

875209



# UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

142  
Gen

"ANALISIS Y NATURALEZA JURIDICA DE  
LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO  
EN MEXICO"

## TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

Candida Hernández Ojeda

DIRECTOR DE TESIS:  
Lic. Carlos Rodríguez Moreno

REVISOR DE TESIS:  
Lic. Hilda M. García Pérez

H. VERACRUZ, VER.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1990



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 está 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

INTRODUCCION.....	III
-------------------	-----

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

I.1.- GRECIA.....	1
I.2.- ROMA.....	2
I.3.- ANTECEDENTES REMOTOS EUROPEOS.	
A) FRANCIA.....	3
B) ESPAÑA.....	4
I.4.- EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.....	5

## CAPITULO II

### FUNDAMENTACION LEGISLATIVA

II.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.....	12
II.2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL.....	20
II.2.- ANALISIS DE LOS PRECEPTOS 21 Y 102 CONSTITUCIONALES.....	26

## CAPITULO III

### NATURALEZA DEL MINISTERIO PUBLICO MEXICANO

III.1.- CARACTERISTICAS DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO....	30
III.2.- LA MISION DEL MINISTERIO PUBLICO.....	33
III.3.- EL MINISTERIO PUBLICO Y LA POLICIA JUDICIAL.....	38
III.4.- LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO/....	42

**CAPITULO IV**  
**FUNCION INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PUBLICO**

<b>IV.1.- PERSECUCION DE LOS DELITOS.....</b>	<b>51</b>
<b>IV.2.- LA AVERIGUACION PREVIA.....</b>	<b>54</b>
<b>A) CUERPO DEL DELITO.....</b>	<b>55</b>
<b>B) EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.....</b>	<b>57</b>
<b>IV.3.- LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE EN EL PROCE SO PENAL.....</b>	<b>61</b>
<b>IV.4.- LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE EN LOS JUI CIOS CIVILES.....</b>	<b>64</b>
<b>IV.5.- LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO - DE AMPARO.....</b>	<b>65</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>70</b>

## I N T R O D U C C I O N

La Nación Mexicana, como estado de derecho, ha demostrado a través de su historia que ha tenido un gran desarrollo jurídico constitucional, buscando un equilibrio procesal entre los elevados intereses de la sociedad y los del individuo, llevando como finalidad buscar en lo posible la justicia misma, sin embargo, se ha observado también que en algunos aspectos, principalmente procesales, en dichas relaciones no han tenido ese equilibrio deseado, por lo cual hacia ese logro va encaminado el esfuerzo de esta tesis.

Dentro de este marco jurídico se encuentra la Institución del Ministerio Público, considerado como representante social o de la sociedad, observándose también que se carece al respecto de un estudio profundo relacionado con esta figura jurídica, consecuencia de la formulación legislativa un poco oscura que rige su funcionamiento, no solo durante el proceso ante el órgano jurisdiccional sino también ante la etapa más importante de su actividad que es la Averiguación Previa.

Se tratará de estudiar con el fin de dar una idea mas clara de lo que es el Ministerio Público, sus atribuciones dentro del ámbito legal, participación en la resolución de la problemática que se presenta de las relaciones entre los individuos y mas que nada con el fin de darle el exacto cumplimiento al precepto constitucional en lo referente a que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

Pero sólo nos alienta la esperanza de que sean recogidas con motivo de preocupación para que el Estado Mexicano, atendiendo a la relevancia que tienen los intereses sociales, considere también las mejores formas a fin de que el sistema jurídico mantenga el respeto a la dignidad del hombre

La investigación histórica de nuestra institución nos enseña que cuando se ha legislado empíricamente de manera improvisada, sin entender el contenido de las normas jurídicas fundamentales, el resultado ha sido incongruente con el sistema jurídico y político constitucional. La democracia como antítesis del autoritarismo para que tenga manifestación auténtica en la vida nacional ha de significarse no sólo en las expresiones políticas, en las económicas y en las sociales en general, sino también de manera relevante en las normas jurídicas que rijan las relaciones del Estado frente al individuo. Contrariar este sistema propicia la dictadura. - Solamente el equilibrio procesal entre los elevados intereses de la sociedad y los del individuo hacen posible la justicia que atendiendo como fundamento la verdad, resplandece y es exacta en el ambiente de libertad.

## CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA  
INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

La Institución del Ministerio Público ha sido una conquista del Derecho moderno. Al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, se inicia el período de la acusación estatal en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla.

A propósito de los orígenes del Ministerio Público se ha especulado mucho. Algunos tratadistas sustentan el criterio de que los antecedentes más remotos de la Institución los encontramos en Grecia y Roma, otros autores afirman, en cambio, que debe reconocerse como punto más remoto la Ordenanza del 23 de marzo de 1302, dictada por Felipe IV "El Hermoso". ..

## I.1.- GRECIA.

En la antigua Grecia, existieron los llamados "arcontes" correspondiéndoles la función de declarar el derecho, quienes supletoriamente, en casos de negligencia o abandono del derecho de acusación por parte de los ofendidos funcionaban como acusadores de oficio ante los tribunales que debían conocer el caso. Con la aparición de esta especie de funcionarios se introduce una reforma substancial en el procedimiento, que hasta entonces sólo era movido con atención a la venganza privada. Es así como aparece la acción pública, en substitución de la acusación privada.(1)

---

(1) ELLUL, JAQUES.-"Historias de las Instituciones de la Antigüedad".-Ediciones Gráficas.-España, 1970. página 23.

## I.2 ROMA.

En Roma, la acción penal, o sea el derecho de acusación, estaba en manos de todos los ciudadanos; así que la persecución de los delitos dependía tan solo de ellos, esto es, la venganza privada, son los clásicos tipos de la Ley del Talión: ojo por ojo, diente por diente.

En la época de la República se abandona el sistema de acusación privada, debido a la consideración de que la comisión de los delitos y sus castigos interesan a la sociedad y al abandonarse la idea de que fuese el ofendido por el delito el encargado de acusar y al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente lleva al ofendido - al proceso, perseguiere al responsable y procurase su castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un noble atributo de justicia social. Se acepta, consecuentemente, el sistema de acusación popular y el procedimiento de oficio que, de acuerdo con algunos autores, representa la aparición del Ministerio Público.

Posteriormente, a fines del Imperio, empiezan a funcionar los "curiosi, stationari o irenarcas", que no eran otra cosa mas que magistrados, a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales. Su labor bien pudiera considerarse como meramente policiaca.

Poco a poco, el derecho de perseguir los delitos sin previa acusación privada hizo que se desarrollara en forma definitiva la persecución de oficio, que es reconocido en el Derecho Feudal por los condes y justicias señoriales.(2)

-----

(2) ELLUL, JAQUES, ob.cit. página 249

### I.3.- ANTECEDENTES REMOTOS EUROPEOS.

#### A) FRANCIA.

Casi en forma unánime los estudiosos del derecho señalan que el Ministerio Público tiene su auténtico origen en Francia.

A principios del siglo XIV la acción privada había decaído notablemente, dando paso al procedimiento de oficio por pesquisas, que facilitaban la administración de justicia.

Los Procuradores del Rey, son producto de la Monarquía Francesa del siglo XIV y se crearon para la defensa de los intereses del Príncipe. Hubo dos funcionarios reales: el Procurador del Rey, que se encargaba de los actos del Procedimiento y el Abogado del Rey, que atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el Monarca o las personas que estaban bajo su protección. Consecuentemente el Procurador y el Abogado del Rey obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del soberano, debido a que no se trataba de una magistratura independiente porque entonces no se elaboraba aún la teoría de la división de poderes.

Inicialmente las funciones de los Procuradores fueron limitadas, ya que se reducían a incrementar el tesoro del soberano, perseguían los delitos relacionados con aspectos fiscales e intervenían en los procesos en que había que imponer multas o realizar confiscaciones.

Paulatinamente la intervención de los Procuradores fué extendiéndose a otros aspectos penales, hasta llegar a tener finalidad esencial y en beneficio social, el aseguramiento del castigo del delincuente.

En 1302, Felipe IV "El Hermoso", en su célebre Ordenanza, reglamentó las funciones de lo que sería el Ministerio Público.

Seguidamente a esta Ordenanza, vinieron otras que se refirieron a la Institución en estudio. Así tenemos la de Bloiss de 1579, cuyo artículo 184 señala: "Los Procuradores Generales y sus substitutos así como los Procuradores Fiscales de los señores, están obligados a perseguir e investigar diligentemente los crímenes, sin esperar a que haya instigador, acusador, o parte civil". También la Ordenanza expedida por Luis XIV en 1670 alude a la averiguación de los delitos y establece como facultad privada tan solo la demanda de la indemnización de los daños causados por el delito.

Al principio la Institución se encontraba dividida en dos secciones, una especializada en el aspecto civil y otra en la rama penal, que correspondía según las disposiciones de la Asamblea Constituyente, al Comisario del Gobierno o al acusador público.

Con la Revolución sobreviene un cambio en todas las instituciones monárquicas; pero a la llegada de Napoleón al poder, a través de las Leyes de 1808, se le da firmeza y cohesión al Ministerio Público quedando definitivamente organizado como una institución jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo y representante de la sociedad.

Con el nuevo sistema se fusionan y sólo queda un todo orgánico para ambas ramas.(3)

#### B) ESPAÑA.

En España, la institución del Ministerio Público no se reglamentó ni en las partidas ni en el fuero juzgo. Aparece en las Leyes de recopilación, expedidas por Felipe II en 1576; en el libro II, Título XII, Ley Primera, se le señalan algunas atribuciones: "Mandamos que los fiscales hagan diligencias para que se acabe y fenezcan los procesos que se hicieren en la vista privada de los escribanos". Las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante es el Soberano.

Puede afirmarse, sin embargo, que su verdadera configuración y desarrollo la tuvo hasta que Felipe V, por decreto de 10 de noviembre de 1713, trató de modificar la legislación entonces existente, tomando como punto de partida las reglamentaciones francesas. Desgraciadamente su propósito no tuvo acogida y se volvió a la legislación que sobre Procuradores Fiscales había expedido el Rey Felipe II en 1576.

---

(3) GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE.-"Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano".-Editorial Porrúa.-México, 1985. págs 55 a 59.

Por decreto de 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal funcionaba bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. En una magistratura independiente de la judicial y sus funciones son amovibles. Se compone de un Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un Abogado general y otro asistente. Existen, además, los Procuradores Generales en cada Corte de Apelación o audiencia provincial asistidos de un Abogado general y de otros ayudantes.(4)

#### 1.4.- EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.

Durante la época de la colonia destaca, por su importancia, la legislación de Indias, en la cual se establecía que en las audiencias de México, hubiera, como en España, dos Procuradores o Promotores Fiscales, uno para el ramo civil y otro para la materia penal. Sus funciones principales eran: velar por los intereses del Rey y el Tesoro Público; representar, en algunos casos, los intereses sociales frente a los Tribunales para que no quedaran impunes los delitos por falta de acusador; defender los intereses de los incapaces.

La organización jurídica del Ministerio Fiscal, fue fiel reflejo de la correspondiente en España. Esta organización se prolongó aún con posterioridad a la Independencia.

Ahora bien, para el objeto del estudio del Ministerio Público o fiscal, que es el nombre con más frecuencia conocido, es importante referirse al mismo desde la Independencia de México.

Por lo que se refiere a la administración de justicia, por ley de 8 de junio de 1823, el poder judicial estaba constituida por el Supremo Tribunal de Justicia, el cual se encontraba integrado por cinco individuos a quienes el Congreso podría aumentar de acuerdo con las circunstancias. Entre otras funciones tenía la de fallar o confirmar las sentencias de de posición de los empleados públicos sujetos al mismo; aprobar y revisar las sentencias de muerte y destierro pronunciadas por los tribunales y conocer en segunda o tercera instancia según lo establecía la ley de las demás causas temporales.

---

(4) GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE, ob.cit. pág. 59

Existen también dos fiscales, uno para el ramo civil y otro para el ramo penal, y si las circunstancias no lo permitían, habría un sólo fiscal que conocería tanto de los asuntos del ramo civil como de los del ramo penal. No se hace mayor referencia a éste funcionario en el texto de la Constitución de 1814, ni se señalan sus funciones.

En la primera Constitución del México Independiente, o sea la del 4 de octubre de 1824, se establece que el Poder Judicial de la Federación residirá en una Corte Suprema de Justicia; a su vez nos dice que ésta se compondría de once Ministros que se distribuirían en tres salas y de un fiscal que vería de los asuntos civiles y criminales. Pero lo mismo que en la Constitución de Apatzingan, no se precisa la función correspondiente a éste órgano del Poder Público.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, la Quinta Ley que estaba dedicada al Poder Judicial, se reafirma lo que dice la Constitución de 1824 en cuanto a que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once Ministros y un Fiscal. En igual forma los artículos 30 al 51 forman las prevenciones generales sobre administración de justicia en lo civil y criminal.

En la Constitución de 1857, cuando se precisase el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, se consigna que ésta se compondría de once Ministros numerarios y cuatro supernumerarios, también se habló de un fiscal.

A pesar del alto contenido moral, social y político de la Constitución, ésta duró menos de un año, manteniéndose la paz en la vida del país hasta que sobreviene la Revolución de Tacubaya, la cual fue instada por Ignacio Comonfort, desbordándose la cruenta guerra de tres años. Por fin, el día 22 de diciembre de 1860 el General González Ortega derrota al General conservador Miguel Miramón, con lo que el partido liberal habría de imponer la plaza.

