

N: 376 A
258

Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON



FACULTADES DEL MINISTERIO
PUBLICO CONSAGRADAS EN EL
ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ADRIAN SAN JUAN CASTRO

San Juan de Aragón

Edo. de México

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

FACULTADES DEL MINISTERIO PUBLICO CONSAGRADAS EN
EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

INTRODUCCION	3
--------------	---

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS HISTORICOS	4
I. DERECHO ROMANO	7
II. EPOCA MONARQUICA	10
III. EL IMPERIO EN MEXICO	12
IV. EPOCA INDEPENDIENTE	14
V. PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE 1917	18
VI. CONSTITUCION POLITICA ACTUAL	22

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO	24
I. ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL	25
II. ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL	30
III. REGLAMENTACION EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL	33
IV. OTRAS DISPOSICIONES	38

CAPITULO TERCERO

ACTUACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO	40
I. COMO PARTE DE LOS PROCESOS	44
II. COMO AUTORIDAD	45
III. COMO AUTORIDAD Y PARTE	48
IV. COMO VIGILANTE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY	50
V. LA FINALIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO	52

CAPITULO CUARTO

LAS DECISIONES DEL MINISTERIO PUBLICO CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCION	67
I. LAS DETERMINACIONES QUE TOMA	70
II. LA JURISPRUDENCIA AL RESPECTO	85
III. APORTACION PERSONAL	90
CONCLUSIONES	94
BIBLIOGRAFIA	96
LEGISLACION CONSULTADA	98

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

La idea principal en que me llevó a realizar un trabajo de estas características fue tratar de dar un personal punto de vista sobre una Institución que indudablemente es la base fundamental en el procedimiento penal, y que en México se ha caracterizado por mantener formas muy personales que la distinguen de otras.

El Ministerio Público no sólo se ha mantenido sino que ha ido creciendo conforme las necesidades lo van requiriendo, es donde en el desarrollo del trabajo cambia la idea principal y se va reafirmando el ideal de aportar un grano al inmenso mundo jurídico, y más aun que sirva de base a posteriores trabajos de compañeros que deseen o tengan las mismas inquietudes.

Este trabajo se divide en cuatro capítulos fundamentales para su entendimiento; primero, aspectos históricos que nos dan una idea de la formación o nacimiento de esta institución y su paso por algunas culturas hasta llegar a México y la forma en que llegó; el segundo capítulo, nos dan un marco jurídico del Ministerio Público tanto desde la Constitución hasta los Reglamentos interiores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y ya en el tercer capítulo, se ve concretamente las actuaciones del Ministerio Público; para finalmente ver la

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS HISTORICOS

Jurisprudencia y desde luego doy un personal punto de vista y porque considero que el Ministerio Público es autoridad.

A S P E C T O S H I S T O R I C O S

El Ministerio Público constituye actualmente, dentro del Derecho Moderno, una garantía individual como resultado de los cambios que se han dado a través del tiempo en las diversas legislaciones. Dicha Institución ha sido cruelmente criticada pero también ha recibido grandes elogios.

Todo lo dicho es resultado de las transformaciones que ha sufrido el Ministerio Público durante su paso en la historia del Derecho, desde luego no es una Institución nueva que surja de movimientos intrascendentes, sino desde que el mismo derecho dejó atrás la época de la clásica Ley de Tallón y por fin se decide a virar hacia una acción donde el procedimiento despojaba a un tercero de sus ideas vanas de vengarse y se persigue al responsable, a efecto de que éste demostrase su inocencia o de lo contrario se la castigaría teniendo como único fin la justicia social, con diversas denominaciones pero ejerciendo las funciones.

Como en el Derecho Atico, el representante era un ciudadano que honrado con dicha distinción ejercía la acción penal, procurando su castigo pero también reconociendo su inocencia, quien no podía ejercer dichas atribuciones (el ciudadano) como particular pero tampoco se le consideraba funcionario del Estado.

Ya Don Julio Acero, refiriéndose al mismo tema, nos dice que " el delito al ser un atentado al orden social, no puede dejarse su represión al arbitrio ni al cuidado de los particulares sino que debe ser obra de funcionarios del Estado... "(1)

Autores como González Bustamante nos proporcionan antecedentes mas claros de la época de los Griegos con los " TEMOSTETI ", quienes tenían la función de " ...Denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara a un representante que llevara la voz de la acusación... "(2)

También refiriéndose a la época de los Griegos, Rivera Silva señala como antecedentes al " ARCONTE, funcionario que desempeñaba funciones que no podía desarrollar el particular." (3)

-
- (1) JULIO ACERO, Procedimiento Penal, Editorial Cajica S.A. Puebla, Pue. México 1976, Pág. 32
- (2) J.J. GONZALEZ BUSTAMANTE, Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, Editorial Porrúa S.A. México 1967, Pág. 53
- (3) MANUEL RIVERA SILVA, El Procedimiento Penal, Editorial Porrúa S.A. México 1977, Pág. 68

DERECHO ROMANO

La época Romana señala también algunos antecedentes indirectos del Ministerio Público. pero ya encerraba actividades semejantes a las enmarcadas por el Ministerio Público, cuando se apartan del período de las Delaciones secretas y abandonan costumbres relacionadas a la acusación privada.

Rivera Silva, por ejemplo, nos señala a los " CURIOSI STATINARI O IRENARCAS quienes eran funcionarios de la antigua Roma, que desempeñaban actividades parecidas a la de los policías judiciales, cuando en casos graves el Emperador o el Senado designaba acusador. "(4)

Colin Sánchez, nos menciona antecedentes ya con mayor familiaridad al Ministerio Público cuando nos refiere a los " IUDILES QUESTIONES " quienes desempeñaban una función muy parecida a la del Ministerio Público ya que tenían la facultad de comprobar los hechos delictuosos y decía que "...El Procurador del César, del que habla el digesto en el libro primero, título

(4) MANUEL RIVERA SILVA, Obra citada, Pág. 68

19, se ha considerado como antecedente de la institución debido a que dicho Procurador en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias... "(5)

Pero ya definitivamente el darle un carisma diferente le correspondió a Francia, extendiéndola a Alemania y después a casi todos los países del orbe, crear al Procurador y el Abogado del Rey en el siglo XII en la Monarquía Francesa y su función era exclusivamente para proteger los intereses del Príncipe y personas que estaban bajo su protección.

Los lineamientos generales del Ministerio Público Francés fueron tomados por el Derecho Español moderno. Desde la época del FUERO JUZGO existía un funcionario con facultades especiales para que en representación del monarca actuara ante los tribunales, cuando no hubiera un interesado que acusara al delincuente. La Novísima Recopilación Libro V, Título XVII, reglamentó las funciones del Ministerio Fiscal. Durante el reinado de Felipe II, establece dos fiscales; uno para actuar en los Juicios Civiles y otro de carácter Penal, posteriormente el Procurador Fiscal formó

(5) GUILLEMO COLIN SANCHEZ, derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 4ª Edición, Editorial Porrúa S.A. México 1977, Pág. 68

parte de la Real Audiencia, interviniendo en favor de las causas públicas y en aquellos negocios en los que tenía interés la Corona, integrando además el Tribunal de la Inquisición.

EPOCA MONARQUICA

En esta época encontramos antecedentes claros y precisos del Ministerio Público y más aun del actual artículo 21 Constitucional, como lo es el artículo 172 fracción XI; 242 y 243 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 que dice:

Artículo 172.- " Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: ... XI.- No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí misma pena alguna. El secretario del despacho que firme la orden y el que la ejecute, serán responsables a la Nación y serán castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Sólo en el caso de que 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 hacerla entregar a disposición del tribunal o Juez competente. "

Artículo 242.- " La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece

exclusivamente a los tribunales. "

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

EL IMPERIO EN MEXICO

Antes de entrar a ver lo que fue el Imperio en México debemos mencionar que en nuestro país existen antecedentes desde los Aztecas. donde imperaba el Derecho consuetudinario ajustándose en todo, el régimen absolutista como su mismo régimen político, el poder del monarca se delegaba a funcionarios especiales (en materia de justicia) el Cihuacoatl es un ejemplo claro y el cual a su vez auxiliaba al Hueytlatoani, quien vigilaba la recaudación de los tributos y presidia el tribunal de apelación, además de ser un consejero del monarca. Otro funcionario de relevancia sin duda lo fue el tlatoani, quien representaba a la divinidad y disponía de la vida humana a su arbitrio, acusando y persiguiendo a los delincuentes.

Ya en la etapa del Imperio. " Se le daba todo poder al Jefe político quien tiene sobre si el peso de sostener el orden social y la tranquilidad pública como lo podemos ver en los artículos 48, 49 y 50 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1922:

Artículo 48.- " Hacer lo que prohíben, o no hacer lo que ordenan las leyes es un delito. El jefe político

cuyo principal objeto es el sosten 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. "

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

Artículo 50.- " Las penas correccionales se reducen a multas, arrestos y confiscación de efectos en contravención de la ley. Las multas en ningún caso pasará de cien pesos ni los arrestos de un mes. "(6)

(6) CONGRESO DE LA UNION, Obra citada, Pág.

EPOCA INDEPENDIENTE

Durante buena parte del siglo XIX se habló de la sociedad que no moría en un Estado que no acababa de nacer pero que tenía antes que todo la necesidad de afirmar su libertad social garantizada en la integración continua de su estructura federal y en el régimen de libertades y seguridad que garantizarán el ejercicio de los derechos ciudadanos.

