de la averiguación previa.

A pesar, que la Institución de la Procuraduría se ha preocu-- pado por la preparación del personal de ingreso, pero el proble-- ma se suscita toda vez que aún de tener una preparación para -- poder desempeñar sus funciones, el personal del Ministerio Públi-- co no tiene interés por cumplir la importancia misión que le -- encomienda la Constitución, como lo es la persecución de los --- delitos; Logrando con ésto que también se vean limitadas sus --- atribuciones; Pero no basta el curso de capacitación del perso--

nal para ingresar a la Institución sino que es necesario que al personal antes de entrar al frente de la agencia investigadora sepa debidamente integrar la averiguación previa de cualquier delito. A mediados del año próximo pasado hasta la fecha a la Procuraduría han ingresado personal nuevo, el cual a pesar de ser Licenciados en Derecho o Pasantes por lo menos al estar como Agentes Investigadores o Secretarios e inclusive como mecanógrafos ignoran sus atribuciones y por consiguiente no integran como debe de ser la averiguación previa, o sea, conforme a derecho.

Ahora bien, no olvidemos que el problema no sólo es del Agente Investigador o Jefe de Mesa sino también del superior jerárquico; Y sucede muchas veces que si siquiera el Jefe del Departamento conoce sus atribuciones como tal y sus errores que son muchos los descarga en el personal que tiene a su cargo, ya que en lugar de ser un compañero más, se convierte en un soberbio jefe y sus decisiones sin fundamento legal son las que cuentan y mismas que no admiten contradicciones, toda vez que si por desgracia alguien del personal contradice al jefe trae como consecuencia que le invente una falla y lo reporte o en ocasiones pide su cambio con el objeto de cubrir su ignorancia.

Pero no es la falta de conocimiento del Ministerio Público de la averiguación previa como limitación, sino que también lo es la negligencia existente entre el personal de la Procuraduría.

En varias ocasiones he sido testigo que el personal del Ministerio Público al recibir una denuncia o querrela sobre la comisión de un delito, después de escuchar al ofendido lo "batea"; esto es, lo convence para no iniciar la averiguación previa o simplemente lo manda a otra agencia investigadora, argumentando que no es de su perímetro.

Son muchos los ejemplos que podría mencionar y en los cuales puede verse tanto la ignorancia como la negligencia del personal del Ministerio Público y consecuencia lógica motivan que sus atribuciones como autoridad se vean limitadas y ésto siempre es en perjuicio de la sociedad.

Otro problema grave que sucede en la ciudad de México es que el Representante Social a pesar de ya tener conocimiento de los hechos por cualquier medio, espera a que los agentes preventivos le hagan conocimiento de los hechos para poder iniciar el acta correspondiente.

La mesa de trámite no escapa a la negligencia, ya que sucede frecuentemente que al recibir las actas del turno las archivan y se olvidan de su existencia, sin preocuparse por citar al ofendido, a los testigos, ni tampoco por hacer recordatorio a los peritos correspondientes a efecto de recabar los dictámenes y es común que un gran número de actas se encuentran archivadas sin haberlas, a veces, radicado.

El desconocimiento de la averiguación previa por parte del Representante Social lo conduce a que la sociedad se forme el criterio de que en realidad no se preocupa por la investigación de los delitos. Y se le pierda la confianza que en un momento - dado se le había conferido.

A parte de la ignorancia o negligencia del personal del -- Ministerio Público, encontramos que a veces el Representante -- Social no cuenta con transporte para dirigirse al lugar de los hechos y dar fé realmente como sucedieron los mismos; Toda vez que los ofendidos por sus recursos económicos muchas veces no cuentan con vehículos y los agentes preventivos, cuando les -- toca a ellos acudir a la agencia investigadora a informar del delito, se niegan a llevar al personal del Ministerio Público - al lugar, diciendo que no están autorizados o simplemente argumentan que por radio control les están pidiendo acudir a otro - lugar.

Para la investigación del delito el Ministerio Público se auxilia de la policía judicial, la cual es imposible que cumpla con la finalidad para lo cual fué creada, en virtud que a las agencias investigadoras sólo comisionan a dos elementos, quienes deben de conocer y avocarse a la investigación de los delitos durante el turno de veinticuatro horas y sólo en sus informes transcriben lo que el denunciante o querellante declaró al tomarle su comparecencia y se olvidan de entrevistarlo y avocarse a la inmediata investigación del delito.

