



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

A R A G O N

EL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO  
COMO ALTERNATIVA PARA LA  
PROCURACION DE JUSTICIA EN  
DELITOS DEL FUERO FEDERAL

T E S I S

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



ENEP  
ARAGON

San Juan de Aragón, Edo. de Méx. 1995



## **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.

Gracias a Dios por  
haberme concedido  
el don de vivir.

Con todo cariño y  
respeto a mi madre  
Flora Bautista, por  
la motivación y  
ayuda que me ha dado  
siempre.

Mi eterno agradecimiento,  
admiración y respeto a mi tío  
Juan Bautista<sup>†</sup>, por el apoyo y  
atención que me brindó durante  
mis etapas como estudiante, y  
en la realización de este  
trabajo.

El más sincero  
agradecimiento al Maestro  
Arturo Arriaga Flores,  
por su ayuda y dirección  
prestadas, sin las cuales  
no hubiera sido posible  
la elaboración de la  
presente tesis.

Gracias al Sr. Sabino  
Franco por el apoyo que  
siempre me ha dado.

Mi más sincero agradecimiento  
a Angélica María Fernández  
por todo el apoyo que me ha  
brindado.

Muchas gracias a los Sres. Lic.  
Alfredo Barrera, Sergio Hernán-  
dez<sup>+</sup>, Ricardo Hájera Herrera y  
Roberto Hernández Martínez, por  
que con su ayuda hicieron posi-  
ble la realización del presente  
trabajo.

Gracias a toda mi familia  
por la ayuda brindada.

## I N D I C E

INTRODUCCION.....	I
CAPITULO 1 ASPECTOS GENERALES	
A. Antecedentes Mundiales del Ministerio Público.....	1
B. Referencia histórica a la Institución del Ministerio Público en México.....	7
C. Situación actual del Ministerio Público en la Averiguación Previa a la luz de la Reforma Procesal Penal de 1994.....	15
CAPITULO II EL MINISTERIO PÚBLICO EN MEXICO	
A. Concepto del Ministerio Público.....	25
B. La figura del Ministerio Público en la Constitución de 1917.....	28
C. El Ministerio Público actual.....	47
C. a Marco Jurídico.....	47
C. b El Ejercicio de la Acción Penal.....	58
C. b. 1 Principios que rigen la acción penal.....	67
C. b. 2 Características de la acción penal.....	68
C. b. 3 Fases de la acción penal.....	71
CAPITULO III LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO	
A. La Problemática de la Procuración de Justicia.....	73
B. La Justicia y los Derechos Humanos en el Plan Nacional de Desarrollo.....	76

C. La Procuración de Justicia de 1988 a 1992.....	82
---	----

**CAPITULO IV ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO  
FEDERAL**

A. Análisis de las funciones de la Procuraduría General de la República en los delitos de su competencia....	89
B. Organización Institucional del Ministerio Público Federal .....	94
C. Procedimiento de capacitación y evaluación al Ministerio Público Federal.....	97
D. Ayuda y atención psicológica en la actuación del Ministerio Público Federal.....	101
E. Creación de las Agencias del Ministerio Público Federal Especializado en Delitos de su competencia.....	102
Conclusiones.....	112
Bibliografía.....	115

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

La Seguridad Pública es uno de los aspectos más relevantes dentro de cualquier tipo de sociedad, pues implica que cada uno de sus integrantes estén en posibilidad de gozar y disfrutar de los beneficios derivados de la vigencia y aplicación del Derecho. Es además una de las prioridades esenciales y fundamentales del Estado.

En este contexto, la función pública en materia de Procuración de Justicia Penal con miras a los próximos años, no es una tarea que pueda llevarse a cabo con imprecisiones e incertidumbres. La creciente complejidad social demanda estrategias claras y congruentes que permitan al mismo tiempo resolver las contengencias e ir conformando una tecnología derivada de proyectos más amplios que atiendan los problemas en materia de seguridad.

Acercar la autoridad a la ciudadanía es otro factor igualmente importante, porque no es lo mismo ser atendido en el lugar donde se originan los hechos, que recurrir a una instancia en la que la demanda del ciudadano se diluye entre otras muchas que quizá presenten mayor urgencia. Por ello, la especialización contribuye a que las tareas de investigación criminalística puedan ser atendidas con eficiencia y prontitud en los problemas que se presenten, obteniendo una mejor coordinación y colaboración de todas las tareas administrativas de la Procuraduría General de la República, relacionadas con el crimen organizado, por lo que repercutirá en mayores posibilidades de éxito para el esclarecimiento de los hechos delictivos.

