
FACULTAD DE DERECHO

U. N. A. M.

RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO
EN EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
LUIS ROBERTO INIGUEZ CAMBEROS

MEXICO, D. F.

1972





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

La presente tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Penal de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Esta tesis la dedico:

A mi madre como un sentido homenaje póstumo
a sus virtudes.

A mi padre,

Sr. José Iñiguez Velázquez,

por toda la ayuda indirecta que me proporcionó.

A mis hermanos:

José, Ma. del Carmen, Esther, Sergio y Manuel.

AL SR. MAX HEINDEL,

Por la ayuda y estímulo que me ha brindado
siempre.

AL SR. DR. FERNANDO CASTELLANOS TENA,
CON MI GRATITUD SIN LIMITES POR LA ES-
PECIAL ORIENTACION Y AYUDA QUE ME -
BRINDO.

A TODOS MIS MAESTROS DE LA FACULTAD Y
EN ESPECIAL A LOS SEÑORES LICENCIADOS:

ARMANDO OSTOS, Jr.

JUVENTINO MARTINEZ,

MARIANO JIMENEZ HUERTA.

JULIO MIRANDA CALDERON.

JUAN JOSE GONZALEZ SUAREZ.

SALVADOR M. ELIAS.

A MANERA DE PROLOGO.

Al escoger el tema sobre la responsabilidad del Ministerio Público en el no ejercicio de la acción penal, ha sido, fundamentalmente, por la importancia que el citado Organismo Investigador tiene dentro de nuestro desenvolvimiento social y jurídico, y por tal circunstancia, hemos creído pertinente hacer una breve referencia histórica del mismo, analizando y valorando el desarrollo observado en cuanto a sus funciones específicas y su misión que tiene encomendada en el Distrito y Territorios Federales. De igual manera consignamos, dentro de la limitación que cada uno de los Capítulos nos permite, los preceptos constitucionales y la Ley Orgánica que regulan a la Institución objeto de estudio.

En lo que respecta a las apreciaciones, análisis y crítica de la recientemente aprobada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, lo hemos hecho con el deseo de interpretar y comprender mejor el citado Ordenamiento, tratando, con los puntos de vista expuestos, de ser claros, precisos e imparciales.

Al formular nuestras consideraciones sobre la responsabilidad del Ministerio Público en el no ejercicio de la acción penal, cuando éste legalmente procede, de conformidad con los datos y pruebas aportados, han sido hechas to-

mando en cuenta las diferentes Leyes que se relacionan - concretamente con el tema de las sanciones, emitiendo - - nuestra modesta opinión sobre el alcance y aplicabilidad - que tienen en cada caso.

No creemos haber dicho, por cuanto a la exposición y conclusiones formuladas en ésta tesis, la última palabra sobre el tema, pero sí consideramos en que su propia complejidad y limitación impuesta por el objeto del mismo, - justifique nuestro esfuerzo, y cuando menos despierte un mayor interés sobre el problema, mismo que hasta ahora no ha sido suficientemente tratado, no obstante la trascendencia que encierra y tanto mas si se tiene presente que una de las principales atribuciones del Ministerio Público, según el Ordenamiento respectivo, es "promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia", lo que al parecer se ha venido desvirtuando.

EL AUTOR.

RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL
NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.

- 1.- Sus fuentes, evolución y desarrollo.
- 2.- Antecedentes históricos en el Derecho Positivo Mexicano.
- 3.- Preceptos Constitucionales que regulan el Ministerio Público.

1.- Sus fuentes, evolución y desarrollo.

En Grecia no existía ninguna institución igual o similar a la del Ministerio Público, ya que eran los ofendidos o sus parientes quienes acudían en defensa de sus derechos e intereses, sin admitir intervenciones de terceros. Por tal motivo el Estado no podía actuar directamente para castigar al autor de un delito cometido contra algún ciudadano ateniense, si éste, previamente no intentaba o hacía valer el principio de la acusación privada. En forma supletoria y por alguna razón muy especial relacionada con los ofendidos o familiares, un "Arconte" actuaba como acusador. También eran conocidas las funciones de los "Gerontes", que ejercían una función meramente arbitral en los conflictos planteados por las partes.

En la Roma Imperial los Magistrados ayudados por Oficiales de Policía, nombrados "Curiosi, Stationari e Irenarcas", recogían pruebas, perseguían a los criminales y en fin desempeñaban funciones policíacas, y aunque el Emperador y el Senado designaban en casos graves un acusador, no se puede decir que ésto constituye antecedente de finido de la Institución del Ministerio Público, como lo pretenden algunos tratadistas. Posteriormente y en la Italia de la Edad Media, existía una institución que tampoco puede confundirse con la actual del Ministerio Público, aunque es cierto que había cerca de los jueces, funcionarios inferiores que les denunciaban los delitos que

na con la Institución del Ministerio Público lo encontramos en la época medieval por el Siglo XIV, particularmente en el Fuero Juzgo, al establecerse una magistratura especial para que actuase ante los Tribunales de represión, cuando no se presentaba un interesado como acusador o denunciante. Después aparecen los funcionarios llamados "Ministerio Fiscal", que eran abogados que designaba el REy para promover y defender en los Tribunales inferiores y superiores del reino los intereses del fisco. Luego, en 1489, las Ordenanzas de Medina, hacen mención a ciertos funcionarios denominados fiscales. Sin embargo, el antecedente más importante que encontramos en el Derecho Español es el relativo a la "Promotoría Fiscal", cuyas atribuciones específicas consistían principalmente en vigilar lo que ocurría ante los Tribunales del crimen y en obrar de oficio a nombre del pueblo, cuyo representante era el soberano, y aunque en 1713 por Decreto de Felipe V se pretendió suprimir las promotorías, ello fué rechazado y el mismo Rey tuvo que anular el decreto en cuestión y se volvió a las anteriores legislaciones sobre Procuradores Fiscales.

En los Estados Unidos de Norteamérica encontramos como antecedente del Ministerio Público la "Judiciary Act. de 1789", que disponía la designación para cada Distrito de un "Alguacil", cuyas funciones eran ejecutar los mandatos del tribunal y de un fiscal de los Estados-

Unidos para la persecución de las causas criminales y acciones civiles en la que fuesen parte dicha Nación. Posteriormente se organizó el sistema persecutorio, siendo encabezado por el Procurador, quien está adscrito, en el orden Federal desde 1870, al Departamento de Justicia. Sus facultades, además de ser amplísimas, son sumamente complejas.

2.- Antecedentes históricos en el Derecho Positivo Mexicano.

Por cuanto se relaciona a México, el primer antecedente del Ministerio Público lo encontramos en ".....la Institución de la Fiscalía mencionada en la Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1814, en que se expresa que en el Supremo Tribunal de Justicia habrá dos fiscales letrados: uno para lo civil y otro para lo criminal. En la Constitución Federalista de 4 de Octubre de 1824, se incluye también al Fiscal, formando parte integrante de la Corte Suprema de Justicia y se conserva en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 12 de Junio de 1843, de la época del Centralismo, conocidas por Leyes espurias. La Ley de 23 de Noviembre de 1855 expedida por el Presidente Comonfort, extiende la intervención de los Procuradores o Promotores Fiscales a la Justicia Federal".¹ Posteriormente y por Decreto de

¹ González Bustamante J.J., "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano", 2a. Edición, Edic. Botas, México - 1944, Pág. 111.