El Ministerio Público como autoridad se auxilia de la -- Dirección General de Servicios Periciales para la integración -- de la averiguación previa respecto a la situación técnica, pero desgraciadamente el objetivo tampoco se cumple, ya que no existe el compañerismo y sucede otra situación que el Ministerio -- Público nunca se preocupa por examinar detalladamente los objetos sobre los que va a versar el peritaje y tan sólo recaba el dictamen sin preocuparse el porque del mismo.

Sucede también que el Ministerio Público se abstenga de -- conocer sobre un determinado delito, cuando éste sucedió en --- otra entidad federativa, logrando con esto que se limite las -- atribuciones del Ministerio Público del Fuero Común del que se trate.

Por desconocer sus atribuciones el Ministerio Público en - ocasiones deja que el Juez Calificador sea quien resuelva sobre una determinada situación jurídica, sin preocuparse si procede_ o no el inicio de la averiguación previa.

Lo mismo sucede, a pesar de existir disposiciones en el sen tido de que la policía judicial, al igual que el policía de ima ginaria no deben de atender la barandilla, se olvida el perso nal del Ministerio Público y a veces ni siquiera se entera que les dijo el público a los citados agentes, y se da cuenta de lo anterior cuando las personas se quejan ante el superior jerár-- quico porque no se les levantó el acta, y éste a su vez llama - la atención del titular de la agencia.

Un problema más que existe en las agencias del Ministerio Público, son los Pasantes de Derecho que realizan su Servicio Social o becarios como se les llama actualmente en la Procuraduría, toda vez que se les permite atender la barandilla y -- orientar al público, cuando por desgracia no están preparados_ aún para ello y el Ministerio Público omite tal observación.

Anteriormente cuando existían los visitantes voluntarios la limitación del Ministerio Público era más latente, ya que estos en lugar de auxiliar para la debida impartición de justicia, causaban problemas al personal de la agencia, que consistía principalmente que debido a la presión que ejercían sobre_ el público no permitían trabajar libremente al integrar la --- averiguación previa.

Al iniciarse una averiguación previa, el titular de la -- misma deja retirar de la oficina a los remitentes sin antes -- tomarles una comparecencia sobre los hechos, toda vez que es -- importante su declaración, ya que fueron ellos quienes tomaron conocimiento de los hechos inicialmente; También omite decla-- rar a los testigos, con el criterio de que la mesa de trámite_ lo debe de hacer y el personal de la mesa piensa lo contrario, trayendó como consecuencia que no se integre la averiguación -- por falta de elementos y la misma motiva que se mande a la -- reserva en espera de mayores datos para tratar de integrarla -- nuevamente.

Ahora, no todo lo anterior es imputable al personal de las agencias investigadoras, ya que también existen funcionarios -- con dignidad, responsables y conocedores de cada una de sus -- atribuciones dentro de la Procuraduría y sucede en agencias --- donde el trabajo es en exceso y a pesar de esforzarse el personal, no es posible atender al público en su totalidad como se -- merece y que acude a la agencia investigadora; Y con ésto -- también limita sus funciones, toda vez que se presentan casos -- donde es necesaria la inmediata intervención del Representante -- Social por tratarse de un delito flagrante, pero por el tiempo -- y poco personal no es posible el inicio de la averiguación --- previa, lo que ocasiona que también se vean limitadas sus atribuciones del Ministerio Público.

Cuando en la Agencia del Ministerio Público existe el personal capaz y responsable de llevar a efecto sus atribuciones -- que le fueron conferidas, muchas veces aunque quiera no es posi -- ble integrar debidamente la averiguación previa, ya que en oca -- siones por las presiones que ejerce el superior jerárquico no es posible y en otras ocasiones las más comunes, cuando los re -- mitentes que tomaron conocimiento de los hechos a los presuntos responsables, primero tratan de " bailarlos " y si no lo logran -- por la presión del ofendido, los aconsejan con la finalidad de desvirtuar los hechos y después los presentan en la agencia -- investigadora; Y en ocasiones la policía judicial por negligencia también no presenta a determinada persona a efecto de que -- declare en relación a los hechos o simplemente se arregle con -- ésta y rinde un informe en el sentido que no la ha podido loca-

lizar. Y todo esto ocasiona que a pesar de la buena intención - del Ministerio Público para cumplir con sus atribuciones no se configura su creación.