La propuesta de la creación de "El Ministerio Público Especializado como Alternativa para la Procuración de Justicia en Delitos del Fuero Federal", será como una respuesta estructural ante los reclamos de la sociedad, la Dirección General del



Ministerio Público Especializado como una unidad administrativa que permitirá, con los avances de la ciencia y de la técnica, enfrentar oportuna y eficazmente, los delitos cometidos por grupos organizados que atenten y lesionen la Seguridad Pública.

De la creación de esta nueva unidad operativa de la Procuraduría Federal, se esperarán resultados sobresaliente. El primero de ellos, será que se produzca hacia el interior de la Institución un efecto multiplicador con el deseo de que el personal sustantivo que muestre una verdadera vocación de servicio pueda sumarse a esta nueva etapa, mediante la capacitación que les permita superarse como personas y como servidores públicos; el segundo, hacia el exterior, es que la sociedad cuente con un persecutor de los delitos en forma eficiente y confiable en el ejercicio de su función y en el respeto a la dignidad humana.

El Ministerio Público Especializado en Delitos del Fuero Federal, surgirá hoy ante la evidente necesidad de modificar los sistemas de investigación, cuya metodología no ha variado en lo sustancial durante los últimos años. Su progreso y permanencia resultan inevitables, pero es necesario programar su crecimiento sin incurrir en apresuramientos nocivos; de ahí que habrá que ir sustituyendo aquellos esquemas tradicionales que vayan siendo rebasados por la propia realidad y con los tiempos marcados por la dinámica social.

## C A P I T U L O I

### A S P E C T O S G E N E R A L E S

#### A. ANTECEDENTES MUNDIALES DEL MINISTERIO PUBLICO

Para el entendimiento de la figura jurídica del Ministerio Público en México, se hace indispensable saber a nivel mundial como se reguló esa Institución, por lo que se estudiarán los antecedentes más representativos mundialmente.

Al efecto iniciaremos con los antecedentes en ITALIA, a este respecto Juan José González Bustamante nos señala: "En la Edad Media, hubo en este país al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se les encomendó el descubrimiento de los delitos y a quienes se les conoció con el nombre de sindici, cónsules, *locorum villorum* o simplemente ministeriales, que no eran propiamente promotores fiscales, sino que hacían el papel de denunciantes.

El artículo 107 de la Constitución Política de Italia, precisa que el Ministerio Fiscal gozará de las garantías establecidas por las normas de la administración judicial, y que la Ley asegurará la independencia de los jueces de las jurisdicciones espaciales, del Ministerio Fiscal acerca de ellos y de las personas extrañas que participen en la administración de justicia.

Asimismo se menciona que la autoridad judicial dependerá directamente de la policía judicial y finalmente establece que el Ministerio Fiscal estará obligado a ejercer la acción penal, por lo que puede aducirse que el Ministerio Público en Italia no se rige a base del principio de oportunidad en el ejercicio de dicha acción, sino que se rige por el principio de legalidad" (1).

(1). González Bustamante, Juan José. "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano" 8a. Edición Porrúa, México 1985, p. 11

En Europa el Ministerio Público Francés, ha tenido gran influencia, ya que la mayoría de países del viejo continente han adoptado el sistema francés, es decir, que aquí el Ministerio Público interviene en todo el proceso penal, como sucede en TURQUIA, BULGARIA, CHECOSLOVAQUIA, GRECIA, PORTUGAL Y RUMANIA; el mismo González Bustamante, respecto de éstos nos dice: "El Ministerio Público está copiado del sistema francés y sus miembros se consideran representantes del Poder Ejecutivo ante la autoridad judicial; intervienen en todas las fases del procedimiento hasta la ejecución de sentencia. Se reconoce a la parte lesionada el derecho de promover la acción penal" (2), esto es, que aunque existe el Ministerio Público como representante social, si la víctima del delito decide no ejercitar la acción penal, el delito quedará impune.

CHINA: "Los funcionarios del Ministerio Público dependen del Ministerio de Justicia y los puestos se obtienen por oposición. Rigen los principios del sistema francés y la policía judicial es el órgano auxiliar del Ministerio Público, en la investigación de los delitos" (3).