En la Constitución Federal de 1824 se había fortalecido al Poder Ejecutivo como Jefe de Estado y de Gobierno, dada las experiencias de la dilatada batalla iniciada en 1808, largos trece años de lucha para concretar la Independencia Nacional.

Al establecer la unidad de la República, la Constitución de 1824 reconocía libertades estatales pero con principios de unidad nacional y afirmándose como una República Democrática y Representativa, dicha Constitución señalaba que el Poder Supremo de la Federación se dividía como ahora; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en cuanto hace a los derechos de la persona humana, aunque no establecía un capítulo específico sobre derechos y garantías individuales, desde luego por ende le restringe facultades al presidente, quien prohíbe la privación de la libertad de los particulares.

En lo relativo al Proceso Penal se consignaron detechos de los acusados de los cuales debía ocuparse la administración de Justicia en todos los Estados y Territorios de la Federación, reflejándose en los textos los enfrentamientos que se dieron a lo largo de todo el siglo XIX por los diversos grupos políticos dándoles características especiales a la Institución del Ministerio Público, ya que con las ideas centralistas de unos y liberales de otros, se fue beneficiando.

Cerca de fines de siglo, en 1857, se da la existencia formal al régimen congresional que se ve suspendido durante tres años durante la guerra con el imperio.

Ahora bien, el artículo 1 de la Constitución del 5 de febrero señalaba " ...Que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución. "(7)

Pero sin duda alguna en las alternancias políticas entre el régimen de Benito Juárez y Maximiliano. Las normas y disposiciones que regularon las conductas delictivas, se fueron acumulando experiencias para el ejercicio de gobierno y se enraizaban las razones que se habían de destruir hasta 1917, pero

(7) CONGRESO DE LA UNION, Obra citada, Pág.

no debemos pasar por alto el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido el 29 de julio, que estableció que el fiscal adscrito a la Suprema Corte fuera escuchado en todas las causas criminales.

Asimismo, el 19 de diciembre de 1865 se emitió " La Ley para la Organización del Ministerio Público con relación al Emperador. "

En cuanto a los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1890 y de 1894 la Institución del Ministerio Público se concibe para auxiliar a la administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales sus intereses. en cuanto a la policía judicial se menciona en cuanto a la investigación del delito y la reunión de pruebas.

En este siglo, durante la primera década se expide la Ley del Ministerio Público en 1903, copia del modelo Francés; donde se le reconoce personalidad de parte en el juicio y carácter institucional unitario de manera tal que el Procurador de Justicia es el representante del Ministerio Público, todo ello derivado de la Reforma Constitucional conforme al artículo 96 del 22 de mayo de 1900 en la que se establece dentro de la Suprema Corte de Justicia al Ministerio Público y al Procurador General de la República quienes serían nombrados directamente por el presidente.

En el Fuero Federal se conserva al Ministerio Público en la Ley Orgánica y su Reglamento del 16 de diciembre de 1908 como una institución auxiliar de la administración de justicia.

PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE 1917

Los debates celebrados durante el Congreso Constituyente de Querétaro, registran intervenciones en las cuales los diputados recordarian los abusos de los depositarios de las facultades administrativas, las que a su voluntad ejercerón el poder de arresto y multa, los jueces eran coloniales, desnaturalizaban sus funciones, se pungnarian por quitar la policia independientemente de los presidentes municipales, la que estaria a la disposición del Ministerio Público, así como se referian las garantías del acusado, siendo el diputado Constituyente el Lic. Natividad Macías quien defendió con más brillantez lo que sería la redacción del artículo 20 de la Cosntitución de 1917; este mismo constituyente hizo las referencias a la Institución del Ministerio Público vigente en el Distrito Federal, al no erigirse el Estado del Valle de México, adoptaría el estatuto de 1824 que aun conserva, la referida redacción final fue parobada por 8 votos afirmativos y 3 negativos.

En la exposición de Motivos del Proyecto de la nueva Constitución Federal que el primer Jefe del Ejercito Constitucionalista presentó al Congreso Constituyente, expresó para fundar su iniciativa, con relación al artículo 211, " 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 sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común han adoptado la Institución del Ministerio Público, pero esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia, los jueces mexicanos han sido durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos contra jueces que, ansiosos de renombre veían con verdadera ilusión que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos en contra de personas inocentes, y en otros, contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, 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 toda responsabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dajando exclusivamente a su cargo la persecución de

los delitos, la búsqueda de los elementos de concción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes. "(8)

Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, privará a los presidentes municipales y a la policía común de la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin mas meritos que su criterio particular. Con la Institución del Ministerio Público tal como se supone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, " Nadie podrá ser detenido, sino por orden de la autoridad judicial la que no podrá expedirla, sino en los términos y requisitos que la misma ley exige... "

En el Congreso Constituyente el primer mandatario presentó como proyecto para su discusión, la redacción del artículo 21 Constitucional en los siguientes términos:

" 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

(8) CONGRESO DE LA UNION, Obra citada, Pág.

la Policía Judicial que estará a la disposición de este... "(9)

Sin duda este precepto redactado en los términos anteriores daba lugar a que se interpretara que la autoridad administrativa sería la encargada de imponer el castigo a las infracciones de los reglamentos de policía y de la persecución de los delitos, quedando inclusive el Ministerio Público y la Policía Judicial bajo su autoridad, por lo que dicho texto fue modificado, aprobando la redacción actual del artículo 21 Constitucional a propuesta del congresista Lic. Enrique Colunga, quien se manifestó inconforme con el proyecto del primer jefe y propone que el referido artículo 21, que regiría a la autoridad judicial, pública y administrativa, quedará en los términos que actualmente guarda.

(9) CONGRESO CONSTITUCIONALISTA, Obra citada, Pág.

CONSTITUCION POLITICA ACTUAL

Del proceso legislativo del actual artículo 21 Constitucional; desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, se desprende conforme a los antecedentes, que la preocupación de los Constituyentes era encontrar las formas de acabar con las injusticias que se cometían en nombre de la seguridad del Rey, del transitorio imperio mexicano al depositar en distintas autoridades (jefe político entre otros) la facultad punitiva del Estado en contra de la delincuencia, posteriormente esta facultad pasa a los jueces quienes detectaban tanto el ejercicio de la acción penal como también el de procesar e imponer las penas.

Era necesario que al surgir el movimiento de Independencia en México, también precisaba la iniciación de un proceso legislativo que acorde con las nuevas ideas llevaran al recinto legislativo un proceso igualmente independiente que cumpliera los anhelos revolucionarios.

Como resultado de todos estos antecedentes dados a través de la historia jurídica y social de México, surgen ideas de emancipación que dan como resultado el nacimiento de la Institución del Ministerio Público, adoptadas por la

Constitución de tal forma que adquiere características muy personales dejándole el ejercicio de la acción penal y la aplicación de las penas para el poder judicial.

Posteriormente y debido a las discusiones que se presentaron en el Congreso Constituyente se determinó sustraer la duplicidad de funciones que con anterioridad se le habían otorgado al poder judicial (en relación a las faltas de carácter administrativos enmarcadas en los reglamentos de policía y buen gobierno).

C A P I T U L O S E G U N D O

MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO

MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO

La experiencia acumulada en el ejercicio de las funciones de la Institución denominada Ministerio Público, ha sido analizada por observadores serios y calificados que han coincidido dejen latentes interrogaciones en relación a su esencia y definición. Dado su carácter polivalente, se le ha considerado como representante de la sociedad, como órgano administrativo, como órgano judicial y como colaborador de la función jurisdiccional.

Ha sido todo esto y el conjunto de normas que le han obligado a una adecuación constante en una sociedad en permanente cambio, la cual demanda establecer mecanismos de acción para hacer efectivos los principios de un régimen de seguridades jurídicas para el ciudadano, la familia, los grupos de interés social y privados que buscan el amparo del estado de Derecho y el ejercicio de sus garantías tanto individuales como sociales que establece la Constitución General de la República.

La tarea global de la Institución del Ministerio Público está bajo la autoridad directa del Poder Ejecutivo Federal establecidas en el artículo 73 base V de la Constitución.

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

En el desarrollo de la función del Ministerio Público indiscutiblemente el artículo 21 Constitucional describe perfectamente el ámbito de su función.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TITULO PRIMERO

DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

Artículo 21.- " La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero, si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de 36 horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. "

Como se desprende de la redacción de este artículo, podemos ver la inminente relación que existe con el Poder Ejecutivo, lo que origina críticas de carácter político; mismas que obtienen respuestas en la función ejercida con apoyo en la ley. Este principio de legalidad y neutralidad con relación a intereses de orden partidista lo aleja de supuestas desviaciones y apego a las decisiones personales, de carácter jerárquico que se pretenden identificar en el origen del nombramiento de su titular como facultad exclusiva del Presidente de la República.

Este tema ocupó buena parte del análisis político llevado a cabo durante el siglo XIX, hasta las discusiones, el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, en él encontramos los razonamientos expuestos por quienes vivieron los abusos y excesos en el manejo de la policía y en general la persecución de delitos, ajustando su competencia en el estricto apego a la ley, así pues no se le considera representante o personero de ninguno de los poderes estatales.

Las características de discrecionalidad en el ejercicio que cubre diversas fases, tales como determinar la procedencia o no de su acción o bien la dinámica inserta en el aparato jurisdiccional, le imprimen modalidades y transparencia, tales como las de: policía en su carácter indagatorio, preparatorio de juicio o bien coercitivo, o bien, las facultades ejercidas para autolimitarse regulando sus propias funciones, ya que emite: ordenes, acuerdos, circulares y criterios.