Otra limitación, que hemos observado en nuestra estancia - en las agencias investigadoras de ésta ciudad que es normal que el personal del Ministerio Público, cuando acude a un hospital privado ó de un organismo público, a pesar de haber sido notificado por el representante del mismo, no se le permite el acceso a los lesionados con el objeto de investigar cual fué el motivo que causó las lesiones en virtud que en la mayoría de los casos se derivan de un hecho delictuoso; Y debido principalmente a la falta de apoyo e interés por parte del superior jerárquico el Ministerio Público no se preocupa por insistir a efecto de -- dejar claro la posible comisión de un delito.

Algo característico en la actualidad dentro de la Procuraduría es el criterio unificado que prevalece desde la Procuradora hasta el Jefe del Departamento, en el sentido de que todo el trabajo realizado en la averiguación previa por el Ministerio Público Investigador y Jefe de Mesa de Trámite y todo su -- personal tienen errores al integrar la indagatoria; Lo que -- motiva que en lugar de tomarle mayor interés el personal del - Ministerio Público se desmoralice el que es verdaderamente responsable, originando que suceda realmente el criterio unificado acerca del Ministerio Público Investigador, logrando con ésto - que se desvirtue su Constitucionalidad.

(1) Cfr: "Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, reformas legales en materia de procuración, impartición y administración de justicia", 1984; págs. 139-140-141-
v 142.

(2) Cfr: op. cit; pág. 162-163-164-165-166-167-170-181-182-183

CAPITULO QUINTO

LA SUBJETIVIDAD DE LA LIMITACION

1.- Su anticonstitucionalidad. 2.- La desvirtualización del Ministerio Público. 3.- Retrazo del ejercicio de la acción penal.

1.- El Derecho Constitucional es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares.

Puede entenderse la definición desde el punto de vista formal y material. Desde el punto de vista formal la palabra Constitución se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado; Desde el punto de vista material, en cambio aplicase a esa misma estructura, es decir, a la organización política, a la competencia de los diversos poderes y a los principios concernientes al Status de las personas.

De acuerdo con esta doble posibilidad, cabe hablar del derecho político tanto en sentido formal como material. La acepción en que aquel concepto se tome dependerá de la forma en que la palabra Constitución se emplee.

Si entendemos el término en sentido material, habremos de admitir que todo Estado tiene una Constitución. "Tomada, en efecto, la Constitución, en su acepción amplia, es aplicable a todo

tiempo y lugar. Se trata, entonces de un concepto de alcance y muy generales y referibles no sólo a los Estados, sino a los - cuerpos físicos".

La palabra Constitución, dice Schmitt, reconoce una diversidad de sentidos. En una acepción general de la misma, todo, - cualquier hombre y objeto puede tener una Constitución. De -- aquí no cabe obtener ningún sentido específico. Si se quiere - llegar a una inteligencia hay que limitar la palabra Constitu- ción a la Constitución del Estado, es decir, de la unidad polí- tica de un pueblo.

Pero aun entendida de ese modo, la expresión puede tomar- se, según dijimos antes, tanto en sentido formal como en senti- do material. En este último sentido, todo Estado tiene una -- Constitución; En el primer sentido sólo la poseen aquellos --- cuya organización política aparece regulada en un documento -- solemne, al que se le da el nombre de Constitución (Ley funda- mental, norma de normas).

Aun cuando todo Estado tiene materialmente hablando una Constitución escrita o consuetudinaria el término Estado cons- titucional suele aplicarse únicamente a las organizaciones po- líticas cuyas máximas fundamentales no sólo definen como deber ser elegidos o designados aquellos a quienes se confie el ejer- cicio de los poderes soberanos, sino que imponen restricciones eficaces a tal ejercicio, con el fin de proteger los derechos_

y prerrogativas individuales y defenderlos contra cualquier -- acción del poder arbitrario. El carácter fundamental de una --- Constitución escrita, en sentido moderno, como dice Borgeaud, - es ser " una ley de protección pública, una ley de garantías".

