

1028
25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

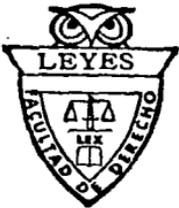
FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS SOCIO JURIDICO DEL MINISTERIO
PUBLICO COMO AUTORIDAD

T E S I S

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

JACKELINE ZALDIVAR OLVERA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

DEDICATORIAS	5
INTRODUCCION	10

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO DEL MINISTERIO PUBLICO

1.1. EPOCA CLASICA.	12
1.2. GRECIA.	14
1.3. ROMA.	15
1.4. FRANCIA.	18
1.5. ESPAÑA.	20
1.6. MEXICO	24
1.6.1. Epoca Precolombiana	24
1.6.2. Epoca Colonial.	26
1.6.3. Epoca Independiente.	28
1.6.4. Epoca Revolucionaria. (Constitución de 1917).	34

CAPITULO SEGUNDO

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DEL MINISTERIO PUBLICO

COMO AUTORIDAD

2.1. EL MINISTERIO PUBLICO COMO AUTORIDAD.	
2.1.1. Concepto de Ministerio Público.	50
2.1.1.1. Etimológico.	50
2.1.1.2. Gramatical.	51
2.1.1.3. Doctrinario.	53
2.1.1.4. Jurídico.	54

2.1.2. El Ministerio Público autoridad en la investigación del delito	55
2.1.2.1. La autoridad administrativa	56
2.1.2.2. Naturaleza Jurídica del Ministerio Público en la Averiguación Previa.	60
2.1.2.3. Unidades de apoyo del Ministerio Público.	62
Policía Judicial.	62
Servicios Periciales	67
Servicio Social.	70
2.2. LA AVERIGUACION PREVIA.	
2.2.1. Concepto de Averiguación Previa	76
2.2.2. Principios que rigen la Averiguación Previa	78
2.2.3. Naturaleza Jurídica de las determinaciones del Ministerio Público.	81
2.2.4. Garantías Constitucionales en la Averiguación Previa.	84
2.3. FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA AVERIGUACION PREVIA	92
2.3.1. Etapa de investigación.	95
2.3.2. Etapa de determinación.	96
2.3.3. Capacidad subjetiva del Ministerio Público.	97
2.4. ACCION PENAL.	
2.4.1. Concepto de Acción Penal.	99
2.4.2. Características de la Averiguación Previa	104
2.4.3. Extinción y suspensión de la Acción Penal	108

CAPITULO TERCERO

MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	115
3.1.1. Atribución del Ministerio Público contenida en el artículo 21 Constitucional.	116
3.1.2. Atribuciones específicas del Ministerio Público Federal.	117
3.1.2.1. Como asesor del Gobierno Federal	117
3.1.2.2. Como representante de la Federación.	120
3.1.2.3. Como parte en el Juicio de Amparo.	124
3.1.2.4. En los casos de Cónsules y diplomáticos.	130
3.1.3. El Ministerio Público como Representante Social.	131
3.2. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	133
3.3. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.	135
3.4. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	139
3.4.1. Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R.	140
3.5. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.	141
3.5.1. Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.J.D.F.	142

CAPITULO CUARTO

TRASCENDENCIA SOCIAL Y CULTURAL DEL MINISTERIO PUBLICO COMO AUTORIDAD

4.1. LA SOCIEDAD Y EL SURGIMIENTO DE LAS AUTORIDADES...	144
4.2. TRASCENDENCIA SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO COMO - AUTORIDAD.	150
4.3. TRASCENDENCIA SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO COMO - REPRESENTANTE SOCIAL.	153
4.4. TRASCENDENCIA CULTURAL DEL MINISTERIO PUBLICO . . .	156
CONCLUSIONES.	159
BIBLIOGRAFIA.	165

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

En el devenir histórico de nuestro sistema de Derecho Positivo, muchas son las autoridades creadas con el propósito de controlar y regir la convivencia humana; siendo el Ministerio Público una de las más controvertidas e inquietantes.

El DEBER SER de las normas jurídicas que de una época a otra lograron la existencia de dicha figura; con la majestuosidad expresada en nuestra Carta Magna; equiparada al SER actual nos conduce a observar una gran diferencia, ya que el exceso de poder con que cuenta ha generado en las personas físicas que ostentan el cargo un abuso constante, prepotencia y arbitrariedades, que se alejan de la verdadera naturaleza de la figura del Ministerio Público; lo que motivó la existencia del presente ensayo, que aborda los problemas esenciales de tal Institución pretendiendo contribuir a la fijación de su verdadera atribución, en el lector; por lo que inicia con el establecimiento de su génesis histórica, conceptual hasta llegar a la legislación que la rige para culminar con la importancia de su legítima y eficaz actuación, ya que puede repercutir en las condiciones sociales y culturales de la sociedad, preservando, modificando o trastornando la ideología de ésta.

La calidad de Representante Social es tan poco utilizada, que la ciudadanía ya no tiene confianza en la actuación del

Organo Investigador, y nadie concibe su función en pro de los intereses sociales. Dicha calidad está consagrada en la ley positiva de nuestro país, como se explica en el capítulo tercero del presente trabajo lo que se reafirma en el siguiente capítulo.

Las ideas plasmadas en el presente ensayo pretenden ser la voz de las personas afectadas por tales abusos y la solicitud de volver a la legislación y atender a la verdadera naturaleza de la función de "perseguir los delitos". Pues si bien es cierto que el Ministerio Público tiene como monopolio el ejercicio de la ACCION PENAL, también lo es que como autoridad debe basarse en lo establecido por la ley, así como en los principios de legalidad, oficiosidad, oportunidad, etcétera; teniendo como principal rector el estricto apego a las leyes; ya que dicha figura es la AUTORIDAD encargada de perseguir e investigar precisamente las conductas contrarias a Derecho y solicitar del Organo Jurisdiccional el ejercicio de la Pretensión Punitiva Estatal.

CAPITULO PRIMERO

MARCO HISTORICO DEL MINISTERIO PUBLICO

SUMARIO

1.1. EPOCA CLASICA. 1.2. GRECIA. 1.3. ROMA.--
1.4. FRANCIA. 1.5. ESPAÑA. 1.6. MEXICO. 1.6.1.
Epoca Precoatesiana. 1.6.2. Epoca Colonial. -
1.6.3. Epoca Independiente. 1.6.4. Epoca Revo-
lucionaria (Constitución Política de los Es-
tados Unidos Mexicanos de 1917).

1.1. EPOCA CLASICA:

El Ministerio Público, parte medular del presente ensayo es un producto social, de cuya gestación y desarrollo nos dan noticia, las distintas etapas históricas por las que han pasado las más destacadas civilizaciones; mismas que contribuyeron al perfeccionamiento de esta figura, hasta hacer de ella la magnífica Institución que hoy conocemos.

En el devenir de la historia del Derecho Penal en general, nos situamos en tres etapas evolutivas, en la mayor parte de los pueblos, las que se establecen como: Etapa de la Venganza Privada, Etapa de la Venganza Divina y Etapa de la Venganza Pública, las cuales dieron inicio al sistema normativo que hoy nos rige.

ETAPA DE LA VENGANZA PRIVADA:

Inicia con la percepción del hombre, al concebirse, relaci
nándose con los demás para sobrevivir, pero esta asociación
necesitaba de un espíritu de defensa, para el logro de su fin
de subsistir, surgiendo así leyes como la del Talión que
bajo el principio de "ojo por ojo, y diente por diente" cobra
ban la ofensa recibida, en cualquier acto lesivo a sus interes
ses, ya sea particulares o de grupo, pero frecuentemente esta
respuesta de repeler la agresión, iba más allá de lo necesario
de tal manera que el delito "...era la violación a los
intereses de las personas privadas, y la justicia se hacía de
propia mano de la víctima del delito, o de sus allegados".(1)

ETAPA DE LA VENGANZA DIVINA:

Esta se caracteriza porque la venganza ya no la realiza el
ofendido, sino los mismos hombres que generaron el temor
hacia los dioses (fenómenos naturales), nombrándose represent
tantes de estas deidades, para impartir la justicia divina,
ya que la teocracia, requería de sacrificios para desagraviar
a los dioses ofendidos, pues los mortales desobedecían las
reglas que habían dictado y al no poder materializarse, los
sacerdotes implantarían en su nombre los sistemas correctivos

(1) CASTRO, Javerlino V. "EL MONISTERIO PUNICO EN MEXICO" Porrúa México. 1989 p. 1.

que siempre fueron crueles.

ETAPA DE LA VENGANZA PÚBLICA:

Los pueblos que generaron los mejores sistemas de defensa, en base a la ley del más fuerte, fueron creciendo y formaron sociedades que requerían de dirección estructurada, surgiendo los primeros intentos de gobiernos. Los dirigentes retoman la idea de la etapa anterior, y se autonomban representantes de los dioses, manifestando que su poder era delegado por dios, por lo que obtener justicia, y dar a cada quien lo suyo era menester del Estado, dirigida a los particulares, creándose las penas correccionales e instituciones que las aplicarían, en caso de que existiera la lesión a intereses particulares o de grupo.

1.2 GRECIA:

Esta civilización fué de las primeras que llegó rápidamente a una vida pública estructurada. Los griegos reconocieron el principio de ser el ofendido de un delito el que ejercitara inicialmente una sanción, formándose una figura denominada -- "arconte" quien intervenía en asuntos en que los particulares por cualquier motivo, no realizaban la actividad persecutoria ante los tribunales de los elistas, advirtiendo que la acción del "arconte" era meramente supletoria, debido a que la persecución de los delitos se encontraba en manos de los par-

ticulares, como en las primeras etapas del desarrollo del Derecho Penal. (2)

Más tarde surge otra figura conocida con el nombre de "Temos teti quien tenía la misión de denunciar los delitos hasta el Senado o ante la Asamblea del Pueblo, para que se designara un representante que llevara la voz de la acusación". (3)

1.3. R O M A:

Es en el desarrollo del sistema inquisitorio del Derecho Romano en donde surge la división del "quivis de papulo", frente al "delicta privata". En el primero la facultad de perseguir los delitos y ejercitar acción, la podía realizar cualquier ciudadano, mientras que en el segundo sólo el ofendido o bien el representante de este podía ejercerla, el juez tenía el papel de un mero árbitro en este tipo de controversias. Obviamente esto creó un sistema injusto, por no contar con la autoridad que guiara este tipo de acciones. Lo que motivó la creación del llamado Procedimiento de Oficio, sin embargo hay quien señala que "... de ninguna manera se puede afirmar que en la antigua Roma se hubiese tenido idea del Ministerio Público actual... pero se acepta que en ningún momento...

(2) RAMERA SILVA, Manuel. "EL PROCEDIMIENTO PENAL". Porrúa S.A. México 1984 p. 56.

(3) FRANCO VILLA, José. "EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL" Porrúa S.A. México 1985 p. 11.

los procedimientos de oficio se prohibieron..." (4) Así surgen diversas figuras que pueden equipararse a esta Institución como los "questores", quienes tenían la función de buscar a culpables y llevar la noticia ante los Magistrados, su competencia cada vez se hacía mayor, hasta que se les encomendó el tesoro público y el tesoro del Príncipe, conocido como *erario*, cambiando su denominación a "questores aerari" mismos que ejercían acción contra deudores del Estado.

Incluso en las Doce Tablas (450 a. de C.) se contemplan a los "judices questores" quienes comprobaban hechos delictuosos y tenían características de orden jurisdiccional. En la época imperial según refiere el Doctor Sergio García Ramírez, "Contemplándose en el Digesto, Libro Primero Título 19 1533 ó 534 d. de C.), se presentó el Procurador del César, quien tenía facultades de intervenir en las representaciones de este en las causas fiscales y cuidar el orden de las Colonias ... El *curiosi stationari* o *irénecas*"... es una autoridad dependiente del Pretor y contaba con las funciones circunscritas al aspecto político". (5)

Otra figura similar a el Ministerio Público actual fué la llamada "questori parricidi" así como los "Dueviri Perdeulionis"

(4) DIAZ DE LEÓN, Marco A. "TEORÍA DE LA ACCIÓN PENAL" Textos Universitarios S.A. México. 1974 p. 266.

(5) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "DERECHO PROCESAL PENAL" 5ta. Ed. Porrúa S.A. México 1989 p.102.

que en la época de la Monarquía tenían la competencia; los -- primeros de perseguir los delitos graves y los segundos los -- delitos de traición, pero quien tomaba las decisiones de la -- administración de la justicia, sin duda era el mismo Monarca. Primordialmente el proceso penal público se realizaba en dos formas conocidas como "la cognitio" y la "acusatio", la prime ra corresponde al procedimiento realizado por el Estado, la -- segunda, es el llevado por cualquier ciudadano. La "cognitio" contaba con una investigación para llegar a la verdad, sin -- tomar en consideración al acusado, quien solamente podía in-- intervenir, hasta conocer la sentencia y sólo para solicitar al pueblo fuera anulada la misma. La "acusatio" surge en la época de la República, y contaba con un periodo de averiguación con la intervención del "acusator" como representante de la -- acción de la sociedad, según comentario del maestro Guillermo Colín Sánchez. (6) "Con el transcurso del tiempo, las faculta des conferidas al acusador fueron invadidas por las autorida des mencionadas, sin previa acusación formal investigaban, -- instruían la causa y dictaban Sentencia. Al principio de la -- época imperial, el Senado y los Emperadores administraban jus ticia; además de los Tribunales Penales, correspondía a los -- cónsules, la información preliminar, la dirección de los deba tes judiciales y la ejecución del fallo". (7)

(6) COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES" Porrua S.A. -- México 1970. p. 18,

(7) *Ibidem*. p. 19,

De tal manera que en el Derecho Romano los actos de acusación, defensa y decisión lo realizaron autoridades distintas. Sin olvidar que la Institución del Ministerio Público, ha cambiado radicalmente de esta etapa histórica a nuestros días, por lo que fue retomando las ideas de diversas figuras.

1.4. FRANCIA

La función persecutoria en manos del Estado surge plenamente en Francia, en donde con la Monarquía del Siglo XIV "el soberano es quien por Derecho Divino impartía justicia, por lo tanto es el Rey quien tiene el ejercicio de la acción penal, teniendo incluso el derecho de vida y muerte sobre sus súbditos" (18). Para desarrollar la función de administración de justicia se crea como auxiliar al soberano, dos funcionarios: un abogado y un procurador, encargados de los asuntos de la Corona y procurar la defensa de los intereses del Príncipe (19) lo que se legisló más tarde en las ordenanzas de 1523 y 1586. Sin embargo podían ocuparse de otros menesteres demostrándose así la ausencia de la Representación Social; dichos funcionarios se ocupaban de observar la persecución de los delitos, y aunque no podían presentarse como acusadores, sí se les facultaba para solicitar de oficio el procedimiento, paulatina-

(18) FRANCO VILLA, José. Ob. Cit. p. 15.

(19) CASTRO, Valentín V. Ob. Cit. p. 4.

mente se les delegó mayor facultad para intervenir en los asuntos penales, terminando por custodiar, a tal grado el tesoro de la corona que se convirtieron en representantes del Estado, con su misión máxima de castigar actos delictivos y más tarde Felipe el hermoso los exige en una magistratura. A pesar de esto no podemos determinar a estas figuras como dependientes a un poder (el ejecutivo), porque aún no se conocía la Teoría de la División de Poderes.

Con el inicio de la edad moderna, las instituciones político-sociales se transforman y las ideas democráticas, que surgen con la Revolución Francesa, generan la sustitución del viejo concepto del Derecho Divino de los Reyes, por la soberanía del pueblo. "Encomendándose las funciones reservadas al Procurador y al abogado del Rey, a comisarios encargados de promover la acción penal y ejercitar las penas y a los acusadores públicos se les facultaba para sostener la acusación en el juicio". (10). Surge como unidad de la sistematización normativa el Código Napoleónico de Institución Criminal de fecha 20 de Abril de 1810, el cual perfeccionó a el Ministerio Público, recopilando el proceso penal escrito y sin contradicciones de la ordenanza de 1670, con el procedimiento público oral de la Ley de 1791, haciendo así un procedimiento mixto, y conservando el Jurado de acusación, como lo señala el autor Díaz de León. Asimismo en el año de 1810, al dictarse la Ley

(10) FRANCO VILLA, José. Ob. Cit. p. 14.

de Organizaciones de los Tribunales, Ley complementaria del citado Código Napoleónico de Institución Criminal, suprimió al Jurado de acusación y en su lugar se creó una cámara de consejo. Pero el Ministerio Público Fiscal quedó reconocido como el único facultado para ejercitar la acción penal, y con una similitud extraordinaria a la actual Institución, esto se asentó con mucha precisión en el Código de 1810, así como la Ley de Organización de Tribunales, del mismo año, que delimitan: "El Ministerio Público tiene su dependencia en el Poder Ejecutivo; es considerado representante directo de la sociedad, en la persecución de los delitos; es parte integrante de la magistratura, y para su ejercicio se dividió en dos secciones, integrados por un procurador y varios auxiliares sustitutos generales en los Tribunales de apelación". (11)

1.5. ESPAÑA:

La mayoría de las instituciones del Derecho Español se vieron influenciadas, tanto por el estatuto francés, como por el Derecho Canónico. Los promotores fiscales actuaban en representación del Monarca, siguiendo fielmente sus instrucciones; sin embargo, anteriores a este personaje, surgen en España, diversas figuras que puedan ser comparadas con el Ministerio Público actual, mismas que no eran legisladas aún; "...es ha

(11) PINEDA PÉREZ, Benjamín. *Autorno. "EL MINISTERIO PÚBLICO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA FEDERAL Y COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL"* Ponce S.A. México 1991 p. 20.

ta las Leyes de recopilación, expedidas por Felipe II en 1576 que se reglamentan, y quienes funcionaban como acusadores, son los Promotores Fiscales, cuando no lo hacían el promotor o acusador privado..." (12) pero primordialmente su actuación se basaba en las tareas relacionadas con el fisco. Sin embargo esta figura de Promotoría Fiscal había sido mencionada en Leyes anteriores a esta recopilación.

A continuación se detallan cronológicamente las legislaciones que regularon al Promotor Fiscal en España, desde su aparición así como las atribuciones que tenían y culminaron con la Institución que hoy encontramos en el Ministerio Público. Estas Legislaciones más tarde darán plena influencia en nuestro Derecho y estarán vigentes hasta la expedición del Código de Procedimientos Penales de 1880 en el Fuero Común y en 1908 en Materia Federal.

LEGISLACION. (fecha) FUNCION Y DENOMINACION DE FIGURAS SIMILARES AL MINISTERIO PUBLICO ACTUAL.

- | | |
|------------------------------|---|
| 1) Juan II
(22 Feb. 1431) | - Los promotores perseguían los delitos y acusaban, salvo en los casos de nominados hechos notorios o flagrantes. |
|------------------------------|---|

(12) CASTRO, Justino V. Ob. Cit. p. 5.

- 2) *Guadalajara Esp. Toledo España.*
 (1436 y 1480) - Tanto los promotores como procuradores fiscales, podían denunciar ante el Tribunal de Inquisición. Interventían en procesos aportando pruebas y testigos.
Libro IV Ley I tit. VII. (N.R.)
- 3) *Los Reyes Católicos.*
 (21 Junio 1494) - Mismas figuras. Pueden intervenir en audiencias ante los alcaldes del crimen. (apelación)
Libro V Ley IV tit. XVII. (N.R.)
- 4) *Carlos I.*
 (14 Dic. 1528) - El procurador fiscal representará a la Corona en los conflictos fiscales y el promotor fiscal se encargará de acusar y perseguir los delitos que surgan.
Libro V. Ley IV. tit. XVII. (N.R.)
- 5) *La Reina Isabel.*
 (30 Agost. 1503) - El procurador fiscal podía afectar a la Corona en algunos casos en que ejercitara la acción penal, y para hacer valer las penas. Por lo que en ocasiones no la ejercitará, pero los oidores y la Audiencia están obligados a que estas penas se impongan y hacerlas efectivas.

- 6) Felipe II
(1576. Siglo XVII) - Confirma el punto dos de este cuadro. En oledo hay dos fiscales, uno asiste en lo civil, otro en lo criminal. En actividades relacionadas con el fisco.
- 7) Carlos V.
(Año 1525) - Ambos fiscales deberán juntarse en los negocios y determinar en forma -- unificada su actuación.
- 8) La emperatriz y Felipe II.
(1536) - Confirman el punto anterior, deben actuar en forma colegiada el fiscal -- serán dos funcionarios.
- 9) Felipe III.
(Siglo XVII. 1606) - Se establecen las funciones específicas de los Promotores Fiscales y el Procurador Fiscal.
- 10) Felipe V. - Esta magistratura alcanza la importancia culminante con que hoy la conocemos. (13)

Finalmente las características y funciones del Promotor Fiscal a que se refiere el punto nueve del antes citado cuadro, pueden resumirse en :

- a) Denunciar delitos
- b) Acusar a responsables.
- c) Intervenir en apelaciones.

- d) *Intervenir en los preceptos seguidos por el Conregidor.*
- e) *Promover y llevar diligencias relacionadas con la administración de justicia.*
- f) *Informar del hecho y del derecho al consejo, tribunales, - audiencias y cancellerías de todos sus actos.*

Después de todas estas legislaciones que regularon al -- Promotor Fiscal, claramente se establece la gestación de una figura que llegaría a ser muy similar al Ministerio Público actual, ya que se aprecia el carácter y la naturaleza de Representante Social y es palpable la función persecutoria que desarrolla.

1.6. MEXICO

A fin de conocer la evolución social, histórica y legislativa de la Institución del Ministerio Público, es conveniente atender el desarrollo de la cultura prehispánica. Ya que la fuente de nuestro Derecho y las Instituciones Jurídicas, no solo deben buscarse en el Derecho Romano o en el Derecho Español.

1.6.1. EPOCA PRECORTESIANA

Por la desunión política de la época precortesiana, pocos son los datos precisos con que cuenta la historia, resulta aceptable por ello aludir a los pueblos más sobresalientes, como lo fué el Pueblo Maya, el Pueblo Azteca y el Pueblo Tarasco.

El que más ilustra nuestro tema (El Ministerio Público) es sin duda el Pueblo Azteca, una de las civilizaciones más avanzadas, en la que imperaba un "...sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres sociales". (14)

Existe el reconocimiento de que el Derecho no era escrito sino de carácter consuetudinario, ajustándose primordialmente al régimen absolutista, que en materia política había desarrollado dicho pueblo.

El Monarca delegaba a diferentes funcionarios el poder que ejercía. En materia de justicia son dos primordialmente los funcionarios que la recibían: A) El Cihuacoatl, quien desempeñaba funciones muy peculiares, auxiliaba al Hueytlatoani de apelación, y era una especie de consejero del Monarca, así como su representante único y fiel, en actividades tales como la preservación del orden social y militar. B) El Tlatoani, representante de la divinidad gozaba de libertad para disponer de la vida y la muerte de sus súbditos, a libre arbitrio; sus funciones específicas eran las de acusar y perseguir a los que violaban alguna norma - delincuentes - generalmente dicha atribución era propia de los jueces los que se auxiliaban de dicho funcionario.

En un comentario de Alfonso de Zurita, vidon de la Real Au-

(14) FRANCO VILLA, José Ob.Cit. p. 44.

diencia en México, manifiesta que el Tlatoani en la ceremonia de coronación, interpretando al Monarca, decía: "... Habels de tener gran cuidado de las cosas de la guerra, y habels de velar y procurar castigar a los delincuentes ... y corregir y enmendar a los inobedientes ..." (15)

Claramente se denota que el Juez tenía la facultad de perseguir los delitos, misma que era delegado por el Tlatoani, a efecto de investigar y aplicar el derecho.

1.6.2 EPOCA COLONIAL

El choque natural con el que inició la conquista, provocó los abusos constantes a los que enfrentaba el pueblo conquistado, así en la persecución de los delitos imperaba una anarquía -- total, autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas, privaban de la libertad a las personas, sin más limitación que su capricho. El control a -- esta anomalía, lo trató de efectuar la legislación que conocemos como Ley de Indias, que estableció la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, policía y costumbres, que no fueran contrarias al derecho hispano que estaba vigente.