Poco dura este estado de cosas, ya que al año siguiente ocurre la intervención de Francia, España e Inglaterra, las cuales exigían el pago de ciertas prestaciones. Retirándose las fuerzas de estas dos últimas potencias, se produce la invasión francesa, la cual tenía como finalidad crear y mantener el imperio de Maximiliano. Pero en el año de 1867 Napoleón

El retira sus tropas de México y el efímero imperio se abate en el Cerro de las Campanas el 19 de junio de 1867.

Es interesante ver como a pesar de los problemas políticos y militares en que se vió envuelto el gobierno liberal, Don Benito Juárez tuvo la visión jurídica de crear los Códigos Civil y Penal; y el 6 de octubre de 1862 se nombra una comisión para redactar un proyecto de Código Penal, cuyo primer libro fué terminado en pocos meses, viéndose impedida su terminación por los trastornos de la guerra.

Al restaurarse la República, el 28 de Septiembre de 1868, el gobierno encargó a los abogados Martínez de Castro, Ortiz de Montellano y Mari de Zamacona, la elaboración de un proyecto definitivo de Código Penal, el cual fue promulgado en diciembre de 1871, para el Distrito y Territorios Federales, en lo que se refería a los delitos del orden común; y de aplicación a toda la Nación en lo que se refería a los delitos federales.

Es hasta la reforma introducida a la Constitución del 57 en el año de 1900 cuando originariamente, y modificándose el artículo 96 de la Constitución de 1857, se expone en dicho artículo que la Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. En esta reforma es cuando por primera vez, en un texto constitucional, se menciona al Ministerio Público. Digo texto Constitucional, porque en el Código Procesal Penal de 1880 ya se mencionaba al Ministerio Público; como "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta"; pero en un texto constitucional es hasta 1900 que se habla del Ministerio Público de la Federación. Ya con anterioridad al de 1880 se empleaban confusamente los términos de Promotor Fiscal o Representante del Ministerio Público. En 1903, durante la dictadura de Porfirio Díaz, se dicta la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, donde aún se advierte una idea confusa en las funciones que corresponde desempeñar en el proceso penal al Ministerio Público. Es el primer intento para hacer práctica la autonomía del Ministerio Público, con relación a las jurisdicciones, y para evitar que siguiese siendo una figura anodina y secundaria que sólo tuviese por objeto fiscalizar la conducta de los jueces y magistrados. Aunque fuese de una manera

teórica, el Ministerio Público se convierte en el titular del ejercicio de la acción penal; adquiere fisonomía propia como representante de la sociedad, y evita que los jueces lleven exclusivamente la dirección del proceso.

Pero es solo la segunda Ley Orgánica, la de 16 de diciembre de 1908, la que separa a la Institución del Poder Judicial y se hace depender al Ministerio Público del Poder Ejecutivo; ya que establecía que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.

En esta Ley de 1908 en que se dictan las bases para la organización y funcionamiento del Ministerio Público, como dependiente del Poder Ejecutivo, se le señalan precisamente estas funciones:

"La persecución de los delitos federales, la defensa de los intereses de la Nación ante los Tribunales federales; el auxilio al poder judicial en asuntos de orden civil y penal; la representación del Ejecutivo en juicio, ya sea que el Ejecutivo sea actor o demandado; la intervención del Ministerio Público en todas las controversias a que se refiere el artículo 97 de la Constitución de 1847, y la intervención en todas las controversias con motivo del amparo".

Reunido en Querétaro el Congreso Constituyente, que labora desde el día 21 de noviembre de 1916 en que se instaló, hasta el 31 de enero de 1917 en que fué clausurado, sobre la base del proyecto de Constitución que presentó el Primer Jefe de la Revolución.(5)

---

(5) CASTRO, JUVENTINO V.—"El Ministerio Público en México".-Editorial Porrúa; México, 1980.- págs. 6 a 15.

n este proyecto de Constitución y haciendo referencia al artículo 21, el Primer Jefe lo proponía así:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste".

La exposición de motivos del señor Carranza se aprecia con claridad cual fué el espíritu de la reforma constitucional de 1917 y la transformación que desde entonces sufrió la Institución del Ministerio Público. De cía el Primer Jefe: "El artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta — \$ 500.00 de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que — expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales. Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideraba siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo".

"La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, solo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los Reglamentos de Policía, que por regla general solo da lugar a las penas pecuniarias y no a la reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa".

Y dice a continuación:

"Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. 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, porque 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 colonia, ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna de naturaliza las funciones de la judicatura".

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

"La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda dignidad y respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que corresponde dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se harán por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión - del delincuente".

"Por otra parte, el Ministerio Público, con la Policía Judicial repressiva 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 sin más méritos que su criterio personal"

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

---

(6) CAMARA DE DIPUTADOS XLVI: "Derechos del Pueblo Mexicano, México através de sus constituciones"; Tomo IV.-México, 1967; páginas 286 y 288.

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la Institución del Ministerio Público quedó substancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases: a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público; b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público; c) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; - el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, - entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, - pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato del funcionario del Ministerio Público; e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y solo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciante o como querrelante. En lo sucesivo, la harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente. (7)

(7) GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE; obra citada, página 77.

## CAPITULO 11

## FUNDAMENTACION LEGISLATIVA.

## 11.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

El antecedente inmediato del artículo 21 vigente, cuyo texto original no ha sido modificado, fue el del mismo número de la Constitución de 1857, ampliamente considerado en el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y en el Congreso Constituyente de 1916, que estimaron necesario ampliar los términos de dicho precepto y precisar el sentido de sus disposiciones.

En términos generales, la Constitución mexicana reglamenta esta materia de modo más amplio y completo que las constituciones de otros países; cuyos textos mencionaremos a continuación:

I.-CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA.-Artículo 172,-fracción undécima; 242 y 243, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

ARTICULO 172.-Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

UNDECIMA: No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del Despacho que firma la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el --arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero --con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacer la entrega a disposición del tribunal o juez competente.

ARTICULO 242.-La potestad de aplicar leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.

ARTICULO 243.-Ni las cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

II.-REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO.-Artículos 48 al 50; suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822:

ARTICULO 48.-Hacer lo que prohiben, o no hacer lo que ordenen las leyes, es un delito. El jefe político cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

ARTICULO 49.-A objeto tan importante, podrá imponer penas correccionales en todos los delitos que no induzcan pena infamante o aflictiva corporal, en cuyos casos entregará los reos al tribunal que designe la ley.

ARTICULO 50.-Las penas correccionales se reducen a multas, arrestos y confinación de efectos en contravención de la ley. Las multas en ningún caso pasarán de cien pesos, ni los arrestos de un mes.

III.-PLAN DE CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA.-Bases séptima, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823:

PARTE CONDUCENTE.-Los individuos de la nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya designado la ley.

IV.-CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-Artículo 112, fracción II; sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Las restricciones de las facultades del presidente, son la siguientes:

11.-No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente.

V.-LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículos 45, fracción II, de la Tercera; y 18, fracción II, de la Cuarta, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

ARTICULO 45.-No puede el Congreso General:

II.-Proscribir a ningún mexicano, ni imponerle pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.

ARTICULO 18.-No puede el Presidente de la República:

II.-Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar.

VI.-PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.-Artículos 9º, fracción XIV; y 64, fracción II, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

Artículo 9º.-Son derechos del mexicano:

XIV.-Que no pueda ser procesado civil ni criminalmente, sino por los tribunales y trámites establecidos con generalidad por la ley, ni sentenciado por comisión ni según otras leyes, que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgue.

Artículo 64.-No puede el Congreso Nacional:

II.-Proscribir a ningún mexicano, ni imponerle pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.

VII.-PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículos 7º, fracción IX; y 81, fracción II, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

Artículo 7º.-La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad contenidos en las disposiciones siguientes:

IX.-Las autoridades políticas pueden mandar aprehender a los sospechosos y detenerlos por veinticuatro horas; mas al fin de ellas, deben ponerlos a disposición de su propio juez con los datos para su detención. - En cuanto a la imposición de las penas, no pueden decretar otras que las pecuniarias o de reclusión, que en su caso establezcan las leyes.

Artículo 81.-No puede el Congreso Nacional:

II.-Prohibir a ningún mexicano, imponerle pena de ninguna especie directa o indirectamente, ni suspender el goce de los derechos que garantiza esta Constitución a los habitantes de la República.

VIII.-VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISION CONSTITUYENTE.-

Artículo 5º, fracción XIII, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto de 1842:

La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías:

Seguridad.-XIII.-Parte conducente.-La aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la política solo podrá imponer en el castigo de los delitos de su resorte, las pecuniarias y de reclusión para que expresamente la faculte la ley, y en los casos y modo que ella determine.

IX.-SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículo 13, fracción XX, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

XX.-La aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la política sólo podrá imponer en el castigo de las faltas de su resorte, las pecuniarias y de reclusión para que expresamente la faculte la ley, y en los casos y modo que ella determine.

X.-BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículo 9º, fracción VIII, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo-Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año:

Derechos de los habitantes de la República:

VIII.-Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes.

XI.-ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículo los 58 y 117, fracción XXIX, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856:

Artículo 58.-Parte conducente; A nadie puede imponerse una pena si no es por la autoridad judicial competente. La autoridad política solo podrá castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la Ley.

Artículo 117.-Son atribuciones de los gobernadores:

XXIX.-Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, exposiciones y bandos de buen gobierno.

XII.-CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículo 30, fechada en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer como corrección desde diez hasta quinientos pesos de multa, o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

XIII.-VOTO PARTICULAR DE PONCIANO ANRIAGA.-Relativo al derecho de propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, emitido en la ciudad de México el 23 de junio del mismo año:

Parte conducente.-Pero volvamos a nuestro especial objeto, y hablemos de los abusos que se cometen al ejercer en las haciendas de campo el derecho de propiedad.

Con muy honrosas excepciones, que hemos reconocido, un rico hacendado de nuestro país, que raras veces conoce totalmente sus terrenos, o el administrador o mayordomo que representa su persona, es comparable a los señores feudales de la edad media. En su tierra señorial, en cierta y con más o menos formalidades, sanciona las leyes y las ejecuta, administra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones y multas, tiene cárceles, cepos y tlapixqueras, aplica penas y tormentos, monopoliza el comercio y prohíbe que sin su consentimiento se ejerza o se explote cualquier otro género de industria que no sean las de la finca. Los jueces o funcionarios que en las haciendas están encargados de las atribuciones o tienen facultades que pertenecen a la autoridad pública, son por lo regular sirvientes o arrendatarios, dependientes del dueño, incapaces de toda libertad, de imparcialidad y justicia, de toda ley que no sea la voluntad absoluta del propietario.

XIV.-CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículo 21,- sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

La aplicación de penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa, ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

XV.-MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA.-Fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916:

Trigésimo segundo párrafo del Mensaje.-El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

Trigésimo tercer párrafo.-Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se considerará siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

Trigésimo cuarto párrafo.-La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, solo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Trigésimo quinto párrafo.-Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Trigésimo sexto párrafo.-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, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

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

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

Trigésimo noveno párrafo.-La misma organización del Ministerio Público a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se tará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes.

Cuadragesimo párrafo.-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, sin más méritos que su criterio personal.

Cuadragesimo primer párrafo.-Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, por que según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

ARTICULO 21 DEL PROYECTO.-La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de ésta.

Después de los debates del Congreso Constituyente de 1916, el texto del artículo 21 Constitucional quedó como sigue:

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.(8)

---

(8) CAMARA DE DIPUTADOS XLVI. Obra citada, Tomo IV, página 279 a 284.

## II.2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL.

El antecedente más inmediato del artículo 102 vigente son el 91 de la Constitución de 1857, que hablaba del Procurador General como componente de la Suprema Corte de Justicia; el 96 del propio Código, reformado en 1900, que creó el Ministerio Público de la Federación; y, finalmente el artículo 102 del Proyecto de Constitución de Venustiano Caranza, reproducido casi literalmente por el Constituyente de 1916. El primer párrafo de este precepto fue reformado en 1940.

Los principales antecedentes constitucionales e históricos del artículo 102 de la Constitución de 1917, son los que a continuación se indican en orden cronológico:

I.-CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA.-Artículo 309, -promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaides, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiera dos.

II.-CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-Artículos 124, 127 y 140, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Artículo 124.-La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso general aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente.

Artículo 127.-La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos.

Artículo 140.-Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes.

III.-LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículos 2º, 5º, 12, fracción XVIII; 13 y 14 de la Quinta de dichas leyes, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

Artículo 2º.-La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once Ministros y un fiscal.

Artículo 5º.-La elección de los individuos de la Corte Suprema, en las vacantes que hubiere en lo sucesivo, se hará de la misma manera y en la propia forma que la del Presidente de la República.

Artículo 12.-Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:  
XVIII.-Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales de los departamentos, en los términos siguientes:

Los tribunales superiores de los departamentos formarán lista de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas: las pasarán en seguida al gobernador respectivo, quien, en unión de la Junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del departamento, y hecha esta operación las devolverán a los mismos tribunales. Estos formarán de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstanciadamente la aptitud y mérito de cada uno: remitida esta lista al Supremo Gobierno, podrá éste, con su Consejo, excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la Nación, y pasada, por último, a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos.

Artículo 13.-La Suprema Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, en los términos que provendrá una ley bajo las bases siguientes:

I.-De esta Corte marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente militares.

II.-En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados.

III.-En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.