5 de Enero de 1857, se estableció que todas las causas criminales debían ser públicas, desde que se inicia el plenario, con los derechos inherentes que tiene todo inculgado. En el Proyecto de la Constitución de 1857, se menciona al Ministerio Público en los Artículos 27 y 94,² revelando con ello que los Constituyentes conocían la Institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés, pero no se estableció ni se aprobaron los Artículos mencionados que estaban inicialmente en el Proyecto, ni el propuesto por el Constituyente Ponciano Arriaga; en cambio, se consagró la Institución de la Fiscalía en los Tribunales de la Federación. Otro antecedente lo encontramos en la Ley de Jurados Criminales para el D.F. de 1869, "...en donde se previene que existirán tres Promotores o Procuradores Fiscales o representantes del Ministerio Público..."³.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880, se refiere a la integración y formación del Ministerio Público, convirtiéndolo en un miembro de la Policía Judicial. El Código de Procedimientos Penales de 1894, sigue, en esencia, los lineamientos establecidos en el de 1880 antes citado; y es en la refor-

2. Zarco Francisco, "Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857", 1a. Edición, Fondo de Cultura Económica, 1957, Páginas 517, 518, 519 y 710.

3. Rivera Silva Manuel, "El Procedimiento Penal", Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, Pág. 70; México, 1967.

ma al Artículo 96 de la Constitución de 1857, que tuvo lugar en Mayo de 1900, y en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 12 de Septiembre de 1903, en donde ya se le dá a la Institución de referencia una formalidad más definida, estando presidida por un Procurador de Justicia. Posteriormente, o sea en Noviembre de 1903, el Presidente Díaz, precisó los alcances y las nuevas características que en México adquiría la Institución del Ministerio Público, objeto del presente estudio.

3.- Preceptos Constitucionales que regulan el Ministerio Público.

Son los Artículos 21 y 102 de la Constitución Federal, los que regulan la Institución del Ministerio Público. Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese 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 castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".⁴

"Artículo 102.- La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos

4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo- 21.

y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

"El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la Ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones." 5

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 102.

CAPITULO SEGUNDO.

ANALISIS Y CRITICA DE LA LEY ORGANICA DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL -
DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

- 1.- Atribuciones y deberes del Ministerio Público.
- 2.- El Agente Investigador del Ministerio Público en las Delegaciones y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.
- 3.- El Ministerio Público en la investigación de los delitos.

ANALISIS Y CRITICA DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

La vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, que en tró en vigor el día Primero de Enero de 1972, la cual - derogó la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distri to y Territorios Federales de 29 de Diciembre de 1954, - está dividida y comprende Cuatro Títulos: El Primero tra ta sobre las "Atribuciones del Ministerio Público": el - Segundo se relaciona con el "Régimen del Personal de la Institución"; el Título Tercero se refiere a la "Organi- zación y Atribuciones"; y finalmente el Cuarto culmina - con las "Disposiciones Generales". ⁶

Es indiscutible que en la elaboración de la men- cionada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justi- cia del Distrito y Territorios Federales, se tomaron en- cuenta numerosos factores, destacando, entre otros, los - antecedentes legislativos afines a la materia, las expe- riencias de carácter judicial; aspectos sociológicos, ad ministrativos y estadísticos, relacionados específicamen- te con la gran urbe en que vivimos. Por esos motivos re

6. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia - del Distrito y T.F. y Dictamen de las Comisiones Uni- das Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios- Legislativos, Cámara de Senadores, México, D.F. Noviem bre 30 de 1971.

sulta muy meritorio el esfuerzo demostrado por el legislador al dictar el Ordenamiento que se comenta, ya que en el mismo se observa un marcado interés por organizar, haciendo más metódico y sobre todo actualizando técnica y jurídicamente al Ministerio Público y a la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Sin embargo, considerando fundamentalmente los adelantos científicos de los últimos años, el aumento en el índice de la criminalidad, las últimas reformas que se han hecho a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, la variedad de tácticas y técnicas empleadas en el mundo de la delincuencia, la explosión demográfica y los complejos problemas sociales que afronta la Capital de la República, resulta, en forma notoria, que los legisladores, al aprobar la citada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, lo hicieron a la ligera y precipitadamente, sin consultar a juristas especializados ni a asociaciones de profesionales del Derecho, originando, por ende, que dicho Ordenamiento haya sido casi una copia de la anterior Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, de 29 de Diciembre de 1954. Pero no obstante lo anterior, es importante reconocer en honor a la justicia que en realidad se hicieron algunas innovaciones en la tramitación de asuntos y así mismo se crearon-

algunas nuevas oficinas: Tales como la de "COORDINACION - DE AUXILIARES Y AGENTES AUXILIARES", que contiene el Artículo 21; Constituye, igualmente una novedad en el tratamiento y tramitación del levantamiento de Actas y presentación de denuncias y querellas, según lo previsto por el Artículo 24 de la citada Ley Orgánica; La Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales, las Oficinas que la integran y sus atribuciones encomendadas, juntamente con la Dirección General de Relaciones Públicas, son también de nueva creación que incluye la citada Ley Orgánica, Direcciones que funcionan con muy buenos propósitos, en forma dinámica y positiva, tratando de llevar a cabo todos los objetivos a que se refieren los Artículos 32, 33, 44 y 45 del Ordenamiento que es objeto de análisis. Pero desgraciadamente, las nuevas modalidades implantadas tan solo tienen una significación de carácter y organización meramente administrativa, carentes de profundidad y trascendencia en cuanto a la función, responsabilidad y reorganización del Ministerio Público, quedando, consecuentemente en la actual Ley Orgánica muchas imprecisiones, obscuridad y omisiones que más tarde o más temprano van a originar que se recurra a los usos, prácticas y simples disposiciones secundarias de orden administrativo. Por tales circunstancias brevemente expuestas, comprendemos que la misión, atribuciones y deberes del Organo Investigador, están todavía limitadas, restringidas por barreras

un tanto difíciles de trasponer; pero tenemos confianza, en cuanto al tema de ésta tesis se refiere, que con las muchas experiencias del pasado, con las observaciones - que día a día recogen los Altos Funcionarios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y con los buenos deseos de reestructurar, corregir prácticas viciosas e inmoralidades, se mejorará notablemente la multicitada Institución del Ministerio Público.

1.- Atribuciones y Deberes del Ministerio Público.

Son los Artículos 1o., 2o., 26, 27, 29, 30, 31, y 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los que preceptúan específicamente las atribuciones y deberes del Ministerio Público. En efecto, dichas disposiciones legales establecen:

"Artículo 1o.- Son atribuciones del Ministerio Público:

I.- Investigar por sí mismo y con auxilio de la Policía Judicial, los delitos de su competencia.

II.- Ejercitar la acción penal, en los casos en que proceda, aportando las pruebas y promoviendo todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de los inculpados, así como de la

existencia y monto del daño privado causado por el delito;

III.- Recabar de las oficinas públicas correspondientes, federales o locales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás organismos del sector público, así como de las personas privadas, físicas o morales, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones;

IV.- Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia;

V.- Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, al tomar posesión de sus cargos y al dejarlos;

VI.- Conocer, en auxilio del Ministerio Público Federal, de las denuncias o querellas que se le presenten con motivo de los delitos de ese fuero, en los términos legales;

VII.- Intervenir, en los términos de Ley, en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden familiar que se ventilen ante los tribunales respectivos; y

VIII.- Intervenir en todos los demás asuntos que las leyes determinan.