Algunos juristas afirman que la cuna del Ministerio Público es en GRECIA, aunque cabe mencionar que antiguamente en este país no se le denominaba Ministerio Público, sino que se le conocía como 'Arconte', y era éste quien representaba a las víctimas u ofendidos del delito; al respecto Colín Sánchez nos comenta: "Se dice que el antecedente más remoto del Ministerio Público está en las instituciones del Derecho Griego, especialmente en el 'Arconte', magistrado que en representación del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos, intervenía en los juicios; sin embargo, tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto no son suficientes

(2).- *Ibidem* p. 62

(3).- *Ibidem* p. 63

para emitir un juicio preciso" (4).

A pesar del alto grado de desenvolvimiento jurídico a que llegaron, tanto los romanos como los griegos, la institución del Ministerio Público era desconocida para estos pueblos, quizá porque, como ya se indicó anteriormente la persecución de los delitos estaba a cargo de la víctima y de sus familiares.

Aquí como en el país anterior, tampoco se le denominaba Ministerio Público, ya que aquí eran los llamados 'Jurídicos Questiones', quienes tenían una actividad similar a la del representante social; el César nombraba un Procurador quien era su representante; a este efecto Colín Sánchez, nos dice que en ROMA: "Se dice también que en los funcionarios llamados 'jurídicos cuestiones' de las Doce Tablas, existía una actividad semejante a la del Ministerio Público, porque estos funcionarios tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos, pero esta apreciación no es del todo exacta, sus atribuciones características eran netamente jurisdiccionales.

El Procurador del César, de que habla el Digesto del Libro Primero, Título 19, se ha considerado como antecedente de la institución, debido a que dicho procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos, para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados" (5). En las postrimerías del Imperio Romano se instituyeron funcionarios cuya actividad estaba relacionada con la justicia penal (Curiosi, Stationari o Irenarcas). Estos eran autoridades dependientes directamente del Pretor y sus funciones estaban circunscritas al aspecto policíaco.

JAPON: "El Ministerio Público constituye un cuerpo distinto e

(4).- Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". 12a. Edición, Porrúa México 1990, p. 89

(5).- Idem p. 89

independiente de la Magistratura Judicial. Se ha adoptado el sistema francés y los puestos se obtienen como en China, por medio de oposición" (6).

En FRANCIA, es la real cuna del Ministerio Público, afirman la mayoría de los juristas; y en efecto, es creíble tal afirmación, toda vez que es el primer país que instituye al representante social, así como también es el país que le otorga básicamente sus funciones como son principalmente la de perseguir los delitos, hacer efectivas las multas y confiscaciones; cabe mencionar que debido a ello la mayoría de países han adoptado el sistema francés; a este efecto Colín Sánchez, dice que: "Quienes consideraban al Ministerio Público como una Institución de origen francés, fundamentan su afirmación en la Ordenanza de 23 de marzo de 1302, en la que se instituyeron las atribuciones del antiguo procurador abogado del Rey como una Magistratura encargada de los negocios judiciales de la Corona, ya que con anterioridad únicamente actuaban en forma particular en lo concerniente a los negocios del monarca.

Debido a que en esa época la acusación por parte del ofendido o de sus familiares decayó en forma notable, surgió un procedimiento de oficio o por pesquisa que dió margen al establecimiento del Ministerio Público, aunque con funciones limitadas, siendo la principal perseguir los delitos, hacer efectivas las multas y confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena.

Posteriormente cuando el procedimiento de oficio estaba a punto de alcanzar institucionalidad, surgió una reacción en su contra, aunque con resultados poco favorables. Más tarde a mediados del siglo XIV, el Ministerio Público interviene en forma abierta en los juicios del orden penal; sus funciones se precisan en forma más clara durante la época napoleónica, llegándose

(6).- González Bustamante, Juan José. op. cit. supra nota 1, p. 63

*Inclusive a la conclusión de que dependiera del Poder Ejecutivo por considerarse representante directo del interés social en la persecución de los delitos.*

*A partir de ese momento, principió a funcionar dentro de la magistratura, dividiéndose, para el ejercicio de sus funciones en secciones llamadas 'parquets', cada una formando parte de un tribunal francés" (7). Los parquets tenían un procurador y varios auxiliares sustitutos en los tribunales de justicia o sustitutos generales o abogados generales en los tribunales de apelación.*