Artículo 14.-En esta Corte marcial habrá siete ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo. La elección de todos se hará de la misma manera que la de los

ministros de la Suprema Corte de Justicia, y disfrutarán como éstos de la prerrogativa concedidas en el artículo 9º. Sus calidades serán la 1a, - 2a, 3a y 4a que expresa el artículo 4º de esta ley, debiendo ser, además, generales de división o de brigada.

IV.-PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXI  
CANA.-Artículos 110, 111 y 113, fechado en la ciudad de México el 25 de -  
agosto de 1842:

Artículo 110.-Parte conducente.-La Corte Suprema de Justicia se com  
pondrá de diez ministros y un fiscal.

Artículo 111.-Los ministros que han de asociarse a la Corte de Jus  
ticia para erigirse en Corte Marcial, deberán ser generales efectivos que  
tengan las calidades prescritas en el artículo anterior, excepto la 2a y  
serán elegidos de la misma manera que los de la Corte.

Artículo 113.-La Corte de Justicia, asociándose con oficiales gene  
rales, se erigirá en Corte Marcial. En ésta habrá siete ministros mita  
res y un fiscal, y conocerá de las causas del fuero de guerra, bajo las -  
bases siguientes:

- 1a. Que los ministros letrados conocerán de las civiles;
  - 2a. Que los ministros militares conocerán de las causas puramente-  
militares;
  - 3a. Que en las mixtas y de responsabilidad, conocerán interpelatu.
- Una ley prescribirá la forma y modo de proceder de la Corte Marcial.

V.-VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISION CONSTITUYENTE.-Ar-  
tículos 67 y 68, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto de 1842:

Artículo 67.-Parte conducente.-La Suprema Corte de Justicia se com  
pondrá de once ministros y un fiscal. Habrá seis suplentes.

Artículo 68.-Los ministros de la Suprema Corte, tanto propietarios  
como suplentes, serán electos en la propia forma que el Presidente de la  
República y en los mismos días en que lo sean los senadores, entrando en  
el intermedio el suplente respectivo.

VI.-SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXI  
CANA.-Artículo 90, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

Parte conducente.-La Corte Suprema de Justicia se compondrá de diez ministros y un fiscal propietario.

VII.-BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículos 116 y 194 acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Artículo 116.-Parte conducente.-La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal.

Artículo 194.-Se establecerán fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que sean de interés público.

VIII.-BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA HASTA LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION.-Artículo 9º, suscritas en la ciudad de México el 22 de abril de 1853:

Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

IX.-PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículo 94; fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

X.-CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.-Artículo 91; en  
tionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propie  
tarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

XI.-REFORMA DEL ARTICULO 96 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPU  
 BLICA MEXICANA DE 1857.- De fecha 22 de mayo de 1900:

La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juz  
gados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de  
 la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

XII.-MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA.-Fe  
 chado en la ciudad de Querétaro el 1<sup>a</sup> de diciembre de 1916:

Trigesimo séptimo párrafo del Mensaje.-Las leyes vigentes, tanto en  
 el orden federal, como en el común, han adoptado la institución del Minis  
terio Público, pero tal adopción ha sido nominal porque la función asigna  
da a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo pa  
ra la recta y pronta administración de justicia.

Trigesimo octavo párrafo .-Los jueces mexicanos han sido, durante  
 el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, igu  
les a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averi  
guar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han consi  
derado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para -  
 obligarlos a confesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la  
 judicatura.

Trigesimo noveno párrafo.-La sociedad entera recuerda horrorizada  
 los atentados comeytidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con  
 positiva fruición que legase a sus manos un proceso que les permitiera des  
plegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra la tranqui  
lidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni  
 las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

Artículo 102 del Proyecto.-La ley organizará el Ministerio Público  
 de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremen  
te por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general,

el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado— de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las 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 determine.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos 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 por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.(9)

Posteriormente a los debates del Congreso Constituyente de 1916, — el artículo 102 de la Constitución General de la República quedó como sigue, no siendo modificado a la fecha:

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.

---

(9)CAMARA DE DIPUTADOS XLVI. obra citada, Tomo VII, págs 873 a 878.

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 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 y cónsules generales, y en aquéllos 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 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.

### II.3.- ANALISIS DE LOS ARTICULOS 21 Y 102 CONSTITUCIONALES.

ARTICULO 21.-El artículo 21 de la Constitución de 1917 delimita la competencia de la autoridad judicial, del Ministerio Público y de la autoridad administrativa, para imponer penas, perseguir y sancionar los delitos, y castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Esta determinación de competencias se traduce en un conjunto de derechos que el individuo puede oponer al Estado. De ahí que el precepto se halle situado en el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución, dedicado a las "Garantías Individuales".

La disposición constitucional, congruente con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 14, reserva a las autoridades judiciales la imposición de penas, y atribuye al Ministerio Público y a la policía judicial, bajo la autoridad y mando inmediato de él, la persecución de los delitos. Deja a cargo de la autoridad administrativa, en cambio, el castigo de violaciones a los aludidos reglamentos. Tal castigo consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. No obstante, se prevé que

si el infractor no pagase la multa que le fuere impuesta, la autoridad administrativa podrá permutarla por arresto cuyo término máximo es de quince días. Finalmente, prohíbe el artículo que los jornaleros u obreros infractores de reglamentos gubernativos y de policía sean castigados con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana. Esta disposición es claramente protectora de la clase trabajadora, el conjunto de cuyos derechos básicos precisa el artículo 123 de nuestra Carta Magna. Por otra parte, encuentra confirmación en el artículo 22, que prohíbe la imposición de penas excesivas.

ARTICULO 102.—El artículo 102 de la Constitución de 1917, está colocado en su Título Tercero, Capítulo IV, "Del Poder Judicial", no obstante que la creación, organización y atribuciones del Ministerio Público consignados en dicho precepto no se refieren propiamente a aquel Poder, pues aunque el Ministerio Público está estrechamente vinculado con el Poder Judicial, depende del Ejecutivo.

El artículo precisa que los funcionarios del Ministerio Público, inclusive el Procurador General de la República que lo preside, serán nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo; atribuye al Ministerio Público la persecución ante los tribunales, de los delitos del orden federal; establece la intervención del Procurador General en todos los negocios en que la Federación sea parte, en los diplomáticos, en los interestatales y en aquellos que tengan lugar entre los poderes de un mismo estado; señala que en los demás asuntos en que deba participar el Ministerio Público, el Procurador General podrá hacerlo por medio de sus agentes; y, por último, asigna al Procurador General la calidad de consejero jurídico del Gobierno.

Al crear el Ministerio Público Federal, el Constituyente de 1916 tuvo el propósito de garantizar la absoluta imparcialidad del Poder Judicial, cuyo cometido exclusivo es, atento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución, juzgar y, según el caso, absolver o condenar. El Ministerio Público es cabalmente, el órgano que, de acuerdo con el precepto citado, debe perseguir los delitos conjuntamente con la policía judicial que de él depende.

Importancia no menor que la que tiene la participación del Ministerio Público en la persecución de los delitos, reviste la intervención del Procurador General de la República en los casos que señala el párrafo —

tercero del artículo 102, así como el desempeño de su labor de consejero-jurídico del Gobierno. La forma en la que aquél realiza estas funciones esta detallada en las leyes aplicables, especialmente en la Orgánica del-Ministerio Público Federal.

El precepto tiene relación con el 21 ya citado y, además con el 89, fracción II, que otorga al Presidente de la República facultad para nombrar y remover al Procurador General de la República; y con los demás artículos comprendidos dentro del mismo Capítulo IV. Entre éstos merece especial - atención el 107, cuyas fracciones V, XIII y XV, obligan la comparecencia- del Procurador General o de los agentes que éste señale, en calidad de par- te, en los juicios de amparo. Por último, se vincula este precepto con - el 108 que alude a la responsabilidad de diversos funcionarios de la Fede- ración, entre los cuales esta incluido el Procurador General de la Repú- blica.

## CAPITULO III

## NATURALEZA DEL MINISTERIO PUBLICO MEXICANO.

En este capítulo analizaremos la particular naturaleza del Ministerio Público Mexicano, haciendo a un lado pormenores y detalles que no son oportunos estudiar ahora, ha de estarse a lo estipulado en los artículos 21 y 102 de la Constitución y en la reglamentación unánime de estos preceptos, así como en la interpretación jurisprudencial y en el análisis mayoritario.

Por lo que este punto se refiere, resuelto el problema de distribución de competencias, que preocupó a Carranza en su proyecto constitucional, el artículo 21 de la Ley Suprema puso a cargo del Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal. Esto determina, pese a erróneos señalamientos ocasionales en algunas leyes acerca de una supuesta "acción popular", que no pasa de ser intrascendente alusión a la facultad de denuncia, que en México sólo el Ministerio Público puede excitar - el ejercicio de la acción penal, haciendo valer la pretensión punitiva por el conducto de la acción procesal.

Tanto la mencionada reserva procesal a cargo del Ministerio Público que acentúa la asunción estatal del jus puniendi, como los caracteres que reviste la averiguación previa penal en México, han permitido sustentar la tesis, regularmente aceptada, de que nuestro Ministerio Público tiene una triple raíz histórica: española, francesa y mexicana. El ingrediente nacional procede, sobre todo, de las prevenciones del artículo 21 de la Constitución, y se especifica en el desarrollo de que aquéllas han hecho las leyes, la jurisprudencia y la doctrina.

### III.1.- CARACTERISTICAS DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO.

En relación con el funcionamiento del Ministerio Público en México de la doctrina y de la ley se desprenden determinados principios que le son inherentes, y cuya observancia es imprescindible para que la institución pueda cumplir fielmente con su cometido.

El primero es la UNIDAD, el Ministerio Público es uno porque representa a una sola parte: La sociedad. De aquí el axioma de que a pluralidad de miembros corresponde la indivisibilidad de funciones. Los representantes del Ministerio Público que intervengan en una causa pueden ser muchos y de diferentes adscripciones y aún jerarquías; pero su personalidad y representación es siempre única e invariable, porque es la misma y única la persona representada. Aún podrá suceder que unos agentes sustituyan a otros en el curso de una averiguación o de un proceso y también durante la práctica de una sola diligencia sin formalidad alguna. Esto puede hacerse perfectamente en teoría porque basta el carácter de Representante Social para poder intervenir en toda clase de averiguaciones y de procesos y las distribuciones o adscripciones que se hayan hecho con tales representantes asignado a cada uno determinados tribunales o territorios, no tiene más que un carácter meramente económico y práctico para facilitar la división de su trabajo, pero sin que en manera alguna limite su personalidad general que pueden hacer en todo asunto del ramo. Esta característica es más de notarse si se contrasta con la de los jueces o tribunales que por el contrario tienen competencias perfectamente prevista y fija y que en manera alguna pueden sustituirse ni encomendarse su actuación a otros sino en los casos y con las formalidades estrictamente prescritas por la ley (recusación, acumulación, exhorto, etc.).

De lo anterior se deduce que los agentes tienen personalidad directa y no simplemente delegada o sustituida por su jefe que es el Procurador de Justicia, resultando inadmisibles que sólo éste, conforme a lo que afirman otros tratadistas, sea el que verdaderamente goza de la plena responsabilidad social y puede transmitir o retirarla arbitrariamente a sus subordinados reformando o revocando sus promociones, pues aunque esto último lo admite la ley en muy contados casos (como en los de conclusiones acusatorias); en general no puede impedirse el efecto de las peticiones u omisiones de su superior que en lo particular por razones de orden y disciplina debiera obedecer.

El Ministerio Público es, en sus funciones, INDEPENDIENTE de la jurisdicción a que está adscrito, de lo cual, por razón de su oficio no puede recibir órdenes ni censuras porque en virtud de una prerrogativa personal ejerce por sí, sin intervención de ningún otro Magistrado la acción pública. Finalmente la independencia aumenta su prestigio y favorece al mismo tiempo la represión. "Sin embargo, la sobre vigilancia de un superior jerárquico y la gestión o impulsión de la parte civil puede moderar el exagerado ejercicio de esta prerrogativa, que a veces envuelve el peligro de degenerar en favoritismo o en denegación de justicia".(10)

La IRRECUSABILIDAD, es prerrogativa acordada por la ley al Ministerio Público, porque de no ser así su acción que es incesante e interesa directamente a la Sociedad, podría ser frecuentemente entorpecida si al inculpado se concediera el derecho de recusación; sin embargo, los agentes tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces.

La IRRESPONSABILIDAD 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. 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.

La IMPRESCINDIBILIDAD, se refiere a que ningún Tribunal del ramo penal puede funcionar sin tener un Agente del Ministerio Público adscrito. Ningún proceso penal puede ser iniciado ni continuado sin la intervención de un Agente del Ministerio Público. Todas las determinaciones tomadas o providencias dictadas por jueces o tribunales, deben ser notificadas a ese Ministerio, pues es parte imprescindible en todo proceso, en representación de la sociedad: su no intervención traerá consigo la nulidad de las actuaciones que se hubiesen practicado sin su intervención.

El Ministerio Público debe ser una institución de BUENA FE, pues la sociedad tiene tanto interés en el castigo de los responsables de los

-----  
 (10)FRANCO VILLA, JOSE: "El Ministerio Público Federal".-Editorial Porrúa.- México, 1985; página 20.

delitos, como en el respeto de los derechos y de las garantías de los individuos que componen al conglomerado, de manera que las funciones del Ministerio Público deben mantenerse equilibradamente dentro de esos dos extremos. Consecuentemente, ese Ministerio no debe desempeñar el papel de un inquisidor, ni constituirse en una amenaza pública o de procesados.