Aunque posee el monopolio de la acción penal en los términos ya expuestos por el artículo 21 de la Constitución y del 102 de la ley suprema, misma que veremos más adelante, este desaparece por la determinación de la propia sociedad expresada a través de sus mismos representantes, atenúa, investiga de nueva cuenta y pondera sus actos de acuerdo al interés social en juego. La sensibilización creciente de sus miembros y las funciones asistenciales del Estado, modulan la rigidez y frialdad con la que se identificaba en el pasado.

El Ministerio Público posee cierto grado de autonomía en relación al Poder Judicial y al Legislativo sin llegar a la arbitrariedad; nunca hablará en nombre propio y tampoco puede trasgredir el marco legal que lo sujeta al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, aunque ciertamente sus funciones se expanden de acuerdo al interés del Estado que la hacen aparecer tutelando derechos de carácter y materias conexas

por su contenido social, tal es el caso de la protección de los menores e incapacitados, o bien, estableciendo instituciones asistenciales, solidarias, transitorias, o en acciones preventivas de ilícitos en asuntos civiles, mercantiles, en los que por su complejidad aseguran garantías de previa audiencia para los sujetos vinculados en esa relación, sobre las bursátiles, tan características de nuestra época.

Entre los principales rectores de la Institución del Ministerio Público se encuentran: Unidad de mando, indivisibilidad e independencia, los que han desaparecido desde su origen, pero, no todas las apreciaciones coinciden, lo cual es positivo para hacerlas armónicas con el bienestar social, la autonomía referida debe ser reforzada en la confianza pública, no en el vaiven político ni en la rigidez mecánica de los servidores de la institución, estos son los extremos que deben cuidarse con medidas diversas como los de supervisión, calificación profesional y la información a la comunidad.

No debe limitarse la apertura de la institución en todos sus instancias; a los particulares con garantía de participación y el ofendido en el reclamo al resarcimiento de los daños materiales que ha sufrido a través de su coadyuvancia en el procedimiento penal, son reclamos antiguos y sin duda vigentes, tales como: la desconfianza en las resoluciones de archivo o en la secreta comisión de ilícitos que no trasciendan a las estadísticas

institucionales bautizadas como "las cifras negras".

Estas observaciones y otras que sin duda se generan en la propia estructura administrativa de justicia tal y como acontese en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la nación, orienta y ajusta el desempeño de la institución dentro de los causes de la ley y de los criterios sociales que se registran en las disposiciones normativas, tales como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 12 de Diciembre de 1983 y su Reglamento del 13 de Agosto de 1985, el que se ocupaba de racionalizar y mejorar técnicamente el desempeño profesional de los servidores del Ministerio Público.

II

ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL

No obstante que el artículo 21 Constitucional hace referencia al Ministerio Público como Institución, como sujeto activo en la persecución de los delitos, sus funciones no se restringen o limitan únicamente a esa actividad, pues si se analizan los demás artículos que conforman o configuran a nuestro máximo ordenamiento jurídico, podemos observar que a esta institución se le han otorgado mas actividades a realizar, no sólo en el ámbito o espacio local, sino también, en el federal como lo establece el artículo 102 Constitucional, en donde se aprecia o hace mención de la figura del Ministerio Público Federal.

Es necesario por lo tanto un análisis del artículo 102 Constitucional, lo cual nos dará más y mejores perspectivas.

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

Incumbre al 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 inculcados; 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 ley determina.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o mas Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación de la ley en que incurran con motivo de sus

funciones. "

El legislador constituyente quizo dejar el artículo 21 Constitucional dentro de la parte que se refiere a las garantías individuales y sociales y más adelante vuelve a hacer referencia al Ministerio Público en el ámbito federal, señalando asimismo la existencia de un Procurador General, en el artículo 102 de la Constitución, en el que mantiene una ampliación más de las bases o principios constitucionales del artículo 21 antes mencionado.

En el artículo 102 Constitucional podemos decir que se le atribuye al Ministerio Público una serie de actividades en donde le permiten gozar de una gran importancia, haciéndose necesario que la persona en quien se deposite tan importante institución social, cumpla con los deberes y obligaciones que en este mismo precepto jurídico se establecen.

En la última parte del artículo 102 Constitucional podemos observar el apercibimiento de que son objeto tanto el Ministerio Público, como el Procurador General de la República en cuanto a la responsabilidad a que están sujetos en el momento en que incurran en algún incumplimiento de una obligación, en la omisión de alguna actividad a la que estén sujetos o en el caso de una violación a un precepto jurídico.

REGLAMENTACION EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Ya establecidas las bases constitucionales, es necesario analizar las leyes reglamentarias y orgánicas, además de los códigos de la materia que abundan al respecto, las cuales hablan sobre las facultades, atribuciones y funciones que se le conceden a estas instituciones.

Así vemos que el artículo 2 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece que:

" Al Ministerio Público corresponde el ejercicio de la acción penal, la cual tiene por objeto:

Fracción I.- Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;

Fracción II.- Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Código Penal. "

También el artículo 3, preceptúa: " Corresponde al Ministerio Público:

Fracción I.- Dirigir a la policía judicial en la investigación que esta haga para comprobar el cuerpo del delito, ordenándole la práctica de las diligencias que a su juicio estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido o practicando él mismo aquéllas diligencias.

Fracción II.- Pedir al juez a quien se consigne el asunto, la práctica de todas aquellas diligencias, que a su juicio sean necesarias para comprobar la existencia del delito y de sus modalidades;

Fracción III.- Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 de este Código, pedir en los demás casos la detención del delincuente;

Fracción IV.- Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite;

Fracción V.- Pedir al juez la práctica de las diligencias accesorias para comprobar la responsabilidad del acusado;

Fracción VI.- Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable; y,

Fracción VII.- Fedit la libertad del detenido cuando esta proceda. "

Por su parte el artículo 3 bis dice:

" En las averiguaciones previas en que se demuestre plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal previo acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público lo pondrá en libertad y no se ejercitará acción penal. "

El artículo 4, preceptúa.- " Cuando del acta de policía judicial no aparezca la detención de persona alguna, el Ministerio Público practicará o pedirá a la autoridad judicial que se practiquen todas aquellas diligencias necesarias hasta dejar comprobados los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional para la detención; pero si dichos requisitos aparecieran ya comprobados en el acta de policía judicial, el Ministerio Público la turnará al juez solicitando dicha detención. "

Por otro lado, el artículo 5, como complemento del artículo cuatro, establece que, " Para los efectos de la segunda parte del artículo anterior, el Ministerio Público al hacer la consignación correspondiente,

pedirá al juez que decrete la detención del presunto responsable y que practique todas aquéllas diligencias que a juicio de aquél, sean necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad del acusado."

En el artículo 6 veremos la relación que se establece entre el Ministerio Público y el juez diciendo:

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

Ya para terminar la exposición sobre la reglamentación de este punto veremos lo que establecen los artículos 7, 8 y 9 del mismo ordenamiento:

Artículo 7.- " En el primer caso del artículo anterior el Ministerio Público presentará sus conclusiones en

las que después de hacer resumen de los hechos que aparezcan comprobados en el proceso, fijará con precisión las disposiciones que, a su juicio sean aplicables. "

Artículo 8.- " En el segundo caso del artículo 6, el Agente del Ministerio Público presentará al Juez de los autos de su promoción en la que expresará los hechos y preceptos de Derecho en que se funde para pedir la libertad del acusado. "

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

OTRAS DISPOSICIONES

Como hemos observado, los artículos transcritos en este capítulo nos permiten ver la gran importancia que tiene el Ministerio Público, así como las atribuciones que le concede la ley; pero para cerrar este capítulo es necesario echarle un vistazo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual establece en su artículo 1 que, " La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella atribuyen los artículos 21 y 73 fracción VI, base 5a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables. "

En la necesaria exposición anterior, de las reglamentaciones donde se hace referencia al Ministerio Público, es bien importante el desarrollo de esta Institución, ya sea, como parte en los procesos, como autoridad o como observador en el cumplimiento de las diversas obligaciones señaladas en las mismas disposiciones.

En necesario que antes de cerrar este capítulo, quedamos con la idea perfectamente clara y no olvidar que el Ministerio Público es una institución que depende totalmente del Poder Ejecutivo y que por tanto, el desarrollo de su actividad se ve influenciada por determinaciones políticas que lo van alejando de su configuración original, o sea, velar por el cabal cumplimiento de la ley.

Creemos que el Constituyente, no dejó asentadas perfectamente las bases Constitucionales que permitan determinar con claridad cual es la verdadera fuerza emana de las atribuciones del Ministerio Público, que permitan determinar de forma tal, que no quede duda si es o no, autoridad o parte.

Como se verá más adelante y como se desprende del título de este trabajo, desde nuestro particular punto de vista el Ministerio Público, debe ser considerado como autoridad ya que las facultades que tiene lo catalogan como tal. Lo anteriormente señalado, se desprende de un minucioso análisis hecho a través de las diversas legislaciones, de las cuales sólo algunos artículos, los más importantes fueron transcritos en este capítulo.

CAPITULO TERCERO

ACTUACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

En Ministerio Público, aparece dentro de nuestros diversos ordenamientos con diversas calidades; esto es, que el Ministerio Público es considerado:

- I. Como Autoridad;
- II. Como Parte en los Procesos;
- III. Como Parte y Autoridad; y,
- IV. Como Vigilante del Cumplimiento de la Ley.