"Artículo 2o.- Toda denuncia o querrella por delitos de la competencia de los tribunales del orden común se presentarán ante el Ministerio Público, a fin de que se

proceda conforme a las prescripciones legales aplicables. En caso de urgencia y sólo en los delitos que se persiguen de oficio podrá recibir denuncia la policía judicial, dando cuenta de inmediato al funcionario del Ministerio Público que corresponda, a efecto de que asuma sin demora la intervención legal que le corresponda".

"Artículo 26.- En los Territorios Federales y en las Islas Marías, la averiguación previa estará a cargo de los Agentes del Ministerio Público adscritos a las Agencias Investigadoras y a los Juzgados respectivos, quienes ejercitarán la acción penal cuando proceda".

"Artículo 27.- Los agentes Investigadores del Ministerio Público tendrán autoridad inmediata, en el ejercicio de sus funciones, sobre todos los miembros de la policía de la jurisdicción en que actúen, aunque éstos, por su nombramiento dependan de otros funcionarios".

"Artículo 29.- Son atribuciones de los Agentes adscritos a los Juzgados del ramo penal:

I.- Intervenir en todas las averiguaciones y procesos ante el Juzgado de su adscripción, en los términos de Ley, promoviendo las diligencias tendientes a comprobar el delito y la responsabilidad penal del indicado y, en su caso, la inculpabilidad de éste;

II.- Ejercitar la acción penal, solicitando, en su

caso, la orden de aprehensión respectiva, contra las personas cuya responsabilidad se acredite durante la instrucción de un proceso;

III.- Concurrir a las diligencias, audiencias y vistas que se practiquen en el Juzgado de su adscripción;

IV.- Formular los pedimentos que sean procedentes- y desahogar las vistas dentro de los términos legales, - así como presentar oportunamente y sostener las conclusiones correspondientes;

V.- Cuidar de que los procesos se sigan con toda regularidad;

VI.- Interponer los recursos que procedan, expresando sucintamente agravios que los funden;

VII.- Concurrir a las vistas de cárceles que practiquen los jueces ante los que actúen;

VII.- Rendir al Director General de Control de Procesos un informe mensual del estado que guarden los asuntos en que intervengan, señalando la actividad que en los mismos hubieran tenido, y poner en su conocimiento las - irregularidades que adviertan en el juzgado de su adscripción;

IX.- Remitir al Procurador las órdenes de aprehen- sión que reciban del Juzgado de su adscripción; y

X.- Las demás que les señalen las leyes, los reglamentos y el Procurador'.

"Artículo 30.- Los agentes del Ministerio Público adscritos a las Salas del Tribunal de Justicia y a los Juzgados de los ramos Civil y Familiar tendrán ante éstos la intervención que las leyes señalan, debiendo poner especial cuidado en la protección de los menores y otros incapaces, así como en el debido trámite y resolución de las cuestiones concernientes al régimen de la familia en que deban intervenir".

"Artículo 31.- Los Agentes adscritos a Juzgados Mixtos tendrán las facultades y obligaciones fijadas en este capítulo a los adscritos a Juzgados Civiles, Familiares y Penales".

"Artículo 38.- El Ministerio Público tendrá bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial, la cual sujetará sus actividades, en todo caso, precisamente a las instrucciones que reciba de aquél".⁷

2.- El Agente Investigador del Ministerio Público en las Delegaciones y en la Procuraduría del D. F.

De conformidad con el contenido del Artículo 24 de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, se establece:

7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y T.F. y Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, Noviembre-30 de 1971.

"Artículo 24.- Se crearán Departamentos de Averiguaciones Previas con jurisdicción sobre el área comprendida en cada una de las Delegaciones Político-Administrativas - que componen el Distrito Federal. De éstos Departamentos - dependerán las Agencias Investigadoras existentes en la De - legación de que se trate. Aquéllos estarán bajo el cuida - do de un jefe, Agente del Ministerio Público que designe - el Procurador, que ejercerá autoridad inmediata sobre los - Agentes del Ministerio Público de la circunscripción. Se - asignarán a dicho Departamento las Mesas pertinentes, a - efecto de agotar las averiguaciones de todos o parte de - los casos que en la jurisdicción de que se trata, sean mo - tivo de denuncia o querrela, estando a cargo de la propia - Dependencia el perfeccionamiento de la averiguación hasta - que ésta quede en estado de consignación o de consulta de - archivo o reserva; en todo caso, se recibirá la denuncia o - querrela y se practicarán las diligencias que sean urgen - tes, enviándose el expediente al Departamento Delegacional - que corresponda. El Procurador determinará genéricamente - los casos en que los Departamentos efectuarán consignacio - nes directas a los Juzgados Penales del Distrito Federal."⁸

En observancia a dicha disposición han quedado estableci--

8.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia - del Distrito y T. F. y Dictamen de las Comisiones Uni - das Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios - Legislativos, Cámara de Senadores, México, Noviembre - 30 de 1971.

dos Onces Departamentos de Averiguaciones Previas en las Delegaciones Político-Administrativas del Distrito Federal, en los lugares y adscripciones que a continuación se expresan:

PRIMERO.- Departamento de "Cuauhtémoc", que abarca la 3a., 4a., 5a., 6a., y 7a. Delegaciones, así como la Agencia Investigadora adscrita al Centro Médico Nacional.

SEGUNDO.- Departamento de "Venustiano Carranza", que comprende la 1/a. y 2/a. Delegaciones y la Agencia ubicada en el Hospital de Traumatología de Balbuena.

TERCERO.- Departamento de "Miguel Hidalgo", al que corresponden la 9a. y 11a. delegaciones, así como las Agencias de los Hospitales de la Cruz Roja y Rubén Leñero.

CUARTO.- Departamento de "Benito Juárez", que controlará la 8a., 10a. y 12a. Delegaciones.

QUINTO.- Departamento de "Gustavo A. Madero", al que corresponderá la 13a. Delegación y el Hospital de Traumatología de la Villa.

SEXTO.- Departamento de Azcapotzalco, en cuyo perímetro se haya comprendida la 14a. Delegación.

SEPTIMO.- Departamento de Ixtapalapa, con la Delegación correspondiente y que tiene el mismo nombre.

OCTAVO.- Departamento de Ixtacalco, con la Delegación correspondiente y que tiene el mismo nombre.

NOVENO.- Departamento que tendrá a su cargo las Delegaciones correspondientes a los Departamentos de Coahuila y Tlalpan.

DECIMO.- Departamentos de Alvaro Obregón, Cuajimalpa y la Magdalena Contreras; y

DECIMO-PRIMERO.- Que abarcará los Departamentos de Xochimilco y Milpa Alta.

En la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, funcionan aún los llamados - Grupos Uno, Dos, Tres, Cuatro y Cinco, los cuales están adscritos a la Dirección General de Averiguaciones Previas y tienen por objetos y misión perfeccionar, reunir pruebas y "determinar", en su caso, sobre las actas urgentes que se les turnan en consulta, de los Once Departamentos de Averiguaciones Previas o de las llamadas "actas relacionadas" que provienen de Hospitales o de otras Agencias Investigadoras, y una vez tramitado el perfeccionamiento de las aludidas averiguaciones, se remiten a la Oficina de Consignaciones, o bien al archivo o a reserva.