Perseguir los delitos no era función exclusiva de una autoridad, el Virrey, los Gobernadores, Capitanías en general y los

(15) *Ibiden* p.44.

conregidores tenían tales atribuciones; sin olvidar que en to da esfera de la administración pública, los cargos eran oto gados a personas que contaban con la aprobación y amistad del Rey español, generando que los "indios" nunca fueran entendi dos, y obviamente jamás tuvieron ingerencia a cargos públicos. Fué hasta el año de 1549 por Cédula Real, se les permite ocupen cargos de alguaciles, escribanos, regidores, jueces y ministros, es decir participan en la administración de justicia, misma que se basaba en usos y costumbres sin ir en contra del derecho impuesto por España

Los indios designados como alcaldes, se encargaron de aprehender a los delincuentes, y los caciques ejercían su jurisdicción criminal en los pueblos, salvo las causas sancionadas con pena de muerte, que estaban reservadas a los gobernadores y audiencias.

La audiencia era un tribunal de acordada y junto con el tribunal especial, perseguían este tipo de delitos. (16)

Es con el virreinato que nos heredan la figura del Promotor Fiscal, antecedente preciso de nuestro objeto de estudio, que sabemos surgió con el Derecho Canónico y a su vez éste nace con las jurisdicciones eclesiásticas y de ahí pasó a la jurisdicción laica, es decir, el Promotor Fiscal se enunciaba como protector del tesoro del príncipe, lo que solía denominarse erario - "Canasto de mimbre, donde se depositaba el

(16) COLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob.Cit. p. 31.

dinero del príncipe, para diferenciarlo del tesoro del pueblo" - (17). En la jurisdicción laica no solo se protegía su tesoro, sino que era representante del Monarca, legislativamente la recopilación de las Leyes de Indias del 5 de octubre de 1916 y 1932 señalaban la existencia de la Promotoría Fiscal, el más antiguo para los asuntos civiles y el otro para los asuntos criminales. Pero fué hasta la ordenanza del 9 de mayo de 1987, reproducida en México en junio de 1983, donde se le permite al Promotor Fiscal participar en los procesos, formando parte del Tribunal del Crimen.

1.6.3. EPOCA DE LA INDEPENDENCIA

Aún en la vida del México Independiente, continuó rigiendola Constitución surgida en España, el 9 de octubre de 1812 ya que el mismo Tratado de Córdoba, que inicia tal época señaló: que las leyes vigentes tenían que continuar rigiendo hasta el momento en que se creara la legislación mexicana, que estaba por surgir, siempre y cuando no fuera contraria al ideal consagrado en el Plan de Iguala.

La primer legislación mexicana surgida el 14 de febrero de 1814 en Apatzingán, que contiene una parte dogmática basada en el documento conocido como "Sentimientos de la Nación", y una parte orgánica que establece la forma de gobierno, en

(17) RAUL YU DE VIDA, Antonio. Breve Diccionario Porrúa de la Lengua Española. 7ª. Edición. Ed. Porrúa S.A. México 1982. p. 536.

la que hace mención al Ministerio Fiscal, con semejantes características que la existente en la época anterior.

Enero de 1824. Luego de diversos enfrentamientos entre Republicanos Federales y Centralistas, el Congreso se reúne para crear un programa de Constitución, que contenga las ideas de Montesquieu, sobre la División de Poderes, pero sin reglamentar aún si el Poder ejecutivo será unitario o colegiado, finalmente la nueva Constitución tiene la segunda idea y el Ejecutivo es Colegiado, pero con un Presidente auxiliado por el vicepresidente. al Ministerio Público se le otorga el carácter de inamovible, existía un adscrito a la Suprema Corte y otro en los Juzgados de Circuito, según los artículos 124 y 140 respectivamente de ese ordenamiento surgido en octubre de 1824. (Nótese que en dicha legislación se denomina Ministerio Fiscal).

Es en 1826 cuando se crea un decreto que señala por menorizada mente a la Institución en comento.

En 1834 se emana la existencia del Ministerio Fiscal en los Juzgados de Distrito con las mismas atribuciones que las señaladas en el año de 1824.

Con las leyes espurias (Constitución de las siete leyes y las bases orgánicas) se continúa la formación del Ministerio Público, sin ninguna alteración respecto a las anteriores figuras señaladas.

Se crea la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en esta etapa del México Independiente, con las Leyes

de 1853 denominada "Ley para el arreglo de la administración de Justicia, mejor conocida como Ley Lares, nacida en el régimen de Santa Anna; así como la Ley Miranda de 1858. En la primera se establece ya un capítulo exclusivo para organizar a la institución que estudiamos, y en el artículo 274 de la misma señalada "... el Ministerio Fiscal constituyó una magistratura especial, con organización propia e independiente aunque agregada a los Tribunales como parte integrante de ellos, para mejor proveer la administración de la justicia; y sujeta a la disciplina de los mismos ..." (181). Así el Fiscal en sus distintas denominaciones -promotor fiscal, Fiscal del Tribunal Superior y Fiscal de la Suprema Corte de Justicia-, es titular de la función de mejor proveer a los Tribunales en la administración de justicia.

El artículo 264 de esta misma Ley regula lo siguiente: corresponde a este funcionario la observación de las leyes, y defender a la Nación en materia Civil; en pleitos y casos que interesen a establecimientos públicos, así como acusar a delincuentes y averiguar la verdad de los procesos.

La Ley Miranda organizó con detalle la administración de la Justicia, desarrollándose los principios de ésta.

En 1855 Juan Alvarez, crea una Ley que más tarde sería aprobada por Comonfort y que establece el principio de la no recusación

(181) Revista Mexicana de Justicia 84. Ob. Cit. p. 37.

ción del Ministerio Fiscal. (19)

Hacia 1857 Comonfort promulga un decreto, y en el proyecto de Constitución que envía a la Asamblea Constituyente se menciona en el artículo 27 por primera vez la denominación de Ministerio Público, como Representante de la Sociedad, conservando el ofendido una posición de igualdad con esta autoridad, en el ejercicio de la acción penal, agregando que a todo procedimiento debe iniciarlo una querrela o acusación de la parte -- ofendida ó a instancia de parte del Ministerio Público que -- sostenga los derechos de la sociedad. (20)

Benito Juárez en 1869 con la Ley de Jurados señala la existencia de tres procuradores representantes del Ministerio Público mismos que no constituían una organización, eran independientes entre sí y se encontraban desvinculados a la materia civil.

En 1870 se expide el Código Civil, mismo que daba intervención a esta Institución en asuntos en que existieran ausentes, menores, incapacitados y en aquellos juicios en los cuales estaba interesado el fisco, para determinar con precisión el -- monto de impuestos causados. (21)

"El Código de Procedimientos Penales de 1880, es la organización más completa respecto del Ministerio Público, continúa --

(19) COZZI SANCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 51.

(20) Bickel.

(21) GARCIA RAMIREZ, Sergio. Ob. Cit. p. 52.

con la función de promover la administración de justicia aún sin reconocerle el ejercicio privado de la acción penal"(22). De tal forma los medios para incoar el procedimiento criminal eran la denuncia y la querrela, lo que acaba con la pesquisa general y la delación secreta, tan frecuentes en el país, --- adoptando la teoría francesa, porque establece la persecución de los delitos de oficio, por lo tanto el Ministerio Público sin pérdida de tiempo requerirá la intervención del Juez competente en el ramo penal para que inicie el proceso.

En los casos en que existía el peligro de que el responsable se fugara, tenía que ser aprehendido, asegurando las huellas del delito acusado, y dar aviso de inmediato al Juez que conocía del proceso. Este Código vino a establecer la práctica del Código Penal de 1871 para el Distrito Federal y Territorio Federal. Concibiendo al Ministerio Público como una magistratura para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para la defensa de sus intereses ante tribunales.

En 1894 se promulga el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales, que estructuralmente era muy similar al anterior, pero ya le reconoce una autonomía e influencia propia en el proceso penal.

En 1900 desaparecen los Fiscales de los Tribunales, y se crea al Ministerio Público Federal y la Suprema Corte de Justicia,

(22) *Ibidem* p. 52.

un año más tarde se promulga el Reglamento sobre las Funciones del Ministerio Público de la Federación como figura independiente pero sujeta al Poder Ejecutivo. Hasta este momento el Ministerio Público tenía un carácter meramente nominal.

En 1903 se publicó la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorio Federal, bajo el régimen de Porfirio Díaz, misma que resultó ser muy imprecisa respecto de las funciones de esta figura. En el artículo Primero expresa: " El Ministerio Público en el fuero común representará al interés social ante Tribunales del propio fuero, y estará a cargo de los funcionarios que esta ley le designa". (23) El artículo Tercero señala: " Las atribuciones del Ministerio Público serán: I.- Intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos judiciales y civiles del fuero común... que afecten el interés público. II.- Intervenir en los juicios hereditarios y en los demás asuntos que interesen a los ausentes, menores, incapacitados... III.- Ejercitar -- ante el Tribunal la Averiguación Previa... IV.- Turnar ante los jueces competentes los asuntos criminales... V.- Cuidar de que se lleven a efecto las penas impuestas ejecutoriamente por los Tribunales... VI.- Formar estadística judicial del orden civil y penal... VII.- Vigilar a ... taquígrafos, peritos intérpretes y conserjes de los palacios... VIII.- Intervenir en la junta de vigilancia... IX.- Otras que la ley le --

(23) Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales de 1903. 1a. Ed. Impresa por J.F. Jans Succesores México 1903. p. 1.

confiere" (24)

Esta legislación más que señalar una función específica se le otorga al Ministerio Público, la personalidad de parte, inter viniendo en asuntos que afecten el interés público y el de -- los incapacitados; tratando de imprimirle un carácter institu -- cional y unitario en donde se nombra al Procurador de Justi -- cia como representante de esta Institución. Quitándole de es -- ta manera lo decorativo encargado solo de fiscalizar a los -- jueces y magistrados, convirtiéndolo en el único titular del ejercicio de la acción penal, adquiriendo la fisonomía de re -- presentante social. Sin embargo, esta Institución jurídica -- adquiere la plena madurez como tal en la Carta Magna nacida -- en el Constituyente de 1917.

1.6.4. EPOCA REVOLUCIONARIA:

La reforma a la Constitución de 1857 que finalmente pasaría -- a constituir la Carta Magna vigente hoy, ha sido para el dere -- cho penal la reforma de mayor trascendencia ya que con los ar -- tículos 21 y 102 de ésta se reconoció a Instituciones como la que hoy nos ocupa, la facultad concreta en su actividad. Al -- Ministerio Público se le dotó del monopolio del ejercicio de la acción penal por el Estado, privando a los jueces de in -- coar de oficio los procesos y apartando al Ministerio Público

(24) *Ibidem*. p. 1.

de la función de policía judicial, que hasta entonces ejercía de tal manera que se organizó una magistratura independiente con condiciones propias sin prevalecer la función de acción y requerimiento, lo erigió en un organismo de control y vigilancia a las funciones investigadoras encomendadas a la policía judicial que hasta entonces habían sido desempeñadas por je les políticos, presidentes municipales, funcionarios comandan tes de la policía judicial y hasta militares". (25)

El mismo autor José Franco Villa, al estudiar y comentar el espíritu de esta reforma, señala que el legislador pretendía con ésta, no crear una nueva organización policiaca de investigación, que se sumara a la larga lista de los que ya existían, mismos que se obstaculizan entre sí, ni quitarle funciones al juez; se trataba sólo de delegarle un mínimo de actividades instructoras, porque de otro modo no estaría en aptitud de satisfacer las condiciones legales para el ejercicio de la acción penal o el no ejercicio de ésta, "...sólo buscaba controlar y vigilar las investigaciones que preceden a la acción penal".(26)

De tal forma el juez sólo conserva una acción decisoria, lo que no fué fácil llevar a la práctica, incluso mucho más tarde en la Ley Orgánica llamada Ley de Organizaciones de Tribunales para el Distrito y Territorios Federales expedi

(25) *Ibidem* p. 1.

(26) COLIN SANCHEZ, Guillermo Ob. Cít. p. 104.

da en el régimen de Alvaro Obregón, la única función del Ministerio Público era consignar al juez las actas iniciadas -- en las comisarías de policía, sin que interviniera en la pronta administración de justicia ni en una investigación.

Venustiano Carranza el 18 de Diciembre de 1916 dirige al congreso Constituyente de Querétaro su iniciativa de ley, misma que giró principalmente en torno a los artículos 21 y 20. El primero con una organización y atribuciones garantizando los derechos de los ciudadanos, el segundo recordó la ineficaz -- práctica de lo consagrado por la Constitución de 1857 que culminó en arbitrariedades judiciales, ya que hasta este momento de la reforma de la Constitución antes señalada, el juez venía siendo realmente el órgano persecutor de los delitos, los que habían caído en el descrédito de desnaturalizar la función verdadera de su judicatura, debido a los atentados que cometían en los juicios, con prácticas inquisitorias para las confesionales, incomunicación de reos, problemas en las libertades bajo fianza, así como el término para la conclusión de los juicios y procesos, manejaron mucha opresión en contra de inocentes, no respetaban ni el honor, la familia o la tranquilidad social, al crearse la organización del Ministerio Público se evitaría ese sistema tan basado en vicios, ya que esta Institución contaba con la función de buscar elementos de convicción, por los procedimientos de investigación estructurada devolviendo al juez la dignidad y el respeto de su actuación ya que tenía funciones más específicas y se veía proveído de los medios necesarios para utilizar su facultad de decisión -

exclusivamente, con resultados de asegurar la libertad individual y dar tranquilidad a la ciudadanía. Sin embargo jamás imaginaron que esta Institución tan teóricamente bien planeada, se convirtiera en la figura teratológica por el gran poder que sustenta y la crueldad de su actuar en tantos casos. "El Ministerio Público con la policía judicial represiva, a su disposición, quitaría a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuanta persona considera sospechosa, sin más mérito que su criterio particular... con la Institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16 nadie puede ser detenido, sino por orden de autoridad judicial, la que no podrá otorgar esta orden si no cuenta con los requisitos que la misma ley exige". (27)

En las asambleas celebradas en el seno del constituyente, tanto de 1857 así como de 1917 se realizaron diversas polémicas entre los participantes, mismas que son importantes ya que influenciaron la naturaleza de la Institución objeto de este ensayo, notando que hasta este momento su concepción se ha visto íntimamente realzada por las Teorías Francesa y Española - que dieron el toque final con que hoy la vivimos.

Los participantes de estas asambleas, que buscaban regularla basándose en las necesidades mexicanas, fueron principalmente

(27) *Ibidem.* p. 104.

el Diputado Villalobos, quien ante el Constituyente de 1857 - manifiesta estar inconforme con la idea de quitarle al Ciudadano la posibilidad de ejercicio de la acción y acusación, y ser sustituido por un acusador público, añadió diciendo que - "el pueblo no podía delegar sus derechos que puede ejercitar por sí mismo y todo crimen es un ataque a la sociedad, y --- crear al Ministerio Público es privar al ciudadano de este - derecho. Esto fué contestado por el diputado Díaz González -- quien manifestó que el juez no puede ser juez y parte, que si el Ministerio Público se independizaba de los jueces habrá mayor seguridad de que sea imparcial la administración de justicia: cosa que los diputados Moreno y Castañeda deponen diciendo que crearía muchísimas irregularidades en la Administración de justicia, ya que origina embrollos y demora si participaba en las mismas: y esperar a que el juez actúe motivado por la acción ejercitada por éste, implicaba maniatar al mismo juez y reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de los delitos. Díaz González señalaba que esto no significaba quitarle al ciudadano el derecho a realizar la acusación, que el Ministerio Público siempre había contado con --- atribuciones que en la práctica eran realizadas por el juez, lo que lograba disminuir las garantías de los ciudadanos y -- acusados. Otro Diputado que despertó el interés de entender a esta entidad como una institución que podía llegar a convertirse en una representación para la sociedad, pero Díaz negó esta idea ya que pensaba que " la sociedad era para el individuo no el individuo para la sociedad ". Ponciano Arriaga otro

destacado constituyente propuso la redacción del artículo de la siguiente manera: "En todo procedimiento de orden criminal debe intervenir querrela o acusación de parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad". Significaba esto que el individuo podía directamente excitar al órgano jurisdiccional, por lo que la figura del Ministerio Público, aún no contaba con el monopolio de la acción penal, que estaba concedida al ciudadano, la idea fué rechazada por la asamblea, ya que buscaban evitar el quebranto de los principios filosóficos, sustentados por el individualismo, según se afirmó al finalizar ésta, y el artículo fué declarado sin lugar a votar; sin embargo la idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar, estaba profundamente arraigada en el ánimo del pueblo, pero despertó en el Constituyente la idea e inquietud de considerar la actuación del juez, como una actitud monstruosa, al desempeñarse en el proceso como juez y parte guiándolo a su libre arbitrio.

En el proyecto dado a conocer en la Ciudad de Querétaro, en la exposición de motivos se señaló que hasta este momento imperaba, en relación al Ministerio Público una imagen nominativa, ya que a pesar de existir la legislación federal, así como la del fuero común que había adoptado el Ministerio Público, sus representantes jamás participaban en la recta y pronta administración de justicia.

Manifestaron que había mucha similitud entre los jueces de la época colonial y los de este período en comento, ya que ---ellos eran los encargados de averiguar los delitos y buscar -

pruebas a cuyo efecto siempre se ha considerado que tienen -- autorización para realizar asaltos constantes en contra de -- reos, para obligarlos a confesar; lo que eclipsaba su verdadera naturaleza de impartidores de justicia.

El artículo 21 Constitucional, fué motivo de muchas discusiones, por lo cual se nombra una comisión especial, formada -- por los señores Diputados: Francisco J. Mujica, Luis G. Montenegro, Enrique Recio, Alberto Román y Enrique Colunga, quienes -- se encargaron de analizar tal reforma y emitieron el dictámen correspondiente que días más tarde daría a conocer el Primer Jefe del Congreso a los integrantes de la Asamblea, su criticario fué plasmado de esta forma: "La imposición de las penas -- es propia de la autoridad judicial. Solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a disposición de éste". El día 30 de Diciembre de 1916 esta jefatura dictaminó a efecto de evitar las dudas que sus--gieron de la anterior redacción; por lo que señalaron que el espíritu no era otro que el de quitarle al juez la calidad de policía judicial, por lo que resultaba eficaz poner bajo control del Ministerio Público, al cuerpo policiaco que investiga y dá noticia de conductas ilícitas. Quienes rechazaron la idea, creían que no era posible consideraran al Ministerio Público con el monopolio de persecuidor de los delitos, ya que según la redacción se le instalaba como una figura inferior -- al juez, lo que era contrario a la exposición de motivos del

mismo, que señalaba la dualidad de papel del juez en los procedimientos al convertirse también en parte; por tal virtud - consideraron factible señalar al Ministerio Público como el - único encargado del ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante tribunales, y a la vez órgano de control y vigilancia de la policía judicial en la investigación de delitos, ya que eran muchas las arbitrariedades causadas - por el inicio de actas encomendadas a la policía judicial, -- que subordina su actividad a el control del Ministerio Público en virtud de la soberanía de cada entidad federativa, organismos policíacos así como autoridades municipales tendrían funciones propias mismas que ejerzan como auxiliares del Ministerio Público; por lo que la comisión redactó nuevamente - y propuso el texto del artículo 21 Constitucional de la siguiente manera: "La autoridad administrativa ejercerá funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando - subalternada al Ministerio Público, en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones". Nuevamente la Asamblea lo pone a consideración y uno de los Diputados Comisionistas aclara las modificaciones que surgieron y que cambian el texto original, pero Paulino Machorro Narváez, otro - Constituyente, explicó a esta Asamblea que a su parecer la -- confusión estaba en manifestar a la autoridad administrativa y al Ministerio Público como dos entidades diferentes, cuando en realidad el segundo es parte de la primera, y el artículo no hace sino el simple establecimiento de un órgano de autoridad administrativa con funciones tanto de Ministerio Públi-

co como de Policía Judicial, por dirigir la investigación -- hacia la comisión de ilícitos. José Natividad Macías interviene dando una explicación filosófica jurídica de esta idea que aún no era clara, explicó que no podía quedar sistemáticamente sin observancia la soberanía de pueblo, con la que inicia la Independencia de México, misma que consagró la división de poderes, de tal manera que el Poder Judicial seguía formando parte integrante del ejecutivo, y si reconocía en nuestro país a la Institución del Ministerio Público, como parte de nuestro gobierno, siempre había sido nominalmente porque sus representantes solo se cruzaban de brazos, al realizarse un procedimiento, depositado en el juez, la carga del ejercicio de todas las diligencias; continuaba explicando que el Código de Procedimientos Penales de 1894, fué retomado del Código Frances de Institución Criminal, en cuyo texto se concibe al Ministerio Público como simple miembro de la policía judicial sin tener claras sus atribuciones, y en una manera muy confusa se atribuyen sus funciones en el mismo. En este debate los Diputados Mújica, González, Dávalos y Macías, además de Machorro, Colunga y Jara tuvieron mucha participación, coincidiendo en que el proyecto de la primera Jefatura constituía el -- enunciamiento de las funciones para la persecución y la investigación de los delitos excluyendo totalmente a los órganos -- jurisdiccionales, también aclararon que no se tenía la intención de crear un nuevo organismo policiaco.

Jara irrumpe, diciendo que esto era bueno, pero un municipio no tenía la capacidad de crear un grupo de policía judicial -

especial, ya que no contaba con los recursos, pues con trabajo mantenía a la policía preventiva, por lo que consideró injusto tratar de implantar federalmente una policía especializada. Una vez que la comisión notó el descontento de los presentes, retira nuevamente el proyecto con miras a modificarlo en atención a las ideas vertidas por los integrantes del Congreso, así en la Asamblea del doce de Mayo de 1917 quedó la redacción de esta manera: "También incumbe a la propia autoridad (la administrativa) la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste"; pero el Diputado Colunga se inconforma formulando su voto particular y proponiendo que -- los términos del artículo 21 de la Carta Magna se redactaran de la siguiente manera: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel". Este voto fué aceptado por la Asamblea.

Consecuentemente a estas discusiones, y finalmente el voto en favor de la exposición de Colunga, el Ministerio Público tomó las características de ser el titular del monopolio de la acción penal, en nombre del Estado; el pacto federal comentado en el Constituyente incluía la obligación de cada entidad federativa al aceptar a la Institución del Ministerio Público, ajustándose a la Constitución como norma primordial en la legislación mexicana. El juez penal no puede actuar de oficio, sino solo mediante instancia del Ministerio Público que tiene

la función de acción y requerimiento persiguiendo y acusando ante los Tribunales, a los responsables de los delitos. La Policía Judicial es quien tiene el cargo de investigar los delitos, buscar pruebas o indicios así como aprehender a los infractores de la Ley, pero siempre bajo la vigilancia y contro~~l~~ del Ministerio Público, así cualquier actividad realizada por autoridades administrativas puede ser significativa de la investigación de los delitos, pero siempre bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público.

El Juez criminal pierde su carácter de policía judicial con estas reformas, y solo tiene que desempeñar las funciones decisionarias en el procedimiento penal. Los particulares pierden la facultad de acudir directamente con el órgano jurisdiccional para el ejercicio de la acción penal, y en el período de la Aveniguación Previa, ejerce funciones de autoridad el órgano naciente del Ministerio Público, quien interviene directamente en la búsqueda de las pruebas e indicios que han de ser virle para ejercitar la acción penal, pero en el momento mismo que la lleva a cabo ante los tribunales pierde su carácter de autoridad.

Estas ideas fueron plasmadas mas tarde en las Leyes orgánicas del Ministerio Público en materia Federal y para el Fuero Común en los meses de Agosto y Septiembre de 1919, incluso facultan al Ministerio Público para el desistimiento del ejercicio de la acción penal, previo acuerdo del Procurador, quien es el máximo titular del Ministerio Público, mismo que antes

de ratificar debe escuchar la exposición de sus auxiliares, -
ya que estaba considerado como Jefe de toda la Organización -
del Ministerio Público, como lo señala el artículo 16 de los -
ordenamientos antes citados; se estableció que en caso de no
realizarse la vista al Procurador, el particular interesado,
podía directamente hablar con él y exponer el caso, para que
una vez estudiado el mismo por dicho funcionario, decidiera -
si era o no procedente el ejercicio de la acción penal, proce-
diendo contra su negativa el recurso de responsabilidad y el
extraordinario, nótese como se busca que el particular recla-
me se derecho de protección federal, para el ejercicio de di-
cha acción.