Lo que hace necesario el estudio y análisis de cada una de estas formas y calidades para determinar las características de las mismas, y es por ello que ha sido necesario dedicarle un capítulo para que no quede duda de las posturas que asume el Ministerio Público y cual es la corriente con el cual estamos de acuerdo y porqué, ya que como observaremos mas adelante, esta Institución no puede rebasar por nada en el desarrollo de sus actividades lo que la ley determina, porque entonces estaremos a las puertas de un Estado de Barbarie, alejado totalmente del Estado de Derecho en que soñamos.

Pero antes debemos determinar los razgos principales del Ministerio Público. Guillermo Colín Sánchez que, " El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el

ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquéllos casos que le asignan las leyes. "(10)

Por su parte Don Sergio García Ramírez dice, "...Una parte acusadora necesaria de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión primitiva y de resarcimiento en su caso, en el Proceso Penal. "(11)

De las anteriores definiciones, podemos determinar que las funciones principales del Ministerio Público están: La persecución de los delitos y la representación social en los casos señalados por la ley, el titular del Ministerio Público es el Procurador, como ya lo sabemos, mismo que es nombrado por el Presidente de la República en forma directa.

En cuanto a la Naturaleza Jurídica del Ministerio Público existen infinidad de definiciones, algunos sostienen que es representante de la sociedad, órgano administrativo, órgano judicial, colaborador de la función jurisdiccional, etc...

-
- (10) GUILLERMO COLIN SANCHEZ, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Editorial Porrúa S.A. México, Pág. 36
(11) SERGIO GARCIA RAMIREZ, Curso de Derecho Procesal Penal, Editorial Porrúa, México 1985, Pág.

Colin Sánchez lo conceptúa como un representante de la sociedad diciendo que, "...El Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general para que de esa manera persiga judicialmente a quien atenta la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad." (12)

Es indudable que el Ministerio Público representa en sus múltiples atribuciones el interés general y de acuerdo con ello, tal interés que originalmente corresponde a la sociedad, al instituirse el Estado, queda delegada en él previamente, ya que la legalidad debe ser procurado por el Estado a través de sus diversos órganos.

En cuanto a los seguidores que consideran que el Ministerio Público es un órgano administrativo, Cuarrerí, entre ellos, que es un órgano de la administración pública destinado al ejercicio de las acciones penales, por tal motivo su función es de representación del Poder Ejecutivo, agregando, que no decide controversias judiciales. Los actos que realiza el Ministerio Público son de Naturaleza administrativa.

(12) GUILLERMO COLIN SANCHEZ, Obra citada, Pág. 89

For su parte Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli apoyan a Santi Romano quien se inclina a otorgarle el carácter de órgano jurisdiccional al Ministerio Público.

El Ministerio Público, como hemos manifestado reiteradamente depende del Poder Ejecutivo; que en la averiguación previa actúa como Parte. Entre sus principales funciones se encuentra la persecución de los delitos, la representación de la sociedad, etc...

COMO PARTE EN LOS PROCESOS

Quando el Ministerio Público ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad, característica que se desprende dado que esta institución es representante de la sociedad de buena fé, al respecto, el Lic. Carlos Oronoz Santana, nos dice: " La Institución del Ministerio Público polémicamente ha ido adquiriendo las características que hoy la animan y que en términos generales son las siguientes:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Es parte en los procesos. El Ministerio Público, en cuanto representante de la sociedad, desde la Ley Orgánica del Ministerio Público en 1903 dejó de ser un simple auxiliar de la administración de justicia, para convertirse en Parte. "(13)

(13) CARLOS M. ORONOS SANTANA, Manual de Derecho Procesal Penal, México 1985, Pág. 61

COMO AUTORIDAD

Para establecer la calidad de autoridad al Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones, debemos antes establecerlo que es autoridad:

La palabra autoridad equivale a poder, potestad o actividad, que es susceptible de imponerse a algo y referida al Estado como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos lo que en él existen o puedan existir y que se despliega imperativamente, en tal forma que nada ni nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo. El concepto de autoridad pues, en atención a este primer sentido, constituye uno de los elementos que integran la Naturaleza del Estado.

En el terreno estricto del Derecho Público, por autoridad se entiende jurídicamente, aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario, o por una entidad

moral o cuerpo colegiado que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 Constitucional.

En este sentido por tanto podemos aseverar que es el poder Constituyente el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamiento legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento, encausado por las bases y reglas que él mismo establece normativamente.

Don Ignacio Burgoa Origuela, nos dice, que " Las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se reputa autoridad a aquél órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción de una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que pueden presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión, o bien, por ambas conjunta o separadamente. "(14)

Habiendo señalado lo que desde nuestro punto de vista se entiende por autoridad, cabe mencionar que en ocasiones dentro de

(14) IGNACIO BURGOA ORIGUELA, El Juicio de Amaro, Editorial Porrúa S.A. México 1985, Pág. 188

los diversos ordenamientos jurídicos que conforman a nuestra legislación mexicana, la institución del Ministerio Público realiza actividades o actos propios de una autoridad, ante ella se solicita la intervención para la persecución de un delito, con la amplia potestad que dichos ordenamientos jurídicos le atribuyen, realizando diversos actos propios de una autoridad.

Pero su autoridad no queda exclusivamente en ese supuesto ya que ante otras personas u organismos públicos o privados, asume o realiza actos propios de autoridad, sobre todo cuando son tendientes a conseguir elementos suficientes para la obtención de datos que permitan suponer la existencia de la comisión de un ilícito.

COMO AUTORIDAD Y PARTE

Para establecer con toda certeza dicha calidad me he de auxiliar la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que a la letra dice:

" Durante la investigación el Ministerio Público tiene doble carácter el de parte ante el juez de la partida y el de autoridad en relación con la víctima del delito. Por virtud del primero es el encargado de aportar pruebas con el objeto de que la investigación se perfeccione, y solicitar la práctica de las diligencias tendientes a dejar comprobados los requisitos del artículo 16 Constitucional; en cuanto, al segundo carácter, que está en relación con la víctima del delito, es el de autoridad, en la medida que tiene una potestad legítima que ha recibido de la Constitución, y que no es otra, que la de ejercitar la acción penal, conforme lo establece el artículo 21 de la Carta Política, que prescribe que al Ministerio Público incumbe tal ejercicio. De ahí si el quejoso se dirigió a este funcionario para que solicitara la práctica de ciertas diligencias en el proceso, el Ministerio Público recibió la petición en su condición de

autoridad, por razón de que, según el mandato constitucional está encargado de poner en movimiento el ejercicio de la acción penal. "

Con relación a lo anterior, debe quedar claro que la calidad del Ministerio Público aunque es de Parte y Autoridad, ésta no se desarrolla al mismo tiempo, pues es Autoridad para un sujeto y Parte para el otro.

COMO VIGILANTE EN EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

Al respecto podemos determinar que la ley señala muchos casos concretos donde podemos encontrar esta calidad en el Ministerio Público, por ejemplo, la Ley de Amparo, en su artículo 157 prescribe: "...El Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición, principalmente en los casos de aplicación de las leyes declaradas jurisprudencialmente inconstitucionales, y cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad o entrafne deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal. "

Por su parte el artículo 233 del mismo ordenamiento señala: " El Ministerio Público cuidará que las sentencias dictadas en favor de los nucleos de población ejidal o comunal sean debidamente cumplidas por parte de las autoridades encargadas de tal cumplimiento. "

Vistas las disposiciones anteriores podemos decir, entonces, que el Ministerio Público tiene la obligación de realizar actividades tales que permitan el cumplimiento de una obligación señalada por alguna otra autoridad.

Desde este punto de vista las demandas descansan finalmente en la vocación social que tiene el Ministerio Público, quien se ve animado por la expresión plasmada en la ley, para garantizar la seguridad de la nación, dando seguridad a sus ciudadanos.

LA FINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Institución del Ministerio Público se rige a través de algunos principios basados en todas las características que engloban a dicha institución. A través de la doctrina algunos autores nos dan su punto de vista en cuanto a estos principios que rigen su actuación y entre ellos podríamos citar a los que menciona el Doctor Sergio García Ramírez:

" Que son cinco los principios que la doctrina suele desprender de la Ley en cuanto a la fisonomía y actuación del Ministerio Público. De éste se dice que es único y jerárquico, indivisible, independiente, irrecusable e irresponsable:

Por jerarquía o unidad se entienden las de mando, que radica en el Procurador; así los agentes son sólo prolongación del titular y la representación es única.

En orden a la indivisibilidad, los funcionarios no actúan a nombre propio, sino exclusiva y precisamente a nombre de la institución.

Puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituidos, sin que por lo mismo se afecte lo actual.

En cuanto a la independencia se le puede analizar, tanto frente al Poder Judicial como al Ejecutivo. Los partidarios de la independencia frente al ejecutivo propugnan cuidadosa selección e inamovilidad de los funcionarios.

Es irrecusable el Ministerio Público. Esto no implica que sus funciones en lo particular, puedan y deban conocer indiscriminadamente de cualesquiera, asuntos que se sometan a su consideración. Efectivamente, deben excusarse en los mismos supuestos en que han de hacerlo los juzgadores.

Por último, el Ministerio Público, en tanto tal, no incurre en responsabilidad, más, si puede caer en esta, dentro de la triple proyección civil, disciplinaria y penal, los funcionarios que la encarnan; en responsabilidad política los Procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal. "(15)

(15) SERGIO GARCIA RAMIREZ, Obra citada, Pág.