Es pertinente aclarar que los mencionados Grupos - Uno, Dos, Tres, Cuatro y Cinco, dependientes de la Dirección General de Averiguaciones Previas de la Procuradu-

ría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, tienen conocimiento, como ya se explicó anteriormente, de actas que se les remiten a fin de practicar diligencias necesarias y urgentes, recabando las pruebas respectivas y perfeccionando la averiguación correspondiente que por su naturaleza requiere de mayor celeridad para proceder conforme a la Ley, hasta que ésta quede en estado de consignación, consulta, archivo o reserva. Similares atribuciones tienen los Agentes Auxiliares y el Jefe de Coordinación de Auxiliares, quienes extienden su intervención en el conocimiento de denuncias, querellas y actas que les turnan para consulta o supervisión.

Existen también Agentes Investigadores del Ministerio Público que jefaturan Treinta y Una Mesas de Investigaciones, mismas que conocen y practican también diligencias en actas, denuncias y querellas sujetas a averiguación, y una vez que se obtienen los resultados se "determina" sobre cada caso, enviándose las mismas a la Oficina de Consignaciones, a Consulta, Al Archivo o a Reserva.

Además de los anteriores Agentes, funciona en la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, un Agente Investigador del Ministerio Público que jefatura la Mesa de Responsabilidad Oficial, misma que conoce, investiga y determina también sobre -

las actas, denuncias o querellas en que están involucrados funcionarios o empleados públicos en la comisión u omisión de delitos.

Finalmente y en los términos de los Artículos 1o. - Fracción V y 32 Fracción II, Inciso b), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, un Agente Investigador del Ministerio Público está al cuidado de recibir las Manifestaciones de Bienes de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, al tomar posesión de sus cargos y al dejarlos.

3.- El Ministerio Público en la investigación de los delitos.

Es el Artículo 1o. Fracción I de la Ley Orgánica antes citada, el que impone al Representante Social la obligación de "Investigar por sí mismo y con auxilio de la Policía Judicial, los delitos de su competencia;"⁹

Así mismo y para el objeto de realizar las investigaciones de los delitos, los Artículos 29 Fracción I, 35, 36, y 38 de la Ley en cuestión, disponen:

9.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, Noviembre 30 de 1971.-

"Artículo 29.- Son atribuciones de los Agentes adscritos a los Juzgados del ramo penal:

I.- Intervenir en todas las averiguaciones y procesos ante el Juzgado de su adscripción, en los términos de Ley, promoviendo las diligencias tendientes a comprobar el delito y la responsabilidad penal del indiciado, y, en su caso, la inculpabilidad de éste;...."

"Artículo 35.- La Dirección General de Servicios Periciales tiene a su cargo la rendición de dictámenes en los casos y condiciones establecidos por el Código de Procedimientos Penales. Los dictámenes se emitirán, en las diversas especialidades pertinentes, a petición de las autoridades judiciales del fuero común, del Ministerio Público y de la Policía Judicial en el Distrito y Territorios Federales..."

"Artículo 36.- De acuerdo con las necesidades del trabajo, la Dirección General de Servicios Periciales podrá descentralizar la realización de sus tareas, adscribiendo peritos a las Oficinas Delegaciones mencionadas en el Artículo 24 y en general a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público".

"Artículo 38.- El Ministerio Público tendrá bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial, la cual sujetará sus actividades, en todo caso, precisamente a -

las instrucciones que reciba de aquél".¹⁰

Lo anteriormente transcrito de la Ley de la materia, constituye la fundamentación jurídica que el Ministerio - Público tiene respecto de la investigación de los delitos.

Desde un punto de vista formal y con respecto a la investigación de los delitos, el Dr. Rivera Silva, nos dice: "A.- Actividad Investigadora. La actividad investigadora entraña una labor de auténtica averiguación; de búsqueda constante de las pruebas que acreditan la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan. Durante esta actividad, el órgano que la realiza trata de proveerse las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos y poder estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y pedir la aplicación de la Ley. La actividad investigadora es presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal, es decir, del excitar a los tribunales a la aplicación de la ley al caso concreto, pues es obvio que para pedir la aplicación de la ley a una situación histórica, es menester dar a conocer la propia situación y, por ende, previamente estar enterado de la misma. De la actividad-

10. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia - del Distrito y T.F. y Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, Noviembre-30 de 1971.

investigadora se puede predicar (lo mismo que de la función persecutoria en general) la calidad de pública, en virtud de que toda ella se orienta a la satisfacción de necesidades de carácter social".¹¹

El autor antes citado, sujeta, así mismo, a tres principios la actividad investigadora, expresando que "los principios que rigen el desarrollo de la actividad que estamos estudiando, son:

"1.- La iniciación de la investigación, está regida por lo que bien podría llamarse 'principio de requisitos de iniciación', en cuanto no se deja a la iniciativa del órgano investigador el comienzo de la misma investigación, (se encuentran prohibidas las pesquisas: Artículo 16 Constitucional) sino que para dicho comienzo, se necesita la reunión de requisitos fijados en la Ley (oportunamente se estudiara con detalle este punto).

"2.- La actividad investigadora está regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas hecha por el órgano encargado de la investigación, no se necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Iniciada la in-

11. Rivera Silva Manuel, "El Procedimiento Penal", Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, Pág. 56; México, 1967.

vestigación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda que hemos mencionado.

"3.- La investigación está sometida al principio de la legalidad. Si bien es cierto que el órgano investigador de oficio practica su averiguación, también lo es que no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la misma investigación.

En resumen, el espíritu del legislador se revela en el sentido de que, llenados los requisitos para que se inicie la investigación, ésta siempre debe llevarse a cabo aún en los casos en que el órgano investigador estime inoportuno hacerla, sujetándola a los preceptos fijados en la Ley".¹²

De conformidad con los puntos de vista sustentados por el Dr. Rivera Silva, que hemos dejado transcritos anteriormente, y con los cuales estamos de acuerdo, concluimos en la exposición del tema de la investigación de los delitos que está a cargo del Ministerio Público, haciendo notar que dentro de la brevedad, hemos destacado y puesto de manifiesto lo que hemos considerado de mayor relevancia.

12. Rivera Silva Manuel, "El Procedimiento Penal", Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, Pags.56 y 57; México, 1967.-

Finalmente queremos dejar precisado que no ahondamos sobre éste inciso en examen, ya que el tema no es objeto de ésta tesis o estudio exhaustivo, y por la misma razón nos abstenemos de hacer alguna crítica o valoración en ningún sentido, respecto de la función investigadora en especial del Ministerio Público.

CAPITULO TERCERO.

RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL NO
EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

- 1.- Negligencia por parte del Ministerio Público para - -
aportar las pruebas conducentes.
- 2.- Confusión y silencio en el caso de que algunas denun-
cias o querellas sujetas a averiguación se remiten -
al archivo o a reserva.
- 3.- El recurso de revisión administrativa que se interpo-
ne cuando es desechada una denuncia o querella.
- 4.- Sanciones por la negligencia, inobservancia e incum-
plimiento a los preceptos constitucionales relativos-
y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Jus-
ticia del Distrito y Territorios Federales.

1.- Negligencia por parte del Ministerio Público - para aportar las pruebas conducentes.