La OFICIOSIDAD, este principio, rige en la actuación del Ministerio Público, en contraste con el principio dispositivo y consiste en el deber de realizar sus funciones cuando existan los requisitos de ley; así en la materia penal debe procurar la investigación y ejercicio de la acción correspondiente sin esperar el requerimiento de los ofendidos por el delito, en lo que existió únicamente una limitación por lo que respecta a los delitos que se persiguen a petición de parte, pero nada más en cuanto a la presentación de la querrela, ya que cumplido este requisito rige también el principio de referencia.

La LEGALIDAD, es otro de los principios que anima al Ministerio Público, pues al realizar sus funciones no lo hace en una forma arbitraria - sino que debe ajustarse a las disposiciones legales en vigor, por ello se dice que está sujeto al principio de legalidad, al que se llama también - de necesidad, en contraposición con el de oportunidad o discrecionalidad. Por dicho principio, en el ejercicio de sus funciones, no debe tomar en cuenta circunstancias inconvenientes de carácter político o de otro tipo, como ocurriría si rigiera el de oportunidad. Tiene importancia este principio si se toma en cuenta que el Ministerio Público es el encargado de cuidar en general por el respeto a la legalidad y más todavía cuando resulta ser el único titular en el ejercicio de la acción penal. La contrapartida la forma el principio de oportunidad, según el cual, para el ejercicio de la acción penal no basta que se den los presupuestos necesarios, - sino que es preciso que los órganos competentes lo reputen, previa valoración del momento, circunstancias, etc.

"En México el ejercicio de la acción penal está gobernado por los principios de legalidad y la oficiosidad, legeramente modificados por la existencia de normas legales que facultan al Ministerio Público, en determinadas condiciones, para no ejercitar la acción penal o para promover el sobreseimiento del proceso una vez iniciado".(11)

### III.2.- LA MISION DEL MINISTERIO PUBLICO.

La Procuraduría General de la República, con motivo de la creación de los Agentes del Ministerio Público Federal Itinerantes en el año de 1986, emitió diversos boletines, practicando algunas conferencias para dar a conocer y entender la función intrínseca de los Agentes del Ministerio Público, en forma específica de los Itinerantes, cuyo antecedente es el ombudsman sueco; en esos temas se analiza la Misión del Ministerio Público en sus diversas facetas, de las que hablaremos a continuación:

"El Ministerio Público es una auténtica reivindicación social de la Constitución de 1917. Reivindicación, porque el estado de marginación en que lo colocaron las preocupaciones liberalistas de los constituyentes del 56, lo hicieron figura de muy escasa importancia en el proceso y desviaron a éste hacia una configuración inquisitoria. Social porque, con el sentido que le imprime la actual Carta Fundamental, los intereses de la sociedad adquieren dignísima presencia y representación en el proceso y éste recobra su imparcialidad y su significación como actividad del Estado para el individuo y para el cuerpo social.

No existe, en estricto rigor, función conferida al Ministerio Público que carezca de alta significación del interés social; no hay actividad en la que participe, en la que la sociedad no muestre su presencia. lo mismo en la persecución de los delitos que en su actuación vigilante en juicios de naturaleza penal. Su misión se advierte igualmente como consejero-jurídico de Gobierno o como procurador en juicio de intereses gubernamentales y, por supuesto, como representante de la Federación/

---

(11) FRANCO VILLA, JUAN.-Obra citada, página 25

La libertad que tiene el Ministerio Público para apreciar los elementos constitutivos de una averiguación previa o de un proceso, lo obliga y vincula con la representación social. En ningún momento, ni en las etapas de la específica función persecutoria, puede el Ministerio Público - abandonar los propósitos de defender el sistema jurídico, significar la moral pública, garantizar el respeto a las garantías individuales y sociales, procurar la impartición de la justicia y otorgar la certeza de que - los hechos contrarios a la Constitución y a las leyes, serán reprimidos, bien sea que provengan de las autoridades o de los particulares.

El Ministerio Público no debe únicamente desempeñar una actividad-defensiva frente al delito. No puede ser un simple espectador de su gestación y solamente participar en su persecución. Debe ser una institución fundamental en las tareas preventivas de la delincuencia.

Cobra singular importancia esta nueva concepción de la función del Ministerio Público; sin abandono de sus deberes tradicionales y sin menoscabo de su tareas constitucionales y legales, se empeña ahora en la conjugación de los esfuerzos de la comunidad y de otras autoridades, en la educación, la orientación y la concientización de la sociedad, para hacerle frente al fenómeno delictivo.

Otra significativa actividad a desempeñar por el moderno Ministerio Público reside en sus posibilidades, como consejero y orientador jurídico de los integrantes de la comunidad, cuando se le presenten quejas de éstos, sin la aparición de un ilícito penal. Desde hace tiempo, pero sobre todo en épocas recientes, ha existido una tendencia persistente a la formación de entidades encargadas de la procuración de intereses jurídicos - muy especializados, como pueden ser aquéllos de los que son titulares los consumidores, los trabajadores, los menores de edad o la familia.

Sin embargo, en el acontecer cotidiano, existen infinitas cuestiones frente a las cuales el Ministerio Público debe ser, por excelencia, - el consejero y, en su caso, el procurador de los intereses de la colectividad.

En este sentido su función tiene cierta correspondencia con la del ombudsman sueco. El ombudsman es una palabra sueca, que significa "defensor del pueblo". La institución es muy antigua arranca de la Constitución Sueca de principios del S XIX. Pero fue vigorizándose y conociéndose en

otros países de sistemas jurídicos y ahora puede considerarse como una institución universal, en el sentido en que países de todas las regiones de la tierra le han recogido aún cuando no todos los países de todas las regiones de la tierra .

El ombudsman es un funcionario de competencia general o de competencia especializada, de competencia nacional o de competencia local. El ombudsman existe no solamente para supervisar en una forma prejudicial los actos de las autoridades, sino, incluso, de las corporaciones.

En México hubo un antecedente parecido al ombudsman en la Ley del Defensor de Pobres que promovió Don Ponciano Arriaga cuando fue Gobernador de San Luis Potosí en el siglo pasado.

El ombudsman, bien a instancia de parte o de oficio, esto es lo muy importante, pues como sabemos el juicio de amparo es a petición de parte, en forma de juicio y requiere solemnidades, incluso gastos que no están - al alcance de muchas gentes.

El ombudsman desde un punto de vista jurídico, no es un funcionario que sea superior jerárquico de la autoridad. No es un recurso en sentido estricto. De modo que, si el particular no queda satisfecho con la acción del ombudsman, tiene acceso a los recursos judiciales o administrativos - que dé la ley.

No es un funcionario que puede interpelar a la burocracia. No es un funcionario que pueda interpelar a los órganos superiores del Estado. El ombudsman no actúa contra el Congreso, frente al Congreso o frente a los altos miembros del gabinete. Es defensa contra la administración, contra la burocracia. El ombudsman debe ser un hombre que tenga experiencias, - bien en la administración, bien en la judicatura y que disfrute, eso si es muy importante, de independencia frente a la administración. Que no tenga el temor de que la administración pueda removerlo o intrigarlo.

El ombudsman en muchos países es designado por el Congreso y puede ser de competencia especializada.

Prosiguiendo con esta tarea Moderna del Ministerio Público como - asistente y asesor jurídico de la comunidad y, al mismo tiempo, como consejero jurídico del Gobierno, debe considerarse que reside en él una responsabilidad auxiliar de contribución y participación de los procesos legislativos.

El Ministerio Público puede ser el más adecuado enlace sistemático para copiar las propuestas provenientes de los particulares.

Dentro de este campo no se omite señalar que el Procurador debe formular propuestas al Ejecutivo que planteen reformas legislativas para la observancia de la constitucionalidad y, utilizando los conductos apropiados, la sugerencia de reformas a las normas locales que no sean compatibles con la Constitución General de la República.

Otro aspecto de la importancia fundamental es el que concierne a la participación del Ministerio Público en procedimientos del llamado orden privado. Entre ellos se anotan, destacadamente, las cuestiones en materia familiar, de la tutela o la adopción, de la custodia de menores y de la patria potestad; de la filiación y el reconocimiento, de la emancipación y los alimentos o de la declaración de ausencia y la sucesión, es evidente el interés de la sociedad en tener representación dentro de un juicio en el que pueden afectarse a individuos o instituciones de alta estima por parte de la comunidad.

En muchas ocasiones se ha discutido de la mejor conveniencia de que la representación social se vuelva ajena a este tipo de contiendas. La polémica ha sido superada. Hoy en día, las tesis individualistas del proceso son una mera referencia que existe de ampliar más la representación social. Ahora la cuestión reside en la forma de ejercer esa representación, procurando lograr una mayor eficiencia en esa participación.

En particular el Ministerio Público Federal tiene, entre sus atribuciones, una que resulta ser de gran relieve para el desenvolvimiento de la vida jurídica: su participación en el juicio de amparo. Es a través de esta función donde, de manera más plena, se evidencia la intención ajena y sostenido del legislador, de considerar al Ministerio Público no sólo como un representante social en asuntos donde la constitucionalidad y la legalidad se encuentra en agravio potencial o actual, sino como una parte que actúa imparcialmente; una institución social que, además de proponer resoluciones a la controversia constitucional, vigila en unión del órgano jurisdiccional la continuidad en los procedimientos, la aplicación estricta de la norma jurídica y de la jurisprudencia al caso concreto y la cumplimiento de las resoluciones dictadas por los Tribunales de la Federación.

En esta actuación donde el Ministerio Público se desenvuelve no sólo como institución de buena fé, sino también como una institución responsable por la conciencia de su alto cometido. En el juicio de amparo, - la sociedad se encuentra involucrada, porque las cuestiones de inconstitucionalidad o de ilegalidad no solamente conciernen a los quejosos, a las autoridades responsables o a los terceros perjudicados. Interesan a la - sociedad, fundamentalmente, porque parten de un orden jurídico constitucional que se impone a todos por igual.

Esfuerzos importantes se hace en los tiempos recientes para que - la participación del Ministerio Público en esta materia no sea meramente simbólica y formal, sino efectiva y material.

Ya sea desde la expedición de la Constitución de 1917, o bien en virtud de las atribuciones de las leyes orgánicas sucesivas el moderno Ministerio Público reafirma las finalísticas de la institución, o bien agrega otras en la misma línea o en exploración de aquéllas en que no pueden - haber sino dentro de un auténtico representante social.

Bajo la anterior enumeración debe recordarse la intervención que tiene el Ministerio Público Federal en aquellas controversias que se suscitan entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, quedando aclarado que dicha intervención sólo puede llevarse a cabo mediante dictamen jurídico y sin efectos vinculantes, lo cual hace resaltar la función exclusivamente jurídica que se otorga al Procurador General de la República para hacer concordar a los poderes públicos tanto federales como locales en cuestiones de este carácter. Esta atribución se ve reforzada con aquélla que se refiere a - las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, y con la cuadyuvancia en los negocios en que sean parte o tengan - interés jurídico las entidades de la Administración Pública Federal, y en el cumplimiento de leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional, - esta última facultad digna de subrayarse fundamentalmente en lo que se refiere a las extradicciones internacionales, dentro de las cuales la Procuraduría General de la República debe prestar atención eficaz a las procuradurías de justicia de los Estados de la Federación, sin olvidarse la - aplicación de tales instrumentos internacionales, como podrían ser la - transferencia de reos y la recuperación de vehículos robados en el exterior y recogidos por la Procuraduría General en el país, entrándose de

aquellas naciones con las cuales se han celebrado tratados internacionales.

El Ministerio Público es el vigilante del orden público que actúa en auxilio de la sociedad. Es imprescindible que la actitud sea de confianza, mejorando los sistemas de justicia y poniendo especial atención en las instituciones que están más vinculadas a las mayorías.

El ciudadano debe sentir, ante la presencia de los representantes de la sociedad, la seguridad de que su intervención es garantía de sus derechos y respeto a su dignidad.

La sociedad debe encontrar en el Ministerio Público -abogado del pueblo- a su mejor protector y defensor".(\*)

### III.3.- EL MINISTERIO PUBLICO Y LA POLICIA JUDICIAL.

El artículo 21 constitucional, además de establecer junto con el artículo 102 las atribuciones del Ministerio Público en el proceso penal, deslinda con toda precisión las relaciones que deben darse entre esta institución y la Policía Judicial, en los términos siguientes: "...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.."

"La policía judicial que tiene a su cargo la investigación de los delitos, debemos entenderla como una función pública. Función, del latín *functio*, es la acción o ejercicio de un empleo, facultad u oficio. *Facultad* significa aptitud, poder para hacer alguna cosa. El término *función* es más amplio, más propio, porque en él se encuentra comprendida la *facultad*. No se pretendió en la reforma constitucional de 1917 establecer en México un nuevo órgano policiaco con la denominación de Policía Judicial que viniera a sumarse a la ya larga serie de cuerpos policiacos que son un lastre para la investigación de los delitos, porque se obstaculizan entre sí, y que deben desaparecer para fundirse en una sola organización policiaca con unidad de control y de mando".(12)

---

(\*)Fuente: Procuraduría General de la República.

(12) GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE: ob.cit. página 73

Tampoco al quitar a los jueces el carácter de policía judicial y encomendarlo al Ministerio Público, se pretendió que éste tuviera funciones instructorias, por más que para poder desempeñar su principal papel - como titular de la acción penal en las funciones de acción y de requerimiento. Lo que se trató fue de controlar y vigilar las investigaciones - que proceden a la promoción de la acción y evitar que quedasen en manos de autoridades administrativas inferiores, dado que se tenía la experiencia de que cuando las autoridades administrativas les consignaban a los jueces las actas que levantaban ante sí, empleaban procedimientos que se identificaban con el sistema inquisitorio, seguramente no se pretendió convertir al Ministerio Público como una simple figura decorativa sino evitar la serie de arbitrariedades que se estaban cometiendo al perseguir los delitos, dado que no se contaba con una policía represiva a su disposición.