Por su parte, el Sr. Acero, refiriéndose al mismo tema nos dice:

" Al Ministerio Público se le atribuyen las siguientes características:

a) IMPRESCINDIBILIDAD.- Ningún Tribunal Penal puede funcionar sin que haya algún Agente del Ministerio Público en su adscripción. Ningún proceso puede seguirse (ni aun prácticamente iniciarse según lo dicho antes) sin la intervención del Ministerio Público. Todas las resoluciones del Juez o Tribunal se le notifican, y en una palabra, aunque el término repugne al Código de Procedimientos Italiano, el Ministerio Público es parte imprescindible en toda causa criminal en representación de la sociedad y su falta de apersonamiento oportuno (se entiende apersonamiento legal, no precisamente material) en cualquier asunto, nulificaría cualesquiera resoluciones consiguientes.

b) UNIDAD.- Se dice que el Ministerio Público es uno porque representa a una sólo parte: La Sociedad, de aquí el axioma de que a la 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 aun jerarquías, pero su personalidad y representación es siempre única e invariable, porque es la misma y única la persona representada. Aun podrá suceder que unos Agentes sustituyan a otro en un proceso y aun 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 procesos y las distribuciones o adscripciones que se hayan hecho con tales representantes asignando a cada uno determinados tribunales o territorios, no tienen mas que un carácter meramente económico y práctico para facilitar la división de su trabajo, pero sin que en manera alguna limiten su personalidad general que puedan hacer valer 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 tiene competencia perfectamente prevista y fija que en manera alguna puedan sustituirse ni encomendar su actuación a otros, sino en los casos y con las formalidades estrictamente prescritas por la Ley (recusación, acumulaciones, etc...)

Tienden también a deducirse de aquí, que los Agentes tienen personaria directa y no simplemente

delegada, substituída por su Jefe que es el Procurador de Justicia, resultando inadmisibile que sólo éste lo conforme. a lo que afirman otros comentaristas, sea el que verdaderamente goza de la plena representación social y puede transmitirla o retirarla arbitrariamente a sus subordinados reformando o revocando sus promiciones, pues aunque esto último lo admite la ley en muy contados casos (particularmente el de conclusiones no acusatorias); en general, no puede impedirse el efecto de las peticiones u omisiones de cualquier Agente aunque haya obrado contra las instrucciones de su superior que en lo particular, por razones de obra y disciplina debiera obedecer. No faltan, sin embargo, como se dijo, opiniones en sentido contrario.

c) PRERROGATIVAS DE INDEPENDENCIA, IRRECUSABILIDAD E IRRESPONSABILIDAD.- El Ministerio Público es, en sus funciones, independientes de la Jurisdicción a que está adscrito, de la cual por razón de su oficio no puede recibir ordenes ni censuras porque en virtud de una prerrogativa personal, ejerce por si, sin intervención de algún otro magistrado la acción pública. Finalmente la independenciam aumenta su prestigio y favorece al mismo tiempo la represión. Sin embargo, la sobrevigilancia de un superior gerárquico y

la gestión o implusión de la parte civil pueden moderar el exagerado ejercicio de esta prerrogativa, que a veces envuelve el peligro de degenerar en favoritismo o en denegación de justicia.

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 funcionarios que ejercen la acción penal, aun 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 a sus deberes.

La irrecusabilidad se funda en que siendo parte del Ministerio Público en el juicio y no estando por eso en rigor obligado a ser estrictamente imparcial, sería absurdo que como tal se le tachara, así como también es inadmisibile que el deudor demandara a su acreedor demandante por tener esa calidad.

d) DE BUENA FE.- Se dice que la misión del Ministerio Público es de Buena Fé, en el sentido de que no es su papel de delator, inquisidor, ni siquiera persecuidor o contendiente forzoso de los procesados.

Su interés no es necesariamente el de la acusación o la condena, sino simplemente el de la sociedad: La justicia. Precisamente como a la sociedad le interesa tanto el castigo del culpable como la inmunidad del inocente, el Ministerio Público no puede ser adversario sistemático del procesado y en este sentido es, como quiere el Código Italiano, que no se le denomine parte en el proceso, por sugerir ese nombre una oposición de derechos semejante a la de la contienda civil que no es regla en la penal. Por el contrario, el interés social puede coincidir con el de los enjuiciados en muchas ocasiones y es entonces un deber del Ministerio Público no sólo de oponerse a la defensa, sino apoyarla francamente y en todo caso presentar y promover tanto las pruebas de cargo, como las de descargo y sostenerlas conforme a la ley y a su convicción de conciencia, sin alteraciones, sin atenerse, ni cegarse con un criterio sectario, como desgraciadamente sucede a menudo. "(16)

Por su parte José Franco Villa señala los principios que rigen la actuación del Ministerio Público:

(16) JULIO ACERO, Obra citada, Págs. 34, 35 y 36

" La individualidad, consiste en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público, representa la institución y actúa de una manera impersonal; la persona física que representa a la institución, no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano del que forma parte.

El Ministerio Público es, en sus funciones, independientemente de la jurisdicción a que está adscrito, de la cual, por razón de su oficio no puede recibir ordenes ni censuras por virtud de una prerrogativa personal, ejerce por sí, sin intervención de ningún otro magistrado la Acción Pública. Finalmente esa independencia aumenta su prestigio y favorece al mismo tiempo la represión. Sin embargo, la supervigilancia de un superior jerárquico y la gestión o impulsión de la parte civil pueden moderar el exagerado ejercicio de esta prerrogativa, que a veces envuelve el peligro de degenerar en favoritismo o en degeneración de justicia.

La irrecusabilidad, es prerrogativa acordada por la ley del 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.

El Ministerio Público debe ser una Institución de Buena Fé, pues la sociedad tiene tanto interés en el castigo de los responsables de los 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 no constituirse en una amenaza pública o de procesados.

La oficiosidad, este principio, rige en la actuación del Ministerio Público, en contraste con el principal dispositivo y consista en el deber de realizar sus funciones cuando existan los requisitos de la 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 existe únicamente una limitación por lo que respecta a los delitos que se persiguen a petición de parte, pero nada más cuanto a la

presentación de la querrela, ya cumplido este requisito rige también el principio de referencia.

La legalidad, es otro de los principios que animan 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 resulte ser el único titular en el ejercicio de la acción penal. La contrapartida, la forma el principio de la oportunidad, según el cual, para el ejercicio de la acción penal no basta que se den presupuestos necesarios, sino que es preciso que los órganos competentes lo reputen conveniente, previa valoración

del momento, de las circunstancias, etc... "(17)

Asimismo hay otros autores que hacen las siguientes aseveraciones:

" En relación con el fundamento del Ministerio Público en México, de la doctrina y de la ley se desprenden los siguientes principios esenciales que lo caracterizan:

a) Jerarquía.- El Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General de Justicia en quien residen las funciones del mismo.

Las personas que lo integran, no son más que una prolongación del titular, motivo por el cual reciben y acatan las órdenes de éste, porque la acción y el mundo en esa materia es de competencia exclusiva del Procurador.

b) Indivisibilidad.- Esto es nota saliente en las funciones del Ministerio Público, porque quienes

(17) JOSE FRANCO VILLA, El Ministerio Público Federal, México 1985, Págs. 22, 23 y 24

actúan, no lo hacen a nombre propio, sino representándolo; de tal manera que, aun cuando varios de sus Agentes intervengan en un asunto determinado, estos representan en sus diversos actos, a una sola institución, y el hecho de separar a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta ni menoscaba lo actuado.

c) **Independencia.**- La independencia del Ministerio Público es en cuanto a la jurisdicción, porque si bien es cierto, sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico, no sucederá lo mismo en relación a los órganos jurisdiccionales. Esto se explica sin mayores complicaciones, si para ello hacemos notar la división de poderes existentes en nuestro país, y las características que la singularizan, de tal manera que concretamente, la función corresponde al Ejecutivo, depende del mismo, no pudiendo tener injerencia ninguno de los otros en su actuación.

d) **Irrecusabilidad.**- El fundamento jurídico sobre la irrecusabilidad del Ministerio Público, radica en los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Este ordenamiento señala que el Ministerio Público cuando exista alguna de las causas de impedimentos que la ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces Federales, deberán excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, situación en la que se confiere al Presidente de la República la facultad de calificar la excusa del Procurador General y éste la de los funcionarios del Ministerio Público. "

Después de haber señalado brevemente algunos criterios que señala la doctrina en cuanto al funcionamiento del Ministerio Público, es necesario determinar cual es la situación jurídica en que queda el individuo o persona, ya sea física o moral, cuando existe por parte del Ministerio Público una decisión que le causa un agravio ya sea en su libertad, integridad física o en sus bienes patrimoniales.

En forma por demás general, podemos considerar que cuando el Ministerio Público no cumple con los principios o finalidades que lo rigen, definitivamente no está cumpliendo con las funciones u objetivos que dicha institución debe hacerlo y que por lo tanto, sin lugar a dudas, vulnera o perjudica a quien con sus divisiones, ve afectado su patrimonio en general.

Ahora bien; desde luego surge una pregunta, ¿ Cual es la posibilidad que le otorga la ley al ofendido quejoso para evitar

que las decisiones del Ministerio Público vulneren ese patrimonio ?, creemos que la única posibilidad que otorga la legislación mexicana al quejoso es la denominada " Sistema de Control Interno ", la que consiste en la facultad concedida al interesado, para que, cuando el Agente del Ministerio Público que conoce de una Averiguación Previa se niega a proceder, ocurra en queja ante el superior jerárquico de dicho funcionario, con el objeto de que revise el acto de éste y se apege no sólo a la ley, sino también la justicia.