No obstante la obligación que impone al Ministerio Público la Fracción II. del Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, de "ejercitar la acción penal, - en los casos en que proceda, aportando las pruebas y promoviendo todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de los inculpa-- dos, así como de la existencia y monto del daño privado-- causado por el delito;"¹³, frecuentemente por indolencia o irresponsabilidad no se aportan oportuna y eficiente-- mente las pruebas para la comprobación de los delitos, - ya que de no ser por los "servicios periciales", que co-- laboran con el Organo Investigador en forma muy directa; aunque deficiente y con suma lentitud, no se toma en consideración la atribución ni el deber que tiene el Repre-- sentante Social para indagar, averiguar, buscar las pruebas conducentes, de conformidad con el principio de la "oficiosidad", haciéndose, igualmente, caso omiso de la aportación de las pruebas documentales públicas y priva-- das, las testimoniales, las inspecciones oculares; y mu-- cho menos se toma la molestia de "recabar de las ofici--

13. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia-- del Distrito y T.F. y Dictamen de las Comisiones Uni-- das Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, Nov. 30 - de 1971.

nas públicas correspondientes, federales o locales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás organismos del sector público, así como de las personas privadas, físicas o morales, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones;¹⁴, todo ello debido a una marcada negligencia por parte del Ministerio Público, que no pone interés ni destaca el valor de las pruebas antes enumeradas, quizá por lo complejo de las mismas o por la dificultad que implica el desplazamiento, el estudio y localización de las mismas: siéndoles más fácil escoger por brevedad e indolencia el ángulo más simple en la actividad investigadora.

Tanto en denuncias, querellas, como actas levantadas y de las cuales conoce el Ministerio Público, son los afectados u ofendidos, en su caso, quienes regularmente tratan de aportar las pruebas que a su juicio consideran pertinentes para comprobar y configurar el delito u omisión de que se trate. En este aspecto que diariamente se presenta en la vida práctica, el citado Representante Social, para justificar su negligencia, actualiza su proceder y se justifica de conformidad con el contenido del Artículo 9o. de la Ley Adjetiva Penal para el Distrito y Te-

14. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y T. F. y Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, Nov. 30 de 1971.

territorios Federales, que a la letra dice:

"Artículo 9o.- La persona ofendida por un delito - podrá poner a disposición del Ministerio Público y del Juez instructor todos los datos que conduzcan a establecer la culpabilidad del acusado y a justificar la reparación del daño".¹⁵

La actitud adoptada en tales circunstancias por el Ministerio Público, además de acomodaticia, resulta contradictoria y en abierta oposición con lo que específicamente le impone como atribución y deber la tantas veces citada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, razón por la cual, es pertinente precisar, que independientemente de cualesquiera otra disposición u Ordenamiento legales que existan sobre el particular, consideramos que el Representante Social debe observar y cumplimentar, en primerísimo lugar lo dispuesto por la Ley Orgánica en cuestión.

15. Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, Edit. Porrúa, S. A. México, 1963.

trabas a los particulares, obstaculizando que ellos se enteren de las determinaciones que tomará dicho Funcionario. En otro aspecto las cosas se complican, debido a que el Ministerio Público, en muchas ocasiones duda del valor y plenitud de las pruebas que los coadyuvantes aportan, originando que las actas, denuncias y querellas, con sus correspondientes averiguaciones, se remitan a consulta ante los Agentes Auxiliares, para el efecto de que se ahonde y supervise en cada asunto, determinando si se proceda al estado de consignación o el que se remitan al archivo o a reserva. En estos últimos extremos, de plano se desecha la posibilidad de que el Ministerio Público ejercite la acción penal, argumentando que al no haber pruebas (o ser éstas deficientes), indicios o presunciones, no se reúnen los requisitos que las Leyes exigen para proceder al citado estado de consignación.- Como en estos supuestos el agraviado u ofendido ignora tales malabarismos burocráticos, su confusión es mayor, debido a que normalmente no se le explica el trámite que se le ha dado a su denuncia o querella, observándose un silencio sospechoso, mismo que hace suponer, fundadamente, que en todo ello ha habido intereses, presiones o recomendaciones especiales para que dicho Ministerio Público no ejercite la acción penal.

Por cuanto se relaciona a las restricciones, irregularidad, confusión y silencio del Representante Social

que en forma breve se ha expuesto anteriormente, y a fin de obtener más amplios elementos de juicio sobre los problemas antes aludidos, es muy importante recoger la opinión del Sr. Lic. Julio Acero, quien al referirse y comentar la función del Ministerio Público, dice:

"Como todas las instituciones, el Ministerio Público es objeto de numerosos ataques y de grandes elogios, oratoriamente se le llama "regulador de la jurisprudencia, órgano de la Ley, apoyo de la debilidad, acusador de los malvados y salvaguardia de los intereses particulares". - (Portalis).

"Es muy cierto que la representación e intervención de promotores públicos ante los Tribunales, en los procesos, es una necesidad especial que ya nadie discute, y que esa intervención, cualesquiera que sean los procedimientos futuros, deberá ser ejercida por funcionarios especiales. La propugnación de los intereses colectivos, la certidumbre de una vigilancia constante y de un reivindicador público que no faltará, son otras tantas ventajas contra la deficiencia de los procedimientos abandonados únicamente a la parte ofendida, o aún abiertos a todos los ciudadanos sin distinción u obligación particular".

"No obstante, la sujeción actual de dichos funcionarios al Poder Ejecutivo por una parte les da una fuerza terrible que si no fuera por los amplísimos medios de defensa de que disfruta el reo entre nosotros desde el pri-

mer momento, podría llegar como dice Ortolán, a destruir la igualdad ante la justicia pues los jueces en lugar de tener ante sí a litigantes de la misma situación, encuentran por un lado autoridades imponentes paralelas a la - suya y ante las cuales el reo resultaría muy desprovisto de valimiento. Pero por otra parte al contrario esa dependencia de los Altos Poderes del Estado no contrapesada con garantías de inamovilidad o de otro género, - - quita vigor y libertad a los representantes del Ministerio Público que se convierten en instrumentos a sueldo - de los intereses del Gobierno que muchas veces varían - con las circunstancias y hasta con los vaivenes políticos y tendencias muy poco armonizables con el verdadero bienestar social".

"Además la exclusividad de la acción penal otorgada a esta Magistratura trae consigo el peligro de arbitrariedades irremediabiles".

"Garofalo hacía ascender a 173,000 el número de las denuncias desechadas en once años por los Representantes del Ministerio Público en Italia (muchas más por los oficiales inferiores) y se preguntaba: ¿Será posible que sea tan grande el número de calumniadores o de los quejosos carentes de toda razón?. No sucederá más - bien que por el cúmulo de trabajo de los Representantes Públicos una buena parte de tales denuncias se rehusó - sin examinarse o examinándolas muy a la ligera, equivoca

cadamente?".¹⁶

Lo anteriormente transcrito no amerita comentario, ya que por sí mismo revela lo que constituyen las "ventajas e inconvenientes" de la Institución del Ministerio Público, según la autorizada opinión del Sr. Lic. Acero.

En el Distrito Federal algo semejante a lo registrado en Italia durante once años, en relación al gran número de las denuncias y querellas desechadas por los representantes del Ministerio Público, pues en ésta Capital, aunque no tenemos datos estadísticos precisos (debido a que ningún anuario de los publicados por la Dirección General de Estadística los consigna; ni tampoco en la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, existen dichos datos registrados), se ha acentuado el problema por cuanto a querellas, actas y denuncias se refiere, mismas que también en número considerable se mandan al archivo o a reserva, que en resumidas cuentas viene a ser lo mismo que desecharlas o rechazarlas por el Organó Investigador.