Haremos alusión a la exposición de motivos del proyecto de Querétaro de la Primera Jefatura del Ejercito Constitucionalista que en su parte conducente decía: "...La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda dignidad y toda la respetabilidad de la Magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos; la busca de los elementos de convicción 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 juzguen sospechosas, - 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 expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige'." (13)

Al presentarse para su discusión el artículo 21 en el seno del Congreso, las ideas que ahí se expusieron resultaban confusas; pero la comisión, en el dictamen formulado el 30 de diciembre de 1916, interpretó el

-----  
 (13)GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE:ob.cit. páginas 75 y 76.

sentir de la Primera Jefatura que no fue otro que quitar a los jueces su carácter de Policía Judicial e hizo resaltar la importancia de la Institución poniéndola bajo el control y vigilancia del Ministerio Público.

En la actualidad, la Ley Orgánica del Ministerio Público, tanto co mún como federal, dispone que la policía judicial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 constitucional, auxiliándolo en la investigación de los delitos, pu diendo recibir denuncias y querellas, sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible presentarlas directamente ante el Ministerio Público, dan do cuenta sin demora al Ministerio Público para que éste acuerde lo que legalmente proceda. Además, la policía judicial deberá desarrollar, de acuerdo a las instrucciones que se le dicte, las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumpliendo las órdenes de localización, aprehensión, cateo, comparecencia, presentación que emita la autoridad judicial.

Pero vemos que la policía judicial, tanto local como federal, se extralimita en sus funciones, puesto que ésta no puede realizar por sí investigaciones, sino solo las que les ordena el Ministerio Público y que incluso realiza investigaciones de delitos que son perseguidos por querrela y no nada mas de los que se persiguen de oficio, aún tratándose de éste último caso corresponde única y exclusivamente realizar las investigaciones pertinentes al Ministerio Público, con lo que violan los preceptos constitucionales y de las Leyes Orgánicas del Ministerio Público, ya que se deben limitar a sus funciones, que son auxiliaoras del Ministerio Público en la integración de la Averiguación Previa.

Otro es el caso de los detenidos in flagrante delito; toda vez que quedan sujetos a investigación a disposición de la Policía Judicial, logran do sacar la confesión del delito que cometieron y de otros que incluso ni llegaron a cometer, valiéndose de los misimos medios que se utilizaban antes de las reformas de 1917, que fue en sí lo que se trató de evitar en dichas reformas. Aún cuando el artículo 16 de nuestra Carta Magna, en su parte conducente, dispone: "...hecha excepción de los casos de flagrante-delito en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata..".

En este caso, los agentes de la autoridad administrativa deben concretarse a presentar al infractor ante el órgano administrativo que corresponde, con el objeto de que éste le imponga la sanción prevista en el reglamento infringido. La autoridad administrativa debe respetar las garantías de audiencia y legalidad que respectivamente se consagran en los artículos 14 y 16, en el sentido de brindar al presunto afectado la oportunidad de defenderse contra la imputación de los hechos infractores y de presentar, si es posible, pruebas para desvirtuarlos, debiéndose decretar la sanción con estricto apego al ordenamiento reglamentario de que se trate y con base en tales hechos. La jurisprudencia ha sostenido que tales autoridades "deben fundar debidamente sus determinaciones, citando la disposición municipal, gubernativa o de policía cuya infracción se atribuye al interesado" y que "si no cumplen con tales requisitos violan las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución".(14)

Siendo por tanto inconstitucional que la policía judicial tenga de tenidos a su disposición "sujetos a investigación", a responsables de delitos, ya que en la mayoría de los casos (por no decir que en todos), el tiempo que la policía judicial tiene a su disposición a los detenidos, a la fecha en que los pone a disposición del Ministerio Público, es mayor del que se necesita para integrar la Averiguación Previa; viéndose, por tanto, que la policía judicial, tanto del Estado como Federal, desacata los ordenamientos legales, toda vez que los artículos 126 del Código Federal de Procedimientos Penales y 127 del Código Procesal Penal del Estado disponen que, "cuando una autoridad distinta del Ministerio Público practique diligencias de policía judicial, remitirá a éste, dentro de tres días de haberla iniciado, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione. Si hubiere detenidos, la remisión se hará dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención", estando por demás aclarar que el artículo 16 constitucional dispone que deben ser puestos SIN DEMORA a disposición de la autoridad inmediata.

La facultad de Policía Judicial es ejercitada por el Ministerio Público ante sí mismo, bastando para que tenga vida su simple ejercicio. La facultad de policía judicial tiene pues, por objeto llenar los requisitos

(14)BURGOA, IGNACIO: "Las Garantías Individuales".-Editorial Porrúa, México, 1983; página 636.

exijidos por el artículo 16 constitucional. Comprobados que sean éstos - extremos, ya se podrá ejercitar la acción procesal penal ante la jurisdicción correspondiente.

A mayor abundamiento, hay que tomar en cuenta lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Penales, Título Segundo, de la Averiguación Previa, Capítulo I, relativo a la Iniciación del Procedimiento, artículo 113 y en el Capítulo II, sobre las reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de policía judicial, artículo 125, en cuyo contenido queda la policía judicial bajo el imperativo -- del Ministerio Público.

#### III.4.- LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Las atribuciones del Ministerio Público como órgano de investigación y acusador en el proceso penal, han sido reguladas por los diversos Códigos de Procedimientos Penales, tanto de la Federación de de las restantes entidades federativas, tomando en consideración que la mayoría de ellas han seguido como modelo, ya sea el del Distrito Federal o a ambos.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común de agosto - de 1929, establece en la reforma del artículo 1º que el Ministerio Público tiene por objeto investigar los delitos del fuero común a efecto de comprobar el delito y la responsabilidad criminal de los indiciados; perseguir ante los tribunales de Distrito y Territorios Federales todos los delitos del orden común; exigir la reparación proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal y promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia. Dispone que las denuncias y que relas que formulen los particulares, deben presentarse ante el Ministerio Público, y que las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal, están obligadas a comunicarla inmediatamente al Ministerio Público. Creándose, además, por virtud de la Ley Orgánica de referencia, el Departamento de Investigaciones, suprime las comisarias y establece en su lugar las delegaciones de Ministerio Público, que ya ejercitan en forma exclusiva la facultad de Policía Judicial, la cual es preparatoria al ejercicio posterior de la acción procesal.

Por lo que respecta a la Organización y Funcionamiento del Ministerio Público en el Estado, se encuentra en los artículos 115 a 142 del --

Código de Procedimientos Penales del Estado de Veracruz y en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Veracruz, llave, conteniendo las siguientes disposiciones:

Artículo 3º de la Ley Orgánica del Ministerio Público que señala:-- La Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz--Llave, es una dependencia del Poder Ejecutivo del Gobierno de ésta Entidad Federativa y le corresponde: la titularidad y la organización del Ministerio Público -- local, así como, por este hecho, anesorar y representar en lo jurídico al depositario del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado conforme a lo que dispone el artículo 87, fracción 12 de la Constitución Política local.

Tomando en cuenta las funciones que la Institución debe realizar,-- no sería posible que éstas las pudiera realizar el Procurador solo, por lo que la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Veracruz, es talbece como funciona y se organiza la Institución.

Artículo 11.--El personal del Ministerio Público del Estado de Veracruz, está integrado por:

- 1.- El Procurador General de Justicia.
- 2.- Un Subprocurador sustituto del Procurador.
- 3.- Un Oficial Mayor de la Procuraduría General de Justicia.
- 4.- Tres Visitadores Regionales.
- 5.- Un Director General de Averiguaciones Previas.
- 6.- Un Director General de Control de Procesos.
- 7.- Un Director General Jurídico Consultivo.
- 8.- Un Director General de la Policía Judicial.
- 9.- Un Director General de Servicios Periciales.
- 10.- Los Agentes del Ministerio Público, Auxiliares del Procurador.
- 11.- Los Agentes Investigadores del Ministerio Público y los adscritos a los Juzgados de Primera Instancia.
- 12.- Los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados Municipales.
- 13.- Los Agentes de la Policía Judicial.
- 14.- Los Secretarios de las Agencias del Ministerio Público.
- 15.- El personal de apoyo administrativo, servidores públicos que -- por ser necesarios para desempeñar funciones encomendadas a la Procuraduría, de acuerdo a las necesidades del servicio, sean autorizadas por el presupuesto.

En el artículo 6º de la misma ley se establecen las atribuciones - del Ministerio Público.

I.- Vigilar para que, dentro del ámbito de su competencia, sean -- respetadas la Constitución General de la República, la Constitución Política local y las Leyes de interés general de ellas emanadas.

II.- Proponer al depositario del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, medidas tendientes a evitar, en su caso, violaciones a los ordenamientos legales de que habla la fracción anterior.

III.- Recibir denuncias y querellas sobre hechos que pudieran constituir delitos, así con las denuncias de la policía judicial y cualesquiera autoridades o personas que hayan tenido noticia de la comisión de algún delito de los que deben ser perseguidos de oficio.

IV.- Investigar los delitos de su competencia, por sí mismo y por medio de la policía del Estado, judicial, preventiva y auxiliares.

V.- Recabar e incorporar a la averiguación previa respectiva, pruebas de la existencia de los delitos denunciados y la presunta responsabilidad penal de quienes hubieren participado en su comisión, y dictar las providencias necesarias para evitar que se pierdan o deterioren los instrumentos y objetos del posible delito, para preservar los vestigios de los hechos en general, para impedir todo lo que pueda ocultar la verdad, que mediante la averiguación previa se busca.

VI.- Hacer comparecer a los denunciados, querellantes, testigos, peritos y demás personas que puedan suministrar los datos necesarios para la integración cabal de la averiguación previa.

VII.- Ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes y exigir la reparación del daño causado por el delito.

VIII.- Solicitar órdenes de comparecencia, aprehensión o cateo, -- cuando en el caso se den los requisitos que establece el artículo- 16 de la Constitución General de la República.

IX.- Poner a disposición de su Juez a las personas detenidas por -- orden de aprehensión en el término señalado por el artículo 107, - fracción XVIII, párrafo 3º de la Constitución General de la Republica para que se proceda conforme a derecho y se salvaguarden los derechos públicos subjetivos del individuo.

X.- Aportar las pruebas al proceso y en éste, promover las diligencias

cias pertinentes para la comprobación plena del cuerpo del delito, de la responsabilidad de los inculpados y de la existencia y monto del daño causado para su reparación consecuente, en favor de quienes tengan derecho a ella.

XI.- Auxiliar al Ministerio Público Federal o al del Fuero Común de las otras Entidades Federativas en el ejercicio de sus funciones.

XII.- Interponer en tiempo y forma los recursos legales necesarios cuando en los procedimientos o juicios en los que sea parte legítima el Ministerio Público y el tribunal no resuelva de conformidad con lo que la Institución demanda.

XIII.- Las demás que le otorguen las leyes.

En términos generales las funciones del Ministerio Público emanan del artículo 21 Constitucional, pero las atribuciones propias desde el aspecto federal se consagran en el artículo 102 de nuestra Carta Magna, no siendo oportuno desglosarlas, toda vez que las funciones del Ministerio Público de la Federación son las mismas que el del orden común, las cuales ya se mencionaron anteriormente, con la salvedad de que el Ministerio Público Federal se avoca al conocimiento de ilícitos del orden federal y su única diferencia existente es en la cuestión administrativa y no constitucional, así como su intervención en el Juicio de Amparo.

También la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece como funciona y se organiza la Institución:

Artículo 1º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: "La Procuraduría General de la República, presidida por el Procurador, para el despacho de las atribuciones que establecen la Ley Orgánica de la propia Procuraduría y otros ordenamientos aplicables, se integrará con:

Subprocuraduría.

Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos.

Contraloría Interna.

Dirección General de Administración.

Dirección General Jurídica y Consultiva.

Dirección General de Procedimientos Penales.

Dirección de Comunicación Social.

Direcciones.

Delegaciones de Procedimientos.

Delegaciones de Circuito".

Dentro de las facultades del Ministerio Público, en general, se encuentran las siguientes:

a) Las que le corresponde como Jefe de la Policía Judicial, teniendo las necesarias para ordenar la investigación del cuerpo del delito

b) Pedir al Juez se practiquen todas las diligencias que sean necesarias para comprobar la existencia del delito, sus modalidades, personas que resulten responsables de su comisión y en qué grado;

c) Pedir al Juez se practiquen las diligencias que sean necesarias para que proceda la detención del presuntorresponsable de la comisión del delito, conforme al artículo 16 constitucional, y solicitar igualmente la aplicación de la sanción correspondiente al caso concreto de que se trate;

d) Pedir su libertad provisional por falta de méritos o la definitiva cuando ésta proceda por cualquier causa legal;

e) Solicitar la práctica de las diligencias que sean necesarias para determinar las sanciones penales que corresponda aplicar al inculpado;

f) Interponer los recursos que procedan contra las resoluciones judiciales.

#### DEBERES CONSTITUCIONALES DEL AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO.

-No obligar al presunto responsable a trabajar sin consentimiento pleno y sin remuneración (Art. 5º).

-Contestar por escrito toda petición formulada por escrito (Art.8)

-No aplicar leyes privativas para la conducta que se atribuye - (Art. 13).