La organización administrativa vertida en estas legislaciones
la manifiestan de la siguiente manera: Como máximo Jefe de
la Institución del Ministerio Público debe existir un Procu-
rador, quien tenía seis Agentes del Ministerio Público auxi-
liares (mismos que mantenían guardia por parejas, para rati-
ficar y recibir las denuncias y querrelas). También existi-
rían Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados
Civiles, en caso de desprenderse de los juicios penalmente --
sancionados, así como los Ministerios Públicos en juzgados --
penales, que actuarían como parte en el proceso como represen-
tantes de la sociedad.

En 1929 José Aguilar Mayu expide la Ley Orgánica del Ministe-
rio Público, haciendo el primer intento de evitar lagunas, y -
defectos técnicos que aparecieron en la Ley antes citada, res-
pecto del funcionamiento del Ministerio Público y la Policía

Judicial en relación a los dictados de la Carta Fundamental de los Estados Unidos Mexicanos. Consecuentemente las autoridades de comisaría no quisieron alternarse con la naciente Institución que estudiamos, por lo que más tarde desaparecen estas comisarías y se crea un Departamento así como Delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, los primeros encargados de la persecución de delitos, y los Juzgados Calificadores destinados a calificar las infracciones de los reglamentos de policía y buen gobierno, para así llevar a la práctica las disposiciones contenidas en el artículo 21 de la Constitución de nuestro país, toda vez que los principios de legalidad y seguridad jurídica que de él emana en pos de la ciudadanía, es la repercusión de los ideales que arrojaron las necesidades populares y los anhelos del ideal revolucionario.

La enseñanza que nos lega la historia a través del tiempo, es reconocer la importancia de cada pueblo, de cada figura, de cada civilización que sirvieron para la creación de la multi-citada Institución del Ministerio Público; ya que sin duda alguna, los griegos generaron sus sistemas jurídicos la superación de los sistemas clásicos de autodefensa, obligando al ciudadano a recurrir al Estado para ejercitar sus derechos poco a poco ganados, evitando así la venganza extrema e inhumana que vivían. Roma por su parte, siempre se ha caracterizado por iniciar la sistematización en su gobierno creando actividades específicas para sus funcionarios, y provocando la autonomía en cada uno de ellos. En ambas legislaciones sin

embargo, la acusación de los probables delitos era popular. Los elementos legislativos de influencia más palpable para esta Institución que estudiamos sin duda alguna la conforman la legislación española, la legislación francesa, nos referimos primordialmente al Código de Instrucción Criminal, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

España, con su influencia siempre palpable en el Derecho Canónico heredó a México, a través de su conquista, la figura del Promotor Fiscal, misma que continuaron hasta 1869 que con la Ley de Jurados Criminales que expidiera el gobierno de Benito Juárez, se le proporcionó al Ministerio Público el matiz propio a nuestra cultura, creando tres de estos funcionarios que actuaban en forma independiente, y que tenían funciones acusatorias en el jurado, sin formar una organización, esta legislación española dejó por completo su vigencia, con la creación del Código de Procedimientos Penales de 1880 por lo que respecta al fuero común, y 1908 al fuero federal, ya que surge el Código Federal de Procedimientos Penales, de esta legislación la influencia más notoria es la Novísima Recopilación española.

La teoría francesa expresada por medio del Código de Instrucción Criminal ó Código Napoleónico, influyó en la característica de dotar de unidad al Ministerio Público, la irrecusabilidad del Procurador y sus auxiliares, así como la organización, y jerarquización de la policía judicial, que actuaría sólo por instrucciones del Ministerio Público.

La gama de posturas adoptadas por los participantes del Constituyente tanto de 1856, así como de 1916, que generarían la Carta Magna que nos rige, le otorga al Ministerio Público los caracteres con que actualmente la vivimos, ya que le dan la utonomía, y con ella siembran la semilla para que se conciba como una de las autoridades que representan a la sociedad en la salvaguarda de sus derechos, dotándola de la titularidad en el ejercicio de la acción penal en forma exclusiva, convirtiendo la función de la policía judicial en el medio preparatorio del Ejercicio de la Acción Penal ya que sus intervención le proporciona al Ministerio Público la integración de sus diligencias que practica, a fin de que ejercite su facultad de acusador y excitar al órgano jurisdiccional quien sólo conoce de la función decisoria.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL DEL MINISTERIO PUBLICO, COMO AUTORIDAD

SUMARIO

- 2.1. EL MINISTERIO PUBLICO COMO AUTORIDAD. --
- 2.1.1. Concepto del Ministerio Público. ----
- 2.1.1.1. Etimológico. 2.1.1.2. Gramatical. --
- 2.1.1.3. Doctrinario. 2.1.1.4. Jurídico. ----
- 2.1.2. El Ministerio Público, autoridad en la investigación del delito. 2.1.2.1. La autoridad administrativa. 2.1.2.2. Naturaleza Jurídica del Ministerio Público en la Averiguación Previa. 2.1.2.3. Unidades de apoyo del Ministerio Público. (Policía Judicial, Peritos, Servicio Social). 2.2. LA AVERIGUACION --
- PREVIA. 2.2.1. Concepto de Averiguación Previa. 2.2.2. Principios que rigen la Averiguación Previa. 2.2.3. Naturaleza Jurídica de --
- las determinaciones del Ministerio Público en la Averiguación Previa. 2.2.4. Garantías Constitucionales en la Averiguación Previa. 2.3.
- FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA AVERIGUACION PREVIA. 2.3.1. Etapa de investigación
- 2.3.2. Etapa de determinación. 2.3.3. Capacidad subjetiva del Ministerio Público. 2.4. LA

ACCIÓN PENAL. 2.4.1. Concepto de Acción Penal
 2.4.2. Características de la Acción Penal y
 su validez Constitucional. 2.4.3. Extinción y
 suspensión de la Acción Penal.

2.1. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO AUTORIDAD

2.1.1. CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

Las múltiples corrientes que describen este concepto, caen en versiones muy distintas, ya que mientras para algunos autores el Ministerio Público es el Representante de la sociedad, para otros lo es del Estado, sin embargo todos le reconocen como parte inicial e importante de un procedimiento penal, y tiene el monopolio del ejercicio de la Acción Penal.

2.1.1.1. ETIMOLOGICO

La palabra Ministerio proviene del latín "ministerium", que significa servicio, cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación". (28)

La expresión Público proviene del " latín *populus* ó *públicus*" que a su vez se desprende del griego *politeia*, que significa al buen gobierno y al pueblo, aplicado a la potestad juris

(28) "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". 20 Ed. Espasa Tomo 27 Madrid, 1931. p. 911.

diccional y a su autoridad para hacer algo, contrapuesto a lo privado". (29)

La voz *pópulus* "se traduce como pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplíquese a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en relación social como tal, perteneciente al pueblo". (30)

2.1.1.2. GRAMMATICAL:

Atendiendo el significado etimológico de estas expresiones vistas conjuntamente se reconoce al Ministerio Público como el "Cargo que se ejerce en relación al pueblo" según lo establece el Licenciado Franco Villa en su obra titulada "El Ministerio Público Federal". El Ministerio Público como figura actual, ha sido concebido en los distintos ámbitos y lugares, con diferente nombre, sin embargo en esencia es muy parecida en todos los pueblos dicha figura. La acepción del Ministerio Público es de origen francés y emanó de la revolución surgida en 1790, que como consecuencia generó el Código Francés de Instrucción Criminal y la Ley de Organización Judicial de 1810; estas legislaciones fueron de las primeras que optaron por manjar el concepto de Ministerio Público. Actualmente en

(29) L. Pasquel. "PRIMER DICCIONARIO ETIMOLÓGICO DE LA LENGUA ESPAÑOLA" Edición Alvarez Hernández, Madrid España 1880 p. 507

(30) FRANCO VILLA, José. Ob. Cit. p. 3

se le conoce como *staatsanwalt*, en los países germánicos y en el derecho anglosajón se le denomina como *Fiscal General*, así como en los pocos pueblos socialistas, por ejemplo en la Constitución Cubana.

Incluso en nuestro país como en la mayoría de los de América Latina se le conoció en algún momento como *Fiscal Promotor* o *Procurador General*, lo que deriva de la misma doctrina francesa. Sin embargo dichas acepciones provocan confusión, ya que gramaticalmente el *Procurador* es quien en "virtud del poder o facultad de otro, ejecuta en su nombre una cosa". (31) Así mismo se le considera como "un sujeto que se introduce o se mezcla en negocios o dependencias en que no tiene interés alguno" (32) esto es, se le puede vincular con defensores de personas o grupos sociales que se consideran dignos de una protección especial, ya que son incapaces de ejercitar sus propios derechos; tal ocurre con los *Procuradores del Trabajo* o los *Procuradores Agrarios*, de los consumidores, o menores, etcétera, los que tiene sus orígenes en los defensores jurídicos que se manifiestan en la legislación de las *Leyes de Indias*, según lo explicó el jurista Sergio García Ramírez, en su conferencia dada ante el Congreso Internacional de Derecho Comparado en el año 1970. Por ello es preferible llamarlo

(31) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo 33. Ob. Cit. p.1107

(32) PRIMER DICCIONARIO GRAMATICAL DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ob. Cit. p. 779

Ministerio Público.

Por ello gramaticalmente y para nuestro ensayo lo determinaremos como: " La institución estatal que se encarga a través de sus funcionarios, de defender los derechos de su sociedad y del Estado ". (33), o bien, como " La representación de la Ley y de la causa del bien público, que se atribuye al fiscal en los tribunales de justicia ". (34)

2.1.1.3. DOCTRINARIO:

En este punto a desarrollar encerramos las definiciones de los estudiosos del Derecho, misma que por la precisión de conceptos es muy complicado parafrasear, por lo que textualmente han señalado:

" El Ministerio Fiscal es una parte acusadora necesaria de carácter público, encargada de la pretensión punitiva y el resarcimiento, en su caso del proceso penal" (35)

El Ministerio Público, es para Guillermo Colín Sánchez: " Una Institución dependiente del Estado (poder ejecutivo) que actúa en representación del interés social, en ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos ellos y los casos

(33) PALOMAR DE MADRIL, Juan. "DICCIONARIO PARA JURISTAS" Ed. Mayo, Mexico 1981. p. 870.

(34) "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA" Tomo 29. Ob. Cit. p. 911.

(35) FENECH, Miguel. "DESPEDIC PROCESAL PENAL" Ed. Labor S.A. Barcelona Madrid. Tomo 7. p. 393.

que les asignen las leyes". (136)

El Profesor Héctor Fix Zamudio, afirma que "es posible describir, ya que no se puede definir al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales, ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales especialmente en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales; realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad". (137)

El maestro Sergio García Ramírez lo reconoce como: "La pieza fundamental del proceso penal moderno... a raíz de la entronización del sistema mixto. Es el instrumento total del procedimiento, así en la importantísima fase de la averiguación previa; verdadera institución parajudicial o administrativa, como en el curso del Proceso Judicial donde el Ministerio Público asume, monopolísticamente o no el ejercicio de la acción penal, en nombre del Estado". (138)

(136) COLLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 86.

(137) FIX ZAMUDIO, Héctor. "FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO" Anuario Jurídico. Ed. UNAM. México. 1978. p. 153.

(138) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Ob. Cit. p. 251.

2.1.1.4. JURÍDICO:

Del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos desprender dicho concepto jurídico, ya que en ésta se considera al Ministerio Público como el titular de la Averiguación Previa, pues al dotarlo de la atribución de averiguar, investigar y perseguir los delitos; resulta evidente que goza de un derecho vinculado, declarado y reconocido legalmente, por la Constitución para dirigir esta etapa de la investigación, en calidad de autoridad. Mismo concepto ratificado en las legislaciones secundarias como el Código de Procedimientos Penales en el artículo 3º Fracción I así como el 3º Fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; tema que será desarrollado posteriormente en otro capítulo.

2.1.2. EL MINISTERIO PÚBLICO, AUTORIDAD EN LA INVESTIGACION DEL DELITO:

En la etapa de la Averiguación Previa, se considera al Ministerio Público con carácter de autoridad, en la medida que tiene la potestad constitucional legítima de ejercitar la acción penal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que el Ministerio Público es autoridad durante la Averiguación Previa y parte en el Proceso Penal; desde que ejercita la acción penal, durante la primera etapa del procedimiento y siempre y cuando las diligencias realizadas sean legislativamente bien

realizadas, tendrán valor dentro del proceso: un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la sentencia de amparo penal en revisión 7558/40 Montes Juan, del doce de Febrero de 1941 en que se dice: " Conforme al artículo 21 de la Constitución Federal, el ejercicio de la acción penal es función propia y privativa del Ministerio Público, en la persecución de los delitos y en cualesquiera de las fases de investigación; por secutoria o acusatoria; la actualidad y la actividad del juez que ordene sin pedimento del Ministerio Público una aprehensión, secuestro de propiedades del quejoso, resulta oficioso y consecuentemente violatoria de garantías constitucionales, por lo que procede el amparo, no obstante que el Ministerio Público haya turnado al juez el expediente para la comprobación del cuerpo del delito, pues ya puede considerarse como el Ejercicio de la Acción Penal", lo que votaron por unanimidad. (39)

2.1.1.2. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:

La teoría de la división de poderes, basadas en las ideas de John Locke y el perfeccionamiento de éstas de Montesquieu por establecer el Supremo Poder, ejercido por el Estado en forma separada, nos dá la pauta por comprender el entorno de las autoridades administrativas. Dichas ideas señalan que a fin de

(39) SUPREM CORTE DE JUSTICIA, Jurisprudencia, tomo LVIII. P. 138.

evitar la existencia de más gobiernos despóticos, es necesario que nunca dos o más poderes recaigan en una entidad o persona; de ahí que la Constitución establece en su artículo 49° que el Estado se rige por tres poderes que no recaen en la misma entidad; sino que tienen sus propios funcionarios y características, siendo estos el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, el primero dedicado eminentemente a la administración del Gobierno Mexicano, sin embargo tiene facultades extraordinarias que se manejan en los artículos 29 , 131 , en concordancia con el 73 Fracción VIIII del mismo ordenamiento. La raíz etimológica de la palabra autoridad es "autoritas" referida a "Carácter o representación de una persona, mérito o nacimiento" o bien "persona revestida de poder, mando o magistratura" (40) y toda vez que la actividad que adopta el Estado en su estructura ejecutiva, comprendemos que " el Presidente de la República Mexicana, como el órgano en el que constitucionalmente se deposita todo el ejercicio de las facultades administrativas, mismo que en la necesidad de delegar algunas a sus funcionarios, por encontrarse imposibilitado para realizarlas él solo" (41) mismos funcionarios que obran en representación de aquél, manteniendo por ello la unidad del Poder Ejecutivo. Por lo anteriormente señalado, manifestamos que la autoridad administrativa es: La persona revestida del

(40) DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ob. Cit. Tomo J. p. 12.

(41) FRAJIA G. Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO" Porrúa México 1988. p. 124.

poder que le delega el Presidente de la República, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo; para resolver única y exclusivamente asuntos de índole administrativo.

Y los actos administrativos a su vez son: "Una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de voluntad de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, es ejecutivo y se propone satisfacer el interés general". (42)

Para el maestro Ignacio Burgoa Orihuea la autoridad es: "El órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extensión de situaciones en general de hecho o jurídicas con trascendencia particular y determinada, de una manera imperativa". (43)

Así mismo la Suprema Corte de Justicia ha establecido para de terminar la procedencia del juicio de amparo el concepto de autoridad, considerando que dentro de él se hallan comprendidas no sólo aquellas que tienen el carácter de órganos de Es tado y se encuentran facultados para decidir o ejecutar sus resoluciones, sino que como lo expresa en una de sus senten cias " el término autoridades para los efectos de amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza

(42) ACOSTA ROMERO, Miguel. "TEORÍA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Textos Universitarios UNAM México 1975. p. 142.

(43) *Ibidem*.

pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen". (44)

En la sentencia del primero de abril de 1974 el primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa precisó como criterio válido para caracterizar a las autoridades para los efectos de amparo, el siguiente: " El que con fundamento en alguna disposición legal pueda determinar o dictar resoluciones que puedan ser exigidas mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública". (45)

Es necesario señalar que un órgano administrativo no solamente es quien tiene facultades de decisión y ejecución; ya que solo puede decidir, y la elección procede por parte de otra autoridad como es el caso del Ministerio Público que se expresa por parte de otra autoridad como es el Juez, ya que aquél lo hace por medio de determinaciones (consignar o abstenerse del ejercicio de la acción penal) que serán ejecutadas por el órgano jurisdiccional, quien al verse excitado por el investigador tiene que aplicar la legislación penal en caso de considerar completa la Aveniguación Previa y cumplimentada la actuación del Ministerio Público de perseguir los delitos y estar en posibilidad de establecer cabal y eficaz

(44) Jurisprudencia. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE 1917-1965 Sexta Parte. Tesis 5ª p.115.

(45) Informe de la SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. 1974. 3a. parte Tribunal Colegiado. p.63.

mente el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad" (46)

2.1.2.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA AVERIGUACION PREVIA:

Como notamos, desde la Constitución de 1917, al Congreso de la Unión se le dotó de la capacidad de nombrar, remover y renunciar a los Ministerios Públicos de la Corte, Magistrados y Jueces y para encargarse de las funciones del Ministerio Público se constituye el Departamento que tiene el nombre de Procuraduría y es base de la organización del Ministerio Público, lo que aunado al punto anteriormente desarrollado los actos administrativos los realizan las autoridades administrativas y el Poder Ejecutivo, encargado de dichos actos administrativos en nuestro Gobierno; sin embargo delega en otros funcionarios su actuación a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad, que se traducen en Servicios Públicos, dictando las reglas necesarias (artículo 131 Constitucional) para cumplir con sus objetivos, creando así, la estructura gubernativa de tal forma el Poder Ejecutivo, para su estudio, planeación y despacho de sus negocios cuenta con diversas dependencias, incluyendo a la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la que descansa la organización del Ministerio Público.

blico.

La misma Corte señala al Procurador General de la República como autoridad ejecutora, responsable en el amparo, si existe una orden de aprehensión librada por un Juez Federal. Pero el carácter de autoridad que tiene el Ministerio Público en la Averiguación Previa, se encuentra explícito en la tesis del Amparo en revisión 92/87 de la Pescadería Sanitaria S.A. de C.V. de fecha 7 de julio de 1987 cuando por unanimidad de votos se deduce el siguiente criterio: "Si bien el Ministerio Público al negarse a ejercitar la Acción Penal sigue teniendo el carácter de autoridad, también lo es que contra tal abstención aún en el supuesto de ser indebido no viene a afectar la esfera jurídica del ofendido, por lo cual no debe quedar sometido el control constitucional, lo que actualiza la improcedencia del artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo en relación con el 1 fracción I de la Legislación mencionada y con el precepto del artículo 103 Constitucional, debiendo advertir de que aún en el supuesto de que fuera susceptible de juzgar indebida la abstención, lesionaría en el último extremo del Derecho Social de perseguir los delitos, lo cual es motivo para seguir el juicio de responsabilidad, pero nunca un juicio en controversia constitucional". (147)

(147) *Jurisprudencia Amparo en revisión 92/87 de la Pescadería Sanitaria S.A. DE C.V. del 7 de julio de 1987. 2º Tribunal Colegiado, Primer Circuito en Mx. Penal.*

2.1.2.3. UNIDADES DE APOYO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Para la realización de la función persecutoria e investigadora de los delitos, el Ministerio Público debe administrativamente contar con apoyos técnicos mediante los cuales se aportan elementos suficientes para tomar sus decisiones; estas especialidades son realizadas por la Policía Judicial, peritos y los sistemas de servicios coadjutivos últimamente tan de moda en las Procuradurías tanto del Distrito Federal, así como en la General de la República.

LA POLICIA JUDICIAL:

Es una de las unidades de apoyo del Ministerio Público, la palabra policía, cuenta con dos acepciones gramaticalmente hablando la primera se refiere a " el buen orden que se observa y guarda en las Ciudades de la República" (48), la segunda es la jurídica que se refiere a "el cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana; siempre bajo la orden de una autoridad policiaca" (49), es decir, todas las organizaciones o cuerpos del Estado; la frase mantener el orden público se refiere a impedir la comisión de los delitos (policía preventiva) o impedimento con

(48) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Ed. Dorsani S.A. Buenos Aires Tomo XXJ p. 418.

(49) *Ibidem*.

arreglo a las leyes reglamentarias en cumplimiento de normas de convivencia social, persiguiendo los delitos ya cometidos (Policía Judicial). En este último sentido la policía no es o por lo menos no debería de ser sino un instrumento auxiliar al Poder Judicial, ya que la justicia y la protección de los individuos y sus derechos colectivos o particulares, incumbe también al Poder Ejecutivo; puesto que debería ser tomada exclusivamente como el mecanismo coactivo del Estado, para el cumplimiento de los objetivos atribuidos a cada uno de sus poderes. Así lo comenta el jurista Cabanellas en su diccionario de Derecho Usual, "La administración -continúa- es un cuanto poder coactivo que asegura el mantenimiento del orden público... la policía debe cumplir la misión de representar al poder de la autoridad del Estado, evitando ser instrumento de interés personal, concientizando su actividad a vigilar la vida ciudadana" (50)

A la policía se le clasifica como uniformada o secreta, la primera encargada de velar el orden público, que en nuestro país es conocida como Policía Preventiva; la segunda actúa preferentemente en la investigación y prevención de los delitos, teniendo dependencia con los jueces y autoridades como el Ministerio Público, con fundamento en el artículo 21º Constitucional, que al pertenecer al Poder Ejecutivo, debería ser llamada Policía Ejecutiva, y no judicial, como comunmente se

(50) Ibídem.

conoce. Este punto tan controvertido, fué analizado por el Constituyente de 1917, ya que ante la necesidad de una policía especial para realizar la investigación de los delitos cuando estos habían sido puestos del conocimiento al Ministerio Público, se pensó en crear un órgano policiaco específico, sin embargo los integrantes del Constituyente manifestaron la imposibilidad económica de las Entidades Federativas para lograr su manutención.

Actualmente el salario que percibe un miembro de la Policía Judicial dentro de la Procuraduría tanto del Distrito Federal como de la General de la República es motivo de excusa para cometer las arbitrariedades actuales, al cumplir con las órdenes de presentación, esto aunado al desconocimiento del procedimiento para aplicar medidas de premio señaladas tanto en los Códigos adjetivos, así como en las mismas leyes orgánicas generan las injusticias que actualmente vivimos.

Criminológicamente la Policía Judicial es conocida como policía científica, ya que depende de una jurisdicción criminal para la investigación del delito pues cuenta con laboratorios, servicios antropométricos, dactiloscópicos o de identidad, es decir, se considera científica más por los medios que utiliza para la investigación que por la autoridad que la dirige.

Podemos enunciarla como " el conjunto de métodos suministrados por las ciencias antropológicas, físicas y químicas para la comprobación de los delitos, así como de las determinaciones y detenciones de culpables en sustitución de empirismos

rutinarios". (51)

En la Averiguación Previa la Policía Judicial le proporciona al Ministerio Público los elementos para poder decidir en sólida base el Ejercicio de la Acción Penal, esta función se organiza a través de la Dirección General de la Policía Judicial, y se le considera la "Corporación de apoyo al Ministerio Público, que por disposición Constitucional auxilia a aquél en la persecución de los delitos, y actúa bajo la autoridad y mando de aquél" (52) La Policía Judicial en el Distrito Federal, fundamenta legalmente su actividad en el artículo 21° de la Carta Magna, el 3° Fracción I y 273 del Código Adjetivo penal para el Distrito Federal, 11° Fracción I, 21° y 23° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 16° así como 20° Fracciones I, II y VI del Reglamento Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Este cuerpo especializado ayuda a realizar la función del Ministerio Público, que se encuentra limitada en la atención personal de las investigaciones que solo competen al policía judicial, por tener la movilidad y el tiempo necesario para estar fuera de la oficina sede del Ministerio Público, en el lugar fundamental en donde suceden los hechos. Una autoridad persecutoria al solicitar la intervención de

(51) ENCICLOPEDIA JURÍDICA ESPAÑOLA. Constanancio Bonafide de Quinz. Ed. Seix. Tomo XXV. Barcelona. 1910. p. 78

(52) OSORIO Y ROJAS, César Augusto. "LA AVERIGUACION PREVIA. Ed. Porrúa México 1985 p. 51.