Quando el Estado tiene el monopolio de la acción penal, confiándola al Ministerio Público, puede suceder que éste se niegue en determinado caso a ejercitarla, no obstante, la presencia de los supuestos generales de la acción (delito inculpado y a pesar de que se hayan satisfecho las condiciones de procedibilidad, cuando son necesarias, o en caso contrario, cuando se niegue a cumplir su misión a pesar de haberse denunciado un delito perseguible de oficio y existir elementos bastantes, para proceder.

En México el único sistema existente para con las acciones del Ministerio Público es de carácter oficial administrativo ya que no se puede promover mediante instancia particular, aunque nada impide que éste aporte elementos de convicción al Procurador. Tal cosa resulta en virtud de que debe considerarse carente de materia, el recurso administrativo concedido por el

Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, al ofendido, al querellante o al denunciante, ya que conforme a lo dispuesto por las vigentes leyes orgánicas, federal y distrital, así como sus respectivos reglamentos, es el propio Procurador por sí o a través de los Subprocuradores por Delegación de funciones que haga en su favor, quien en definitiva resuelve sobre el ejercicio de la acción penal.

C A P I T U L O C U A R T O

**LAS DECISIONES DEL MINISTERIO PUBLICO
CONSAGRADAS EN LA CONSTITUCION**

LAS DECISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO CONSAGRADAS EN LA
CONSTITUCION

Para instituir las desiciones plasmadas en la Constitución y asegurarlas, es necesario asegurar el cumplimiento de la misma a efecto de no ver roto el orden jurídico, para que el Ministerio Público desarrolle su actividad dentro de este marco es necesario determinar bajo que calidad la desarrolla.

Es claro que en el desarrollo de la actividad del Ministerio Público los vicios no se corrigen sólo con el señalamiento de los mismos, debemos profundizar en el verdadero sentido de su actividad y determinar si es parte en el proceso o autoridad responsable.

Por tanto el Ministerio Público en el desempeño de sus actividades desarrolla actos propios de autoridad, y por lo tanto en el caso de que al desempeño de sus actividades o actos de autoridad se desarrollan, es responsable de los mismos, por lo cual se actuará en el supuesto señalado por la Ley de Amparo, en cuanto que este se resuelve en contra de todos los actos de autoridad y además define como autoridad responsable diciendo que es la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado, situación dentro de la cual es posible enmarcar o

encuadrar al Ministerio Público cuando realiza actos de autoridad.

La ley impone al Ministerio Público actos de autoridad por lo tanto es congruente considerarlo como autoridad en el ejercicio de esas funciones o actividades que se le encomiendan, viola algún precepto jurídico o una garantía individual, el sólo juicio de responsabilidad no puede ser suficiente, sobre todo si vemos que está violando una garantía individual y su rompimiento del orden jurídico.

Un ejemplo de actos de autoridad que realiza el Ministerio Público es la determinación de resolución de archivo que según argumentos lo realiza por economía procesal, cuando el Ministerio Público no pueda hacer la consignación por carecer de elementos de prueba y no pueda cumplir con lo establecido por el artículo 16 Constitucional.

Es importante determinar que las investigaciones que realiza el Ministerio Público, son las que él mismo considera necesarias tanto en la forma como en las circunstancias.

Se encuentran diligencias comunes para todos los delitos, sean de orden federal o común, que no son propiamente de investigación sino de carácter administrativo, y que respetan un principio de orden; que en toda averiguación previa que se inicie

para determinado delito en particular, se debera asentar el lugar, la fecha y la hora en que se practique, asi como el funcionario que ordena la Averiguacion Previa y la Agencia Investigadora del Ministerio Público en la que se inicia, haciéndose constar enseguida una síntesis o exordio de los hechos que motivaron su iniciación. En el fuero común se encuentran sin fundamento legal las diligencias antes señaladas, en tanto que el artículo 124 del orden federal si las previene en su ley adjetiva. También en los fueros, común y federal, se deberá disponer, para todos los delitos en general, el dar a conocer al probable responsable en caso de que se encuentre detenido, los derechos y beneficios a que puede acogerse durante la práctica de la averiguación previa, tales como el de nombrar abogado defensor o personas de confianza que se encarguen de su defensa a nivel de Averiguación Previa, o el derecho de solicitar su libertad mediante arraigo domiciliario o libertad condicional de acuerdo con los artículos 134 bis, 270 y 271 último párrafo del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, y, 128 y 135 del Código de Procedimientos Penales. De igual manera, en el fuero común tanto el probable responsable que si encuentre detenido como el ofendido, se les deberá practicar el examen psicofisiológico a que se refiere el artículo 271 de ley adjetiva.

LAS DETERMINACIONES QUE TOMA

En la breve historia de la Institución del Ministerio Público se ha querido procurar el control de las actuaciones que desarrolla, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales 1919, al señalar que si a resultas de la denuncia de un particular el Ministerio Público no ejercita la acción penal, el acusador interesado podría acudir ante el Procurador General reclamando esa omisión y si este se negare a ejercitar la acción punitiva, el particular podría incluso acudir al Recurso de Amparo contra esa negativa, y cerrada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia al interpretar el artículo 21 Constitucional en el sentido de que la resolución del Ministerio Público, negándose a ejercitar la acción penal, no viola garantías individuales.

Hay dos posturas en cuanto que unos consideran la procedencia del Amparo y otros que no:

a). La Suprema Corte y los adversarios del Amparo en esta hipótesis, argumenta lo siguiente:

1.- El ejercicio de la Acción Penal compete exclusivamente al Ministerio Público;

2.- La abstracción del Ministerio Público en ejercicio de su función requiere no lesiona derechos individuales, sino sociales y puede dar cause a un juicio de responsabilidades, pero no al amparo;

3.- Si los tribunales asumiesen el cometido de ordenar el ejercicio de la acción penal se caería en el erradicado sistema de enjuiciamiento inquisitivo;

4.- El interés puramente civil reparatorio, del perjudicado por el delito puede ser satisfecho mediante el procedimiento civil ordinario;

5.- Cuando el Ministerio público resuelve no ejercitar la acción penal es parte procesal, y resulta improcedente la interposición del amparo contra quien no realiza actos de autoridad; y,

6.- Bajo el pretexto de defender derechos privados, el particular interesado, quejoso, pretende intervenir en el manejo de la acción pública.

b) Y en cuanto a los que replican así los partidarios de la procedencia del juicio de amparo:

1.- Si bien es cierto que sólo el Ministerio Público puede ejercitar la acción penal, también lo es que dicho ejercicio o abstención, no pueden ser arbitrarios, ni escapar al control de la justicia federal, de modo que no podría ocurrir si se tratase de actos de otras autoridades en el ámbito de funciones que también se les han confiado exclusivamente.

2.- El no ejercicio de la acción penal vulnera derechos individuales a la reparación del daño, que no quedarían salvaguardados a través del juicio de responsabilidades;

3.- No existe el peligro de inquisitorialidad en el procedimiento, ya que el tribunal de amparo no concederá en ningún caso del proceso penal correspondiente;

4.- A la jurisdicción civil llega deformada la pretensión reparadora del perjudicado por el delito, quién sufre agravio definitivo e irreparable por la falta del ejercicio de la acción penal más aún, los artículos 539 del Código del Distrito Federal y el 489 Federal, permiten considerar que sólo se puede acudir ante los tribunales civiles cuando no se ha promovido

el incidente de reconcesión con el proceso penal, después de que se ha iniciado este.

5.- Al tiempo de la resolución de no ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público actúa como autoridad y no como parte, ya que aún no se ha iniciado el proceso.

6.- El particular no manejaría la acción pública, bajo el pretexto de custodiar su interés a la reparación del daño, ya que ésta tiene el carácter de pena pública y es objeto, por tanto, de la acción penal y no de una acción civil confiada al ofendido; se debe entender que los actos autoritarios del Ministerio Público son susceptibles de control por la vía del amparo; tales actos son aquéllos que tienen validez sin necesidad de sanción judicial y que no pueden ser desatendidos por el órgano jurisdiccional, esto es, los actos de la averiguación previa, la determinación sobre el ejercicio de la acción penal, el desistimiento de la acción y la formulación de conclusiones no acusatorias; sólo los actos de soberanía están exentos de control, y el Ministerio Público no es un órgano directo de soberanía; los artículos 16, 19 y 21 Constitucionales contienen, ampliamente, el derecho del ofendido a reclamar la consignación del inculpaado para obtener,

por medio del proceso penal, la reparación del daño.

Aún cuando existen algunos argumentos sólidos por ambas partes y es claro que la no consignación involucra un acto de autoridad y una decisión de quien todavía no es parte en el proceso, no es posible dejar de reconocer que ni la Constitución, ni la ley secundaria consagran derecho alguno del ofendido al procedimiento penal del inculcado.

El sistema de control interno de la actividad del Ministerio Público no satisface las aspiraciones populares de justicia. El abuso del órgano de la acción penal, entre otros, es factible, y por desgracia, en no pocos casos se ha manifestado como una realidad. De aquí se sigue la necesidad de encontrar una forma de control externo del ejercicio de la acción penal a través del juicio de amparo, para lo cual deben, efectuarse las reformas conducentes a la ley, y modificar la jurisprudencia de la Suprema Corte, que ha establecido la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Ministerio Público, negándose a ejercitar la acción.