De aquí que en los Estados Constitucionales que poseen -- Constitución escrita, esta última tenga el lado de la parte orgánica, una parte dogmática, en donde se consagran los derechos subjetivos públicos del individuo. Pero es claro que un Estado_ puede quedar comprendido dentro de aquella categoría aun cuando carezca, como en Inglaterra, de Constitución escrita. Por ello_ es que al definir al Derecho Constitucional como conjunto de -- normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares, aludimos tanto a las reglas escritas como a las normas consuetudinarias. (1)

El maestro Ignacio Burgoa, en su teoría de la Constitución dice: en vista que la Constitución es, prima facie, el ordenamien_ to fundamental y supremo en que se proclaman los fines primor-- diales del Estado y se establecen las normas básicas a las que -- debe de ajustarse su poder público, de imperio para realizarlos, el estudio cabal de la misma no debe prescindir del tratamiento de la finalidad estatal. En otras palabras, las constituciones_ contemporáneas que ya han salido del marco escueto de la mera - estructura política, prescriben, a modo de principios teleológi_ cos de diversa y variada índole, los fines que cada Estado --

específico persigue en el ámbito socio-económico, cultural y humano del pueblo o nación. Por consiguiente, el poder público estatal, traducido dinámicamente en las funciones legislativas, administrativa y judicial, tiene como propensión inherente a su naturaleza la realización de dichos fines, o sea, de los principios constitucionales que los preconizan, de donde se infiere que la finalidad del Estado equivale a la teleología de la Constitución, es decir, del derecho fundamental. En efecto todo ordenamiento constitucional tiene, grosso modo, dos objetivos primordiales: Organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno y señalar le sus metas en sus diferentes aspectos vitales de su elemento humano, que es el pueblo o nación. En el primer caso, la Constitución es meramente política y el segundo es social, en cuando que, respectivamente, fija las normas y principios básicos de la estructura gubernativa del Estado y marca los fines diversos de la entidad estatal. En consecuencia, éstos y el derecho fundamental del Estado se encuentran inextricablemente unidos, en el sentido de que la Constitución los proclama como postulados teleológicos que se recogen en sus preceptos, sirviendo al mismo tiempo como medio normativo para que, por su aplicación, el poder público estatal los alcance. Claramente se advierte de estas breves consideraciones que la teoría de la Constitución debe comprender, o al menos referirse, a la finalidad estatal que se actualiza en múltiples fines específicos que cada Estado en particular persigue y que se preconizan en su correspondiente ordenamiento jurídico o derecho fundamental.

Y continúa diciendo que el derecho es otro de los elementos formativos del Estado en cuanto que lo crea como suprema - institución pública y lo dota de personalidad. Pero al hablar en este caso de derecho, lo circunscribimos al primario o fundamental, es decir, a la Constitución que se establece por el poder Constituyente. (2)

Al hablar de " limitación del Ministerio Público del Fuero Común como autoridad " y su anticonstitucionalidad, me refiero a lo que con acierto dice Juventino V. Castro " la Institución del Ministerio Público sufre en México una especie de Hipertrofia en sus funciones, para usar el lenguaje de la biología. Hipertrofia o disfunción que peca al mismo tiempo -- contra la Constitución y la doctrina. El excesivo poder que ha traído aparejado este desarrollo inmoderado de las funciones -- del Ministerio Público, no sólo pone en peligro las libertades públicas, sino que ha provocado un malestar que llega a clamor nacional por los frecuentes casos en que el Ministerio Públi-- co, arrogándose atribuciones jurisdiccionales que no les co-- rresponden, ha sido el vehículo y el instrumento con los cua-- les se ha hecho negatoria la debida impartición de justicia.

Es así como el Ministerio Público ha llegado a ser en -- ocasiones despreciable, a pesar del papel que la Historia, la doctrina y nuestra propia Constitución le señalan, no sólo de enorme importancia sino de imprescindible necesidad".

El Ministerio Público está desnaturalizado. Más que nada me quiero referir a que según mi criterio es anticonstitucional la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia -- del Distrito Federal, en virtud de que se trata de una ley -- secundaria, ya que claramente la Constitución Única y exclusivamente habla de la Institución del Ministerio Público como -- autoridad en el artículo 21 de nuestra máxima carta magna;