-Conocer de los delitos del orden militar en los que se encuentre complicado un civil (Art.13).

-Aplicar retroactivamente la ley en beneficio de las personas - (Art. 14).

- Cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento (Art 14).
- Aplicar leyes expedidas con anterioridad al hecho que se investiga (Art. 14).
- Solo detener cuando el delito cometido se sancione con pena corporal (Arts. 16 y 18).
- Detener sólo en casos de flagrante delito y de urgencia (Art. 16).
- Sólo ser molestado en el goce de derechos por mandato escrito de autoridad competente fundado y motivado (Art. 16).
- Poner al detenido, sin demora, a disposición de la autoridad judicial (Art. 16).
- Abstenerse de privar de su libertad a una persona, si existe únicamente imputación, sin otras pruebas que apoyen la acusación (Art.16).
- Reunir los elementos que comprueben el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, para estar en aptitud de consignar (Arts. 16- y 19).
- No privar de su libertad a las personas por deudas de carácter civil (Art. 17).
- Recluir al presunto responsable en lugar distinto al que ocupan los procesados o sentenciados (Art. 18).
- Enviar de inmediato a los menores infractores al Consejo Tutelar para Menores Infractores que corresponda (Art. 18).
- Abstenerse de maltratar e impedir todo maltrato a los --presuntos responsables (Art. 19).
- Reprimir toda molestia inmotivada o gravamen a las personas detenidas (Art. 19).
- Hacer saber al presunto responsable la acusación en su contrarios elementos que constituyen el delito que se le atribuye, así como lugar, tiempo y circunstancias de ejecución (Art.19).
- No obligar al presunto responsable a declarar en su contra -- (Art. 20 frac.II).
- Recibir todas las pruebas que ofrezca el presunto responsable-- (Art. 20 frac.V).
- Facilitar al presunto responsable todos los datos que consten

en la averiguación previa y requiera para su defensa (Art.20 frac.III).

- Permitir la intervención del defensor desde el momento de la detención (Art. 20 frac.IX).

- No prolongar la detención del sujeto por falta de pago de honorarios; cualquier otra prestación en dinero, responsabilidad civil o algún otro motivo semejante (Art. 20 frac. X).

- Perseguir e investigar los delitos (Art.21).

## CAPITULO IV

## FUNCION INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PUBLICO

El célebre voto de Don Enrique Colunga que se convirtió en el vigente artículo 21 constitucional, dió autonomía a la Institución del Ministerio Público, además de darle expresión legal al pensamiento del primer jefe.

En virtud del régimen creado existo el fenómeno que para algunos resulta contradictorio, de que el Ministerio Público actúe en la fase preprocesal como autoridad investigadora y como parte dentro del proceso; se trata de una autonomía aparente que no rompe el equilibrio indispensable del procedimiento penal. En efecto, la Institución del Ministerio Público tiene la autoridad necesaria para llevar a cabo la investigación de los delitos por lo que no hay incongruencia en el hecho de que la investigación sirva de base para el ejercicio de la acción penal, pues ejercitada ésta - el Juez decide sobre la validez material de las diligencias practicadas - por el Ministerio Público. Las acusaciones que se practican en el período de la averiguación previa, tienen la plena validez formal y así debe ser, pues de lo contrario no existiría base para el ejercicio de la acción; el hecho de atribuir valor probatorio al contenido de las actuaciones del Ministerio Público, no significa la ruptura del equilibrio pues será el órgano jurisdiccional el que decida sobre su validez material aceptando su validez formal.

Es interesante observar, que además de la denuncia o de la querrela de un hecho delictivo, ambas deben estar apoyadas "por declaración bajo protesta de persona digna de fé, o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado", con esto se procura que, desde el principio de la averiguación previa, existen datos suficientes para establecer la probable responsabilidad del individuo que ha sido señalado como autor del hecho materia de la acusación; por supuesto que no se trata de una prueba plena, como la que requiere la sentencia penal condenatoria, sino

que basta una probabilidad racional de que determinado individuo sea el responsable de la comisión de un delito.

En las diligencias de la averiguación previa, el Ministerio Público debe comprobar el cuerpo del delito; debe tener la certeza de que existió el hecho ilícito ya que de lo contrario se estaría realizando una imputación a una persona con las graves consecuencias que significa su detención, sin existir la seguridad de que el hecho imputado existió. Es importante señalar la diferencia que hay entre la acción del cuerpo del delito y el problema de la responsabilidad; así el cuerpo del delito viene siendo el conjunto de elementos de conocimiento que nos permite comprobar la existencia de una conducta tipificada por la ley; en cambio, el problema de responsabilidad es de imputación necesariamente personal; por lo que, en la averiguación previa debe clasificarse la totalidad de las situaciones en virtud de que si se ha realizado una investigación en que se configura una prueba de hecho, acerca de la existencia de un delito, en igual forma debe procurarse el autor del mismo.

Es preciso reconocer la necesidad del auxilio de la técnica en la investigación en la mayoría de los delitos por ello el Ministerio Público cumple con la finalidad de autoridad investigadora ayudado por peritos - criminalistas que le permitan formar una convicción y así demostrar ante el Juez las bases sólidas de su pretensión con carácter procesal.

Pero también es cierto que por desgracia en el medio mexicano, - los órganos técnicos que dispone el Ministerio Público son escasos y en muchas partes inexistentes. Por lo que mientras que el Ministerio Público carezca de los auxiliares técnicos necesarios para la realización de sus investigaciones, no podrá llevar debidamente su cometido.

En virtud de la estructura dada al Ministerio Público por la Organización de 1917, sólo a él corresponde investigar los delitos y cualquier investigación que hagan los cuerpos de policía siendo el valor de las pruebas que dichos cuerpos alleguen, es procesalmente nulo. Hemos visto con frecuencia que son los órganos policiales los que levantan las actas correspondientes, sin que intervenga o tenga conocimiento el Ministerio Público, que en todo caso toda actuación de la policía es bajo las órdenes y dirección del Ministerio Público, lo que crea un claro fraude procesal y una

violación manifiesta a los principios rectores de la averiguación previa.

Se ha considerado que el Ministerio Público, al practicar la ave  
riguación tendiente a comprobar que un hecho puesto en su conocimiento —  
por medio de una denuncia o de una querrela, es un delito y que la conduc  
ta delictuosa es atribuida, aunque sea en forma presuntiva o de sospecha,  
a determinada persona, se coloca en condiciones de exitar al órgano jurí  
diccional, para que autorice, en primer término, la toma de medidas caute  
lares, de precaución tendientes a procurar la realización de los fines —  
esenciales del proceso.

#### IV.1.- PERSECUCION DE LOS DELITOS.

El artículo 21 constitucional establece que "la persecución de los  
delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual es  
tará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

Pero, ¿Qué se debe entender por perseguir los delitos?, ¿Se debe  
considerar que perseguir un delito quiere decir, ir tras el delincuente, —  
o tratar de destruir al delincuente?. La respuesta tendrá que ser negati  
va y en ello abundan juristas y sociólogos que pretenden, que la función—  
del Ministerio Público es solamente persecutoria del delincuente. Por ejem  
plo, se afirma que la persecución del delito que existe como facultad lí  
brada el valor del Ministerio Público, tiene por objeto no solamente pro  
curar el castigo de un delincuente, sino también prevenir el delito; y —  
creemos que debe ser la interpretación del artículo 21 en cuanto a facul  
tad del Ministerio Público porque, de otra manera, el constituyente habría  
dicho que corresponde al Ministerio Público pedir el castigo del delincuente  
te y no la persecución del delito.

El delito es un fenómeno social cuya trascendencia es obvia, por  
que altera un orden jurídico preestablecido. Pero siendo fenómeno social  
lógicamente se deben estudiar sus causas. Es decir, que no es un fenómeno  
de generación espontánea, sino que es consecuencia de factores externos y  
de factores internos, porque en los externos, aún cuando el factor social  
es el más importante, también cuentan los factores físicos en cierta for  
ma. En cuanto a los factores internos, sin desestimar totalmente su rele  
vancia, se cree que tienen menor influencia en los factores sociales en —  
la configuración de éste fenómeno.

Se estima que los factores sociales son de mayor relevancia en la formación o en la aparición del delito. Entonces, siendo el delito un fenómeno social, debe ser perseguido en su actualización tratando de que se impongan las penas correspondientes a la conducta antisocial realizada por el delincuente; pero no debe concretarse a ello la función; debe estudiarse la causa del delito, deben analizarse los motivos que lo determinan para tratar de eliminarlos si no en su totalidad, porque desgraciadamente es un fenómeno que es casi concomitante con la vida misma, así reducirlo cuanto sea posible.

Ahora bien, para comprender claramente la función persecutoria se necesita enterarse, primero, en que consiste la persecución de los delitos y segundo, qué caracteres reviste el órgano a quien esta encomendada esta función.

"La función persecutoria, como su nombre lo indica, consiste en perseguir los delitos o lo que es lo mismo, en buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. De esta manera, en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: el contenido, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; la finalidad, que se aplique a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley".(15)

La función persecutoria contiene dos fases:

- a) Actividad investigadora, y
- b) Ejercicio de la acción penal.

La actividad investigadora contiene 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 lleva a cabo trata de allegarse las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos y poder estar en condiciones de comparecer ante los tribunales y pedir la aplicación de la ley. La actividad investigadora es un requisito indispensable para

---

(15) RIVERA SILVA, MANUEL.-"El Procedimiento Penal".-Editorial Porrúa; México, 1978; página 55.

ejercitar la acción penal, es decir, del excitar a los tribunales a la aplicación de la ley a un caso concreto, pues es sabido que para pedir la aplicación de la ley a un caso determinado es necesario dar a conocer la propia situación y previamente estar enterado de la misma.

.. "La actividad investigadora se rige por los siguientes principios:

1.- La iniciación de la investigación, está regida por lo que — bien podría llamarse 'principios de requisitos de iniciación', en cuanto no se deja a la iniciativa del órgano investigador el comienzo de la misma investigación, sino que para que dicho comienzo, se necesita la reunión de requisitos fijados en la ley;

2.- La actividad investigadora está regida por el principio de — 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 investigación, el órgano investigador, oficiosamente lleva a cabo la búsqueda que hemos mencionado.

3.- La investigación esta 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 ca bo la misma investigación".(16)

Ejercicio de la Acción Penal.—por lo que respecta a esta fase de la función persecutoria la estudiaremos mas adelante.

El órgano que realiza la función persecutoria, como lo establece el artículo 21 constitucional, es el Ministerio Público. El Ministerio — Público es un órgano del Estado con características propias que ha ido to mando en el devenir de la historia.

Las ideas apuntadas por Carranza al presentar su proyecto de nue va constitución, respecto del artículo 21, entre otras cosas se desprende que el ejercicio de la acción penal queda en manos exclusivamente del Mi nisterio Público. Por lo tanto, la persecución de los delitos es facultad única del Ministerio Público.

---

(16) RIVERA SILVA, MANUEL.—obra citada, página 56.

#### IV.2.- LA AVERIGUACION PREVIA.

La Averiguación Previa es un instrumento procesal cuya regulación se contiene en los artículos 115 a 142 del Código de Procedimientos Penales del Estado, respecto al orden común y tocante al Ministerio Público - Federal se encuentra reglamentada en los artículos 113 a 122 del Código - Federal de Procedimientos Penales. Ambos códigos procesales en sus respectivos artículo 1º establecen que, el procedimiento penal tiene cuatro períodos: I.-El de la Averiguación Previa; II.-El de instrucción; III.-El de juicio, y IV.-El de ejecución. En el primer período, el de la averiguación previa, la autoridad que interviene y actúa es solamente el Ministerio Público (Representante Social o Titular de la acción penal). En este primer período del juicio, el agente del Ministerio Público tiene la calidad de autoridad y en el segundo deja de ser autoridad y es simplemente parte en el procedimiento, con el mismo nivel y paridad que el presunto responsable y la defensa. En este primer período en el que el Ministerio Público actúa como autoridad, tiene la obligación de recibir todos los datos aptos y bastantes para acreditar la denuncia o querrela y para perfeccionar su averiguación previa. Puede auxiliarse de la policía judicial, - la cual esta bajo su mando y dirección. Esto quiere decir que el Agente del Ministerio Público no necesita personalmente recabar las pruebas, sino que lo hace a través de los agentes de la Policía Judicial.

Hay dos formas de iniciar la averiguación:

1.-De oficio; llamado también principio de oficiosidad, comprendida en el artículo 115 del Código Federal de Procedimientos Penales del Estado y 113 del Código Federal de Procedimientos Penales. Sin embargo, - algunos tratadistas señalan que esta disposición legal es contraria al artículo 16 constitucional que dice que para que el Ministerio Público inicie la investigación de un delito, se requiere como condición previa que se le haga conocer por medio de denuncia o querrela y si no se da, el Ministerio Público no puede ni debe iniciar la investigación; de todas maneras se considera que es muy práctica y muy positiva.

El principio de oficiosidad tiene dos excepciones:

a) Se refiere a que el Ministerio Público no puede investigar la comisión de un delito; si éste se persigue por querrela, el Ministerio Público de oficio no se puede iniciar la averiguación previa.

b) El Ministerio Público tampoco puede iniciar la averiguación si no se llena previamente el requisito de procedibilidad.

2.- Cuando se formula denuncia al Ministerio Público por el ofendido y esa denuncia puede ser verbal o escrita, según los artículos, 118 del Código Federal de Procedimientos Penales y 119 del Código Procesal-Penal del Estado. Cuando es verbal es obligación del Ministerio Público-levantar un acta para consignar el contenido de la denuncia; pero cuando es por escrito, entonces ese escrito requiere de dos condiciones:

- A) Que la formule el ofendido del delito, y
- B) Que este mismo la ratifique.