ésta debe de considerar el bien jurídicamente protegido, que ha sido lesionado, la peligrosidad del sujeto y la flagrancia o los elementos en que se amerite la investigación, ya que no todos requieren de una investigación tan profunda, en cuanto a su percepción. En los casos en que si sea necesario, es importante que el Ministerio Público solicite no solo la intervención, sino que debe precisar en que debe consistir ésta, si es una investigación general, la forma en como acontecieron los hechos, localizar a una persona, vehículo u otro bien objeto o instrumento en las Agencias que trabajan con detenido, el llamado debe de hacerse por teléfono, si es Mesa de Trámite y toda vez que se perfecciona con mayor tiempo, se -- realiza vía oficio.

Sin embargo no siempre existe la eficacia y prontitud que con lleva estas actividades, ya que los estudios psicológicos y psicométricos a los cuales son sometidos, así como el curso de seis meses (que a veces no concluyen) de preparación en el Instituto de Formación Profesional de la misma Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, no cumplen con la capacitación efectiva que debiera tener la persona en quien se deja la mayor parte de la investigación de los delitos, ya que solo se les dota de un gran poder de actuación y defensa, se les porta con armas pero olvidan la defensoría e investigación que les compete y se arrojan a las calles, en busca de castigos que se convierten en venganza por parte de ellos, crean sospechosos y presuntos responsables en donde no los -- hay y han llegado a provocar una imagen destructiva, amenazan

te, traidora y sin escrúpulos para ningún asunto, logrando más que el respeto el temor, de quien encuentra en este órgano el único medio para lograr las pruebas contundentes que causen certeza en el Ministerio Público, y mayor temor aún para los individuos que se enfrentan a este grupo, que buscan un culpable en donde no lo hay y por una cantidad de dinero, una vez que lo encuentran lo dejan en libertad, tratando de hacer creer al Ministerio Público las cosas más ingenuas.

SERVICIOS PERICIALES

En la persecución de los delitos, los peritos son unas unidades de apoyo básicas, mismas que se organizan a través de la Dirección General de Servicios Periciales, en el perímetro del Distrito Federal, contando actualmente con los Peritos Traductores que dependen de la Agencia 61 del Ministerio Público, especializada en atención al Turista. Los Peritos que se designan para una intervención en el caso concreto son invocados igual que la Policía Judicial, es decir, vía telefónica y oficio.

Etimológicamente la palabra perito, proviene de una voz latina denominada "peritus" que significa sabio, práctico hábil en una ciencia o arte". (53)

Gramaticalmente se conceptúa como "El que poseyendo especiales

(53) PANORAMA DE MEXICO, Jan. Ab. Cit. p. 1010.

conocimientos técnicos o prácticos, en forma bajo juramento, el juzgador sobre puntos litigiosos en cuanto se relacionan con su especial saber o experiencia". (54)

La existencia de un dictamen rendido por estos especialistas adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal o bien a las Procuradurías tanto de Justicia del Distrito Federal, como la General de la República constituyen una prueba principal para reforzar la determinación del Ministerio Público, o puede constituir una prueba accesoria, si solo dá indicios, pero siempre debe ser más personal y consistir en la "opinión respecto de cuestionamientos específicos relacionados con los hechos constitutivos de la pretensión punitiva estatal, formulada por una persona con preparación especializada (científica, técnica o artística) y que se consigne en un dictamen". (55)

Aunque existen autores que le niegan calidad de prueba, como Manzini, ya que considera a la peritación como el elemento subsidiario para la valoración de las pruebas o la resolución de una duda" (56), esta tesis la ratifica el jurista Guillermo Colín Sánchez quien en relación a la peritación la llama "El acto procedimental en el que un técnico o especialista en ciencia, o arte emite un dictamen con razonamientos lógicos y técnicos sobre su materia". (57)

(54) *Ibidem* p. 1010.

(55) HERNÁNDEZ SILVA, Pedro. *Apuntes de Derecho Procesal*

(56) MANZINI VICENSO. "TRATADO DE DERECHO PROCESAL PENAL" Ediciones Modernas Jurídicas Europa. Buenos Aires 1951. (5 volúmenes) Tomo I. p. 379.

Dicho autor también la estima como "El procedimiento que se utiliza para complementar algún medio de prueba y para su valoración". (158)

Entender la intervención del perito es comprender el exámen de una persona, una conducta o un hecho basándose en los sentidos y en la experiencia así como el conocimiento de la ciencia al servicio de la humanidad. Por ello es tan importante en la tarea encomendada por el artículo 21 Constitucional al Ministerio Público.

El fundamento legal de la existencia de Servicios Periciales lo encontramos contemplado en el artículo 2 y demás relativos del Código de Procedimientos Penales Vigente para el Distrito Federal. Así como en las respectivas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y la del Distrito Federal y sus reglamentos.

Como se desprende de lo antes citado la llamada peritación incluye la actividad y el dictámen de un especialista y tiene por objeto el examinar personas, hechos, cosas entre las que destacan los vehículos, partes mecánicas, muebles, ropa, armas, etcétera, por lo que respecta a la actividad del órgano investigador.

Con base en el artículo 175 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se establece como exclusiva del perito la responsabilidad de su actuación, de ahí que el

(57) COLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p 403.

(58) Ibidem. p. 403.

Ministerio Público deba concretarse a solicitar auxilio de este órgano proporcionándoles toda la información necesaria para su actuación y recibir y agregar a la Averiguación Previa los dictámenes e informes proporcionados por los peritos y debe el Ministerio Público abstenerse completamente de tratar de dirigir o intervenir en la función pericial. Tal autonomía de esta Dirección, encuentra apoyo legal en el artículo 20° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al establecer: "El Procurador ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución sin perjuicio de la autonomía técnica que corresponda a los peritos en el estudio de los asuntos que se sometan a su conucimiento en la emisión de los dictámenes emitidos". (59)

SERVICIO SOCIAL :

Como se señaló el Gobierno (Poder Ejecutivo) de la República tiene como objetivo básico preservar el Estado de Derecho, para lograr la mejor convivencia nacional y continuando siempre con su quehacer ciudadano y soberano, logrando implantar ésta a través de fomentar el respeto a las Garantías Individuales, por lo que se busca una reforma administrativa, legislarla y basarla en la problemática social por ello y para conocer la verdadera necesidad social se han creado diversas institucio-

(59) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal p. 10.

nes de apoyo a los estratos sociales más descuidados ó vulnerables por estas urbanidades; por ejemplo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a través de su Dirección de servicios a la comunidad se han desarrollado como el Albergue temporal, el CAPEA (Centro de atención a personas extraviadas, el CAVJ (Centro de atención a violencia intrafamiliar); erradicando de tal forma vicios implantados por la falta de especialización al atender entes como menores, incapaces, así como desaparición de personas o problemas intrafamiliares en los que puede sucitarse o se ha realizado una conducta antijurídica.

ALBERGUE TEMPORAL

En atención y cumpliendo con la Garantía Constitucional contenida en el artículo 4 en 1991 surge el Albergue Temporal para otorgar vivienda digna a los menores o incapaces que estuvieran involucrados en algún ilícito penal de una u otra manera y hasta en tanto no se determinara la situación jurídica del mismo.

El albergue temporal de la Procuraduría capitalina, es un órgano desconcentrado del Ejecutivo con dependencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, creado a través del Acuerdo A/03/91 suscrito por el titular de aquella Institución el día 3 de octubre de 1991. Tiene el objeto primordial de acoger con carácter de custodia oficial a menores e incapaces, relacionados con alguna Aveniguación Previa --

o procesos penales o civiles, que tengan un futuro incierto y mientras no se determine su situación jurídica. Siempre actúan basándose en la Política Criminal establecida en la misma Procuraduría.

En materia de Servicios a la Comunidad su atribución es orientar y atender a las víctimas que sean menores e incapaces, conforme de derecho, procurando la estancia más breve posible y formar en la ciudadanía la participación en este tipo de asistencia social. Este Albergue siempre deberá actuar en coordinación con la Dirección General del Ministerio Público. Sus órganos de gobierno son dos primordialmente: El Consejo - de Administración del Gobierno y el Director General; el primero se integra con un vocal de Promoción Voluntaria, un representante del Procurador General de Justicia, el oficial Mayor, el Coordinador de Asesores del Procurador, el Supervisor de Servicios a la Comunidad, el Director del Albergue y un representante del patronato de Apoyo a los Albergues e Instituciones de Asistencia del Distrito Federal.

El Reglamento del Albergue Temporal de fecha 23 de junio de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 26 del mismo mes y año, establece la estructuración y organización de este servicio, así como los requisitos de ingreso y egreso de los beneficiarios.

La Agencia del Ministerio Público para los asuntos relacionados con menores infractores o víctimas del delito que depende

de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, fué creada por el Acuerdo A/032/89 de fecha 4 de Agosto de 1989. Las Agencias de este tipo, a pesar de trabajar en zonas de mayor conflicto, encontraron un gran índice de infracciones, delitos, situaciones de conflicto o peligro relacionadas con menores e incapaces, y con características primordiales, de ahí que la Política Criminal del Procurador General de Justicia del Distrito Federal realizara la reestructuración de las mismas Agencias mediante el Acuerdo A/24/90 y por ello mediante Circular, comunica a todas las Agencias Investigadoras, que en cualquier momento y de forma inmediata cuando se tenga conocimiento de alguno de estos asuntos, sea remitido a la Agencia Especializada para Menores e Incapaces, salvo en los delitos en donde se actúa por flagrancia delictiva o urgencia.

Estas Agencias trabajan en coordinación con los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal.

C A P E A :

Sus siglas significan: Centro de Apoyo de Personas Extraviadas y Ausentes; fué creado por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal el día 3 de Octubre de 1990, a través del Acuerdo A/25/90. Tomando en cuenta la problemática que representa, para la pronta, expedita y debida procuración de justicia; las personas extraviadas afectan la convivencia social y se encuentra íntimamente ligado con delitos de indol-

le internacional, como el robo y tráfico de menores; por lo que se necesita de instituciones que realicen una investigación especializada, como es la que se comenta.

Esta organización trabaja coordinada con el servicio de Localtel; gracias a las bases de colaboración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con aquélla. Depende de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, pero se tiene el proyecto de que sea parte de la Dirección General de Averiguaciones Previas, de la Procuraduría antes aludida.

Su objetivo es el de esclarecer de manera pronta y eficaz los hechos relacionados con personas extraviadas o ausentes y su localización así como proporcionar ideas para determinar la política criminológica y de investigación, para la atención integral de estos fenómenos.

Para su función de persecución, investigación y esclarecimiento de denuncias cuenta con el Ministerio Público y órganos --auxiliares, infraestructura administrativa. Al tener conocimiento de un hecho de esta naturaleza, se inicia un Acta Especial conforme al Acuerdo A/03/90 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, simultánea a ésta se realiza la constancia, se gira la orden a la Policía Judicial para la búsqueda de posibles evidencias que conlleven al esclarecimiento de quien se encuentra extraviado o ausente. Transcurridas cuarenta y ocho horas luego de iniciar dicha Acta Especial de no lograrse la localización, se inicia una Averiguación Previa en la cual el órgano investigador tiene que coor-

dinarse con todos los medios de comunicación con cobertura regional e internacional para ampliar la difusión y lograr la localización, sin rebasar un término de seis meses, de no lograrse el objetivo en este lapso se dará vista al Ministerio Público en lo Familiar y Civil, para que promueva los procedimientos civiles y nombrar depositarios, tutores y representantes según sea el caso, hasta llegar a la declaración de ausencia o presunción de muerte, con fundamento en la legislación Civil aplicable en el Distrito Federal.

C A V J :

Dentro de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal se encuentra otra Institución con carácter de auxiliar del Ministerio Público en conflictos intrafamiliares, evitando el desmembramiento o menoscabo que por efectos lesivos produzcan en el vínculo familiar el rompimiento del origen de la comunión social, por ello con el Acuerdo A/06/90 de fecha 3 de Octubre de 1990, se crea el Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar, que depende de la supervisión general de Servicios a la Comunidad, por medio de la Dirección de Atención a la Víctima. Su objetivo es proporcionar atención a las víctimas de violencia intrafamiliar a través de servicios médicos, psicológicos y estudios sociológicos, lo anterior con el respaldo legal necesario, los que se orientan hacia la prevención, asistencia terapéutica e investigación de la problemática a efecto de combatir y reducir los índices delictivos en el Dis

trito Federal, según manifiesta el mismo acuerdo en su segundo punto.

Este organismo actúa durante las veinticuatro horas de todos los días del año, en forma gratuita. Tiene como función principal conocer de todos los hechos en donde se detecte violencia intrafamiliar, canalizando a la (s) víctima(s) y ofendido (s), y poniendo en conocimiento al Ministerio Público en lo Familiar y en lo Civil o a cualesquiera otra unidad departamental de la Institución, para su intervención o investigación en el ámbito de sus atribuciones.

Lo anteriormente citado son los Servicios Sociales de más relevancia con que cuenta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mismos que apoyan al Ministerio Público tanto federal como el de esta ciudad.

2.2. LA AVERIGUACION PREVIA

2.2.1. CONCEPTO DE AVERIGUACION PREVIA

Para el maestro Augusto Osorio y Nieto es la "Etapa procedimental durante la cual el órgano investigador, realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar en su caso el cuerpo del delito y la probable responsabilidad optando por el ejercicio o la abstención de la Acción Penal".(60) que es el

documento en donde constan las diligencias efectuadas por el órgano investigador.

El licenciado Colín Sánchez la señala como "Etapa procedimental en que el Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial practica todas las diligencias necesarias que el permiten estar en aptitud de ejercitar acción penal, debiendo integrar, para esos fines el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad". (61)

La Averiguación Previa es el conjunto de actividades que desempeña el Ministerio Público para reunir las pruebas y requisitos de procedibilidad a través de diligencias indispensables para la comprobación, en su caso del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, al concluir sabrá si ejercita o no la Acción Penal establecida en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal" (62)

Con fundamento en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se señala como "El expediente que se abre o inicia por el órgano investigador, al recibir la noticia o querrela por parte del ofendido en presencia del Ministerio Público y misma noticia del posible delito que va a investigar y ratificar la parte ofendida" como ordena el artículo 262 en relación con el 277.

(61) COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 257.

(62) PARRERA PÉREZ, Benjamín. Ob. Cit. p. 135.

Por lo que el titular de esta etapa procedimental penal es el Ministerio Público quien al realizar la investigación, persecución y acusación deberá de practicar las diligencias necesarias para recabar los objetos e instrumentos del delito, las huellas y todo vestigio que haya dejado la perpetración, como señalan los artículos 95°, 96° y 98° así como 100° del mismo ordenamiento antes citado, y buscar la probable responsabilidad penal de quien hubiere intervenido en la comisión del ilícito.

Podríamos establecer que es el Conjunto de actos realizados por y ante el Ministerio Público, con carácter de autoridad (administrativa-penal) que comprende desde que se hace de su conocimiento la posible afectación de un bien penalmente tutelado, hasta que determina si ha lugar o no a consignar, en caso afirmativo, iniciará el ejercicio de la llamada acción Penal.

2.2.2. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA AVERIGUACION PREVIA:

Los principios con que debe dirigirse una investigación para conocimiento de como se realizó el hecho delictivo al presunto responsable y el cuerpo del delito son primordialmente:

a) La oficiosidad, b) legalidad, c) publicidad.

a) OFICIOSIDAD: También conocida como oficialidad. "Para la búsqueda de pruebas hechas por el órgano encargado de esa

etapa procedimental, no necesita la solicitud de parte" (63), incluso en los delitos de querrela, no se requiere el impulso procesal por parte del ofendido, sino simplemente bastará con ponerlo en conocimiento del órgano persecutor, y este tendrá que reunir los elementos necesarios para lograr su determinación de consignar o no hacerlo, mandándolo a reserva o al archivo definitivo.

b).- **LEGALIDAD:** Si bien es cierto que el Ministerio Público de oficio practica las investigaciones y diligencias, también lo es que queda a su arbitrio llevar dicha investigación, observando y sujetándose al Derecho Positivo vigente. "Nunca debe apartarse de lo legalmente establecido so pena de que su actuar no sea confiable".(64)

Esta legalidad está basada en el régimen político constituido por la Ley Fundamental del Estado, en nuestro derecho, la Constitución como base de otras legislaciones, plasma todas y cada una de las Garantías Individuales misma que el órgano persecutor no deberá lesionar con su actitud.

Nuestra Carta Magna establece como requisito de procedibilidad para actuar, que exista denuncia, acusación o querrela, esto es una formalidad esencial. Debe ser imparcial, sereno, libre de pasión, que solo actúe pro los intereses sociales y

(63) RIVERA SILVA, Manuel. Ob. Cit. p. 33.

(64) *Ibidem*.

no individuales o personales, debe reunir los requisitos mínimos de honradez personalísima, pensando en el bien común, que impere sobre los acusadores privados que no tienen ni pueden tener las ventajas de esta Institución.

el PUBLICIDAD: El Ministerio Público al realizar la investigación se ve obligado a hacer valer el Derecho Público del Estado, al solicitar el ejercicio de la acción penal, mismo que debe realizar a la luz de la sociedad; sin olvidar tal principio deberá realizar audiencias en donde pueda estar presente cualquier individuo que no intervenga en la diligencia a practicar sino que sea solamente un observador; claro está, que el asunto que se ventile no esté contra la moral de alguna de las partes.

Otros principios que deben ser observados por el Organó Investigador son la irretroactividad ó irrevocabilidad, oralidad y oportunidad.

IRRETROACTIVIDAD O IRREVOCABILIDAD: Al integrar una averiguación previa y ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional, el Ministerio Público no puede Constitucionalmente desistirse de dicha acción, ya que tiene el deber de continuar hasta tomar una decisión.

ORALIDAD: Consiste en integrar un expediente denominado averiguación previa en donde se desarrollarán las diligencias, dependiendo del delito de que se trate, como puede ser

declaraciones, inspecciones oculares, entre otras, mismas que se realizan por medio de la palabra hablada por lo que el documento oral se une al escrito en el que se lleva un control de lo actuado.

OPORTUNIDAD: Llamado también Principio Discrecional, le permite al Ministerio Público abstenerse del ejercicio de la ucción penal cuando vislumbra que el mismo causa mayores inconvenientes que ventajas, es decir, se provoque un escándalo público, se ponga en peligro a la sociedad o la paz de ésta o se cree un conflicto internacional. Este se base en una consideración utilitaria, y aún cuando representa la excepción, cuenta con algunas simpatías en el terreno doctrinal, pero en la práctica se debe cuidar el abuso de este principio.

2.2.3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

Con base en los requisitos de procedibilidad para iniciar y desarrollar la Averiguación Previa se considera que el Ministerio Público tiene la calidad de AUTORIDAD administrativa, por depender del Poder Ejecutivo. Al terminar las diligencias que le dan certeza de la presunta responsabilidad, el cuerpo del y la forma de comisión, tiene que ejercitar la Acción Penal ante el Juez, que iniciará el proceso, siendo en este mismo momento en el que el Ministerio Público se quita la investidura de Autoridad Administrativa.

para colocarse como parte dentro de dicho proceso, a fin de ofrecer al órgano jurisdiccional las pruebas existentes para que llegue a su fallo final.

Incluso la misma Corte de Justicia de la Nación pronunció diversas tesis al respecto, en los siguientes términos " El Ministerio Público cuando ejercita la acción penal en el proceso, tiene carácter de parte, ya no de AUTORIDAD y por lo mismo contra sus actos en tales casos es improcedente el Juicio de Garantías, y por la misma razón al negarse a ejercitar la acción penal. Las facultades del MINISTERIO Público no son discrecionales, puesto que deben de obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esta Institución puede consistir en la organización de la misma y en los medios de exigir la responsabilidad consiguiente y si los vicios de la legislación lo impiden, el mismo Ministerio Público, aún en este sentido no tiene facultad o autoridad para violar los mandamientos o disposiciones contenidas en el artículo 21º Constitucional" . 1651 .

Es necesario señalar que el Ministerio Público primordialmente puede tomar dos determinaciones; a saber el ejercicio de la acción penal que puede ser remitida al órgano Jurisdiccio-

1651 Ejecutorias: Tomo XXXIV. p.p. 574. Cía. Mexicana de Garantías . Quinta Época.
 Tomo XXXI. p. 574. Arciniega Anastasio.
 Tomo XXV. p. 1551. López Revueltas, Juan. y Socios.
 Tomo XXVI. p. 1055. Mathen Howard.
 Tomo XXVII. p. 1668. Elizondo Ernesto.

nal con o sin detenido. O bien el no ejercicio de la acción penal procedente cuando existe alguna imposibilidad de conocer la probable responsabilidad o el cuaplo del ilícito para lo cual tomará decisión con fundamento en el Acuerdo A/057/89, mismo que considera el término de quince días naturales - a partir de la fecha del acuerdo, al ofendido o querellante para proceder conforme a su derecho convenga, por lo que es necesario que el Ministerio Público notifique el mismo a través de una cédula que se coloca en el estrado de la Mesa Investigadora.

Puede determinar también el archivo temporal llamado RESERVA, ésta procede cuando no existen los elementos suficientes con que para encuadrar la conducta delictiva al tipo, pero más tarde se aportarán por quien dió la noticia.

El archivo condicionado, es otra determinación, que procede cuando efectivamente existe el delito, pero éste es de los llamados de querrela y el ofendido decide otorgar el PERDON, manifestando su desinterés para continuar con la Aversiguación Previa.

En relación a lo expuesto la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece: "El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el Juez, y solicita se avoque al conocimiento del caso..." (66)

(66) Tesis Jurisprudencial. Sexta Epoca, Segunda Parte. Vol. XXXIV P. 9 A.D. 246/ 60 - Luis Calvo M.

"El ejercicio de la acción penal, compete exclusivamente al Ministerio Público y no a los particulares, de donde se deduce que dicha acción no está, ni puede estar comprendida en el patrimonio de estos, ni constituye un derecho privado de los mismos; de manera que el abstenerse del ejercicio de dicha acción, por el Ministerio Público, aún en el supuesto de ser indebida, no viola ni puede violar Garantía Individual alguna " ". (67)

2.2.4. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN LA AVERIGUACION PREVIA:

Las Garantías Constitucionales, son las Instituciones y condiciones establecidas en la Constitución de un Estado, a través de las cuales, el mismo asegura a los individuos el uso pacífico y el respeto a los derechos que la propia Constitución prevee. Estos son derechos subjetivos públicos irrenunciables contenidos en la Carta Magna; los primeros 28 artículos de nuestra Ley Suprema instituyen tales derechos que comprenden precisamente, las Garantías Constitucionales.

El procedimiento penal implica una serie de actos que pueden afectar bienes constitucionalmente protegidos, como es el caso de la Libertad, el Patrimonio, el Domicilio, el Honor, entre otros, por lo que dicho procedimiento se encuentra rodeado de Garantías que deben observarse a efecto de preservar -- los derechos de personas que se ven involucradas en él.

La Averiguación Previa, consecuentemente requiere el respeto a las Garantías Individuales, en el transcurso de su integración su perfeccionamiento debe de ser apegado a derecho a fin de evitar vulnerar los derechos subjetivos de los ciudadanos que como partes intervienen en la misma ya sea en calidad de querellantes, denunciantes, presuntos responsables, testigos, o simples observadores.

Las Garantías Individuales, tradicionalmente se clasifican en Garantías de Igualdad y están comprendidas en los artículos 1º, 2º, 4º, 12º y 13º. Las Garantías de Libertad se encuentran en los artículos del 3º al 11º, 24º, 25º y 28º. Las Garantías de Propiedad se encuentran establecidas en el artículo 27º. Las Garantías de Seguridad establecidas en los artículos del 14º al 23º y el 26º. Todos los anteriores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia penal, las que deben observarse fundamentalmente, son las de Seguridad, que consisten en una serie de requisitos legales que deben contener los actos de Autoridad, es decir, imponen una obligación de hacer a las Autoridades, ya que sus actos deben revestir requisitos Constitucionales. Los actos que se refieren a la privación y molestia establecidos en los artículos 14º y 16º Constitucionales, deben entenderse de la siguiente forma: Los actos de privación son los que perturban o afectan la esfera jurídica corporal de los Gobernados, y los actos de molestia son el egreso de algún bien material o inmaterial del patrimonio del Gobernado; ahora bien, todo acto de privación es un acto de molestia, pero no todo

acto de molestia es un acto de privación.