El personal del Ministerio Público, la limitación anti-- constitucional consiste principalmente en que al crearse la -- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Dis-- trito Federal ésta organiza a la Institución del Ministerio -- Público en forma jerárquica y el personal del Ministerio -- Público se olvida que intrínsecamente es uno sólo y que todos actúan en nombre y representación de él, motivando que la -- misma jerarquía llegue al despotismo limitando las atribucio-- nes del Ministerio Público, y esto se debe a que falta la -- unificación de criterios entre todo el personal del Ministe-- rio Público, ya que el mismo debe ser como menciona Juventino V. Castro " el más fiel guardian de la ley": Organó desinteresado y desapasionado que representa los intereses más altos -- de la sociedad; La institución que lo mismo debe velar por la defensa de los débiles o los incapaces y los ausentes, que -- decidido alzarse, pero sin ira ni espíritu de venganza, pi-- diendo la justa penalidad de un crimen en defensa de la - --- sociedad. Más meticoloso y empeñado en que brille la inocen-- cia de un acusado que su propio defensor, y más severo en el castigo del culpable. Que la víctima del delito.

En resumen: El más celoso guardian del cumplimiento estricto de las leyes. Ese es, o debe ser el verdadero papel del Ministerio Público, como dice Manzini, debe ofrecer la garantía de un cultura superior y de la más alta probidad personal".

2.- LA DESVIRTUALIZACIÓN DEL MINISTERIO PUBLICO COMO AUTORIDAD.- En relación con esto, exploremos más detenidamente lo que sea el querer en el sentido de la voluntad social pura, las series de condiciones que hace posible un acto bueno. En esta tarea fácil es descubrir caracteres universales de la conciencia, direcciones que tiene que asumir el preferir para que pueda afirmarse que sea elevado a la categoría de lo moralmente digno, es decir, a un querer armónico.

Nadie puede dudar, por ejemplo, que cuando un individuo se decide a cumplir un imperativo social, pone en juego una lealtad a prueba a los intereses colectivos. Pues bien, estas actitudes muy generales que implica el acto bueno, son las que la ética las ha llamado desde antiguo virtudes (en griego areté, y en latin virtus). En nuestro tiempo se les designa simplemente valores éticos, o bien, como quiere Nicolai Hartmann, valores de virtud. El contrapolo axiológico de la virtud es llamado vicio; Este último término corresponde por lo tanto, al disvalor moral en terminología filosófica.

El vicio es un valor moral negativo. Con lo anterior pretendo hacer notar las direcciones más generales de la conciencia, imprescindibles de todo acto moral digno. (4)

Platón ha explicado con detalle en que consisten las virtudes, o sea, las perfecciones del alma. Se trata, nada menos, de las cuatro virtudes tradicionales: Prudencia, justicia, fortaleza y templanza. Cualquier cristiano creería que la explicación de ellas es propia de su doctrina aprehendida como catecismo en su niñez. Pero cuatro siglos antes de Jesucristo, un sabio -- griego las ha colocado, de un modo racional, en la cumbre de -- las perfecciones humanas, siendo éste Platón. Y quien considera a la justicia como la armonía, equilibrio entre las diferentes partes del alma.

Una virtud es un perfeccionamiento de una facultad humana. Las facultades como la inteligencia o los apetitos sensibles, -- funcionan ordinariamente en pos de su objeto propio; Pero ese -- funcionamiento es más fácil y eficaz cuando la facultad posee -- una virtud. Esta se puede definir como un hábito bueno es decir, una disposición estable y adquirida que facilita actuar bien. -- (5)

Hemos hablado lo que es la virtud, ahora bien, la Institución del Ministerio Público, creado por nuestro máximo ordenamiento jurídico con la atribución de la persecución de los delitos, al tener limitaciones en su funcionamiento, atenta contra su creación y lo que motiva que se desvirtualice su figura --- jurídica en nuestro derecho, logrando con esto que la sociedad le pierda la confianza que depósito en él y además origina que no cumpla la delicada e importante misión de la debida impartición de justicia con amplio sentido humano, en el Distrito -- Federal.

3.- RETRAZO DE LA ACCION PENAL.- La acción penal es la -- actividad del Estado cuya finalidad consiste en lograr que los órganos jurisdiccionales apliquen la ley punitiva a casos concretos. Según nuestra Constitución, el Ministerio Público es el titular de la acción penal (art. 21).

La acción penal es pública, surge al nacer el delito; Y -- tiene por objeto definir la pretensión punitiva, ya sea absol-- viendo al inocente o condenando al culpable a sufrir una pena -- de prisión, una sanción pecuniaria, a la pérdida de los instru-- mentos del delito, etc.