Observando en sus alcances el problema en cuestión, es de apreciarse que éste cada día adquiere caracteres alarmantes, que además de perjudicar en muchos aspectos los intereses de miles de denunciantes y querellantes, -

16. Acero Julio, "Nuestro Procedimiento Penal", Págs. 39 y 40, Tercera Edición revisada y adicionada.- Imprenta Font, Guadalajara, Jal., 1939.

contradican el concepto y la misión del Ministerio Público, como Institución de buena fe.

3.- El recurso de revisión administrativa que se interpone cuando se desecha una denuncia o querrela.

El antecedente de la revisión administrativa que se interpone o debería interponerse cuando se desecha una denuncia o querrela por parte del Organismo Investigador, lo encontramos, según el Maestro González Bustamante, en la Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios de 1929, reformada en el año de 1932, y cuyo autor dice al respecto lo siguiente:

"Contra las providencias dictadas por los funcionarios del Ministerio Público declarando no haber elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, las leyes orgánicas de la institución (ya citada), establecen que el denunciante o querellante, podrá ocurrir dentro de los quince días siguientes al en que hubiese sido notificada la resolución, al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decidirá, bajo su más estricta responsabilidad, si se confirma, revoca o modifica la resolución recurrida".¹⁷

17. González Bustamante J.J., "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano", Págs. 90-91, Edic. Botas, 2a. Edición, 1945.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 29 de Diciembre de 1954, no se incluye en sus preceptos ninguna disposición relacionada con recursos en contra de las resoluciones que de sechen una denuncia o querrela, suprimiéndose legalmente todos los recursos contenidos en el Ordenamiento de 1929, ya citado con anterioridad. Sin embargo, durante la vigencia de la primera de dichas Leyes Orgánicas, en la práctica se ejercitó tal recurso de revisión administrativa, en forma un tanto oficiosa, cuanto limitadamente.

En la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, se supone o infiere que existen recursos que pueden hacerse valer cuando se ha desechado, en principio, una acta, denuncia o querrela por los funcionarios del Ministerio Público; al respecto, los Artículos 19 Fracción XII, 20, 22 Fracción II, Inciso c), en relación a la III; y 25, Fracciones I y II del citado Ordenamiento, al respecto señalan:

"Artículo 19.- Son atribuciones del Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales:..

XII.- Recibir quejas sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios en que intervenga el personal de la Institución";

"Artículo 20.- Por delegación del Procurador, el - Primer Subprocurador tendrá a su cargo la supervisión de las averiguaciones previas que practique la dirección co^rrespondiente, y el Segundo Subprocurador la supervisión de las funciones que desempeñen las Direcciones Genera-- les de Control de Procesos, Consultiva y de Servicios So^ciales, de Servicios Administrativos y el Instituto Técnico de la Procuraduría. Mediante la misma delegación-- ambos Subprocuradores podrán resolver en los casos de no ejercicio de la acción penal, desistimiento de ésta y - formulación de conclusiones no acusatorias. Además, cono^ccerán de los otros negocios que discrecionalmente acuerde el Procurador".

"Artículo 22.- Son atribuciones de los Agentes Auxiliares:

II.- Dictaminar en los asuntos en que el Procurador o los Subprocuradores deban decidir:

c).- Sobre la falta de elementos para ejercitar la acción penal";

III.- La supervisión técnica de las averiguaciones previas que se practican en las Agencias investigadoras-- del Distrito Federal";

"Artículo 25.- Son atribuciones de la Dirección Geⁿeral de Averiguaciones Previas:

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

II.- Dictar las resoluciones procedentes en los negocios a que se contrae la fracción anterior, sometiendo al Procurador los casos de no ejercicio de la acción penal;"¹⁸.

De conformidad con los preceptos legales anteriormente transcritos, no se incluyen ni se hace referencia a ningún tipo de recursos, sino de 'quejas', 'atribuciones' del Procurador, Subprocuradores y de los Agentes Auxiliares, así como se preceptúa el hecho de "armonizar técnica y administrativamente el trabajo de los Agentes Auxiliares", pero al haberse omitido, quizá deliberadamente por el legislador, los derechos que tienen los quejosos y ofendidos cuando sus denuncias o querellas se mandan al archivo o a reserva, no obsta para que los interesados puedan prevalerse de lo dispuesto en esa Ley para interponer los recursos que considere pertinentes, tomando en cuenta, además, que en la práctica se ha seguido la inveterada costumbre, cuyo origen data desde que estuvo en vigencia la Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios de 1929 y sus reformas de - -

18. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y T. F. y Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios-Legislativos, Cámara de Senadores, México, Noviembre-30 de 1971.

1932, misma que ya se ha citado en líneas precedentes.

El olvido y la omisión de incluir en la vigente Ley Orgánica un capítulo especial sobre los recursos, además de hacer confusa la interpretación del Ordenamiento referido, lesiona los intereses de denunciantes y querellantes, quienes tratando de que el Ministerio Público, como es su obligación, promueva "lo necesario para la recta y pronta administración de justicia", se encuentran, como respuesta, precisamente con lo contrario, escépticos y con la fé perdida en dicha Institución.

Finalmente es preciso destacar que son los Agentes Auxiliares de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los funcionarios que conocen y emiten sus dictámenes con respecto a las revisiones que interponen los denunciantes y querellantes (que se supone, lógicamente, sean muy pocas, considerando que tales recursos no están contenidos en forma clara en la Ley Orgánica de la materia, y en virtud de que la mayoría de particulares desconoce ése trámite del recurso administrativo); haciendo lo mismo con todas las averiguaciones que oficiosamente les son turnadas por el Procurador o los Subprocuradores.

Los dictámenes que emiten los Agentes Auxiliares, respecto a las revisiones que se ponen a su consideración, son cuidadosamente supervisados por el Jefe de la Oficina de Coordinación de Auxiliares; Oficina de recién

te creación y la cual está cumpliendo una misión de mucha importancia en la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

4.- Sanciones por la negligencia, inobservancia e incumplimiento a los preceptos Constitucionales relativos y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Al entrar en estudio sobre la responsabilidad del Organismo Investigador, consideramos conveniente volver a citar al Sr. Lic. Julio Acero, quien al referirse a las "peculiaridades del Ministerio Público", afirma:

"La responsabilidad, tiene por objeto proteger al Ministerio Público contra los individuos que él persigue en juicio a los cuales no se les concede ningún derecho contra los funcionarios que ejercen la acción penal, aún en el caso de ser absueltos." (Rodríguez).

"Esto no quiere decir que puedan obrar a su capricho o que no se les pueda perseguir por violación a la Ley o infracciones de sus deberes".¹⁹

Por el contenido del segundo párrafo antes transcrito, queda bien claro que el representante social, cuando incurre en negligencia, inobservancia e incumplimiento a los preceptos constitucionales y a la Ley Orgánica de la

19. Acero Julio, "Nuestro Procedimiento Penal", Pág. 38, Tercera Edición revisada y adicionada.-Imprenta Font, Guadalajara, Jal., 1939.

Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, se hace acreedor a sanciones que están previstas en dos Ordenamientos, a saber: En la Ley Orgánica antes citada, y en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, La primera de las Leyes en cuestión, en forma vaga, imprecisa y benigna dispone:

"Artículo 10.- El Procurador cuidará, discrecionalmente, de que los Agentes del Ministerio Público sólo sean removidos de sus cargos por ascenso, ineptitud, mala conducta o responsabilidad".

"Artículo 19.- Son atribuciones del Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales:

.....

VI.- Imponer al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan;

.....

XI.- Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público y de la Administración de Justicia del Distrito y Territorios Federales, por los delitos oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos;

"Artículo 48.- El Procurador podrá imponer al personal de la Procuraduría, por las faltas en que incurran en el servicio, las siguientes correcciones disciplinarias:

- I.- Apercibimiento;
- II.- Multa de uno a cinco días de sueldo; y
- III.- Suspensión de empleo hasta por ocho días.

Al imponer alguna disposición disciplinaria, el Procurador por sí o por la persona que al efecto designe, oírá en defensa al interesado, si éste lo solicita, resolviendo, en su oportunidad, lo que proceda".

"Artículo 49.- Cuando los Agentes del Ministerio Público soliciten instrucciones del Procurador, lo hará por conducto de su superior inmediato, y deberán exponer el caso, las leyes, jurisprudencia y doctrinas que consideren aplicables. La infracción de este precepto ameritará la imposición de una corrección disciplinaria".

"Artículo 50.- Las resoluciones y pedimentos del Ministerio Público deberán fundarse y motivarse legalmente".

"Artículo 51.- Los Agentes del Ministerio Público en ningún estado del proceso podrán variar o modificar la acción penal que se hubiere intentado, sin previa autori-

zación del Procurador General".²⁰

De igual manera y con relación al tema que se está analizando, la Ley de Responsabilidades preceptúa lo siguiente:

"Artículo 10.- Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de los cargos que tengan encomendados, en los términos de la presente Ley y de las Leyes especiales a que se refiere".

"Artículo 18.- Son delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales no comprendidos en el Artículo 20. de ésta Ley:

.....

XII.- Abstenerse de ejercitar la acción penal, cuando sea procedente conforme a la Constitución y a las Leyes de la materia, en los casos en que la Ley les imponga esa obligación;

.....

20. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y T.F. y Dictamen de las Comisiones Unidas Segunda de Justicia y Quinta Sección de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, Noviembre 30 de 1971.

XX.- Abstenerse de hacer la consignación que corresponda, con arreglo a la Ley, de alguna persona que se encuentre detenida a su disposición como presunta responsable de algún delito".

"Artículo 19.- Las sanciones aplicables a los delitos enumerados en el Artículo anterior son las siguientes:

.....

IV.- Para los definidos en las fracciones IX a - - XXIII, prisión de seis meses a sesi años, multa de veinticinco a mil pesos y destitución del empleo;"

"Artículo 21.- Se consideran como faltas oficialesde los funcionarios y empleados a que se refiere este capítulo, las infracciones y omisiones cometidas por los - mismos en el desempeño de sus funciones y que no sean conceptuadas como delitos por la ley.

Estas faltas serán sancionadas en la forma que determinen las leyes y reglamentos respectivos".

"Artículo 22.- En todo aquello que no pugne con las disposiciones de la presente ley, son aplicables las reglas consignadas en el Código Penal".²¹

21. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y T. F. y de los altos funcionarios de los Estados.- Legislación Penal Mexicana, 6a. Edición, Andrade, 1964.

Los preceptos legales contenidos en los dos Ordenamientos de referencia, que prescriben sanciones a los funcionarios del Ministerio Público, en los casos de negligencia, inobservancia e incumplimiento y que dá como consecuencia el que no se ejercite la acción penal, cuando ésta realmente proceda, en sí plantean varios problemas: el primero de ellos surge en el caso de que el Representante Social, en cumplimiento de sus atribuciones, inicie las correspondientes averiguaciones cuando un funcionario del Ministerio Público, de su misma categoría, (aunque de distinto fuero), haya cometido violaciones a los preceptos constitucionales y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales. En el caso concreto es de suponerse que dicho Organó Investigador, por más imparcial que sea o que lo parezca, tratará de favorecer al funcionario del Ministerio Público acusado o denunciado, atenuando a lo máximo las faltas u omisiones cometidas, y al final, en lugar de ejercitarse la acción penal en su contra, se abstendrá de hacerlo, salvo, desde luego, que el superior jerárquico inmediato o el Procurador General de Justicia le ordenen expresa y drásticamente que se proceda conforme a la Ley.

Otra situación que en la práctica podría presentarse está relacionada a la observancia y aplicación, por parte de los Ciudadanos Procurador y Subprocuradores, de

cualquiera de las dos Leyes que tratan sobre la materia - de sanciones: Invocan y fundamentan su consignación en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados - de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y - de los Altos Funcionarios de los Estados, o bien en la - Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del - Distrito y Territorios Federales. Es pertinente señalar - que por cuanto al primero de los Ordenamientos citados, - debe decirse que es preciso, claro, riguroso, tanto en la configuración de los delitos, como en la penalidad; mas - no así la Ley Orgánica citada en segundo término, misma - que es imprecisa, vaga y ante todo moderada en lo tocante a las faltas y a las sanciones, mismas que se circunscriben a "remociones" condicionadas, "correcciones disciplinarias", "apercibimientos", "multa de uno a cinco días de sueldo y suspensión de empleo hasta por ocho días"; con - excepción de lo que establece la Fracción XI del Artículo 19 de la Ley Orgánica en cuestión, que a la letra dice:

"Artículo 19.- Son atribuciones del Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales:

.....

XI.- Pedir que se haga efectiva la responsabilidad - en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados - del Ministerio Público y de la Administración de Justicia del Distrito y Territorios Federales, por los delitos -

oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos;"²²

Haciendo un pequeño comentario sobre ésta Fracción XI del Artículo 19 de la Ley citada, podemos decir que de acuerdo con su texto se presta a confusiones, debido a la imprecisión del mismo, ya que impone como atribuciones al Procurador General de Justicia, entre otras, "el pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público". Ahora bien, lo primero que uno se pregunta es: ¿A quién va a "pedir" el Procurador que se haga efectiva dicha responsabilidad?. Acaso al Presidente de la República?; a los Agentes Auxiliares?, o al Procurador General de la República?. Sobre ése "pedimento" sólo los señores legisladores que aprobaron la Ley Orgánica en cuestión, sabrán a quién tendrá que hacerlo el Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

De igual manera y una vez que hubiese quedado resuelto el problema del "Pedimento", dicha Fracción XI del Artículo 19 que se comenta, ofrece otra situación oscura y contradictoria, pues en el caso de que funciona

22. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y T. F. y Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Quinta Sección de Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, México, Noviembre 30 de 1971.

rios y empleados del Ministerio Público incurrieran en responsabilidad "por los delitos oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos", sobre qué base legal se haría el susodicho pedimento, o en su caso la consignación del infractor: con fundamento en el Código Penal?; o de conformidad por lo preceptuado en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados?; o bien con apoyo en lo que dispone la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales?, misma que en su Artículo 10 dice: "El Procurador cuidará, discrecionalmente, de que los Agentes del Ministerio Público sólo sean removidos de sus cargos por ascenso, ineptitud, mala conducta o responsabilidad".