Quando el delito es perseguible de oficio, sólo la puede hacer el ofendido, no se admite apoderado ni representante legal, por prohibición-expresa del artículo 121 del Código adjetivo Penal del Estado, lo mismo -prevee el artículo 120 del Código Federal de Procedimientos Penales, con la salvedad de que tratándose de personas morales podrá actuar por conducto de apoderado general para pleitos y cobranzas.

Los artículos 117 y 118 del Código Procesal Penal de Veracruz y los numerales 116 y 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, establecen la obligación para todo particular o funcionario público que tenga conocimiento de la comisión de un delito, debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Público o de cualquier autoridad policiaca mas inmediata,-esto es, la obligatoriedad de la denuncia.

#### A) CUERPO DEL DELITO

El cuerpo del delito tiene una gran importancia dentro del Procedimiento Penal, porque mientras no conste o se compruebe que ha habido de delito no se puede proceder contra una persona; así lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia al establecer que sin la existencia del cuerpo del delito, "no puede declararse la responsabilidad del acusado, ni imponérsele le pena alguna".(17)

---

(17) COMPILACION DE JURISPRUDENCIAS Y PRECEDENTES.-Primera Sala Penal; Ediciones Mayo, 1955-1963; Jurisprudencia número 883, página 231; Tomo IV Penal, Jurisprudencia número 667, página 355.

Por lo que respecta al concepto de lo que es el cuerpo del delito han surgido muchas definiciones que tratan de explicarlo, en su mayoría los autores hablan de elementos materiales.

Así tenemos que Julio Acero establece que el cuerpo del delito es el "conjunto de los elementos materiales que forman parte de toda infracción y añade o si se quiere insistir en identificarlo con ella, aclaramos cuando menos que es el delito mismo pero considerado en su aspecto meramente material de hecho violatorio de acto u omisión previstos por la ley, prescindiendo de los elementos morales, intención dolosa, descuido del agente o lo que sea que haya ocurrido en tal acto y que son también parte de la infracción, pero sólo para constituir la responsabilidad no del cuerpo del delito".(18)

El profesor Colín Sánchez no está de acuerdo con los autores que definen el cuerpo del delito como los elementos materiales de la propia infracción y señala que muchas veces para poderse integrar al cuerpo del delito es necesario determinar otros elementos del injusto punible, como serían los elementos típicos subjetivos y los normativos, pero que en virtud de que el criterio del legislador y de la Suprema Corte los excluye, entonces se atendería exclusivamente a los elementos objetivos, es decir, aquéllos que sólo son conocidos por la aplicación de los sentidos o sea objetivamente concluyendo, el cuerpo del delito se da cuando hay tipicidad según el contenido de cada tipo de tal manera que el cuerpo del delito corresponderá según el caso, a lo objetivo o a lo subjetivo, añade que el cuerpo del delito corresponde a la mayoría de los casos a los que generalmente se admite como tipo y en casos menos generales a los que corresponde como figura delictiva, o sea, el total delito de robo, abuso de confianza, fraude, etc.(19)

Para no ahondar más las ideas de los estudiosos del derecho y tener un concepto más cabal de lo que es el cuerpo del delito estaremos a

(18) ACERO, JULIO.-"Nuestro Procedimiento Penal".-Puebla, 1956; pág. 96.

(19) COLIN SANCHEZ, GUILLERMO:"Derecho mágico de Procedimientos Penales"; Editorial Porrúa; México, 1970; páginas 279 a 281.

lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su Tesis de Jurisprudencia número 86, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Segunda Parte, visible a fojas 186, que nos dice:

"CUERPO DEL DELITO, CONCEPTO DE.-Por cuerpo del delito debe entenderse el conjunto de elementos objetivos que constituyen la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la ley penal, y la determinación que tiene por acreditado el cuerpo del delito debe apoyarse en la demostración de la existencia de un hecho, con todos sus elementos constitutivos, tal como lo define la ley al considerarlo como delictivo y señalar la pena correspondiente".

Por lo que tomando como base lo anterior se concluye que cuerpo del delito es el conjunto de elementos de conocimiento que permiten configurar el tipo penal.

#### B) EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

La segunda actividad que comprende la función persecutoria consiste en el ejercicio de la acción penal. "Si la autoridad judicial es la que reconoce para efectos ejecutivos, los derechos y el Estado tiene facultad para exigir se sancione al delincuente, debe reclamar el reconocimiento de su derecho, ejercitando la acción penal una vez que ha reunido los elementos que lo convencen de la comisión de un delito".(20)

El Ministerio Público debe agotar la averiguación previa y en consecuencia practicar todas aquellas diligencias que sean necesarias para reunir los requisitos del artículo 16 constitucional. Ahora bien, la averiguación previa puede derivar hacia dos situaciones diferentes:

- a) Que no se reúnan dichos elementos, y
- b) Que se reúnan.

En el caso de que las diligencias practicadas por el Ministerio Público no reúnan los requisitos del artículo 16 constitucional, puede ocurrir lo siguiente:

---

(20) RIVERA SILVA, MANUEL: Ob. cit. página 57.

1.-Que estando agotada la averiguación previa, el agente del Ministerio Público determine que no es de ejercitarse la acción penal, éste decretará el archivo (artículo 134 del Código Procesal Penal del Estado y 133 del Código Federal de Procedimientos Penales).

2.-Que de las diligencias practicadas no resultan elementos suficientes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, el Ministerio Público deberá reservar el expediente hasta que aparezcan nuevos datos, ordenando a la policía que haga investigaciones para esclarecer los hechos, tal y como lo disponen los artículos 132 del Código Procesal Penal del Estado y 131 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En la hipótesis de que se reúnan los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional, pueden presentarse también dos situaciones:

- a) Que se encuentre detenido el presunto responsable.
- b) Que no se encuentre detenido.

a) En este caso cuando la detención fuere justificada para la consignación a los tribunales.

b) Cuando el presunto indiciado se haya substraído de la acción de la justicia, el Ministerio Público al hacer la consignación a los tribunales, solicitará la correspondiente orden de aprehensión o comparecencia, según corresponda.

Los Códigos adjetivos, tanto del Estado de Veracruz como Federal, en sus artículos 137 y 136, respectivamente, establecen los casos en que el Ministerio Público puede ejercitar la acción penal, diciendo lo siguiente:

"En ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público:

- I.-Promover la incoación del procedimiento judicial;
- II.-Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y y las de aprehensión, que sean procedentes;
- III.-Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;
- IV.-Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;

- V.-Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y  
 VI.-En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos".

Pero, ¿Qué tiempo tiene el Ministerio Público para ejercitar la acción penal? El legislador ha sido omiso en este aspecto, al no marcar un término perentorio para que el Ministerio Público consigne su averiguación previa a los tribunales, mas aún tratándose de indagatorias con detenido, ya que entre la fecha que se pone a disposición del Ministerio Público un detenido a la de la consignación se lleva demasiado tiempo, tiempo que muchas veces es hasta de diez días, con lo que se conculcan las garantías del individuo.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta de que si bien es cierto que el Ministerio Público retarda la integración de su averiguación previa, - también lo es que una de las causas lo son la de la falta de los factores necesarios a su alcance para la pronta integración de su indagatoria.

Estas anomalías se ven en tratándose de delitos contra la salud en materia de estupefacientes, concretamente heroína, cocaína, morfina, - etc., el Ministerio Público Federal, que es el encargado de realizar las indagatorias correspondientes en este tipo de delitos, para la realización del dictamen químico de los citados estupefacientes, se ve en la necesidad de enviarlos al Departamento de Servicios Periciales de la Procuraduría - General de la República, que se encuentra en la ciudad de México, y dicho dictamen en la mayoría de los casos no se elabora en un lapso breve, con lo que tiene que retardar la integración de su indagatoria, ya que dicho dictamen es una prueba relevante para poder ejercitar la acción penal. Lo que no ocurriría si el multicitado dictamen químico se elaborara en esta ciudad.

Otro es el caso de los delitos patrimoniales cuantiosos, ya que aquí también el Ministerio Público, ya sea del orden común o federal, tiene que enviar el expediente para la elaboración del peritaje contable al Departamento de Servicios Periciales de su Dependencia, que tratándose -- del orden común es en la ciudad de Xalapa, Ver., y respecto del orden federal en la ciudad de México.

ESTA TESIS NO DEBE  
 SALIR DE LA BIBLIOTECA

También tenemos, que en materia de tránsito terrestre cuando - hay inconformidad por alguna de las partes, el Ministerio Público Federal tiene que turnar el expediente a la Dirección de Servicios Periciales en la ciudad de México, para la emisión del peritaje correspondiente.

Dichas interferencias para la integración de su averiguación pre via, no las tendría el Ministerio Público si contara en su lugar de residencia con un Departamento de Servicios Periciales completo. Ya que vemos que el Ministerio Público Federal al necesitar de un dictamen grafoscópico se auxilia con las autoridades del orden común, lo que es tardado, ya que los peritos del orden común tienen que auxiliar al Ministerio Público Federal, además de realizar el trabajo encomendado por las autoridades del fuero común, descuidando éstos.

Con la desconcentración administrativa realizada por el Gobierno-Federal recientemente, la Procuraduría General de la República creó las-Delegaciones de Circuito, para evitar el trámite tardado y la acumulación de expedientes, tratándose de las averiguaciones previas que les enviaban en Consulta de Archivo o Reserva, pero se olvidó de crear en dichas Dele gaciones de Circuito un Departamento de Servicios Periciales para que de sahogaran los dictámenes requeridos, con lo que se evitaría el tener que-enviar los expedientes a la ciudad de México para la emisión del peritaje correspondiente y más aún se evitaría con esto la acumulación de los expe dientes que se les envían de distintas partes de la República. Ya que con ésto, al establecerse un Departamento de Servicios Periciales en cada una de las Delegaciones de Circuito, únicamente se avocarían a la realización de los dictámenes de las distintas Agencias que se encuentran dentro de - dicho circuito.

Tocante al orden común, la Procuraduría de Justicia del Estado - también debería de contar con un Departamento de Servicios Periciales más completo, ya que aunque en determinados Distritos Judiciales cuentan con-él, no tienen el personal suficiente, además de que las Cabeceras Judicia les deberían contar con un Departamento de Servicios Periciales completo-también se tendrían que avocar a la realización de los dictámenes pericia les de las Agencias que se encuentran dentro de su Distrito Judicial.

Resuelto este problema de la falta de los factores necesarios al alcance de las Agencias del Ministerio Público, bien sea de la federación o del orden común, para la pronta integración de las indagatorias, se le debe marcar un término para la consignación a los tribunales y el lapso - idóneo sería de cuatro días hábiles, que es ~~mas~~ que suficiente para la integración del cuerpo del delito, sin que se violen las garantías de los detenidos. Ya que el hecho de que hayan cometido una infracción a los reglamentos gubernativos, no es razón para que se le violen sus garantías.

Además de que la ley el único caso en que marca a los Agentes del Ministerio Público un término para ponder a los detenidos a disposición - del Juez competente es el que prevee la fracción CVIII del artículo 107 - constitucional, que en su parte conducente dice:

"...También será consignado a la autoridad o agente de ella, el- que, realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Si la detención se verificare fuera del lugar en que reside el juz, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se efectuó - la detención".

#### IV.3.- LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE EN EL PROCESO PE NAL.

Al término de la averiguación previa realizada por el Ministerio Público, cuando éste consigna ante el Juez las diligencias practicadas y en las cuales constan los elementos de prueba suficientes para comprobar- que se ha cometido un hecho delictuoso, esto es, para demostrar que hay -- cuerpo del delito, así como para tener establecida, aunque sea presuntiva mente la responsabilidad del inculpado, termina su función como autoridad; pero sigue activo y entonces realiza un acto que tiene las característi- cas de una pretensión procesal encaminada tan solo y de manera primoridal a poner en actividad al Juez natural. En el primer momento de la actividad jurisdiccional, cuando se dicta el auto de inicio, que en la expresión tribunalcia es llamado "cabeza de proceso", se pone de manifiesto la disposición del Juez para sancionar. Otra etapa procedimental tendiente a

crear una situación jurídica de especial importancia y grave trascendencia, consiste en decretar o no la aprehensión del inculpado, en acordar el aseguramiento de su presencia, y ya en este supuesto el Juez dispondrá que el indiciado continúe detenido, por un plazo improrrogable y fatal de tres días, al término del cual deberá acordar, bien que sea puesto en libertad porque los elementos probatorios fueron insuficientes para considerar su probable responsabilidad o por el contrario, que hay méritos suficientes para que ese detenido continúe preso para asegurar su presencia durante la siguiente etapa del procedimiento, que sin necesidad de otra formalidad adicional se abrirá y que tradicionalmente ha sido denominada "instrucción".