La acción penal es obligatoria, siempre y cuando haya ra-- zones fundadas para suponer que una persona es responsable de -- un delito (art. 16 Constitucional); Por eso es constante y a -- nadie extraña, que el Ministerio Público mande archivar o a la -- reserva el expediente formado en una averiguación previa sin -- consignar el caso a un Juez, cuando no encuentra méritos para -- hacerlo; Con ello no hace " declaración del derecho", simplemen -- te se abstiene de perseguir a una persona en contra de quien no -- existen méritos suficientes.

Así mismo la acción penal es única, porque no hay una -- acción penal para cada delito, se utiliza por igual para cada -- conducta típica de que se trate.

El objeto del tema el "retrazo de la acción penal" como origen de las limitaciones del Ministerio Público como autoridad del fuero común, me quiero referir más que nada a la importancia que implica no reunir los elementos constitutivos del delito conforme a derecho por parte del personal del Ministerio Público; Esto es, que a pesar de existir los elementos constitutivos del delito el Representante Social, ya sea Investigador o Jefe de Mesa, por negligencia o por falta de capacidad técnica jurídica indebidamente no integra la Averiguación Previa a efecto de constituir el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado y ejercitar acción penal ante el órgano jurisdiccional; Teniendo como consecuencia que se retrase la acción penal o simplemente el Ministerio Público no ejercite acción penal a pesar de existir datos suficientes que hacen probable la comisión del delito.

Lo que motiva que la sociedad ofendida y misma que confía ciegamente en la Institución queda en estado de indefensión frente al presunto responsable; Y el problema más grave es aun, ya que en nuestro derecho no se admite recurso alguno contra el desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público, toda vez que como hemos visto y estudiado que por mandato Constitucional el Ministerio Público es el titular de la acción penal y por lógica jurídica es la única autoridad dentro de la Averiguación Previa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su informe,-

1976. Primera sala. Pág. 25, dice: "El Ministerio Público cuando ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter - de parte y no de autoridad, y, por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el Juicio de Garantías, y por la misma razón, cuando se niega a ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, - -- puesto que de obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio - de las funciones de esa Institución, puede consistir en la -- organización de la misma, y en los medios de exigirle la - -- responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la Legisla- -- ción lo impiden, esto no es motivo para que se viole lo mandado por el artículo 21 Constitucional.

MINISTERIO PUBLICO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DEL,
CUANDO OBRA COMO PARTE, NEGANDOSE A EJERCITAR LA ACCIÓN PENAL.

" Cuando el Ministerio Público ejercita acción penal o deter-- mina no ejercerla por no reunirse en la averiguación, elemen-- tos para ello, actúa como parte y no como autoridad. De tal -- suerte que si el amparo se promueve contra al confirmación por el Procurador General de Justicia a la determinación del - -- Agente del Ministerio Público, en que se negó a ejercer la acción penal porque no se encontraron elementos suficientes -- para ello en la averiguación, el amparo debe de sobreseerse -- por improcedente, dado que en la face de la actuación del --- Ministerio Público en que nació el acto reclamado por el que-- joso, aquél no tenía el carácter de autoridad, sino de parte".

MINISTERIO PÚBLICO. AVERIGUACION PREVIA. VALOR PROBATORIO QUE SE ATRIBUYA A SUS ACTUACIONES EN ESTA ETAPA. NO ES VIOLATORIO DE GARANTIAS. " El hecho de que las diligencias practicadas por el Ministerio Público formen parte del acervo probatorio que en un determinado momento servira al juez para formar su convicción, no puede implicar una indefensión para el acusado. El Ministerio Público es una Institución a la que Constitucionalmente compete la averiguación previa de la comisión de delitos, pues dicha fase (averiguación) forma parte de la función persecutoria. Cuando el Ministerio Público integra la averiguación pre-procesal, llamada también averiguación previa, no actúa como parte sino que lo hace cumpliendo con la función de averiguación que constitucionalmente compete. Sus actuaciones son la de un órgano de autoridad que esta cumpliendo con una obligación legal, puesto que es el único legalmente facultado para investigar la posible comisión delictiva y es absolutamente racional el que la ley atribuya valor probatorio a tales actuaciones, pues sin ningún valor se les pudiera atribuir, la averiguación resultaría inútil. Se rompería el principio de la igualdad de las partes en el proceso penal, si estando ya sujeto el Ministerio Público al imperio del Juez dentro de la relación procesal, continuara practicando diligencias por propia iniciativa y a tales diligencias atribuyera la ley valor probatorio o el juez las tomara como datos de convicción en contra del procesado". (6)