Con respecto a los casos señalados, en que el Organismo Investigador es negligente, inepto y contraviene en forma notoria preceptos Constitucionales y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, el Procurador "sanciona" al funcionario del Ministerio Público, ordenando: su cese fulminante, o bien en un acto de benevolencia opta por cambiarlo de adscripción de un lugar a otro. Esta 'fórmula' se ha venido aplicando durante muchos años, ignorándose, hasta la fecha, si algún Agente Investigador del Ministerio Público, haya sido consignado por los delitos previstos -

en la Ley de Responsabilidades.

En los casos antes expuestos que motivan el estudio de éste Capítulo, expresamos, sin ninguna reticencia ni duda, que deberá ser observada y aplicada la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, de conformidad con el contenido de la Jurisprudencia 190 y "tesis relacionada" que en la misma se incluye, sustentadas por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismas que a la letra dicen:

"Jurisprudencia 190.- MINISTERIO PUBLICO.- 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 DEBE OBRAR DE MODO JUSTIFICADO Y NO ARBITRARIO, Y EL SISTEMA LEGAL QUE GARANTICE A LA SOCIEDAD, PUEDE CONSISTIR EN LA ORGANIZACION DE LA MISMA, Y EN LOS MEDIOS DE EXIGIRLE LA RESPONSABILIDAD CONSIGUIENTE, y si los vacíos de la legislación lo impiden, esto no es motivo para que se viole lo mandado por el Artículo 21 constitucional".

"Tesis Relacionada.- Acción penal, ejercicio de - -

la.- Conforme al artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción penal, compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aún en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaría, en último caso, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual SERIA MOTIVO PARA SEGUIR UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir, de conceder el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercer la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades".²³

Y para finalizar, no queremos pasar por alto la acertada opinión del Maestro Julio Acero, misma que ya hemos citado con anterioridad, y que a la letra dice:

"Esto no quiere decir que puedan obrar (los Funcionarios del Ministerio Público), a su capricho o que no

23. Apéndice de Jurisprudencia de 1917- a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Primera-Sala, Págs. 376 y 377; Imprenta Murguía, S.A. 1966, México.

se les pueda perseguir por violación a la Ley o infracciones de sus deberes".²⁴

24. Acero Julio. "Nuestro Procedimiento Penal", Pág. 38, Tercera Edición revisada y adicionada.- Imprenta - Font, Guadalajara, Jal.- 1939.-

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Que mediante la modificación respectiva, se especifique claramente en el Artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, respecto a las atribuciones de los Agentes Auxiliares y del Jefe de Coordinación de Auxiliares, en cuanto al conocimiento que éstos funcionarios deban tener sobre los recursos que interpongan los denunciados y querellados, y sobre la forma que éstos deban dar a conocer las resoluciones que emitan en cada caso y en particular en aquéllas en que el Organismo Investigador se abstiene de ejercitar la acción penal.

SEGUNDA.- Consideramos necesario y urgente que en el Artículo 25 de la citada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, referente a las atribuciones de la Dirección General de Averiguaciones Previas, se adicione una Fracción que trate lo concerniente a la recepción, trámite y personal que deberá conocer y resolver concretamente sobre las denuncias y querrelas que se presenten directamente ante la citada Procuraduría.

TERCERA.- Que se designe de inmediato por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, el número suficiente de Actuarios o Notificadores, para el efecto de que éstos hagan saber a -

los denunciantes y querellantes, los acuerdos y resoluciones definitivas que recaigan en las averiguaciones correspondientes, a fin de estar acordes con lo dispuesto en el Artículo 80. Constitucional, y con cuya práctica se acabaría, en gran parte, el misterio, el silencio y la confusión en toda clase de peticiones, denuncias y querellas.

CUARTA.- Reformar la mencionada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, a fin de precisar los tipos de recursos que puedan hacer valer los denunciantes y querellantes, en los casos en que una averiguación se suspenda por determinación que ordene mandarse al archivo o a reserva por falta de pruebas y elementos suficientes para ejercitar la acción penal; previéndose, igualmente, el término legal para la interposición de los recursos que correspondan.

QUINTA.- Previa la adición respectiva a la Ley Orgánica en cuestión, asignar un Actuario o Notificador en cada uno de los Once Departamentos de Averiguaciones Previas, para que notifiquen los acuerdos y resoluciones definitivas a denunciantes y querellantes, en los casos en que los Jefes de Departamentos de Averiguaciones citados, se abstengan de ejercitar la acción penal en las averiguaciones que ellos tramiten, de conformidad con el contenido del Artículo 24 de la multicitada Ley Orgánica

de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

SEXTA.- Que se incluya en la vigente Ley y quede debidamente reglamentado el funcionamiento y atribuciones - que tienen los Agentes Investigadores del Ministerio Público Jefes de los Grupos Uno, Dos, Tres, Cuatro y Cinco, y de los Encargados de las Mesas que laboran en el Local de la Procuraduría General de Justicia.

SEPTIMA.- Finalmente y en las reformas que se proponen al citado Ordenamiento, sería importante se precisara que en caso de que los funcionarios y empleados del Ministerio Público incurrieran en violaciones e inobservancias a dicha Ley Orgánica y contravengan preceptos Constitucionales en forma grave y que vulnere derechos sociales, y se abstengan de ejercitar la acción penal, cuando ésta - legalmente proceda, se haga la consignación del infractor y se siga el juicio de responsabilidad oficial correspondiente, atendiendo al contenido de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, - del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados y al criterio jurisprudencial - sustentado por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

- Acero J. Nuestro Procedimiento Penal.
Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario-
Judicial de la Federación.
- Código de Procedimiento Penales para el Distrito y Te-
rritorios Federales.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- González Bustamante J.J.- Principios de Derecho Procesal
Penal Mexicano.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del-
Distrito y Territorios Federales y Dictamen-
de las Comisiones Unidas Segunda de Justicia
y Quinta Sección de Estudios Legislativos.
- Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados -
de la Federación, del Distrito y Territorios
Federales y de los Altos Funcionarios de los
Estados.
- Rivera Silva M.- El Procedimiento Penal.
- Zarco F.- Crónica del Congreso Extraordinario Constitu-
yente 1856-1857.

I N D I C E

A manera de Prólogo:	VII
Capítulo Primero:	1

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO

Sus fuentes, Evolución y Desarrollo.- Antecedentes -
Historicos en el Derecho Positivo Mexicano.- Precep-
tos Constitucionales que regulan el Ministerio Públi-
co.

Capítulo Segundo:	10
-------------------------	----

ANALISIS Y CRITICA DE LA LEY ORGANICA
DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTI--
CIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERA
LES.

Atribuciones y deberes del Ministerio Público.- El -
Agente Investigador del Ministerio Público en las -
Delegaciones y en la Procuraduría General de Justi--
cia del Distrito y Territorios Federales.- El Minis-
terio Público en la investigación de los delitos.

Capítulo Tercero:	29
-------------------------	----

RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO
EN EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

Negligencias por parte del Ministerio Público para --
aportar las pruebas conducentes.- Confusión y silen--

cio en el caso de que algunas denuncias o querellas-sujetas a averiguación se remiten al archivo o a reserva.- El recurso de- revisión administrativa que - se interpone cuando es desechada una denuncia o querella.- Sanciones por la negligencia, inobservancia- e incumplimiento a los preceptos constitucionales -- relativos y a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Conclusiones:	55
Bibliografía:	58