El artículo 14° Constitucional consagra Garantías específicas como son:

- A).- La Irretroactividad de la norma (Primer párrafo).*
- B).- La de Audiencia (Segundo párrafo).*
- C).- La de exacta aplicación de la Ley en materia penal (Tercer párrafo).*
- D).- La Legalidad, en materia judicial, Civil, Mercantil, y por Jurisprudencia, la Administrativa, Fiscal y Laboral (Cuarto párrafo).*

A).- LA IRRETROACTIVIDAD DE LA NORMA: La Corte de la Nación explica esta Garantía manifestando que cuando la aplicación de la Ley causa perjuicio a una persona, es deducible la acción contraria, de que puede darse efectos retroactivos a la Ley, si ésta no causa perjuicio.

B).- LA GARANTÍA DE AUDIENCIA: Consiste en la oportunidad defensiva que tiene todo gobernado antes de ser privado de sus bienes o derechos por actos de autoridad, señalada como: "Nadie podrá ser privado de la Vida, de la Libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho". (68)

La Segunda Sala de la Corte ha establecido la oportunidad al agraviado para exponer todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses.

Esta garantía a la vez contiene cuatro subgarantías señaladas: Mediante Juicio, es decir, la posibilidad del Gobernado para acudir a los Tribunales en defensa de sus derechos. Tribunales previamente establecidos: Los Tribunales deben ser creados para resolver un sinúmero de asuntos y durante tiempo indeterminado esto con apoyo al artículo 13° Constitucional que señala la prohibición de juzgados o leyes privativas así como de la existencia de Tribunales especiales.

Las formalidades Esenciales del Procedimiento: Es decir, el apego al proceso legal, señalado en Leyes adjetivas. Conforme a las Leyes expedidas con anterioridad: Esta subgarantía ratifica la Irretroactividad de la Ley.

La Garantía de Audiencia, tiene excepciones en el caso de extranjeros que pueden ser expulsados, sin previo juicio lo que la misma Carta Magna en el artículo 33° lo establece; también la expropiación por causa de utilidad pública o la imposición fiscal, referida a las órdenes judiciales de aprehensión.

C1.- LA EXACTA APLICACION DE LA LEY EN MATERIA PENAL: Se consagra en el Tercer párrafo del artículo 14° Constitucional, " En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no este decretada por una Ley exactamente aplicable al delito de que se trata". (69). Esta Garantía puede quedar sintetizada con

(69) *Ibidem*, p.p. 13.

el principio "... nullum crimen, nulla poena sine lege, es decir, no hay delito sin pena que esté señalada por la ley. - Se prohíbe aplicar la analogía, ya que si el juez no encuentra una ley aplicable exacta, el caso concreto, debe resolver el mismo como improcedente". (70)

En el artículo 16 Constitucional, se consagra la garantía de legalidad más amplia que ha sido considerada como la reina de las garantías por el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela. En lato sensu si la autoridad viola cualquier ordenamiento jurídico, desde la Ley Suprema hasta los modestos Reglamentos Locales, el gobernado puede ver resarcido su agravio, por medio del Juicio de Amparo con fundamento en ésta garantía.

La legalidad en estricto sentido encierra cuatro subgarantías conocidas como:

- A).- La de Mandamiento Escrito.
- B).- La de Autoridad Competente.
- C).- El Acto debe ser Fundado y Motivado; que bien puede tomarse como doble subgarantía.

La expresión "nadie" que se analiza en este párrafo Constitucional indica que ninguna persona extranjera o nacional, puede ser molestada en sus bienes o derechos excepto por actos de autoridad competente que sean fundados y motivados, que

(70) R. PACILLA, Jmé. "SINOPSIS DE AMPARO" Cárdenas Editor México 1983. 2da. Ed. p.131.

reúna los requisitos establecidos en la primera parte del artículo 16° Constitucional.

A1.- EL MANDAMIENTO ESCRITO.- La autoridad que produce el acto de molestia, debe ser observadora de este precepto y establecerlo por escrito, ya que las órdenes verbales son contrarias al mismo, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo mandamiento debe ser debidamente firmado en este caso por el Ministerio Público.

B1.- LA AUTORIDAD COMPETENTE.- La autoridad debe estar dentro de su órbita de atribuciones concedidas por la misma Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la que definiremos como ordinaria ya que se basa en las atribuciones del órgano de Gobierno, como entidad moral prescindiendo de las cualidades personales del funcionario.

Cabe seleccionar o establecer la competencia como dependiente de la jurisdicción, ya que algunos autores la utilizan como sinónimos, incorrectamente, ya que la primera es un concepto aplicado a todos los órganos estatales y no solamente a los jurisdiccionales, ya que señala la esfera o ámbito de aplicación de leyes en forma personal, material, territorial, espacial, entre otras, dentro de la cual los mismos órganos estatales pueden ejercer válidamente sus funciones que le son propias. La jurisdicción designa la naturaleza de la función propia del juzgador, al decir el derecho. Si nos apegamos a su concepto etimológico.

El Ministerio Público tiene competencia personal en la medida en que realiza la persecución de los delitos, dentro de la Averiguación Previa, competencia territorial en base a donde fueron cometidos los hechos delictivos, en base al perímetro que se le delimite legalmente, según su naturaleza la competencia puede ser en fuero común (referido a una Entidad Federativa específica, por ejemplo el Distrito Federal) o en el fuero federal (atendido por la Procuraduría General de la República) y debe atender como legislaciones que lo fundamentan tanto los adjetivos en materia penal, las leyes orgánicas y reglamentos de las mismas procuradurías y obviamente la fiel observancia de la Carta Magna.

C1.- EL ACTO DEBE SER FUNDADO Y MOTIVADO: Entendiendo por FUNDAMENTACION la obligación señalada en las diversas legislaciones que debe atender todo órgano de gobierno. Toda vez que cualquier actividad que realiza un servidor público en ejercicio de su función debe precisarse en alguna descripción legislativa del Derecho Positivo Vigente.

Por actos MOTIVADOS entendemos que las autoridades deben señalar las circunstancias de hecho en que se encuentra el caso investigado por el Ministerio Público.

La obligación que tiene cualquier autoridad o servidor público de fundar y motivar su actuación, son esenciales para lograr el legítimo desarrollo de sus funciones.

Dichas figuras o subgarantías de FUNDAMENTAR Y MOTIVAR todos los actos de autoridad, se puede concluir son coexistentes

tes, porque sin fundamentación no podrá existir la motivación y ésta es inconcebible sin la fundamentación.

En este artículo 16° Constitucional se establecen las disposiciones y los requisitos de las órdenes de aprehensión, cateos y visitas domiciliarias. La Garantía de Legalidad genérica si ge para todos los actos de molestia, las órdenes antes referidas deben ser emitidas por autoridad competente, estar fundadas y motivadas y plantearse por escrito.

El artículo 20° Constitucional regula garantías específicas para las personas que tienen la calidad de acusados mismos que son denominados en la etapa de la Averiguación Previa como presuntos responsables.

El artículo 21° Constitucional establece la Garantía de competencia relativa a la imposición de las penas y la persecución de los delitos señalando a la primera, exclusiva de la autoridad judicial y la segunda se le atribuye al Ministerio Público y a la Policía Judicial que estará bajo la autoridad y mando de aquel.

El castigo a las infracciones de los Reglamentos Administrativos se reduce a la imposición de sanciones, consistentes en multas o arrestos.

En los artículos 22° y 23° de la misma Constitución prohíbe una serie de acciones que son contrarias a la dignidad humana así como la confiscación de bienes y la pena de muerte en ---cientos casos. Asimismo se establece la Garantía de Seguridad enunciada como "nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito" misma que deberá ser tomada en cuenta en el perfeccio-

namiento de las Averiguaciones Previas ya que se considera -- impropcedente ejercitar la Acción Penal cuando se tiene noticia comprobada que sobre los hechos que se investigan ya existe sentencia respectiva.

2.3. FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA AVERIGUACION PREVIA:

Tomando en cuenta el sistema procesal mixto (mezcla del inquisitorio y acusatorio) que se lleva en nuestro país, se puede determinar que la función primordial del Ministerio Público -- es la de ser investigador y órgano de persecución de delitos, dentro de la etapa procedimental de la Averiguación Previa -- que concluye con la determinación del Ministerio Público de -- ejercitar o no la acción penal, por lo que para iniciar sus -- actividades requiere de la llamada noticia criminal a que hace referencia el Maestro Niceto Alcalá Zamora, y que se encuentra determinada como formalidad esencial del procedimiento, dentro del artículo 16° Constitucional, donde se enuncia la existencia de la denuncia, acusación o querrela para dar -- inicio a esta función investigadora y persecutoria del Ministerio Público. Estos son los elementos o requisitos de procedibilidad.

La denuncia para Fenech es " Un acto procesal consistente en la declaración del conocimiento emitido por una persona determinada en virtud de la cual le proporciona al Ministerio Público la noticia del hecho que reviste características de de-

lito ". (171). Quien denuncia no está obligado a aportar pruebas, ni contraer otra responsabilidad derivada del -- propio acto que realiza.

El denunciante sí debe ratificar su dicho aunque no forme parte del procedimiento (en el caso de no ser directamente el -- ofendido). Existe una clasificación de las denuncias que el -- autor anterior la expresa de la siguiente forma: La denuncia Pública y la denuncia Privada; la primera es la que tiene por objeto dar a conocer un delito o falta que se persiga de oficio; la segunda es la que realiza el particular que presencia la comisión de un hecho que reviste las características de delito como son las violaciones, estupro, etcétera. La denuncia es exclusivamente la participación del conocimiento de un hecho aparentemente delictivo.

En el mismo orden de ideas la Querrela es: " El acto procesal consistente en una declaración de voluntad dirigida al titular del órgano jurisdiccional, ya que es integrada por el Ministerio Público, por lo que un sujeto además de poner en conocimiento la noticia de un hecho que reviste caracteres de falta o delito solicita la iniciación del procedimiento frente a una o varias personas determinadas o determinables y se constituye en parte acusadora en el mismo, proponiendo que se realicen los actos encaminados al aseguramiento y comprobación de los elementos de la pretensión punitiva y el resarci-

(171) FENECH, Miguel. Ob. Cit. p 529.

miento en su caso". (72)

Para Vicenzo Manzini: " Es el acto formal con que el ofendido perjudicado por un delito que priva a otro derechohabiente por ne en conocimiento de la autoridad competente para proveer, la noticia del delito mismo, pidiendo el castigo del culpable, - conocido o desconocido; la Querrella es una mera condición de procedibilidad en orden a los delitos privados ". (73)

El artículo 16º Constitucional hace referencia a la acusación como un tercer requisito de procedibilidad, sin embargo en la teoría se han señalado como sinónimos la Denuncia y la Acusación, misma que se conceptúa como: " La acción de imputar a - otra persona ante la autoridad correspondiente la comisión de un delito, de los que dan lugar al procedimiento de Oficio ". (74).

Se pueden encontrar diferencias muy claras entre la denuncia y la acusación, en relación con la Querrella, mismas que a continuación citamos:

DENUNCIA

-Es declaración de conocimiento de un hecho delictivo.

QUERRELLA

- Es una declaración de voluntad.

(72) *Ibidem*.

(73) MANZINI, Vicenzo. Ob. Cit. p. 317.

(74) PALOMAR DE MOJEL, Jun. Ob. Cit. p. 43.

tivo.

- Es un deber.
- Además de ser por escrito, puede ser verbal.
- Es procedente en delitos que se persiguen de -
Oficio.
- Es un derecho.
- Debe ser por escrito o verbal, pero contener la huella digital de quien la realiza.
- Es procedente en delitos que se persiguen por querrela.

2.3.1. ETAPA DE INVESTIGACION:

Establecidos los requisitos de procedibilidad; inicia la primera etapa de la *Averiguación Previa* conocida como la *investigación*, es decir, la que reúne las diligencias para encontrar las pruebas que acrediten los extremos del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, de los hechos delictivos que se han puesto en conocimiento del Ministerio Público, es decir, es una auténtica *Averiguación* o *Indagación* que concluye cuando se da a conocer de manera amplia la situación en concreto y solicitar la aplicación de la Ley a este hecho ilícito, por consiguiente, históricamente y en forma comprobatoria se establecerán los sucesos para excitar a los órganos de jurisdicción. De esta actividad se puede predicar la calidad de pública, en virtud de que toda ella se orienta a la satisfacción de carácter social, si tomamos en cuenta que " El delito tiene dos aspectos, uno relacionado con los intereses particulares (del sujeto pasivo) y otro que se relaciona con los in-

tereses sociales, es decir, el mantenimiento de un orden social establecido para la buena convivencia". (175)

2.3.2. ETAPA DE DETERMINACION:

Esta etapa es sinónimo de la etapa acusatoria, según algunos autores, sin embargo, la diferencia radica en que se dan en momentos procedimentales diferentes, la Acusación es establecida por el Ministerio Público, cuando tiene la calidad de -- PARTE ya que la externa al final del proceso en la Primera -- Instancia al dictar sus conclusiones; y la Determinación es establecida por el Ministerio Público en su calidad de Autoridad Administrativa en la etapa de la Averiguación Previa, y consistirá en excitar o no al órgano jurisdiccional, pues se ha llegado a determinar el cuerpo del delito y la presunta -- responsabilidad.

Dentro de esta etapa de Determinación el Ministerio Público -- fundamentalmente toma dos determinaciones; de reunirse los requisitos exigidos por los artículos 14 , 16 y 21 Constitucionales procederá a ejercitar la acción penal correspondiente; y de no reunirse dichos requisitos procederá al no ejercicio de la acción penal.

(175) HERNANDEZ SILVA, José Ob. Cit. p. 40.

2.3.3. CAPACIDADES SUBJETIVAS DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Las capacidades subjetivas se clasifican en: Abstracta y Concreta, y se hace extensiva tanto al Procurador General de la República como en los Procuradores de Justicia Locales de cada entidad federativa por ser los titulares de la organización del Ministerio Público. Ambas se refieren a los requisitos básicos e indispensables que debe reunir la persona en quien se delega el cargo de Ministerio Público. Mismas que se fundamentan en la facultad otorgada al titular del Poder Ejecutivo de nombrar y remover tanto al Procurador General de la República como al Procurador General de Justicia del Distrito Federal (artículos 89° Fracción II y 73° Fracción VI, Base 6a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

En materia federal la misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en el artículo 15° hace referencia a esta función del Presidente de la República, y señala que las facultades del representante del Ministerio Público Federal - deben ser las mismas que se requieren para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 91° Constitucional), por lo tanto necesita ser:

I.- Ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio pleno de sus derechos políticos y civiles.

II.- No tener más de sesenta y cinco años de edad al día de la elección, ni menos de treinta y cinco.

III.- Poseer al día de la elección por lo menos cinco años de antigüedad con título profesional de abogado.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Salvo los delitos patrimoniales que no afectan su fama o reputación, sea cual fuere su penalidad.

V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años salvo que se ausentare por el servicio a la misma República, por un tiempo menor a seis meses.

En caso de existir sustitutos de este funcionario, deberán -- reunir los mismos requisitos y pueden ser removidos también -- por el titular del Ejecutivo Federal.

La misma disposición se establece para el Procurador General de Justicia del Distrito Federal con apoyo en el artículo 12° de la Ley Orgánica que rige a tal Institución.

Esto es, la capacidad subjetiva en Abstracto se deriva del -- fundamento Constitucional y las Leyes Orgánicas que rigen a -- los titulares de la Institución del Ministerio Público.

La capacidad subjetiva en Concreto del Ministerio Público en materia federal así como en materia común se refiere a la incompatibilidad para ejercer dicho cargo.

El artículo 28° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República así como los artículos 19° y 27° de la Ley -- Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señalan y prohíben en forma precisa al Ministerio Público el cargo o desempeño, aún el nombramiento de otros pues

tos oficiales, salvo la docencia; prohibiendo el ejercicio de la abogacía, con excepción a los casos relacionados con su cónyuge, concubina, ascendientes, descendientes, hermanos, -- adoptantes y adoptados. Tampoco fungirá como depositario, apoderado judicial, tutor, curador, albacea judicial, a no ser -- que tenga carácter de heredero o legatario, teniendo el mismo impedimento para ser síndico, administrador, interventor en quiebra o concurso, corredor, comisionista, árbitro o arbitrador. En relación a esto la Ley Orgánica de la Procuraduría -- General de la República en su artículo 27° señala que el Ministerio Público es irrecusable, sin embargo puede excusarse cuando existen impedimentos de los previstos para el caso de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo mismo señala el artículo 26° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

2.4. LA ACCION PENAL :

Todas y cada una de las normas penales singulares contenidas en la legislación sustantiva de esta materia en el Libro Segundo, otorgan al Estado la potestad de penar las conductas -- en ellas descritas. El Poder Judicial del mismo Estado al provocar la actividad jurisdiccional con el objeto de obtener -- de este órgano la decisión que actualice la punibilidad formulada respecto de un sujeto ejecutor de la conducta descrita -- en ella, recibe el nombre de acción penal.

" El Ministerio Público, no es un órgano que se encargue de --

administrar justicia, sino un órgano administrativo que vela porque se aplique la Ley estrictamente por aquellos que sí -- tienen la posibilidad de impartir justicia.

Es un órgano estatal requirente en proceso, para definir la - relación penal". (176). "... Que tiene la misión fundamental de promover el ejercicio de la función jurisdiccional... y determinar acerca del modo de ejercitarla ". (177). Como señala el Jurista Chiovenaa; también denominan a esta función como la - de " hacer valer la pretensión punitiva derivada del delito " (178).

Ahora bien, la palabra acción, proviene del latín " actio --- onis " derivación de " agere " que significa hacer, su acepción gramatical: " Toda actividad o movimiento que se encamina a determinado fin ". (179).

Jurídicamente la acción es poner en marcha el ejercicio de un derecho. Por lo que fundamentado en el artículo 21º y 102º -- Fracción V de la Constitución Federal, 3º y 4º del Código Adjetivo Penal vigente en el Distrito Federal y 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo que hace al fuero común en la acción penal: La

(176) V. CASTRO, Juventino. Ob. Cit. p. 39.

(177) GARCIA RAMIREZ, Sergio, ADICIO DE 2014, Victoria. "PRONTUARIO DE PROCESO PENAL" Ponvúa México 1986. p. 19.

(178) MANZINI, Vicenzo. Ob. Cit. p. 318.

(179) BALLOVR DE MOSJEL, Juan. Ob. Cit. p. 13.

función persecutoria que se encomienda al Ministerio Público a fin de solicitar al órgano jurisdiccional se aplique la pena previamente establecida en la Legislación Penal.

Sin embargo, los estudiosos del Derecho señalan: Por ejemplo el Jurista Sergio García Ramírez, establece que la Acción penal " ... se encuentra ligada en forma directa al proceso --- existiendo la tendencia de atribuirle un significado y un contenido cada vez más abstracto para distinguirlo de aquella -- que se constituye en su objeto ". (180).

Para Guillero Colín Sánchez, quien recurre a la historia de la antigua Roma y acordándose del concepto de acción establecido clásicamente por Celso, la define como el " derecho de perseguir en juicio aquello que se nos debe " (181), esto en base a que existía unidad en el proceso civil y penal que integraban el llamado Derecho Material.

El tratadista Vincenzo Manzini dice: " que la acción penal puede ser considerada en dos aspectos: Subjetivo y Objetivo, el primero es el poder deber jurídico que compete al Ministerio Público, que implica actuar para obtener del juez la decisión sobre la realizabilidad de la pretensión punitiva Estatal, de riva de un hecho que la Ley prevé como delito, y objetivamente la acción es el mismo órgano ejecutivo constreñido a abstenerse de la coerción directa en las relaciones penales. detez

(180) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Ob. Cit. p. 27.

(181) COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 53.

mina la intervención de la garantía jurisdiccional en orden a su pretensión punitiva. La pretensión punitiva derivada de un delito que se constituye en ese contenido material del proceso, pertenece al Estado, "como un poder-deber y es por eso que está a disposición del Ministerio Público que el acusador es sujeto de la relación procesal en cuanto ejerce potestades jurídicas sobre el contenido del proceso penal".(182) Nótese como este autor considera la actividad de ejercitar la acción penal, como un poder potestativo que tiene el Estado por conducto del Ministerio Público.

Para Froilan la Acción Penal es el poder jurídico de ejercitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal, finalmente para Anilla Bas "Es la averiguación previa el periodo de preparación de la acción penal, que culmina ejercitando la misma ante los órganos de decisión en aplicación de las penas".(183) El artículo 4 del Código de Procedimientos Penales vigente en el Distrito Federal, faculta al Ministerio Público para que pida a la autoridad judicial todas aquellas diligencias necesarias hasta dejar comprobados los requisitos derivados de la presunta responsabilidad y el cuerpo del delito. Esta norma no otorga al Juez facultades investigadoras ni persecutorias ya que

(182) MANZINI, Vicenzo. Ob. Cit. p. 143.

(183) AROLLA BAS, Fernando. "EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MEXICO" Ediciones Mexicanas Unidas. - México. 1976. p. 27.

no le concede iniciativa alguna, limitando su función a la práctica de las diligencias que le pide el Ministerio Público lo que tal vez convierta al Juez en un auxiliar del órgano de investigación lo cual desnaturaliza la función de ambos y mengua la independencia funcional del primero.

Por lo anterior concluimos que existe una contradicción en las teorías explicativas de la acción penal, ya que para algunos autores, existe una total diferencia entre acción penal y pretensión punitiva estatal (Eduardo Masari, Juventino V. Castro) y algunos otros juristas como Froilan, Chioventa, etcétera, creen que la anterior afirmación es inútil para los estudiosos del Derecho, pues solo complica las acepciones y provoca que se ".preste al equívoco de no poder considerarse, como pretensión el derecho que el Estado hace valer sin tener enfrente a un adversario, en último caso se consideraría que la pretensión es punitiva". (84) El jurista Juventino V. Castro, en su obra "El Ministerio Público en México", señala que: "la distinción entre acción penal y pretensión punitiva Estatal, o sea el derecho del Estado para castigar, al que va violando la norma penal, no solo es útil, sino exacta. Si de todo delito naciera la acción penal, no podríamos explicarnos cuando se resuelve en un juicio, que no existe delito que perseguir, qué fué lo que ejerció el Ministerio Público en el proceso, y que la Acción Penal por no haber delito no llegó

(84) CASTRO, Juventino V. Ob. Cit. p. 22

a nacer. Entonces la Pretensión Punitiva Estatal es la expresión subjetiva de la norma penal, es decir el derecho de aplicar una sanción cuando se violó algún precepto y se verificó tal violación. Y la Acción Penal es una actividad procesal que tiene el fin de llegar a establecer si ha nacido el derecho del Estado de aplicar una sanción cuando se violó la norma penal".(85) Además en la primera existe como titular el Juez quien tiene un poder delegado por el Estado, y la segunda tiene como titular al Ministerio Público con un poder deber, derivado tanto del Estado como de la sociedad.

Por lo que llegamos a establecer que la Acción Penal es un derecho a la jurisdicción para que produzca la decisión respecto de la petición que se plantea, al caso concreto, teniendo el Ministerio Público el monopolio pero como un poder-deber, es decir como facultad pero también como obligación, si nos apegamos al concepto de Siracusa, quien considera a la pretensión punitiva estatal como: "El derecho sin acción carece de toda protección".(86) Por ello es tan necesario entender esta diferencia.

2.4.2. CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN PENAL:

Al destacar que la acción penal es la actividad del Ministe

(85) FRANCO VILLA, José Ob. Cit. p. 80.