- (1) Cfr: García Maynes Eduardo: " Introducción al estudio del -
derecho", ed. Porrúa, s.a., vigésima séptima edición, 1977;
págs. 137-138-139.
- (2) Cfr: Burgoa Ignacio: "Derecho Constitucional Mexicano", ed.-
Porrúa, s.a., segunda edición, 1976; págs. 267-268,
- (3) Cfr: V. Castro Juventino: op. cit.; pág. 31.
- (4) Ver: Larroyo Francisco: " Los principios de la ética social";
ed. Porrúa, s.a., décima quinta edición, 1971; pág. 227.
- (5) Ver: Gutiérrez Saénz Raúl: " Introducción a la ética," ed.
Esfinge, s.a., décima quinta edición, 1982; pág. 133-137 --
138.
- (6) Cfr: Castro Zavaleta Salvador: " 75 años de Jurisprudencia
Penal", ed. Cárdenas editor y distribuidor, primera edición,
1981; págs. 658-659-660.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su artículo 21 en forma clara y precisa señala la atribución en general del Ministerio Público.

SEGUNDA.- Los motivos del Constituyente del 17 al hacer del Ministerio Público una Institución fué con el objeto de que él represente a la sociedad ofendida por la comisión del delito.

TERCERA.- De acuerdo a lo previsto por el artículo 102 - Constitucional, el tipo de leyes sustantivas en materia penal y en algunos casos el carácter del sujeto que comete el - -- delito, es donde encontramos al Ministerio Público del - -- Distrito Federal.

CUARTA.- Con la Institución del Ministerio Público, como lo señaló el Constituyente, la libertad individual queda -- asegurada; Como lo exige el artículo 16 Constitucional en el sentido " de que nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en - -- términos y con los mismos requisitos que el mismo artículo -- exige".

QUINTA.-- De conformidad a lo previsto por los artículos - 14, 16 y 21 Constitucionales; 3ª fracción I y 94 del Código de Procedimientos Penales en el Distrito Federal, el Ministerio - Público " es autoridad dentro de la averiguación previa".

SEXTA.-- La Constitución, las leyes secundarias, la Jurisprudencia y la doctrina, otorgan al Ministerio Público la -- titularidad de la acción penal.

SEPTIMA.-- Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 y 73 fracción VI, base 5a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, dependiendo dicho funcionario -- directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

OCTAVA.-- Las limitaciones del Ministerio Público del -- Fuero Común son consecuencia de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que motiva una dependencia jerárquica y así mismo de la propia sociedad.

NOVENA.-- El personal de la Institución por negligencia e ignorancia y despotismo; En la integración de la Averiguación Previa a efecto de integrar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado para ejercer acción penal, -- origina que la sociedad ofendida quede en estado de indefen---

sión al cometerse el ilícito.

DECIMA.— La raíz de la Institución del Ministerio Público netamente constitucional, con las limitaciones desvirtua su -- creación, perdiendo la ciudadanía la confianza en la impar-- ción de justicia con amplio sentido humano, toda vez que es -- una función suprema la de procurar justicia en la histórica e importante ciudad de México.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- BURGOA IGNACIO, "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", ED. --
PORRUA, S.A., SEGUNDA EDICION, 1976.
- 2.- CASTRO ZAVALA SALVADOR, " 75 AÑOS DE JURISPRUDENCIA --
PENAL", EDITORIAL CARDENAS EDITOR Y DISTRIBUIDOR, EDICION,
1981.
- 3.- COLIN SANCHEZ GUILLERMO, " DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES", ED. PORRUA, S.A., CUARTA EDICION, 1977.
- 4.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, --
COLECCION PORRUA, S.A., 1982.
- 5.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL,
COLECCION PORRUA, S.A., 1982.
- 6.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 12 DE DICIEMBRE -
DE 1983.
- 7.- GARCIA MAYNES EDUARDO, " INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", ED. PORRUA, S.A., VIGESIMA SEPTIMA EDICION, 1977.
- 8.- GUTIERREZ SAENZ RAUL, " INTRODUCCION A LA ETICA", ED. --
ESFINGE, S.A., DECIMA QUINTA EDICION, 1982.