El objeto de la acción de amparo pretendida por su titular y quejoso consiste en que se le imparta la protección jurisdiccional por los órganos judiciales de control contra cualquier acto de autoridad Lato Sensus que sea inconstitucional y específicamente que viole las garantías individuales o que

entrañe interferencia entre las órbitas competenciales de las autoridades de la Federación y de los Estados.

Interpretando el artículo 21 Constitucional, en la parte conducente a las facultades del Ministerio Público, la Suprema Corte ha establecido:

" Los particulares no pueden tener ingerencia en el ejercicio de la acción penal que el artículo 21 Constitucional encomienda al Ministerio Público, y, por consiguiente, el querellante de un delito no puede combatir mediante el juicio de garantías, las determinaciones que verse exclusivamente en la actuación desplegada con aquél fin, puesto que esas providencias no afectan directamente sus derechos patrimoniales o personales, sino que tales determinaciones atañen al interés social. "

El fundamento que dicha tesis jurisprudencial aduce para interdecir a los particulares ofendidos la acción de amparo contra actos del Ministerio Público que se relacionan con el ejercicio de la acción penal, estriba en la circunstancia de considerar a este organismo como titular exclusivo y excluyente de tal facultad, conforme al artículo 21 Constitucional. Los defensores de este punto de vista afirman que, si se autorizara al particular ofendido para atacar por vía de amparo las

resoluciones del Ministerio Público en funciones de investigar o acusador público, se pondría la persecución de los delitos en manos de una persona privada y, por ende, la acción respectiva se concedería a los órganos jurisdiccionales federales, quienes estarían en posibilidad de resolver sobre su ejercicio al otorgar la protección federal al quejoso lo cual pugnaría con nuestro sistema penal, en el que la acción persecutoria está vedada a los jueces.

Abundando más en el tema, Ignacio Burgoa, nos menciona:

" Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Ministerio Público cuando realiza o deja de realizar funciones persecutorias de los delitos. Bien es verdad que cuando dicha institución resuelve no ejercitar la acción penal, está obrando conforme a una facultad que le confiere la Constitución; mas ésta en manera alguna excluye la posibilidad de que, cuando el no ejercicio de dicha acción no se justifica, la decisión negativa correspondiente sea impugnabile. Es más, la Ley Suprema, en el artículo 102, impone al Ministerio Público Federal la obligación de perseguir, ante los Tribunales, todos los delitos del orden federal; en otras palabras, tal ordenamiento no solamente consagra en su artículo 21 en favor de dicho organismo (federal

resoluciones del Ministerio Público en funciones de investigación o acusador público, se pondría la persecución de los delitos en manos de una persona privada y, por ende, la acción respectiva se concedería a los órganos jurisdiccionales federales, quienes estarían en posibilidad de resolver sobre su ejercicio al otorgar la protección federal al quejoso lo cual pugnaría con nuestro sistema penal, en el que la acción persecutoria está vedada a los jueces.

Abundando más en el tema, Ignacio Burgoa, nos menciona:

" Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Ministerio Público cuando realiza o deja de realizar funciones persecutorias de los delitos. Bien es verdad que cuando dicha institución resuelve no ejercitar la acción penal, está obrando conforme a una facultad que le confiere la Constitución; mas ésta en manera alguna excluye la posibilidad de que, cuando el no ejercicio de dicha acción no se justifica, la decisión negativa correspondiente sea impugnabile. Es más, la Ley Suprema, en el artículo 102, impone al Ministerio Público Federal la obligación de perseguir, ante los Tribunales, todos los delitos del orden federal; en otras palabras, tal ordenamiento no solamente consagra en su artículo 21 en favor de dicho organismo (federal

o local) la facultad de perseguir delitos, sino que impone a éste la obligación correspondiente (art. 102). "(18)

Franco Villa, por su parte, menciona:

" Ahora bien, hemos dicho que la improcedencia constitucional de la acción de amparo, distinta de su improcedencia legal, solamente puede establecerla la Constitución; en otras palabras, es únicamente la Ley Suprema la que puede consignar las hipótesis en que no sea factible la procedencia del juicio de amparo por modo absoluto, esto es sin que ésta dependa de factores contingentes que, a cada caso concreto, puedan vedar el ejercicio válido de la acción constitucional, pero que no impiden que al juicio de garantías prospere de otras situaciones concretas análogas pertenecientes a la misma hipótesis genérica.

Verbigracia, puede suceder que la acción de amparo sea improcedente contra una sentencia judicial, porque haya transcurrido el término para ejercitarla, o porque no

(18) IGNACIO BURGOA, Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1975, Pág. 472

se haya agotado previamente el recurso ordinario de impugnación, etc. (improcedencia legal); más esta circunstancia no implica que en su caso concreto análogo al precedente, es decir, perteneciente a la misma situación general (impugnación de una sentencia judicial), no pueda válidamente establecerse el juicio de amparo sino concurre ninguna de dichas causas o circunstancias especiales.

Por el contrario, cuando se trata de la improcedencia constitucional de la acción de amparo ésta no prospera en ningún caso concreto que pueda englobarse dentro la hipótesis genérica respecto de la cual se veda el juicio de amparo, como es, por ejemplo, la de los concesionarios particulares de una autorización para establecer un centro educativo por virtud de que el artículo 3 de la Ley fundamental, dispone que contra la revocación de las concesiones correspondientes no procederá recurso a juicio alguno.

Pues bien, debiendo estar la improcedencia constitucional de la acción de amparo consagrada únicamente en la Constitución, es evidente que cuando ésta no lo establece, el juicio de garantías es procedente desde un punto de vista abstracto y genérico (o sea, sin perjuicio de las causas de improcedencia

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

legal que pueda haber) Tratándose del Ministerio Público, la improcedencia Constitucional de la acción de amparo contra sus actos (que es en lo que se traduce la interdicción del juicio de garantías contra la resolución de no ejercitar la acción penal) no está consagrada por la Constitución, por lo que atendiendo a los términos generales e incondicionales en que está concebido el artículo 103 de la Ley Suprema, dicho medio de impugnación es procedente.

Por otra parte, es verdad que cuando el órgano jurisdiccional de control, concede la protección federal al ofendido quejoso, para el efecto de que el Ministerio Público responsable ejercite la acción penal que se negó a entablar, obliga a éste a desplegar una función que le es propia, más de esta consecuencia no se desprende que el Poder Judicial se arroje facultades de acusador y perseguir de los delitos, ya que se concreta a desempeñar su papel de mantenedor del orden constitucional y legal que haya sido contravenido. Toda sentencia de amparo, en efecto obliga a la autoridad responsable, cuando el acto reclamado es de indole negativa, a realizar el hecho cuya inejecución implica la violación legal o constitucional; pero ello no implica que el órgano jurisdiccional de control se sustituya a la autoridad

contraventura, ni que el mismo desempeñe el acto omitido. Adoptando el criterio, sustentado por los propugnadores de la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Ministerio Público en funciones investigadoras y acusatorias, y en especial, cuando deja de ejercitar la acción penal, en el sentido de que, al otorgar al ofendido quejoso la protección federal, el órgano jurisdiccional de control asumiría atribuciones de fiscal, llegaríamos a la conclusión de que en todo caso de comisión de un amparo, el Poder Judicial Federal invadiría la esfera de competencia de la autoridad responsable, al obligar a ésta a realizar el acto omitido reclamado. ¿Que a caso, cuando la Suprema Corte ampara a un individuo contra una ley, desempeña una función legislativa e invade el ámbito competencial del Poder Legislativo que la expidió ? ¿ Y cuando protege a una persona contra actos judiciales o administrativos por violación a la garantía de audiencia, para el efecto de que se escuche al agraviado reponiendo el procedimiento respectivo, ejercita dicho alto Tribunal facultades que incumban a las autoridades responsables ? ¿ Se convierte en tales casos la Corte en un juez del orden común, en un órgano administrativo o en el tribunal fiscal de la federación verbigracia ?.

En conclusión por todas las razones anteriormente expuestas, estimamos que no hay razón jurídica alguna para que el acto negativo del ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público no sea impugnable, mediante el juicio de amparo que enderece al ofendido por el delito de que se trate. De lo contrario, es decir, conforme a la jurisprudencia actual, se abre la puerta para que los Procuradores de Justicia, se erijan en dueños y señores de las vidas e intereses de los miembros de la sociedad, al dejar impunes los delitos que se cometan contra éstos. "(19)

Quando el Ministerio Público ilegalmente, contra toda disposición se niegue a ejercitar su potestad persecutoria, ninguna otra autoridad, ni el ofendido mismo, pueden hacer que el delito cometido no quede impune, puesto que, según lo ha asentado la Corte al interpretar el artículo 21 Constitucional, dicha facultad es privativa de la indicada institución.