(86) FROILAN, Eugenio. "ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL PENAL". Librería Bosch, Barcelona - 1934. p.26.

terio Público encaminada a ejercitar al Órgano Jurisdiccional podemos comprender entonces que las características de dicha acción penal son:

A) LA ACCIÓN PENAL NACE CON EL DELITO: Pues una vez practicadas las diligencias que hacen suponer la existencia de un presunto responsable así como el cuerpo del delito y la forma de comisión, se encuadra a las descripciones legislativas, a fin de determinar si existe una acción u omisión sancionada por la legislación, y que ésta conducta se le puede atribuir a una persona física determinada (imposible enjuiciar a una persona moral), además que dicha acción u omisión llegue a ser del conocimiento de la autoridad a través de los requisitos de procedibilidad, que el hecho que se imputa merezca sanción corporal, que la afirmación del querellante o denunciante se encuentre probada por medios probatorios que hagan presumible la presunta responsabilidad del implicado, es entonces cuando el titular de la Averiguación Previa, se encuentra apto para ejercitar la acción penal.

B) LA ACCIÓN PENAL ES PÚBLICA: Ya que tanto el fin como su objeto que persigue, son de carácter público. Toda vez que busca el castigo del reo a fin de reintegrarlo a la sociedad. Entra en la esfera de lo privado únicamente en la reparación del daño.

C) LA ACCIÓN PENAL ES INDIVISIBLE: Ya que siempre tendrá al

cances genéricos en la violación a las normas penales, no se debe, cuando se investiga un delito, ejercitarla en contra de un imputable y en contra del otro no, en caso de existir varios implicados en la comisión del ilícito. Por ejemplo en un delito de querrela si se otorga el perdón al autor intelectual pero al material no, el Ministerio Público deberá proponer y lograr que se otorgue el perdón para ambos o bien ejercitar la acción penal contra ellos.

D) LA ACCION PENAL ES IRREVOCABLE: Es decir, una vez que se ejercita, el órgano investigador, no puede desistirse de la misma, ya que no es un derecho del Ministerio Público, ni del presunto responsable, esto es si existe delito, debe ejercitarse. (Podría existir la excepción de los delitos que se persiguen de querrela, en el caso de que dicho requisito no se cumpliera).

E) LA ACCION PENAL AUTONOMA: Es decir se torna independiente a la función jurisdiccional del Estado, sin embargo, no implica que sea facultad del Estado ejercitarla o no, pues debe invariablemente ejercitarla cuando tenga conocimiento de la comisión del acto punible y se haya cumplido además con los presupuestos legales del caso concreto.

F) LA ACCION PENAL ES UNICA: En la medida en que se aplica o ejercita de la misma forma al Órgano Jurisdiccional, indepen-

dientemente del delito, es decir no existe modalidad especial para cada una de las formas de realizar conductas delictivas, que sean castigadas por la Ley Penal.

La validez de la Acción Penal se deriva del artículo 21 Constitucional, desprendiéndose de este que el Ministerio Público no puede ser sustituido en la realización de sus atribuciones a realizar. De ahí que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto ha establecido, que todos los actos de éste funcionario, en el ejercicio de su cargo, deben ser firmados sólo por él, para efectos de la licitud y validez de los mismos.

" No se puede jurídicamente sostener que la firma de dos personas cualesquiera, asentadas en el pliego de consignaciones reemplacen a la del Ministerio Público, porque sus funciones no son delegables, sino exclusivas, admitir lo contrario sería tan peligroso, como que cualquier individuo, redactara un pliego de consignación, lo acompañara de diligencias y junto con otro firmara el mismo, para restringir la libertad de un ciudadano...ya que el Ministerio Público al ejercitar la Acción Penal obra como Autoridad". 1871

También respecto a la validez de la Acción Penal, la Corte de la Nación establece: "El artículo 21 Constitucional concede

(187) Tesis Jurisprudencial. Tomo CXXI p.p.1770 Amparo Penal Directo 7197/76, Recurso m. - Jasso, Domingo. 13/333/1952.

facultades al Ministerio Público para perseguir delitos, y es ta Institución para cumplir con ese precepto legal, asume dos papeles: El de autoridad al investigar los posibles delitos, y se allega de elementos necesarios para la comprobación de los actos jurídicos y la probable responsabilidad de los indiciados y ejercitar la acción penal; y el de parte, desde que consigna la Averiguación al Juez competente... por ello es indudable el afirmar que no hace de juez y parte, al recibir las pruebas en la etapa de la Averiguación Previa". (88)

2.4.3. EXTINCION Y SUSPENSION DE LA ACCION PENAL:

Gramaticalmente la extinción es sinónimo de acabar o cesar, y la suspensión es la acción de detener. En el ámbito jurídico se refieren, ambos términos, a la inexistencia de la posibilidad de ejercitar válidamente un derecho, acción ó facultad aunque la suspensión se apegue cabalmente a su acepción gramatical.

El Código Penal para el Distrito Federal en el Fuero Común, y aplicable a la República en el Fuero Federal, contiene bajo el rubro de EXTINCION DE LA ACCION PENAL y por consecuencia la abstención del ejercicio de la Acción Penal; las siguientes causas: La muerte del sujeto activo, la amnistía, el perdón,

(88) Tesis Jurisprudencial. Tomo XXV p.756 Amparo penal directo 5167/36, González Alcántara Julián. 21/3/ 1949.

la prescripción, el sobreseimiento, el cual se considera una forma de extinción de la acción penal, fundamentalmente en el Código de Procedimientos Penales, vigente en el Distrito Federal que fué reformado recientemente el 8 de enero de 1991.

A) Muerte del sujeto activo: Es la primera causa de extinción de la responsabilidad penal, establecida en el Título Quinto del Código Penal para el Distrito Federal, específicamente en el Capítulo I artículo 91, es donde se encuentra fundamentado. Obviamente al no existir sujeto en el que recaiga la imputación penal, el Derecho Penal ya no podrá cumplir con su fin y objeto, es decir, imponer una pena a efecto de integrar al individuo como persona de bien a la sociedad, y al no existir tal sujeto, es improcedente el ejercicio de la acción penal.

B) Amnistía: El mismo Título Quinto, en el Capítulo II, artículo 92, señala la segunda causa de extinción de la acción penal, esta forma "...opera mediante la expedición de una Ley, especialmente creada para determinados casos y vigente mediante el Proceso Legislativo, de creación de las leyes que integran el sistema normativo de derecho... debe contener la mención de que se declaró la amnistía y la referencia de las personas y casos a los que debe aplicarse dicha ley". (89)

(89) OSORIO Y NEGRO, *Constitución Mexicana*, Ob. Cit. p. 30.

C) *El perdón del ofendido*: "Es aquella remisión de la ofensa recibida que otorga la parte ofendida al ofensor de aquellos delitos que son a instancia privada". (90) Es decir se alude sólo a los casos de los delitos que se persiguen de querrela. El perdón puede ser expresado escrita o verbalmente y no necesita de formalidad especial, o frase sacramental para referirlo, basta que lo realice el ofendido y en caso de tratarse de personas morales que sea realizado a través del Representante Legal o el Apoderado, siempre y cuando cuente con cláusula expresa para ello dicho poder. Puede ser pronunciado en cualquier momento del procedimiento, siempre y cuando sea antes de la pronunciación de la sentencia en segunda instancia. El mismo artículo 93 de la Legislación Sustantiva Penal, señala como condición para que el perdón surta efectos, que el reo no se oponga a su otorgamiento, es decir se necesita de la aceptación expresa del beneficiario del perdón.

En el caso de darse el perdón cuando está involucrado algún menor procede de la siguiente manera:

a) El menor desea otorgar el perdón, los ascendentes (representantes) no. En tal hipótesis por razón de madurez síquica y experiencia debe atenderse la voluntad de los representantes, ya que se trata de proteger a dicho menor. Según lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(90) PALOMAR DE MORALES, Juan Ob. Cit. p. 1006.

- b) El menor y uno de sus ascendientes desean otorgar el perdón pero el otro ascendiente no.
- c) El menor no desea otorgar el perdón los ascendientes sí.
- d) El menor y un ascendiente no desean otorgar el perdón, pero el otro ascendiente sí.

En relación a estos tres supuestos, el maestro César A. Osorio y Nieto establece: "En el artículo 93 del Código Penal Vigente no se establece una jerarquía de las personas que deban otorgar el perdón, tampoco señala una concurrencia de voluntades para que tenga efecto el mismo, ...donde se concluye que, necesario es la manifestación de la voluntad de uno de los ascendientes, para tener por otorgado, válidamente el perdón".

191) Lo que es aplicable a las tres hipótesis.

D) La prescripción: Es la extinción de la Acción Penal vinculada al simple transcurso del tiempo contado desde la existencia del ilícito, o bien desde que tiene conocimiento al ofendido. Se aplica en forma genérica básicamente en la sanción del delito que se trate, habiéndose computado el término medio aritmético, pero no debe ser menor de un año, de referirse a delitos que se persiguen por querrela, o tres años a los perseguibles de oficio. La prescripción se encuentra legislada en materia penal en los artículos del 100 al 115 del Código Sustantivo Penal vigente.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece: "En cuanto al término de prescripción, la ley alude al término medio aritmético de la pena, que se ha interpretado como no deducible de la individualización judicial sino de la individualización legal, correspondiente a las entidades delictivas consumadas, pero sin modalidades". (92)

DI El sobreseimiento: Parte fundamental de las reformas que se dieron sobre el Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día ocho de enero de 1991, que entraron en vigor el primero de febrero del mismo año, en el Capítulo VIII, se ordena con fundamento en los artículos 660 al 667 lo que a continuación se lee:

"El sobreseimiento procederá en los siguientes casos: I.- Cuando el Procurador General de Justicia del Distrito Federal no confirme o formule conclusiones acusatorias. II.- cuando no se hubiese dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y aparezca que el hecho que motiva la averiguación no es delictuoso o cuando estando agotada ésta, se compruebe que no existió el hecho delictivo. III.- Cuando aparezca que la responsabilidad penal se encuentra extinguida. IV.- Cuando se decretó la libertad por desvanecimiento de datos, esté agotada la averiguación y no existen elementos posteriores para dictar

(92) *Jurisprudencia Semanaria Judicial* Tomo CXIV 2a. parte p. 41

nueva orden de aprehensión... V.- Cuando esté plenamente comprobado que en favor del inculcado existe una causa eximente de responsabilidad penal. VI.- Cuando existen pruebas que acrediten fehacientemente la inocencia del acusado y ...VII.- Cuando así lo determine expresamente este Código de Procedimientos Penales".

El sobreseimiento se da cuando "Por ser evidente la inexistencia del delito o la irresponsabilidad del acusado, pone fin al proceso, con efectos análogos a los de la sentencia absoluta". (93)

Con lo antes anotado, se puede determinar que el sobreseimiento no es una causa de extinción de la Acción Penal, sino la consecuencia de que exista por los otros conceptos antes aludidos, la extinción de la Acción Penal.

(93) BALDOR DE MATEL, *Jun. Ob. Cit.* p. 1262.

CAPITULO TERCERO

MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO

SUMARIO

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 3.1.1. Atribución del Ministerio Público contenida en el artículo 21 Constitucional. 3.1.2. Atribución específica del Ministerio Público Federal. 3.1.2.1. El Ministerio Público Federal como asesor del Gobierno Federal. 3.1.2.2. El Ministerio Público Federal como Representante de la Federación. 3.1.2.3. El Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo. 3.1.2.4. El Ministerio Público Federal en los casos de Cónsules y Diplomáticos. 3.1.3. El Ministerio Público como Representante Social. 3.2. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. 3.3. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 3.4. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 3.4.1. Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R. 3.5. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. 3.5.1. Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En apego a la jerarquía de las leyes derivada del artículo 133 Constitucional, se establecen en el siguiente capítulo las normas de Derecho Positivo Mexicano que rigen el entorno de la figura del Ministerio Público.

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política como norma máxima de nuestro sistema de derecho contiene en su parte orgánica la creación del Ministerio Público y lo rige específicamente a través del artículo 21 Constitucional.

El artículo 73 Fracción VI base 6a de la Carta Magna señala que el Ministerio Público en el Distrito Federal "estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente" (194). Lo anterior por lo que hace al fuero común. En materia Federal la misma legislación en el artículo 102 apartado "A" establece: "La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo a la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General el que deberá tener las mismas cualidades que para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia". (195)

(194) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tercera Edición. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México. 1992. p. 277.

(195) *Ibidem* p. 442.

La calidad del Procurador General de la República como cabeza de la Institución del Ministerio Público está consagrada en dicho artículo, mismo que le confiere atribuciones específicas que más tarde analizaremos.

Esta figura del Ministerio Público obtuvo mayor trascendencia e importancia con el debate que mereció una exposición muy amplia de motivos, del proyecto que Don Venustiano Carranza diera a conocer ante el Congreso del Constituyente de 1917. Mismo que generó la autonomía de esta Institución y le otorga la facultad específica que contiene actualmente el artículo 21 Constitucional el cual ordena que la imposición de las penas es propicia y exclusiva de la Autoridad Judicial; estableciendo como la única autoridad encargada de la persecución de todos los delitos que se cometen dentro de nuestro territorio nacional, es el Ministerio Público, quien cuenta con el auxilio de la Policía Judicial que está bajo la autoridad y mando de aquél.

3.1.1. ATRIBUCION DEL MINISTERIO PUBLICO CONTENIDA EN EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

El citado artículo 21 de la Constitución señala: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél".(96)

(96) *Ibidem*, p. 94

De dicho precepto se desprende la atribución más trascendental del Ministerio Público en su calidad de autoridad ya que se le confiere el monopolio del ejercicio de la acción penal y la facultad persecutoria.

3.1.2. ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

El artículo 102 Constitucional señala la competencia del Ministerio Público Federal, a quien según dicho precepto le incumbe la función de consejero jurídico del Gobierno de la República, la intervención de las controversias que se suscitan entre dos o más Estados de la unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado, con el fin de arreglar en los mejores términos dichas controversias dentro de un marco legal. También intervendrá en los negocios en que la Federación fuese parte, es decir, en calidad de Representante de la Federación; así como los casos de cónsules y diplomáticos que estén relacionados con algún ilícito; y una de las atribuciones más importantes es la de intervenir en el Juicio de Amparo. Dichas atribuciones se reiteran en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

3.1.2.1. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL COMO ASESOR DEL GOBIERNO FEDERAL

Esta atribución se refiere esencialmente a que el Procurador

General de la República como titular del Ministerio Público Federal deberá emitir una opinión sobre la Constitucionalidad de los proyectos de ley, así como sobre los asuntos que directamente ordene el Presidente de la República o bien sea solicitado por el titular de alguna dependencia de la Administración Pública Federal.

Esta atribución se encuentra fundamentada en el artículo 102 párrafo final de la Constitución en concordancia con el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que repite el concepto de que el Procurador General de la República será consejero jurídico del Gobierno Federal; dicha consejería se practicará en término o la misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Estos artículos proporcionan los renglones dentro de los cuales el consejo jurídico debe impartirse, asignándole cuatro áreas primordialmente, es decir, opinará en la promoción de las reformas legales realizadas por el Presidente de la República en cuanto a reformas legislativas, necesarias a la exacta observancia de la Constitución; también opinará en los términos del artículo 26 Constitucional en lo relacionado con la Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo, en lo que se refiere a la procuración e impartición de justicia y medidas que convengan al mejoramiento de éstas. El Ministerio Público Federal puede proponer reformas legislativas a través de su titular, incluyendo al Presidente de la República a que use la facultad de iniciativa ante el Congreso de la Unión, para obtener así la exacta observancia y apego a la Constitución de tales

iniciativas. También puede incitarlo a la abrogación o derogación para invalidar las normas jurídicas contrarias a la misma Constitución; en este sentido el Procurador General de la República es el instrumento para que el Presidente de la República detecte la inconstitucionalidad de una Ley.

Dentro de dicha facultad el Procurador General de la República deberá saber oír las opiniones de los servidores públicos, o de personas y sectores que por su actividad, función, o especialidad pueden o deben aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate. Ya que como mencionamos en base al artículo 26 párrafo segundo y tercero de la Carta Magna, precisa un sistema de planeación democrática del desarrollo Nacional, mediante la participación de diversos sectores sociales lo cual está contenido también en el artículo 4 fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en la cual señala como uno de los contenidos de la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, la participación de la Procuraduría en la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo; y la base primordial en la consulta a los sectores sociales involucrados en un caso concreto para obtener la más eficaz de las actuaciones a fin de combatir los problemas de la sociedad.

Respecto a las opiniones jurídicas del Procurador y sus agentes, es muy similar su actuación a la atribución antes citada pero ya no se refiere a proyectos de ley, sino a opiniones de asuntos específicos y atendiendo a los órdenes del

presidente, o a las solicitudes de los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, entonces el Ministerio Público Federal es un consejero del Gobierno Federal en forma generalizada.

Este asesoramiento en un orden estrictamente técnico y constitucional, encuentra una aplicación muy clara en el ejercicio de la facultad del Presidente de la República por la cual puede concretamente suspender algunas garantías constitucionales, por cierto tiempo y siguiendo los requisitos, tales como dirigirse al Congreso, oír a los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y al Procurador General de la República, evidentemente este último en su campo jurídico, técnico y constitucional.

Sin embargo " La experiencia ha demostrado que la función constitutiva a cargo del Procurador, no se ha desenvuelto en la forma deseable, pues se encuentra circunscrito a los casos en que sea requerido por el Presidente de la República o solicitado por las mismas Secretarías de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos ". 1971

3.1.2.2. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL COMO REPRESENTANTE DE LA FEDERACION

Al representar a la Federación en negocios en que aquélla

1971 AGUILAR Y MORA, José. "EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN NUESTRO REGIMEN" Ed. Politécnica - México 1942. p. 71.

tenga interés jurídico y sea parte, el Ministerio Público deberá acudir como litigante que comparece a juicio, por ejemplo, en los asuntos relacionados con la Ley de Naturalización de bienes.

" Mediante dictamen jurídico, sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, el Ministerio Público Federal intervendrá (como coadyuvante) en los negocios en que sean parte las entidades de la Administración Pública Federal".(98) siempre y cuando así lo determine el Presidente de la República.

Dicha intervención del Ministerio Público Federal a veces es confundida con la atribución de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de la Federación en el llamado amparo soberanía, en el que tienen que resolver sobre controversias entre dos o más Entidades Federativas, entre los Poderes de un mismo Estado, o sobre la constitucionalidad de sus actos; el cual se encuentra legislativamente señalado en el artículo 103 fracciones II y III de la Carta Magna.

El Ministerio Público Federal en este tipo de cuestiones, tiene ciertos requisitos para realizar dicha atribución y por lo tanto debe observar los siguientes elementos para intervenir:

(98) *Ibidem*, p. 72.

- a).- Que las partes soliciten dicha intervención.
- b).- Que intervenga sólo emitiendo un dictamen jurídico; el cual no tiene efectos vinculantes ni para las partes ni para la Suprema Corte de Justicia de la Nación que debe conocer de la controversia, siendo tan solo una aportación de un órgano altamente capacitado, razón por la cual las partes y la Corte deben escucharlo en opinión. Convirtiéndose en un mediador entre las entidades públicas de alta jerarquía que controvierten y desean un dictamen técnico y constitucional en materia jurídica - para afinar el criterio que los haga llegar entre las partes realmente involucradas a una conclusión.

Dicha representación del Gobierno Federal también se refiere a la representación en actos ante los Estados de la República. El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala en relación con lo dispuesto en la fracción VI del artículo 2 de la misma Ley y con cargo al Procurador General de la República y sus Agentes en representar al Gobierno Federal previo acuerdo con el Presidente de la República en actos en que deba intervenir la Federación ante los Estados de la República cuando se trate de actos relacionados con la procuración e impartición de justicia, pero que el primer artículo especifica concretamente. Estas especificaciones son los límites de dicha representación, que resulta importante resultar ya que la fracción VII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, precisa que corresponde a la Secretaría de Gobernación, el conducir las relaciones del Poder Ejecutivo, con los Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales.

El mismo artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República indica que la representación comprende la promoción y celebración de convenios de apoyo y asesoría recíprocos en materia policial, técnica, jurídica, pericial y de formación profesional para la procuración de la justicia; y para la remoción y celebración de acuerdos con arreglo a las disposiciones aplicables, para los efectos de auxilio, al Ministerio Público Federal, por parte de autoridades locales, cuando se trate de funciones auxiliares previstas en otros ordenamientos o leyes.

Los acuerdos o convenios a que hicimos mención, establecidos en la fracción primera del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República permite a la autoridad local, auxiliares del Ministerio Público Federal. Pero con la plena soberanía con que cuenta, ya que la Federación no debe tratar de imponerse, sino colaborar cuando se le requiera y en este caso el Ministerio Público Federal, representa a esa Federación.

Entonces la fracción VI del artículo 2 de la Ley Orgánica que rige en la Procuraduría General de la República, señala en forma genérica, que el Procurador es Representante de la Federación (sistema o cuerpo que conjunta atribuciones confrontadas con aquéllas que comprenden orgánicamente a los

Estados de la República) así como el Gobierno Federal (relativo al Poder Ejecutivo Federal).

3.1.2.3. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL COMO PARTE EN EL JUICIO DE AMPARO

El artículo 5 de la Ley de Amparo, señala como parte en el Juicio de Amparo, el Ministerio Público Federal, que tiene la capacidad de abstenerse o no intervenir cuando considere que el asunto carece de interés público. Esta calidad de parte se le reconoció desde el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1909.

" La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene encomendada la impartición de la justicia Constitucional, salvaguardando con ello los derechos del gobernado frente al desvío de poder de los órganos de autoridad, esto se logra con un instrumento como el Juicio de Amparo, mediante el cual se impugna cualquier acto de autoridad que lesione las garantías instituidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos".(99)

La misma Carta Magna señala dicha atribución en el artículo 107 fracción XV que señala: "El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto se designe, actuará como parte en todos los juicios

(99) COLIN SANCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. p. 123.

de Amparo" (100) con excepción de que los asuntos carezcan de interés público.

Regularmente son los Agentes del Ministerio Público Federal, quienes realizan diversos pedimentos en pro de los intereses sociales. Para el conocimiento de los Amparos la Suprema Corte de Justicia tiene áreas específicas para perfeccionar los (civil, penal, administrativa y laboral).

El Ministerio Público Federal participa como parte en los Juicios de Amparo, cuando la autoridad responsable no aplicó las normas con base a la Constitución, ya que su función es precisamente defender la constitucionalidad de los actos, y con ello tanto el imperio de la Ley como las garantías tanto individuales como sociales, según lo señala el jurista Guillermo Colín Sánchez.

Existen Agentes del Ministerio Público adscritos a Juzgados de Distrito, a los Tribunales Colegiados de Circuito, y a la Suprema Corte de Justicia, para que intervengan como parte en los procesos de amparo que plantean cuestiones relativas al interés público, en el que se impugne la invasión por parte de la Federación en las atribuciones de los Estados Federativos soberanos; se contemple el cumplir o impugnar un acuerdo internacional; se afecte directa o indirectamente las atribuciones y el patrimonio de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Federación, de los Estados o Municipi-

pios; se cuestione la constitucionalidad de las leyes vigentes, se solicita la modificación y clarificación de criterios de jurisprudencia, sustentados en relación con ordenamientos existentes; se implique la interpretación directa de un precepto constitucional por parte de la autoridad responsable o se considere la desatención a un criterio jurisprudencial firme; y primordialmente cuando se afectan los derechos sociales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 5 de la Ley de Amparo señala cuales son los sujetos procesales que pueden intervenir como partes en el Juicio de Amparo (quejoso, agraviado, autoridad responsable o tercero perjudicado). El Ministerio Público Federal está legitimado para intervenir casi en todas esas cualidades. El artículo 180 de la misma legislación establece la intervención del Ministerio Público que haya intervenido en el proceso, del asunto de que se trata, siempre y cuando sea el acusador de que se trata.

El Procurador General de la República como titular del Ministerio Público Federal, puede ser quejoso en tres supuestos que la misma Constitución prevee:

- A) Artículo 102 cuarto párrafo.- Cuando lo faculte a intervenir en todos los negocios en que la Federación es parte.
- B) Artículo 107 fracción V inciso C párrafo segundo.- Dispone que las sentencias definitivas dictadas en los

juicios civiles del orden federal podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes incluso la misma Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales.

- C) Artículo 9 de la Ley de Amparo: Las personas morales oficiales -ejemplo, la Federación- podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las Leyes penales, cuando se vea afectado su patrimonio o garantía.

Contrario a lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el Ministerio Público como Institución no puede verse afectada en sus garantías, por lo que no puede ejercitar acción de amparo.