La anterior etapa procedimental es la que sigue a la consignación hecha por el Ministerio Público y concluye en la formal prisión o bien con la libertad del detenido, que debe considerarse como una especie de averiguación, pero no ha de ser necesariamente reiterativa de la practicada por el Ministerio Público, sino que, mas bien deberá tener las características del sistema acusatorio; esto es, el detenido debe ser informado del motivo y fundamento de su aprehensión lo cual implica que se le indique cual es el delito que se le atribuye, las garantías propias para su defensa que va desde el libre y voluntario nombramiento de su defensor, que puede ser particular o del propio Estado, pasando por el derecho a recuperar su libertad mediante caución hasta ofrecer y rendir las pruebas que a su interés convengan. Estimamos que esta etapa debe ser considerada así, como una averiguación, porque al concluir el brevísimo lapso que es conocido como "término constitucional", el Juez natural esta obligado a tomar una determinación que no es definitiva por cuanto hace a su función jurisdiccional, es decir, debe acordar, con carácter provisional que la detención se prolongue o que cesando, pueda volverse a ordenar si posteriormente el Ministerio Público aporta nuevos datos de pruebas convincentes y contrarios al imputado. Dicho de otro modo, la determinación judicial puede modificarla el propio juez a posteriori, lo cual nos permit afirmarnos en el criterio antes expuesto en el sentido de que la averiguación practicada ante el Juez tiene el carácter de previa y es formal y esencialmente modificable. En efecto, recordemos que conforme a los preceptos de nuestra legislación procesal penal el auto de formal prisión puede quedar sin efecto -

al desvanecerse, durante el período de instrucción, los datos que lo fundamentaron.

Durante el período llamado de "instrucción" el Ministerio Público continúa promoviendo lo que conviene a su pretensión y ello, obviamente, de buena fe. Es decir, el Agente del Ministerio Público deberá ofrecer y rendir las pruebas que estén a su alcance y que, conforme a su sana convicción, puedan ser eficaces al propósito que lo determina en el proceso; pero solo el resultado final de la recepción de pruebas lo colocaran en la situación jurídica de afirmar que el procesado es responsable del delito que desde el principio se le ha imputado; podrá precisar el modo y circunstancias de realización, y, consecuentemente pedir al Juez la aplicación de la pena que habrá de corresponder conforme al principio de reserva o legalidad que expresamente consigna nuestra Constitución con la categoría de garantía individual. Más adviértase que sólo hasta que concluye el período de instrucción, cuando se ha agotado la posibilidad de rendir pruebas por parte del Ministerio Público puede decir que acusa, motivando y fundando debidamente sus conclusiones, en el pliego que contiene su acusación, su postura como órgano acusador del Estado.

Por otra parte, puede suceder que al término de la instrucción se demuestre la improcedencia de la acusación por diferentes razones: que no se llegó a probar la responsabilidad del procesado, que la conducta apreciada inicialmente como delictuosa no reuna los elementos configurativos del tipo, etc., entonces el Ministerio Público no formula acusación y antes bien, de manera expresa manifiesta que no ha lugar a que el Juez del conocimiento se abstenga de juzgar, supuesto que ni siquiera le es de esperar opinión de la defensa, ni hace falta que el defensor se manifieste ni exprese nada; todo ello por que no ha habido acusación formal, y al no hacerlo se ve la consecuencia de no poderse establecer la litis; y es bien sabido que sin litis no hay juicio que emitir.

#### IV.-4.- LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE EN LOS JUICIOS CIVILES.

Si bien se destaca la actividad del Ministerio Público en los procesos penales, también la tiene y muy importante en el ramo civil. "Su principal intervención en el juicio civil es proteccionista o tutelar, hoy prácticamente ceñida al nuevo fuero familiar creado en 1971, a través de las reformas introducidas en los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, así como en la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común".(21) Consecuentemente, interviene el Ministerio Público en procedimientos de divorcio, sucesiones, nombramiento de tutores o curadores, enajenación de bienes de menores o incapacitados y transacción acerca de sus derechos e informaciones ad perpetuum. Dentro de la jurisdicción voluntaria interviene cuando la solicitud promovida afecte los intereses públicos, cuando se refiere a la persona o bienes de menores o incapacitados, cuando tenga relación con los derechos o bienes de un ausente y cuando lo dispongan expresamente las leyes. Por lo que hace a los ausentes el Código de Procedimientos Civiles permite la representación de ausentes por el Ministerio Público, si la diligencia de que se trata es urgente o perjudicial la dilación, a juicio del tribunal.

Dentro de la jurisdicción voluntaria, el Código de Procedimientos Civiles ordena la tramitación incidental, que habrá de seguirse con el Ministerio Público tratándose de: autorización judicial que soliciten los emancipados, por razón del matrimonio, para enajenar o gravar bienes raíces o para comparecer en juicio; de permiso que soliciten los cónyuges para contratar; de calificación de la excusa de la patria potestad, esto es, cuando quien deba ejercer la patria potestad tenga sesenta años cumplidos o no pueda atender debidamente a su desempeño por su mal estado habitual de salud y de aclaración de actas del estado civil.

Por consecuencia, en México el Ministerio Público cumple con tareas que en algunos países se hallan encomendadas a otro organismo, distinto del Ministerio Público.

---

(21) GARCIA RAMIREZ, SERGIO.-"Curso de Derecho Procesal Penal": Editorial Porrúa, México, 1972; página 224.

IV.-5.- LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO.

Bajo el rubro de amparo aparece, ante todo, la intervención del Ministerio Público como parte sui generis en el juicio de amparo, parte—reguladora del procedimiento, como ha sostenido la jurisprudencia federal. En este punto, el Ministerio Público es, para decirlo gráficamente, parte a favor de la constitución y de la ley, y en tal virtud, parte social. No defiende intereses jurídicos propios, lo cual le impide ser parte en sentido material. Tampoco representa a los otros interesados en la contienda. Gracias a esto se independiza su criterio tanto del quejoso y del —tercero perjudicado, como la propia autoridad responsable. En este sentido, el Ministerio Público puede enfrentar su opinión, poniendo la vista —sólo en el texto constitucional y en la prevención legal, a las razones —que sustente la autoridad responsable.

Posiblemente, la independencia con la que ha de actuar el Ministerio Público en el amparo, pese al atributo que el Procurador General de la República tiene como consejero jurídico del Gobierno, explica que este funcionario carezca de la facultad de refrendo que constitucionalmente se entrega, en cambio, a otros titulares de las dependencias directas del —Ejecutivo Federal. El refrendo lo responsabilizaría demasiado y comprometería su criterio, en forma tal que difícilmente podría opinar ya libremente, de manera adversa, a una norma que ha apoyado por medio del refrendo.

Por otra parte, el quehacer del Procurador General en el campo —del amparo, ligado siempre a los intereses jurídicos de la Nación o de la sociedad, según resultan de la Constitución o de la ley, y no a los concrecretos de alguna autoridad, se refuerza en las reformas últimamente introducidas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Estas hacen del Procurador General de la República un conducto para llevar al conocimiento de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, precisamente en vista de la importancia trascendente que tengan para el interés nacional, asuntos en principio sometidos a la competencia de los Tribunales Colegiados. No se entiende que la Suprema Corte deba aceptar, por fuerza, la —instancia del Procurador y admitir su jurisdicción sobre el asunto. Aquél aboga por que así lo requiere la representación que ostenta, pero no alte

ra la potestad otorgada a las Salas, dentro del nuevo sistema distribuido de competencia, para rechazar el conocimiento de negocios determinados, o atraer otros ante su jurisdicción (facultad de atracción).

El artículo 107 en su fracción XV de la Constitución General de la República, dispone que el Ministerio Público Federal es parte en todos los juicios de Amparo y sólo la propia Institución compete valorar a su juicio el interés público de las cuestiones controvertidas, materia de los distintos procesos. A pesar del mandato constitucional antes mencionado, algunos Tribunales Colegiados de Circuito, sostuvieron criterios en el sentido de que el Ministerio Público Federal carece de "legitimación" en la causa para pretender mediante la interposición del recurso de revisión, la impugnación de la sentencia que resolvió sobre el fondo de una controversia constitucional; argumentando que a la Institución no se le ha conferido la titularidad de algún derecho sustantivo, cuya violación resulte susceptible de ser reparada a través del recurso de revisión, ni que se le haya otorgado el, derecho de asumir la representación de las de más partes en el Juicio de Garantías. Lo anterior trajo como consecuencia que el legislador, en las reformas del año de 1983 a la Ley de Amparo precisara en el artículo 5º fracción IV, que el Ministerio Público Federal es parte en el Juicio de Garantías y podrá interponer los recursos que se ñala la ley, independientemente de la diversa obligación que la misma precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia; lo —cual quiere decir, que dicha precepto no deja lugar a dudas respecto a la "legitimación" del Ministerio Público Federal, para interponer los recursos que establece la Ley de Amparo (revisión, queja y reclamación).

"La intervención concreta que tiene el Ministerio Público Federal en los juicios de amparo se basa precisamente en el fin primordial que debe perseguir, esto es, velar por la observancia del orden constitucional, y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales y que establecen el régimen de competencia entre la Federación y los Estados. Por tal motivo, el Ministerio Público Federal no es, como la autoridad responsable y el tercero perjudicado, la contraparte del quejoso en el juicio de amparo sino una parte equilibradora de las pretensiones de los demás, desde el punto de vista constitucional y legal".(22)

---

(22) BURGOA, IGNACIO.-"El Juicio de Amparo".-Editorial Porrúa; México, — 1988: página 348.

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

- 1.- La organización jurídica y política de México tiene como fundamento un régimen democrático y liberal, por lo tanto, el proceso penal debe tener como base el sistema acusatorio y persecutor de delitos durante la Averiguación Previa y acusador ante el Juez que corresponda
- 2.- El Ministerio Público como representante del interés social de justicia, y teniendo a su cargo velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, no ha dado la importancia necesaria que se requiere en la tramitación de los procesos, ya que sus intervenciones en los mismos es somera y superficial.
- 3.- Los funcionarios que forman la Institución del Ministerio Público deben integrar la averiguación previa en el menor tiempo posible y no prolongar la detención de los indiciados; siendo necesario para la realización de su cometido que el Ministerio Público contara con los auxiliares técnicos necesarios, esto es, que se estableciera en cada Delegación de Circuito de la Procuraduría General de la República un Departamento de Servicios Periciales y que las autoridades del fuero común complementaran el existente; una vez resuelto el problema de la falta de los factores necesarios al alcance de las Agencias del Ministerio Público, se le debe marcar un término para la consignación de su indagatoria a los tribunales, y el lapso idóneo sería de cuatro días hábiles, tiempo mas que suficiente para la integración del cuerpo del delito.
- 4.- Si bien es cierto que las últimas teorías relativas al estudio de la Institución del Ministerio Público están encaminadas a terminar con la idea inquisitoria que se tiene de esta Institución, para convertirla en una institución publicista, al respecto en la práctica todavía no se desecha totalmente el carácter inquisitorio en su actuación por lo que se considera en este trabajo implantar la idea publicista con el fin de dar mayor intervención al particular en su relación con el Ministerio Público.

- 5.- Las leyes Orgánicas del Ministerio Público, tanto común como federal, disponen que la policía judicial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 — constitucional, auxiliándolo en la investigación de los delitos. Pero vemos que la policía judicial, tanto local como federal, se extralimita en sus funciones, ya que ésta realiza investigaciones por sí, incluso de delitos que son perseguidos por querrela, violando con ésto los preceptos constitucionales y de las Leyes Orgánicas del Ministerio Público, debiéndosele, por tanto, obligar a realizar únicamente sus funciones, que son auxiliaadoras del Ministerio Público en la integración de la averiguación previa.
- 6.- También vemos que cuando la policía judicial detiene a personas inflagrante delito, éstos quedan sujetos a investigación a disposición de la policía judicial, situación un tanto inconstitucional, ya que — en la mayoría de los casos el tiempo que la policía judicial tiene a su disposición a los detenidos a la fecha en que los pone a disposición del Ministerio Público es mayor del que éste necesita para integrar la averiguación previa; por lo tanto, la policía judicial desata los ordenamientos legales, ya que el artículo 16 de nuestra Carta Magna dispone que cuando se trata de detenidos in flagrante delito deberán ser puesto sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

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

- 1.- ACERO, JULIO.-"Nuestro Procedimiento Penal".-Puebla, 1956.
- 2.- BURGOA, IGNACIO.-"Las Garantías Individuales".-Editorial Porrúa; México, 1983.
- 3.-BURGOA, IGNACIO.-"El Juicio de Amparo".-Editorial Porrúa; México, 1988
- 4.- CASTRO, JUVENTINO V.-"El Ministerio Público en México".-Editorial Porrúa; México, 1980.
- 5.- COLIN SANCHEZ, GUILLERMO.-"Derecho mágico de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa; Méico, 1970.
- 6.- ELLUL, JAQUES.-"Historia de las Instituciones de la Antigüedad".-Ediciones Gráficas; España, 1970.
- 7.- FRANCO VILA, JOSE.-"El Ministerio Público Federal"; Editorial Porrúa; México, 1985.
- 8.- GARCIA RAMIREZ, SERGIO.-"Curso de Derecho Procesal Penal".-Editorial Porrúa; México, 1972.
- 9.- GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE.-"Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano".-Editorial Porrúa; México, 1985.
- 10.- RIVERA SILVA, MANUEL.-"El Procedimiento Penal".-Editorial Porrúa; México, 1978.
- 11.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 12.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.
- 13.- CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.
- 14.- CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE VERACRUZ.
- 15.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE VERACRUZ.
- 16.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.
- 17.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL ESTADO DE VERACRUZ.
- 18.- COMPILACION DE JURISPRUDENCIAS Y PRECEDENTES.
- 19.- PRONTUARIO PENAL.-EJECUTORIAS Y JURISPRUDENCIAS.-SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.-SEPTIMA EPOCA.

- 20.- CAMARA DE DIPUTADOS XLVI: DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO;- MEXICO ATRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. 1967.
- 21.- MANUAL PARA LA INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL JUICIO DE AMPARO.-PROCURADURIA GENERAL DE LA - REPUBLICA, 1988.