El que sostiene esta tesis es Ignacio Burgoa, que nos dice lo siguiente, mencionando al Ministerio de la fuente:

(19) JOSE FRANCO VILLA, Obra citada, Pág. 225 a 227

" En opinión del Ministerio de la fuente, misma que nosotros acogemos por parecernos correcta, el ofendido debe tener el derecho de enablar la acción constitucional contra el acuerdo del Ministerio Público en el sentido de no ejercitar su facultad persecutoria, pues de esta manera, dicha institución y su jefe, que es el Procurador, tendrían un dique a su posible actuación arbitraria de dejar imponer los delitos o irreparados los daños causados por éstos al ofendido. Si se determina la procedencia de la acción de amparo contra dichas decisiones del Ministerio Público la Justicia Federal tendría oportunidad de establecer, en cada caso concreto que se presentase a su conocimiento, si la negativa por parte de dicha entidad de perseguir un delito y acusar a su autor está o no legalmente fundada pudiendo obligar a la mencionada institución a ejercitar la acción penal en el caso de que se reunieran los requisitos legales para el efecto. "(20)

Como podemos ver en la actuación del Ministerio Público, en el fondo entraña una obligación de dicha institución la persecución de los delitos en las fases de investigación y ejercicio de la acción penal, debe pues, concluirse en que su

(20) IGNACIO BURGOA, Obra citada, Pág. 661

desempeño no debe quedar al irrestricto arbitrio de los funcionarios que la componen, encabezados por los Procuradores correspondientes. Por consiguiente, si la existencia de un delito se comprueba durante el periodo investigador respectivo y existen datos que demuestran la presunta responsabilidad en su comisión, el Ministerio Público debe ejercitar la acción penal contra el presunto responsable ante el órgano judicial competente. Este deber, derivado del mismo artículo 21 de nuestra Carta Magna, excluye la facultad de abstenerse del ejercicio de la acción punitiva, ya que no perseguir los delitos ni a sus autores, entraña una situación antisocial que pone a la colectividad en permanente peligro, auspiciando la perpetración continua o periódica de hechos delictuosos bajo el signo de la impunidad.

El Ministerio Público tiene la obligación de definir discrecionalmente si se llevan en cada caso los requisitos constitutivos de la acción penal, y esto es verdad; pero debemos ver si esta discrecionalidad es infalible o arbitraria, y por ende, es necesario un control de orden jerárquico a que obliga el principio de unidad e individualidad del Ministerio Público. Este orden se ha instituido ya en otros países donde un órgano distinto o ajeno lleva un control irrestricto del ejercicio del Ministerio Público y vigila si es o no, abandonada la persecución de los delitos una vez iniciado el proceso.

La urgente necesidad de que exista un órgano externo o independiente de su Ministerio es cada vez necesaria, porque los mismos tiempos nos van dando los parámetros para que se juzgue la responsabilidad de la institución tantas veces mencionada por el no ejercicio o abandono en todas sus formas de la acción penal.

Ya para terminar este punto sólo nos resta concluir que se debe establecer el sistema de control externo del ejercicio de la acción penal a través del juicio de amparo, para evitar que el proceso penal continúe viciándose por la impunidad que le guardan al Ministerio Público; situación que desde luego conduce al desamparo de la sociedad, por lo que desde luego es necesario pensar que resulta la conveniencia de reformar algunas leyes, así como las jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte respectivas, las cuales más adelante he de mencionar.

LA JURISPRUDENCIA AL RESPETO

La jurisprudencia en este tema ha sido rica y ha dado diversos puntos de vista que debemos tomar en cuenta porque definitivamente son claras y a su vez precisan, lo que no debemos pasar por alto en este trabajo de investigación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación nos determina los actos que realiza el Ministerio Público; al ejercer sus actividades y funciones, o bien, al dejar de realizarlas no pueden estar sujetos al amparo puesto que no violan las garantías individuales, por lo que transcribimos algunas:

Acción Penal.- "Corresponde su ejercicio al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que debe estar bajo autoridad de mando de aquél. Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917, a la organización judicial, es la que los Jueces dejan de pertenecer a la Policía Judicial, para que no tengan el carácter de jueces encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo. "

Quinta Época, Tomo II, Pág. 83

Acción Penal.- " Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando el no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 Constitucional. "

Quinta Epoca: Tomo VII, Pág. 262

Acción Penal.- " La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual quedará bajo la autoridad y mando de aquél; por tanto si el Ministerio Público no acusa, la resolución judicial que mande practicar nuevas diligencias para el esclarecimiento de los hechos importa una violación al artículo 21 Constitucional. "

Quinta Epoca: Tomo XV, Pág. 842

Acción Penal.- " La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, por tanto, si las diligencias de un proceso se llevan a cabo sin la intervención del Agente del Ministerio Público deben considerarse, si no nulas, por lo menos anticonstitucionales y, en estricto rigor, no pueden llamarse diligencias judiciales sin que la intervención

posterior del Ministerio Público pueda transformar diligencias ilegales en actuaciones válidas. Es cierto que la ley no declara de manera expresa, la nulidad de las diligencias que se practiquen sin la intervención del Ministerio Público; pero como la disposición del artículo 21 Constitucional es terminante, las diligencias practicadas sin esa intervención, por ser anticonstitucionales, carecen de validez. "

Quinta Epoca: Tomo XXVI, Pág. 1323

Acción Penal, ejercicio de la.- " Conforme al artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, no constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaria en último caso, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir, de conceder el

amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercer la acción penal, lo cual equivaldría a dejar el arbitrio de los tribunales de la federación, la persecución de los delitos, cosa de que no está dentro de sus facultades. "

Quinta Epoca: Tomo XXV, Pág. 1551

Como se puede observar en las jurisprudencias vertidas anteriormente, puede observarse que el ejercicio de la acción penal está encomendado exclusivamente a la institución del Ministerio Público y que la realización de esta actividad por alguna otra autoridad es señalada como anticonstitucional y por tanto se viola su garantía individual, esta quiere decir, que entonces el Ministerio Público es considerado como autoridad, sino entonces como podemos determinar la exclusividad encomenda.

Además debemos manifestar que el no ejercicio de la acción penal y el archivo de la averiguación previa son facultades conferidas al Ministerio Público, y aunque se le limita en cuanto a que esa abstención no debe ser de manera injustificada y arbitraria, es por demás notorio que el ejercicio o no de dicha actividad y el archivo quedan a su libre arbitrio y se menciona en su defensa que estos actos en determinado momento no violan actos individuales, sino bienes sociales y por lo tanto no infringe garantía constitucional alguna y la controversia

constitucional no existe y por tanto el juicio de amparo no es permisible.

Pero desde luego la Suprema Corte al manifestar que es suficiente confinar responsabilidades al servidor público, se queda corto, toda vez, que ésta sanción no puede cambiar la división tomada en la averiguación previa y no se persigue castigar la sanción tomada más bien al servidor público, fin que no debemos perseguir como estudiosos del Derecho.

AFORTACION PERSONAL

Más que aportación personal es exponer ideas que surgen ante la incógnita de la calidad que tiene el Ministerio Público, y desde que punto de vista es considerado por la teoría para así, no sólo, poder comprender sino defenderse en caso necesario de los inmensos alcances que tiene ésta Institución.

Derivado del gran conocimiento que ha tenido la demanda de la sociedad en la solicitud de Justicia se requiere fundamentos normativos donde existen no diferencias normativas ni lagunas procedimentales, en la actividad es necesario y urgente que los fundamentos jurídicos y la impartición de justicia se renueven y dejen atrás el marcado rezago, debe modernizarse y para eso es necesario buscar nuevas figuras jurídicas que respondan los reclamos de la sociedad, simplificando los aspectos procedimentales y de trámite ante las diversas instancias del aparato judicial, congruente con el mejoramiento de las ya existentes.

Por tanto la revisión y estudio de sus normas tiene que darse congruente con sus necesidades y la aplicación de las mismas en forma transparente por lo que considero que si todo eso se debe dar no debe limitar o incapacitar al individuo, ni en sus

términos ni en su eficiencia.

No solamente es necesario que sea personal 100% profesional el que desarrolle sus funciones en la procuraduría general de Justicia del Distrito Federal, sino que el alcance que señalen nuestros diversos ordenamientos frenen o impidan el abuso del poder que se encuentra en el Ministerio Público.

Como resultado de un humilde estudio relacionado con el Ministerio Público, no solo de los aspectos teóricos sino también prácticos creo haber encontrado algunos rezagos y deformaciones los cuales fui poco a poco exponiendo con objetividad para compartirlos.

Sin embargo no solamente creo haber cumplido con presentar o exponer los agudos problemas con los que hemos tenido que enfrentarnos, sino creo que al proponer que el Ministerio Público se le trate como autoridad sea acreedor a cumplir con todos los extremos de la Ley; tanto para el cumplimiento de la misma, como para hacerse acreedor a sus sanciones.

Y que desde luego el abuso que de la Ley que realice cualquier servidor público no representa en la integridad física ni en los bienes de ningún individuo; estos problemas planteados deben ser solucionados mediante el acercamiento cualitativo y cuantitativo de las normas y procedimientos de la sociedad.

~~insuficiente~~ fundamentos jurídicos para la calificación y atención de las víctimas.

En cuanto al área de control de procesos debe ir orientada a una exhaustiva revisión en la parte procesal que le corresponde a la Procuraduría, de manera conjunta y coordinada con las diversas instancias del Poder Judicial, y para eso es preciso y así lo exige la dinámica social y el comportamiento delictivo que se ha venido observando en los últimos años, solicitando que se actualicen y se simplifiquen todos y cada uno de los pasos que nos da el proceso, ya sea desde la presentación de pruebas de cargo hasta la instancia misma de la sentencia al delito; así también los diversos procedimientos administrativos que requieren ser simplificados y modernizados en pos de dar una mayor rapidez al flujo procesal, como son los formatos, la integración de expedientes y demás trámites administrativos que integran el mencionado tramo procesal.

Igualmente es preciso generar nuevas figuras e instancias jurídicas administrativas que reduzcan y coadyuven a demandar dicho tramo procesal, así mismo, es necesario que la Dirección de Control de Procesos pueda destacar áreas operativas en los juzgados penales y de justicia de paz, así como en las Delegaciones Regionales de la propia Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que permitan un seguimiento y control más estricto y apegado de todas las averiguaciones