"No puede el Ministerio Público promover amparo en nombre de la sociedad en general, porque éste recurso ha sido creado para proteger a los individuos contra la acción del Estado, cuando ataca garantías individuales, lo que equivaldría a conceder el amparo al Estado en contra del Estado"(101).

Nótese como la Corte hace referencia a la interposición de Amparo cuando el Ministerio Público efectúa sus atribuciones de Representante Social; sin embargo el comentado artículo 9 de la Ley de Amparo se refiere a su atribución de Representante de la Federación. Otra jurisprudencia emanada del órgano Judicial Supremo señala:

(101) JURISPRUDENCIA EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL" TOMO IX. 17-VII-1921U-9. p. 346.

" Conforme a la Constitución General, el Ministerio Público tiene las siguientes atribuciones: Ejercitar la Acción Penal y defender los intereses sociales de la Federación ante los Tribunales ejercitando las atribuciones que le confiere la Constitución y las Leyes, pero no puede solicitar amparo cuando obra en representación de la sociedad, ejercitando la Acción Penal, pues las garantías que otorgan los artículos 20 y 21 de la Constitución; están constituidos en favor de acusado y no en beneficio del acusador o denunciante, y mucho menos en favor del Ministerio Público, cuando obra en representación de la sociedad". (102)

Entonces el Ministerio Público no puede actuar en calidad de quejoso, impugnando sentencias absolutorias, pero en cambio si puede actuar como tercero perjudicado, en representación de la Federación, en aquellos casos en que se afecte el patrimonio de la misma.

Finalmente el artículo 5 de la Ley de Amparo en su fracción IV precisa la intervención del Ministerio Público Federal en todos los Juicios de Amparo de manera permanente y con calidad de parte procesal, en vigilancia del interés público, como representante de la sociedad.

Sin embargo no hay disposición expresa que regule el extremo de que en un Juicio la autoridad responsable sea el titular del Ministerio Público y exista también el Ministerio Público

Federal como parte obligatoria según la Enacción anteriormente aludida del artículo 5 de la Ley de Amparo. Ya que el Código Federal de Procedimientos Civiles, como Legislación supletoria de la Ley de Amparo establece en su capítulo cuarto que el Ministerio Público no tendrá lugar cuando en el procedimiento intervenga el Procurador General de la República o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación, y que esto debe cumplirse dentro de los Juicios de Amparo. Lo que es concordante con el artículo 2 de la citada Ley de Amparo. Sin embargo la misma Constitución es clara al señalar que en todo Juicio de Amparo intervendrá el Ministerio Público y obviamente como norma máxima, se debe atender al criterio de la Carta Magna.

Pese a la excepcional jerarquía de la función de vigilar la constitucionalidad y legalidad en todo Juicio de Amparo, en la realidad se ha visto retraída, desdibujada, sobre todo por el voluminoso y notable trabajo que el Ministerio Público ha de cumplir en la persecución de delitos. "El Ministerio Público, cuando se trata de Amparo y sobre todo cuando son Amparos contra actos de autoridad administrativa, tiene casi siempre que limitar su criterio, no precisamente para procurar la justicia, sino al contrario para evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de autoridad administrativa. Esta es la causa por la cual los pedimentos del Ministerio Público son vistos con absoluta indiferencia y recibidos como un mero trámite engorroso e inútil y en la mayor parte de los casos, ni siquiera son tomados en cuenta al dic

tarse la resolución..." (103)

En el mismo orden de ideas el jurista José R. Padilla en su obra "Sinópsis de amparo" manifiesta: "El Ministerio Público es la parte menos brillante en el Amparo; no siempre interviene y cuando lo hace, el juez no toma en cuenta sus peticiones. La Ley de Amparo en la fracción IV del artículo 5 faculta a esta parte para interponer recursos, pero la Suprema Corte no se los admite y menos cuando la responsable consiente ya la resolución. El Ministerio Público Federal provoca la tardanza en la tramitación general del amparo y sus recursos, lo que va contra la esencia del proceso constitucional." (104)

3.1.2.4. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS CASOS DE CONSULES Y DIPLOMÁTICOS

Fundamento legal: Artículo 102 penúltimo párrafo, en los casos en que los diplomáticos y cónsules tengan algún conflicto legal en el que requieran la asesoría y representación en los países en donde ejerciten su cargo; el Ministerio Público Federal intervendrá por sí o a través de alguno de sus agentes.

Dicho mandato de intervención se precisa en la fracción sexta del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

(103) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Ob. Cit. p. 273.

(104) R. PADILLA, José. Ob. Cit. p. 180.

de la República que señala al Ministerio Público Federal con la facultad antes anotada. Lo que atribuye congruencia a la disposición del artículo 102 párrafo último de la Constitución toda vez que en tratándose de los procedimientos penales, el Procurador General o sus agentes proceden estrictamente de acuerdo con sus atribuciones legales y en lo que toca a cualquier cuestión Civil, Mercantil, laboral o de derecho Administrativo, el Procurador y sus agentes sólo podrán intervenir - utilizando su facultad constitucional a requerimiento de - las partes interesadas, produciendo un dictamen jurídico y - aclarando que dicho dictamen de manera alguna vincula al Juez, a las autoridades que intervengan, o a las partes.

3.1.3. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO REPRESENTANTE SOCIAL

La atribución de representante de la sociedad, está reglamentada en escasas legislaciones, y se refiere a la facultad con que cuenta el Ministerio Público en pro de salvaguardar y proteger tanto a la familia como a los menores e incapaces. También actúa como tal en los juicios relacionados a la tenencia de la tierra, la impartición de justicia derivada de el Juicio Laboral, el orden social, económico y en general en toda materia que tenga un contenido eminentemente social, así como en todas las cuestiones análogas o conexas a las enunciadas siempre y cuando por su importancia o trascendencia social, requiera la eficaz intervención del Ministerio Público Federal según lo establece el artículo 24 fracción

XVJ, 25 fracción XIV, 26 fracción JJ, 27 fracción X y demás aplicables de la Ley Orgánica del Poder Judicial. También de acuerdo con el artículo 5 de la Ley de Amparo fracción IV, el Ministerio Público Federal es considerado como parte aunque se ventilan problemas en que el interés social resulta afectado. Colaborando con la calidad de Representante Social.

En el fuero común en el Distrito Federal el carácter de Representante Social ejercitado por el Ministerio Público se expresa en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mismo que establece que esta Institución estará presidida por el Procurador General en su carácter de representante social.

Muchos observadores y estudiosos del Derecho al ver la tendencia de la Institución del Ministerio Público consideran su actuación de representante social, con carácter de ombudsman, incluso Sergio García Ramírez señala: " En realidad lo que aquí se está intentando es la prudente intervención por parte del Ministerio Público para prevenir y resolver conflictos. En el interés aflora el germen de lo que pudiera ser, con las modalidades y la experiencia un ombudsman mexicano". (105)

Sin embargo la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la facultad y característica del verdadero ombudsman mexicano. Entonces no confundir al Ministerio Público con dicha figura escandinava toda vez que el primero

(105) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Ob. Cit. p. 181.

se encarga de velar por los derechos colectivos, es decir en una época en que las garantías sociales se reafirman cada vez más, distanciándose del concepto de Garantías Individuales que se han desenvuelto en el campo de lesión más personal y directa, el Ministerio Público Federal empieza a conformar una figura defensora de los derechos colectivos o derechos difusos (que por no pertenecer a una persona corresponden a todos) y deben encontrar una causa de legitimación activa en los procesos de impugnación que no pueden ser defendidos más que por aquella Institución a la cual se le ha atribuido esa función de defensa o sea el llamado Representante Social.

3.2. EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

La figura Constitucional que nos ocupa, debe regirse por normas previas y legalmente establecidas, que sean derivadas de las disposiciones que nuestra Carta Magna contenga.

El Código Federal de Procedimientos Penales que actualmente nos rige, surgió mientras transcurría el período presidencial de Abelardo Rodríguez y gracias a la redacción que realizó la comisión presidida por Don Emilio Portes Gil en el año de 1934. En su exposición de motivos dicha comisión apuntó: "Pues si bien es cierto que el Ministerio Público a partir de la Constitución de 1917 y según las tesis jurisprudenciales - tiene encomendado en forma exclusiva el ejercicio de la llamada Acción Penal, entonces no es debido

restringir la actuación judicial a tal extremo que los jueces solo tengan en su función la de dictar auto de formal prisión y sentencias" (106).

Aún no se ha entendido la importancia de la autonomía del Ministerio Público en el período de la Averiguación Previa en relación con el proceso que está dirigido por el órgano jurisdiccional.

En la actualidad el Código Federal de Procedimientos Penales contiene una falta de sistematización, lo que provoca confusión a simple lectura, ya que por ejemplo inicialmente enuncia: " El presente código contiene los siguientes procedimientos..." lo que es incorrecto si comprendemos que el procedimiento penal es solo uno y contiene diversas etapas o períodos.

En relación con el Ministerio Público Federal, primordialmente se hace alusión en los artículos 1 y 2 del Código Federal de Procedimientos Penales, pero es una forma poco explicativa, ya que en el primero de dichos artículos se considera que la Policía Judicial Federal, es quien realiza las funciones del Ministerio Público Federal, tales como: el recibir denuncias de particulares o autoridades sobre hechos que puedan constituir delitos de orden federal; practicar la Averiguación Previa y buscar pruebas de la existencia del delito y el probable responsable, olvidando que el titular de

La *Averiguación Previa* es el *Ministerio Público*. En el tercer artículo se menciona que el *Ministerio Público Federal* dentro de la indagatoria debe ejercitar las funciones antes expresadas tiene a su mando y dirección a las autoridades relativas a cada caso en que actúen en calidad de *Policía* así como a la *judicial* otorgándole la atribución del ejercicio de la acción penal.

Para el mejor despacho de sus asuntos, el *Ministerio Público Federal* cuenta con medidas de apremio, como pueden ser multas (de uno a treinta días de salario mínimo vigente) auxilio de la fuerza pública, arresto hasta por treinta y seis horas y cuenta con el monopolio del ejercicio de la acción penal ya que si alguna otra autoridad indicia la indagatoria, deberá remitir la misma en forma inmediata al *Ministerio Público Federal*, a efecto de que continúe perfeccionándola. Durante el presente ensayo hemos apreciado a la *Averiguación Previa* como la etapa inicial del procedimiento penal, que generará la impartición de justicia en caso de que se llegue a excitar al *Órgano Jurisdiccional*, sin embargo no ha sido expresada en estos términos específicos por los legisladores.

3.3. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

En materia común en el *Distrito Federal*, el procedimiento penal que rige al *Ministerio Público* es el *Código de Procedimientos Penales* aplicable en el

Distrito Federal; el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de agosto de 1931, siendo presidente de la República Pascual Ortiz Rubio. Dicha legislación no contiene los mal llamados procedimientos con que cuenta el Código Federal de Procedimientos Penales, solamente y previo examen global se distinguen: El período de las diligencias de Policía Judicial, que propiamente terminan con la consignación, el de instrucción, juicio o sujeción a proceso. Cometiendo el mismo error del Código Adjetivo Federal en materia Penal, de enunciar a la Policía Judicial como primordial autoridad encargada de la indagación de las conductas constitutivas de ilícitos, que son puestas de conocimiento por los particulares.

El artículo segundo del Código de Procedimientos Penales aplicable en el Distrito Federal, contiene la ratificación de lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional al señalarle al Ministerio Público la titularidad del ejercicio de la Acción Penal, la que tiene el objeto de pedir la aplicación de sanciones establecidas en las leyes penales, pedir la libertad de procesados, en forma y términos que previene la ley así como pedir la reparación del daño en los casos que se especifiquen en el Código Sustantivo Penal.

Pese a los títulos establecidos en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal como diligencias practicadas por la Policía Judicial el Ministerio Público es quien cuenta con la facultad específica de dirigir a la Policía Judicial para llegar a complementar los extremos y ejercitar

acción solicitando o realizando por sí las diligencias necesarias, así como solicitar al Juez la práctica de otras que plenamente comprueben la existencia del hecho delictivo.

Para acreditar el cuerpo del delito el Ministerio Público debe recabar los vestigios o pruebas materiales, declaraciones de personas o documentos que se ligan a la perpetración del ilícito, y hacerlo constar en la Averiguación Previa, detallando estados y circunstancias de los mismos, para lo cual hace uso de los peritos, como órgano auxiliar.

La Averiguación Previa debe contar con las formalidades de todo procedimiento como es:

- A) Que las actuaciones puedan ser practicadas a cualquier hora de todos los días del año.
- B) Contener cada una de sus diligencias la hora, el día, el mes y el año.
- C) Las cantidades deben ser asentadas con letra y número.
- D) Las diligencias que se asienten no deben contener abreviaturas ni contener raspaduras las hojas de actuación.
- E) Se deben testar con una línea las palabras erróneas escritas.
- F) Deberán ser foliadas y selladas todas las hojas en ambas caras por el secretario.
- G) Firma de quienes participan en la diligencia como son testigos, peritos, abogados, presuntos, denunciados, querrelantes, y el mismo Ministerio Público con el secretario.

Las correcciones disciplinarias que puede aplicar el Ministe-

nio Público en el fuero común, son las mismas medidas de apremio que establece el Código Federal de Procedimientos Penales pero se agrega que cuando se trate de servidor público se observarán las disposiciones que regula la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Cuando el Ministerio Público integra una indagatoria, en la que existe un detenido con calidad de presunto responsable, deberá proceder de la siguiente manera:

- A) Cumplir las formalidades antes enunciadas.
- B) Enterar al detenido de la persona y hechos que se le imputan.
- C) Comunicarle los derechos que le asisten (Nombrar abogado, poder usar el teléfono, no declarar en su contra, designar traductor, pasarlo al médico antes y después de declarar.
- D) Comunicar a Locatel y al Centro de Apoyo de Personas Extraditadas la detención de dicha persona.
- E) Deben estar en una sala y por separado (hombres y mujeres) a los detenidos.
- F) Solicitar al Organismo Jurisdiccional el arraigo en caso de que se presuma la posible sustracción a la justicia por parte del presunto responsable, solo por un término de treinta días solo prorrogables treinta días más.
- G) Debe también decretar la libertad caucional administrativa cuando se cumplan los siguientes requisitos:
 - Que el delito de que se trate sea consignado a juzgado de Paz o Juez Penal, si la pena no excede de cinco años de prisión, pudiendo quedar arraigado en su domicilio y

- Que el presunto responsable proteste el asistir a todas las diligencias que se le requieran.
- Que no existan datos que hagan presumible la sustracción a la justicia por el detenido.
- Convenir con el ofendido en la forma de reparación del daño.
- Si se trata de delito imprudencial, que no haya existido el abandono de persona.
- Que alguna persona se comprometa a presentar al probable responsable cuando se le requiera y haga la correspondiente protesta.

3.4. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Procuraduría General de la República en su organización interna se regula tanto por la Ley Orgánica de dicha institución como por el Reglamento interno de la misma. Legislaciones que contienen el funcionamiento del Ministerio Público en materia Federal como Institución Jurídica basada en principios de Derecho Positivo Mexicano.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1983, entrando en vigor el 12 de marzo del siguiente, abrogando la anterior Ley Orgánica de 1974. Desde la creación de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público que apareció posterior a la promulgación de la Constitución de 1917

hasta nuestros días, son seis las Leyes Orgánicas que han existido relativas a los años de 1919, 1934, 1941, y finalmente la que hoy rige, con las modificaciones que por acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación se realizaron por el recientemente nombrado Licenciado Jorge Carpizo, quien a partir de enero de 1993 tomó la titularidad de tal dependencia.

La citada Ley Orgánica, contiene como su nombre indica la organización con que cuenta para el buen despacho de sus asuntos la Procuraduría General de la República.

3.4.1. REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República contiene de manera reiterativa las unidades internas, departamentos, órganos de concentración y desconcentración con que cuenta la citada Procuraduría.

Durante la gestión de la titularidad de tal dependencia, del licenciado Ignacio Morales se estableció el Reglamento que fué publicado el 25 de octubre de 1991, mismo que abrogó al establecido en 1988.

Actualmente y a principios de enero de 1993 el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República contiene también ciertas modificaciones, las que se dan en base a la dinámica social, por tal cambio el mismo

Procurador General está dando indicios de los grandes cambios orgánicos que se avecinan a esta Procuraduría. Por ello es más conveniente estar atentos a esa transformación.

3.5. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre - de 1984, es una Ley derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene la organización y fundamento del Ministerio Público en el fuero común, como Institución Jurídica, dentro del Distrito Federal. Contienen primordialmente la función persecutoria que caracteriza a esta autoridad, como titular de la Averiguación Previa; así los principios básicos en que deberá fundamentar sus actuaciones tanto en calidad de órgano persecutor de delitos, como con calidad de parte dentro del proceso.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la única legislación, de entre las que forman el marco jurídico de la figura que hoy nos ocupa que menciona en forma expresa al Ministerio Público en calidad de Representante de la Sociedad y con ello le otorga una gran atribución, que de no practicarla correctamente tiene consecuencias que repercuten social, económica, política y culturalmente en los que integramos la ciudadanía mexicana.

3.5.1. REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL

Como legislación complementaria de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, regula la forma de actuar del Ministerio Público en el Distrito Federal tanto como autoridad, como en su calidad de parte, a efecto de evitar los excesos que recaigan en abusos de autoridad.

El Ministerio Público en el Distrito Federal para iniciar su actividad de órgano persecutor de los delitos, cuenta con unidades de apoyo como la Policía Judicial, Servicios periciales, así como las unidades de nueva creación, que otorgan servicio social a la comunidad. Así mismo debe estar auxiliado y auxiliar a todas y cada una de las dependencias gubernativas, para la pronta realización de sus diligencias. De ahí que trabaja mediante convenios de colaboración con entidades como la Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores, Colegio de Notarios, Colegio de Ingenieros, entre otros, dichos convenios se acuerdan a través de bases de colaboración que se plasman en publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

Los artículos que regulan a la autoridad administrativa del Ministerio Público, lejos de llevar una secuencia explicativa y técnica, van de un Código adjetivo a una Ley Orgánica, de

esta al reglamento, de forma completamente repetitiva, sin que logren lo que se espera, la coordinación piramidal que desde la teoría kelseniana se debe aplicar.

CAPITULO CUARTO

TRASCENDENCIA SOCIAL Y CULTURAL DEL MINISTERIO PUBLICO COMO AUTORIDAD

SUMARIO

4.1. LA SOCIEDAD Y EL SURGIMIENTO DE LAS AUTORIDADES. 4.2. TRASCENDENCIA SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO COMO AUTORIDAD. 4.3. TRASCENDENCIA SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO COMO REPRESENTANTE SOCIAL. 4.4. TRASCENDENCIA CULTURAL DEL MINISTERIO PUBLICO.

4.1. LA SOCIEDAD Y EL SURGIMIENTO DE LAS AUTORIDADES

Durante la existencia de la humanidad, muchos han sido los pensadores que se han avocado al estudio de la sociedad, resulta imprescindible conocer su génesis, así como la unidad que la forma. Son interminables las teorías que tratan de explicarla, y entre las más importantes, sin duda alguna encontramos a las desarrolladas por los contractualistas, Juan Jacobo Rousseau, Tomas Hobbes y Montesquieu.

Juan Jacobo Rousseau manifestó que el hombre nace en un estado natural y trata de sobrevivir, se encuentra ante problemas que no puede resolver sólo, de ahí su necesidad de unirse a otros individuos a través de un acuerdo de voluntades, lo que para dicho autor es la génesis de la sociedad, en la que basa toda su teoría.

Tomas Hobbes apuntó que "el hombre es el lobo del hombre" es decir, para satisfacer sus necesidades ataca a todo aquel ser humano y animal que pueda obstaculizar o impedir la realización de sus fines, " Ya que lo esencial para todo ser es el existir, el ser y el seguir siendo; y para conservarse requiere alimentarse, ganarse, reproducirse, etcétera, moviéndose por el instinto de conservación y en el hombre se agazapa el lobo dispuesto a lanzarse en pos de su presa; bajo su piel de hombre esconde la naturaleza de agresividad".(107)

Estas ideas lo llevarán a razonar "el hombre es el lobo del hombre" entonces el estado natural del mismo es el de guerra, de lucha, de destrucción y por eso su instinto de conservación, resuelve en algún momento renunciar a dicho estado de guerra y pactan una paz, que se asemeja a una tregua efectuándose un contrato humano que contiene la siguiente idea: "Reconozco que soy tu enemigo, pero es inconveniente que vivamos en estado de lucha, pero que a ambos afecta. Entonces salgamos de este estado natural y asociémonos, relacionémonos en forma pacífica para mejor resolver todas las necesidades de nuestra vida".(108) Es así como según Hobbes se origina la sociedad.

Carlos de Montesquieu sostiene que el hombre primero vive en

(107) SENJOR F. Alberto. "SOCIOLOGÍA" 3a. Ed. Editorial Fco. Mendez Oteo México 1987. p. 182 .

(108) Ibidem

un estado presocial, por el natural atraso en su desarrollo mental e histórico ya que desconocía todo lo que le rodeaba y por ello era tímido, cobarde, etcétera; y por eso el hombre primitivo cuando se topaba con otro ser igual, le temía y huía sin embargo, la frecuencia de estos encuentros le dieron a conocer que no se trataba de seres nocivos, se percataron que podían unirse para satisfacer sus necesidades, es así como nace la sociedad. Es opuesto a Hobbes ya que este autor asegura que el hombre es pacífico por naturaleza.

Estas teorías nos llevan a comprender como la sociedad se origina con la convivencia humana encaminada a un fin; el de satisfacer las necesidades afrontando los problemas comunes. Los que alteran y modifican los parámetros de las mismas y en consecuencia se obtienen las sociedades más distantes entre una y otra según su devenir histórico.

Pero... ¿Cómo se logra el orden en la convivencia humana? es decir, ¿Cómo se logra la unidad intrínseca, del ser social? Por naturaleza innata, el hombre coincide algunas veces con los otros hombres, en sus objetivos y fines, tratando de llegar a ellos, usando su libertad y racionalidad, según lo señala el sociólogo Isaac Guzmán Valdivia en su libro "El tratado de lo social"; aunque -continúa- actualmente en las grandes ciudades, se han mecanizado tanto las actividades y actitudes del hombre, que trabaja bajo instintos ciegos que carecen de las dos cualidades antes mencionadas. Por su estado de hombre pensante, tiende a buscar el mejor camino para llegar a lo que quiere y necesita. Obviamente los caminos

para alcanzar su ideal son muy variados, por ello durante su estancia en la tierra transita para ampliar su campo de posibilidades de acción entre los demas, consecuentemente se convierte en un ser único.

Ahora bien, los humanos con sus diferentes pensamientos y formas de reaccionar, elegir o realizarse, difícilmente podría coordinarse por sí mismo, pues si bien, acuedan un contrato social entre ellos para determinar su organización sería imposible que logae respetar, entre tantas personas, sin una dirección o árbitro que los guiana; esto es, requiere de una voluntad mayor a ellos para que exista orden en este "...conjunto de relaciones de convivencia que se dan entre los humanos, en virtud de los cuales el hombre realiza su existencia individual encaminada a un fin". (109)

Por ello que resulta imprescindible la existencia de dicho órgano de coordinación que se da con el ejercicio de la autoidad. Ya lo señalaba Santo Tomás de Aquino, al decir que: " Si natural es al hombre vivir en sociedad, es necesario que haya entre ellos quien rija la multitud; pues que habiendo muchos hombres reunidos y haciendo cada cual lo que bien le parece la multitud se disolvería, si alguien no cuidara del bien común". (110)

La conducta del individuo en una sociedad se ve regida por

(109) GIZMAN VALDIVIA, Isaac. "EL CONOCIMIENTO DE LO SOCIAL" 5a.Ed. Jus México 1983. p. 21

(110) Ibidem p. 200

normas de carácter moral, religioso, jurídico, etcétera y para la aplicación de las mismas se crean instituciones. El Ministerio Público es una de las múltiples instituciones (órgano constitucional fundamental del poder soberano en la sociedad mexicana) que aplica normas jurídicas para regular la conducta externa del hombre, de los humanos que viven en íntima relación con otros, o sea en sociedad; con el fin de resolver de antemano y por medios pacíficos los conflictos que pueden surgir entre los componentes de una colectividad. Es decir, surge "... la necesidad de conservar al grupo, la necesidad de la seguridad y la tranquilidad que existe para la estabilización social". (111)

Ya que la "... acción de la autoridad (El Ministerio Público) fundada en ordenamientos considerados como legítimos (la norma máxima)... descansa en la creencia de la llamada por esas ordenaciones estatuidas y los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad..." (112).

Por ello el Ministerio Público, juega un papel muy importante " Debe ser una institución de buena fe pues la sociedad tiene tanto interés en el castigo de los responsables de los delitos como en el respeto a los derechos y de las garantías

(111) SENIOR F., Alberto. Ob. Cit. p. 101.

(112) RECASENS SOCIES, Luis. "TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGÍA" 3a. Ed. Editorial Porrúa México 1977 p. 232.

de los individuos que componen el conglomerado de manera que las funciones del Ministerio Público deben mantenerse equilibradamente dentro de esos dos extremos, consecuentemente ese Ministerio no debe desempeñar el papel de un inquisidor, ni constituirse en una amenaza pública o de los pensadores".(113) Para lograrlo deben apearse estrictamente a la ley, deberá realizar el ejercicio de sus funciones, despojándose hasta donde pueda, de los intereses subjetivos que le puedan surgir; dejando de conocer los asuntos en que tenga un interés personal.

El Ministerio Público instituido en la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como autoridad persigue fines eminentemente sociales, ya que al indagar la verdad histórica consigue la relación humana coordinada y orientada a resolver pacíficamente los conflictos que emanan de ésta. y cuando actúa como Representante Social o de el Gobierno Federal, participando en procedimientos civiles o de amparo respectivamente, su fin se hace más social, ya que directamente efectúa, en beneficio del bien común y la estabilidad social.

Y más social es su participación como Institución que representa a la sociedad, lo que más tarde analizaremos, en el presente ensayo.

(113) CATRO, Juventino V. Ob. Cit. p. 15

4.2. TRASCENDENCIA SOCIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO AUTORIDAD

Toda autoridad por ser pilares de cualquier grupo humano, generan consecuencias para los individuos que los forman, resultando algunas de ellas positivas para el desarrollo social, y otras negativas para el mismo.

POSITIVAS:

El Ministerio Público como Institución genera la simplificación de la conducta social del individuo; puesto que al ciudadano no le corresponde incitar al órgano jurisdiccional para la aplicación de una sanción a conductas delictivas, es decir no inventa la manera de hacer las cosas, simplemente se apeg a las normas que esta Institución establece. Ya que el Ministerio Público tiene la obligación de orientar a los individuos cuando exista la probable comisión de un delito.

El Ministerio Público es una Institución coordinadora y estabilizadora de la cultura. Controla la conducta humana generando un orden generalmente aceptado en la sociedad, pro del interés común. Todo lo que está condicionado por este interés común produce entre la sociedad un apoyo mutuo. "Y hacer ver el perjuicio que ocasiona toda contienda cuando es esencial afirmarse y defenderse; de ahí la necesidad de la disciplina, es decir, la evitación de conflictos por la afirmación del orden." (114)

(114) ZAFRONI EUGENIO, Raúl "SOCIOLOGÍA PROCESAL PENAL" Boletín J. Médico. 1968 p. 13.

NEGATIVAS:

El Ministerio Público debe desarrollarse al mismo ritmo que la sociedad, pues de lo contrario, el conservarse por largo tiempo igual, genera la estabilización de la conducta y crea vicios. Su esencia no debe cambiar, pero las formas de atender sus funciones no deben resistirse a la evolución.

Una actitud no fundada y motivada, por parte de la persona física a quien se le delega la gran investidura de Ministerio Público, puede afectar y frustrar la personalidad del individuo receptor de esa actitud, ya que en la sociedad actual se tiende frecuentemente a estereotipar las conductas y colocar etiquetas que no son representativas de la realidad, y si no existen los requisitos mínimos para practicar alguna diligencia, o más aún si no hay elementos suficientes para determinar la probable responsabilidad, el Ministerio Público debe abstenerse de actuar, ya que cualquier persona que se encuentra involucrada en hechos delictivos, se le considera como un ser desadaptado al sistema social, un extraño señalado por todos, ya que se considera un criminal.

Al Ministerio Público como Institución también le corresponde la prevención de las conductas delictivas y actualmente una de las medidas de prevención más atendida es la de evitar que las personas se coloquen en el papel de víctimas, responsabilizándose más de sus actos y estar alerta para evitar delitos que les atañen, ya que las Instituciones, tienden a crear un ambiente de confianza en la sociedad delegándole los entes

que la forman, toda la responsabilidad de la conducta que simplifican.

Es una Institución, como la mayoría de las fundamentales en nuestra sociedad, que sirve de control a la conducta humana, es decir, forma un órgano de presión o coerción social; comprende "...un conjunto de normas colectivas así como de autoridades y poderes sociales que a diferentes maneras regulan la conducta humana en sus aspectos exteriores". (115)

En la esfera de lo jurídico la norma cuenta con rígidos controles sociales, como son las autoridades, mismas que no deben tolerar ninguna rebeldía e incumplimiento, y las autoridades que primordialmente se apegan a esta tarea son las judiciales y el Ministerio Público, consecuencia obviamente positiva, pero que en la práctica ha generado mucha prepotencia y abuso de autoridad que es negativo para la sociedad.

En el mismo orden de ideas en el libro "Principios de Sociología" de Ferdinand Tonnies, se establece: "El sentimiento o consecuencia de la comunidad puede verse reforzado y representado por la maquinaria de la administración de la justicia penal y por el ritual procesal imperante..." (116) y el Ministerio Público propicia dicha administración de justicia, es decir, ayuda a que la sociedad cree tal sentimiento.

(115) RECASENS SOCIES, Luis. Ob. Cit. p. 225.

(116) TONNIES FERDINAND. "PRINCIPIOS DE SOCIOLOGIA" Fondo de C.E. México 1946 p. 248.

Estas consecuencias son difíciles de comprender, debido a que las relaciones humanas no se ofrecen a los sentidos en una forma tangible; haciendo de lo social un fenómeno vital, humano y en constante cambio.

4.3. TRASCENDENCIAS SOCIALES DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO REPRESENTANTE SOCIAL.

En el transcurso de la presente tesis, ha quedado establecida la doble representación que ejerce la entidad jurídica que hoy nos ocupa; ya que por una parte el Ministerio Público es representativo del Estado y dependiente del Poder Ejecutivo y por otra parte se le considera como "órgano desinteresado y desapasionado que representa los intereses más altos de la sociedad". (117)

La relación con el Estado y por ende su representación, es fácil de comprender, ya que en su calidad de autoridad, el Ministerio Público actúa por la función que le es delegada del mismo Poder Ejecutivo. Pero en el caso de la representación social, resulta difícil entender la interrelación de ambas entidades, por lo que es necesario ahondar un poco más sobre tal cuestión.

En todo procedimiento, quienes intervienen son partes importantes en el mecanismo delicadísimo de la administración de

(117) CASIRO, Justino V. Ob. Cit. p. 29.

de justicia. La facultad de realizar actos procesales, no siempre pueden ejercitarse personalmente pues existen limitaciones, por lo que se requiere una capacidad especial y con ésta cuenta el Ministerio Público, quien aparece cada día en el campo del procedimiento civil, en el que tiene un llamado de intervención, como titular de la acción oficial, en cuantos casos se efectúe una acción que afecte el interés público.

El Ministerio Público es una Institución que puede generar la administración de justicia, pero en la legislación se le atribuyen a veces, actividades que pueden ser consideradas como administrativas. Esta figura del proceso, no obstante su importancia, no se ha estudiado con la atención debida, pero se le considera como función "El oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en el interés público, y determinar acerca del modo de ejecutarla". (118) Según Chiovenda "personifica el interés público en el ejercicio de la jurisdicción, no es por tanto, en sí mismo, un órgano jurisdiccional, puesto que si bien es funcionario del orden judicial, en realidad está investido de una función administrativa; y en este sentido dice la ley que el Ministerio Público es el representante del Poder Ejecutivo acerca de

(118) DE PINA VIRA, Rafael y CASTILLO LARRÍNAGA, José. "DESECCIO PROCESAL CIVIL". 19 Ed. - Porrúa. México. 1990 p.126.

la autoridad judicial y propone que el Ministerio Público conservado como cuerpo independiente, distinto de la magistratura que juzga, pero sustraído a la dependencia del Poder Ejecutivo, ya que es como se dice, el representante de la ley con lo cual quiere decir el órgano del interés en la actuación de la ley". (119)

La función administrativa de que está investido el Ministerio Público debe considerarse como un obstáculo serio que ha encontrado la doctrina procesal para definir a esta Institución y determinar su sentido y su propia finalidad como órgano judicial.

El Ministerio Público debe ser considerado como representante nato de la ley según Felipe Sánchez Román en una Circular como Fiscal Supremo del Tribunal en España, expedida en el año de 1988. Dentro de esta concepción se le toma como parte, como figura que actúa, tanto en procedimiento civil como en penal, encaminados a un fin, consistiendo su acción en poner a alguien en contacto con el litigio. Su motivo de actuación más que de interés "parte" es por deber según lo señala Carnedutti.

El Ministerio Público tiene una misión esencial que cumplir: Velar porque la ley sea generalmente respetada. Esta función es autónoma. Sea cualquiera la organización que se de al

Ministerio Público su función no cambia de naturaleza. El interés social que demanda la exigencia de la sumisión de todos - autoridades y particulares - al Derecho, tienen su garantía más firme en el Ministerio Público, en dicha función ninguna otra autoridad puede intervenir.

Se puede decir que el titular de la Averiguación Previa al ejercitar la función específica concebida en el artículo 21 - de la Carta Magna deberá realizarla en el ámbito penal y Civil custodiando en calidad de representante social, los intereses que procuren el bien común. Captando, investigando y actuando conforme a la ley en todas aquellas conductas de acción u omisión encuadradas en alguna descripción legislativa y que sean sancionadas por la ley, aportando a la convivencia humana la seguridad de contar con alguna figura que vela por la estabilidad y la paz social.

Por lo que la trascendencia más importante del Ministerio Público dentro de la sociedad, es precisamente la custodia de sus intereses, como órgano desinteresado y siempre en pro del bien común.

4.4. TRASCENDENCIA CULTURAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

El hombre se distingue de los demás seres del planeta por estar provisto de elementos psicológicos que le permiten la construcción, el mantenimiento y la transmisión de la conducta cultural. Por eso se ha dicho "que el hombre es un símbolo y se mueve en un bosque de símbolos. Hay una relación directa

entre las necesidades y la inteligencia, la primera es el estímulo para la integración de la sociedad, y la segunda constituye la cultura". (120)

La cultura se recibe por el individuo a través del proceso de socialización absorbiéndola del medio ambiente, en este sentido, el individuo se apropia de valores vigentes en la conducta que observa la sociedad o el grupo a que pertenece de manera simple "La cultura es a la sociedad lo que la conducta es al individuo". (121)

El elemento básico de la cultura es el modelo que unifica a la conducta social. Tal modelo resulta de la fusión de los diferentes roles sociales; realidades que integran las instituciones que existen en toda sociedad, por ello la cultura es: "La configuración total de las instituciones que comparten las personas de una sociedad determinada". (122)

"La cultura del hombre le sirve a éste de tres modos: adapta al hombre como especie biológica al medio ambiente...; asegura la unidad y supervivencia del grupo social". (123)

En este orden de ideas, las consecuencias culturales de la Institución del Ministerio Público como autoridad, consisten en el apego a la tendencia mundial de evitar la justicia por

(120) SERRA ROJAS, Andrés. "CIENCIA POLÍTICA" 7a. Ed. Editorial Porrúa México 1983 p. 46.

(121) AMELIA SERRANO M. "SOCIOLOGÍA GENERAL" Editorial Mc. Graw Hill México 1985. p. 46.

(122) SERRA ROJAS, Andrés. Ob. Cit. p. 44.

(123) *Ibidem*.

propia mano, por lo que cada elemento que integra a dicha Institución debe aportar con inteligencia, la actualización de instrumentos para combatir la delincuencia, reforzar la lucha contra la impunidad, implementar sistemas para la prevención del delito, ampliar los canales de acceso o disposiciones de la ciudadanía para la recepción, atención de quejas, simplificando los trámites y procedimientos a efecto de fortalecer la función social de la Institución que compone. Estas expresiones de cultura son las que constituyen el Derecho, en tanto que la vida se desenvuelve en una variedad infinita de manifestaciones dominadas por un sentido jurídico; desde que la misma vida se inicia se nos presentan grupos humanos vinculados políticamente en formas muy elementales, en las que la presencia del Derecho es inevitable, desde las formas más primitivas hasta llegar al Estado Moderno, que es la culminación Institucional del Derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Ministerio Público es una Institución Jurídica que alcanzó su máxima plenitud en México a través de la Constitución Política de 1917, que contiene la innovación del artículo 21 en donde se le otorga la facultad exclusiva como AUTORIDAD de investigar, perseguir y ejercitar Acción Penal ante el Organismo Jurisdiccional y en contra del probable responsable de una conducta delictiva. Auxiliándose de la policía judicial.

SEGUNDA: Al cumplir con su función primordial de órgano persecutor, el Ministerio Público cuenta con un poder - deber ya que por un lado tiene potestad como AUTORIDAD al depender del Ejecutivo Federal, y por otro tiene el deber de representar a la sociedad, al procurar la debida administración de justicia. De ahí que se le encuentra adscrito no solo a Juzgados Penales sino a Civiles y Familiares.

TERCERA: El Ministerio Público tiene naturaleza jurídica de AUTORIDAD administrativa, ya que depende del Poder Ejecutivo y toma decisiones que deberán ser ejecutadas por la Autoridad Judicial, quien está posibilitada de ejercer la Pretensión Punitiva Estatal, en el Proceso en donde el Ministerio Público actúa como parte.

CUARTA: El Ministerio Público como órgano de AUTORIDAD por parte del Estado emite determinaciones en cada uno de los hechos, que a través de los requisitos de procedibilidad son puestos de su conocimiento; dichas determinaciones son: El Ejercicio de la Acción Penal, que procede cuando se reunieron los elementos indispensables para acreditar A) El cuerpo del delito y B) La presunta responsabilidad. El No Ejercicio de la Acción Penal, esta determinación la adopta cuando no es posible acreditar los extremos antes señalados; también es conocido como archivo definitivo. Existe también un archivo - provisional que puede denominarse RESERVA o ARCHIVO CONDICIONADO, según su propia naturaleza. Ninguna de estas de terminaciones constituye cosa juzgada, ya que pueden ser revocables por motivos supervenientes de obtenerse alguna prueba que los desvirtúe. Tampoco crea derecho para las partes ya que son solo medidas internas de la propia Institución.

QUINTA: Contra las determinaciones del Ministerio Público no procede el Juicio de Garantías, ya que de concederse el Amparo éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable, en el caso de desistirse de la Acción Penal a ejercitarla y al contrario, lo que equivaldría a dejar en manos de los máximos Tribunales de la Federación la investigación, prosecución y ejercicio de la Acción Penal contrariando el mandato Constitucional. Por otro lado el ejercitar o no la

Acción Penal no es un derecho de ningún gobernado, y por lo tanto no hay Garantía Individual vulnerada por ninguna autoridad.

SEXTA: En función de su autoridad debe el Ministerio Público observar el Derecho Positivo Mexicano a efecto de fundar y motivar todas sus decisiones, apegándose a las formalidades del procedimiento, atendiendo a los principios de oficiosidad, legalidad, oralidad, publicidad, etcétera. Evitando lastimar los derechos de los gobernados (Garantías Individuales, establecidas en la parte dogmática de nuestra Carta Magna) así como los derechos sociales de todo ciudadano. Iniciando su actividad únicamente cuando exista alguno de los requisitos de procedibilidad.

SEPTIMA: El Ministerio Público se organiza como Institución por medio de la Procuraduría General de la República que atiende sus funciones en materia Federal, y por las Procuradurías Estatales en materia Común; en el Distrito Federal se denomina Procuraduría General de Justicia. El Ministerio Público se rige tanto por la Carta Magna (artículo 21, así como 102 y 73 fracción VI base sexta, en el fuero federal y común respectivamente) que señala que los titulares de dichas Instituciones serán nombrados y removidos por el Presidente de la República lo que ratifican las leyes Orgánicas correspondientes. El Ministerio Público Federal

cuenta con atribuciones específicas contenidas en el artículo 102 Constitucional en donde se establece que será asesor del Gobierno Federal, representante de la Federación, atender en los casos de Cónsules y Diplomáticos así como intervenir en el Juicio de Amparo.

OCTAVA: El servicio que emite la Institución que organiza el Ministerio Público parte de dos unidades jurídico administrativas, básicas a saber las Agencias y las Mesas Investigadoras, ya que son el filtro de las denuncias, acusaciones o querrelas que dan origen a las Averiguaciones Previas, que inician el Procedimiento Penal.

NOVENA: El conjunto de relaciones de convivencia que se dan entre los humanos que se conocen como "sociedad", requieren de una dirección o árbitro que las guíe, por ello resulta necesaria la existencia de órganos de coordinación llamados **AUTORIDADES**, que son personas físicas revestidas de poder delegado por los órganos que componen el Supremo Poder. El Ministerio Público en su carácter de **AUTORIDAD** es un órgano de control para dichas relaciones de convivencia humana, visto desde un ámbito social.

DECIMA: El Ministerio Público tiene la función expresa de ser **REPRESENTANTE SOCIAL** repercutiendo la misma en juicios de

orden familiar y siempre a fin de preservar el interés social sin detrimento. Por lo que su actuar genera trascendencias de índole social y cultural al practicar la función persecutoria. Por lo que se requiere de la persona física que ostenta dicho cargo, ser en principio Licenciado en Derecho, que tenga como principio rector el estricto apego a las leyes. No debe tomar tal cargo como la única alternativa para su desarrollo profesional, ya que su licenciatura le permite emprender en diversos ámbitos y debe tener siempre presente que un cargo público puede durar horas o años, por ello jamás debe olvidar su actualización y el constante estudio y prepararse día a día para poder desempeñar la misma. Evitando a toda costa las prepotencias y arbitrariedades y basar su actuación siempre - en el sistema legal establecido que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de dicha institución sin apartarse nunca de la naturaleza de su función.

DECIMA PRIMERA: En el Derecho Positivo Mexicano, el procedimiento penal se inicia con la Averiguación Previa, inspirado en forma absoluta en los principios de seguridad y legalidad jurídica que consagra la Constitución Política que nos rige. Por lo cual el ejercitar Acción Penal es una función exclusiva del Ministerio Público, actúa como Institución Jurídica de buena fé y como Representante Social que persigue el interés de ésta, ya que es la más interesada en que se aplique sanción y se castigue al respon-

sable así como en que no se aplique sanción a quien no lo --
merece, a efecto de llevar en mejores términos la convivencia
entre los individuos que conforman el entorno social.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "TEORÍA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Textos Editoriales UNAM. MEXICO 1975.
- 2.- AGUILAR Y MORA, José. "EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL EN NUESTRO REGIMEN" Editorial Pulis. México 1942.
- 3.- AMAYA SERRANO M. "SOCIOLOGÍA GENERAL" Editorial Mc.Graw Hill. México 1985
- 4.- ARJILLA BAS, Fernando. "EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MEXICO". Editores Mexicanos Unidos. México. 1979
- 5.- CASTRO, Juventino V. "EL MINISTERIO PÚBLICO EN MEXICO" 2a Ed. Editorial Porrúa S.A. México 1989.
- 6.- COLAN SANCHEZ, Guillermo. "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES" Editorial Porrúa S.A. México 1991.
- 7.- DE PINA VARA, Rafael y CASTILLO LABRANAGA, José. "DERECHO PROCESAL CIVIL" 19aed. Editorial Porrúa S.A. México. 1991.
- 8.- DIAZ DE LEON, Marco A. "TEORÍA DE LA ACCIÓN PENAL" 5a.Ed. Editorial -- Textos Universitarios S.A. México 1979.
- 9.- DILIGENCIAS BÁSICAS PARA EL MINISTERIO PÚBLICO. Editado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México 1990.
- 10.- FENECH, Miguel. "DERECHO PROCESAL PENAL" Tomo I Editorial Labor S.A. Barcelona Madrid. 1958
- 11.- FOX ZAMUDIO, Héctor. "FUNCION CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO" Anuario Jurídico Editorial UNAM. MEXICO 1978.
- 12.- FRAGA G., Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial Porrúa S.A. México 1988.
- 13.- FRANCO VILLA, José. "EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL". Editorial Porrúa S.A México 1985.
- 14.- FROHLAN, Eugenio. "ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL PENAL". Editorial Librería Bosch. Barcelona España 1934.
- 15.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "DERECHO PROCESAL PENAL". 5a.Ed. Editorial Porrúa S.A. MEXICO 1989.
- 16.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y ADATO DE IBARRA, Victoria. "PRONTUARIO DE PROCESO PENAL" Editorial Porrúa S.A. México 1986.
- 17.- GARCILLO GARMENDIA, Jorge. "EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS" EDITORIAL Noriega México. 1988.
- 18.- GUZMAN VALDIVIA, Isaac. "EL CONOCIMIENTO DE LO SOCIAL" 5a Ed. Editorial Jus. México 1983.
- 19.- HERNÁNDEZ SILVA, Pedro. Apuntes de Derecho Procesal. 1988.
- 20.- INFORME DE LA SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 3a Parte del Tribunal Colegiado México 1974.
- 21.- MANZINI Vicensu. "TRATADO DE DERECHO PROCESAL PENAL" Tomo I Editores Moderno Jurídicos Europeos. Buenos Aires 1951.
- 22.- MANUEL DE MINISTERIO PÚBLICO P.G.J.D.I. 1991.
- 23.- OSORIO Y NIETO, don August. "LA AV. PREVIA". Editorial Porrúa México 1992.
- 24.- PINEDA PÉREZ, Benjamín Arturo. "EL MINISTERIO PÚBLICO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA FEDERAL Y COMO INSTITUCIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL". Editorial Porrúa S.A. México 1992.
- 25.- RECASENS SOTCHES, Luis. "TRATADO GENERAL DE SOCIOLOGÍA" 2a. Ed. Editorial Porrúa S.A. México 1977.
- 26.- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA 84" Editada por la P.G.R. y la P.G.J.D.F. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. Enero a marzo 1984.

- 27.- *RIVERA SILVA, Manuel. "EL PROCEDIMIENTO PENAL". Editorial Porrúa. S.A. México 1984.*
- 28.- *R. PADILLA, José. "SINOPSIS DE AMPARO" 2a Ed. Editorial Cárdenas México 1983.*
- 29.- *SENATOR F., Alberto. "SOCIOLOGIA" 3a Ed. Editorial Francisco Méndez Oleo. México 1987.*
- 30.- *SERRA ROJAS, Andrés. "CIENCIA POLITICA" 7a. Ed. Editorial Porrúa México 1984*
- 31.- *TOWNES FERDINAND "PRINCIPIOS DE SOCIOLOGIA" Fondo de Cultura Económica México 1956.*
- 32.- *ZAFRONNI EUGENIO, Raúl. SOCIOLOGIA PROCESAL PENAL" 2a. Ed. Editorial Bolus J. México 1968.*

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- 1.- *BERNALDO DE QUIROZ, Constancio. "ENCICLOPEDIA JURIDICA ESPAÑOLA" Tomo XXV Editorial Seix Barcelona. 1910.*
- 2.- *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 20a Ed. Editorial Espasa Tomo 99. Madrid 1931.*
- 3.- *ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEGA. Toma XXXI Editorial Discrill. S.A. Buenos Aires 1923.*
- 4.- *PALOMIN DE MQUEL, Juan. "DICCIONARIO PARA JURISTAS" Editorial Mayo México 1981.*
- 5.- *PRIMER DICCIONARIO ETIMOLOGICO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tr. Raquel L. Editorial Alvarez Hernández. Madrid. 1988.*
- 6.- *RALLU DE PAU DE VIDA, Antonio. BREVE DICCIONARIO PORRUA DE LA LENGUA ESPAÑOLA" 17a Ed. Porrúa S.A. México 1982.*

LEGISLACION CONSULTADA.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada. Colección Popular Ciudad de México. Textos Jurídicos México. 1992.*
- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.*
- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL D.F.*
- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.*
- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.*
- REGlamento DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.*
- REGlamento DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.*