**ARGENTINA, BRASIL, PERU, CHILE, ECUADOR, COLOMBIA, PARAGUAY, CUBA Y PUERTO RICO.**- "En estos países, el Ministerio Público está organizado como en el sistema francés y depende del Poder Ejecutivo sea federal o local. Sus funcionarios son inamovibles; están por tiempo indeterminado, con excepción de los supeditados jerárquicamente al Procurador General que tienen una duración de cuatro años, período que puede ser prorrogable" (8); aquí encontramos gran similitud con el representante social en México, ya que tiene las mismas características, con la diferencia de que aquí los que dependen directamente del Procurador no tienen período de estadía, pero no hay que perder de vista que cuando hay cambios en los funcionarios políticos, algunos Ministerio Públicos establecidos en puestos claves, tienen que renunciar.

El sistema del Ministerio Público francés, siguió predominando entre los países europeos, y ESPAÑA no fué la excepción, ya que también adoptó dicho sistema con la diferencia de que ahí es denominado Ministerio Fiscal, el cual tiene las mismas funciones que el francés, ya que "los lineamientos generales del Ministerio Público francés fueron tomados por el derecho español moderno. Desde la época del 'Fuero Juzgo' había una magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando no hubiera un interesado que acusara al

(7).- Colln Sánchez, Guillermo. *op. cit. supra* nota 4, p.p. 89 y 90

(8).- González Bustamante, Juan José. *op. cit. supra* nota 1, p. 64

delincuente; este funcionario era un mandatario particular del Rey en cuya actuación representaba al Monarca.

En la Novísima Recopilación, Libro V, Título XVII, se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal. En las Ordenanzas de Medina (1489), se menciona a los fiscales; posteriormente, durante el reinado de Felipe II, se establecen dos fiscales; uno para estar en juicios civiles y otro en los criminales.

En un principio, se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, multas o toda pena de confiscación; más tarde, fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real.

Posteriormente el Procurador Fiscal formó parte de la 'Real Audiencia', interviniendo, fundamentalmente, a favor de las causas públicas y en aquellos negocios en los que tenía interés la Corona; protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real y también integraba el Tribunal de la Inquisición.

En este tribunal figuró con el nombre de Promotor Fiscal, llevando la voz acusatoria en los juicios; y para algunas funciones específicas del mismo, era el conducto entre éste y el Rey, a quien entrevistaba comunicándole las resoluciones que se dictaban" (9).

(9).- Colín Sánchez, Guillermo. op. cit. supra nota 4, p.p. 90 y 91

## B. Referencia Histórica a la Institución del Ministerio Público en México.

El Ministerio Público en México no nace por sí sólo, sino que tienen que concurrir una serie de elementos para la creación de ésta Institución, como acertadamente lo sostiene el Maestro Arturo Arriaga Flores, "Son tres los elementos que han concurrido para la formación del Ministerio Público en México:

- a). La Legislación Española;
- b). La Legislación Francesa, y
- c). La Constitución Mexicana de 1917" (10).

a). La Legislación Española: como ya se hizo notar anteriormente, en España al Representante Social no se le denomina Ministerio Público, sino que se le conoce con el nombre de Ministerio Fiscal; en este sentido Juan José González Bustamante, expresa lo siguiente: "El Ministerio Público nace con la Promotoría Fiscal que existió durante el Virreynato, ésta fué una herencia del Derecho Canónico, pero en sí la fiscalía fué conocida desde el Derecho Romano. La palabra Fisco, viene del latín 'fiscus', que significa cesta de mimbre, porque los romanos tenían la costumbre de guardar su dinero en cestos; pero especialmente fué designada esta palabra para representar el Tesoro del Príncipe y así distinguirlo del Tesoro Público que se llamaba erario, pero al crearse la promotoría en las jurisdicciones laicas, se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del Monarca y en defensa de sus intereses" (11).

b). La Legislación Francesa: Esta como segundo elemento de formación del Ministerio Público, influye enormemente en la creación de dicha Institución en nuestro país, el Maestro Arriaga

(10).- Arriaga Flores, Arturo. "Derecho Procedimental Penal Mexicano". Textos de Derecho ENEP-ARA GON, LXXVI, No. 5, México 1969, pp. 92 y 93

(11).- González Bustamante, Juan José. op. cit. supra nota 1, pp. 65 y 66



Flores, comenta lo siguiente: "La Legislación Francesa, la que a través de su Código de Instrucción Criminal influye en:

- A. La característica de Unidad del Ministerio Público;
- B. Irrecusabilidad del Procurador y de sus Agentes, y
- C. Organización y Jeraquización de la Policía Judicial" (12).

e), Y como tercer punto tenemos un conjunto de elementos propios genuinamente mexicanos. Esto por supuesto refiriéndonos al Ministerio Público que data de la Constitución Política de 1917. "Los Constituyentes de 1857, influenciados por las teorías individualistas, no quisieron establecer en México el Ministerio Público, reservando a los ciudadanos el ejercicio de la acción penal y dejaron subsistente la Promotoría Fiscal que abarca un gran período de nuestra historia en el siglo XIX y en los principios del siglo XX" (13).

Al respecto el Diputado Veracruzano Don José María Mata, sostuvo fagozamente, que "La sociedad es para el individuo y no el individuo para la sociedad", en ese entonces el Ministerio Público no tenía el monopolio del ejercicio de la acción penal, toda vez que el ofendido o víctima podía ir directamente ante el Juez Penal a ejercitarla al igual que el Ministerio Público, es decir, que los Constituyentes de ese entonces estaban en contra de quitarle al ciudadano ese derecho.

Toda vez que en el Tratado de Cordova se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusieran al Plan de Igualdad; esto mientras las Cortes Mexicanas formaban la Constitución Política del Estado, "En fecha 9 de octubre de 1812 se precisa que, la Audiencia de México tendrá dos fiscales con atribuciones de representar a la sociedad en los juicios criminales" (14), dicho Decreto sigue rigiendo en la vida Independiente de México.

(12).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 93

(13).- González Bustamante, Juan José. op. cit. supra nota 1, p. 66

(14).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 91

"En la Constitución de Apatzingán de Octubre de 1814 se tenía la existencia de dos fiscales letrados, uno para el ramo civil y el otro para lo criminal" (15). Asimismo en la Constitución de 1824 en su artículo 124 establece un Ministerio Fiscal en la Suprema Corte y le da el carácter de inamovible, y en su artículo 140 establece fiscales en los Tribunales de Circuito" (16), posteriormente en 1826 se hace necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales a las cárceles.

Prosiguiendo con el perfeccionamiento del Ministerio Fiscal (no hay que olvidar que aún no se le conocía con el nombre de Ministerio Público), se buscaba organizarlo de una mejor forma y es "El decreto de 20 de mayo de 1826 el que detalladamente nos habla del Ministerio Fiscal. La Ley de 22 de mayo de 1834 nos dice que debe haber un ministerio fiscal en cada juzgado de distrito, el cual deberá ser nombrado conforme a como es el de circuito y que tendrá las mismas funciones que éste último. Las siete Leyes de 1836 establecen el sistema centralista en México y la de 23 de mayo de 1837 establece un fiscal adscrito a la Suprema Corte, y dice que los Tribunales Superiores de los Departamentos, cada uno de ellos contará con un Ministerio Fiscal" (17).

Anteriormente los constituyentes para referirse al representante social, lo hacían como Ministerio Fiscal; la primera ocasión que se menciona al Ministerio Público en un texto constitucionalista, es "En la Constitución de 1857 donde se establece a la Suprema Corte con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, es la primera vez que se instituye la figura del procurador general, distinguiéndola de la del fiscal. La figura del Ministerio Público, aunque ya se conocía, no se mencionó en el texto aprobado. Al respecto decía el artículo 27 del proyecto de Constitución: 'a todo procedimiento del orden criminal, debe

(16).- V. Castro, Juvenio. "El Ministerio Público en México". 7a Edición, Porrúa, México 1990, -

p. 7

(17).- Idem p. 7

preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad" (18).

Preocupándose el Constituyente porque no se violara el procedimiento penal, esto para que el ofendido o víctima del delito no saliera perjudicado en sus derechos, en "la Ley de Jurados de 15 de junio de 1869 establece tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, que tienen la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, interviniendo en los procesos desde el auto de formal prisión" (19).

Aunque sí bien es cierto que el Ministerio Público había Institución dependiente del Ejecutivo, y necesitaba reformas tendientes a la mejor administración de la justicia, también lo es que necesitaba una organización para su mejor funcionamiento y dada esta circunstancia surge " la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México Independiente, se introduce en nuestro país en la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia (mejor conocida como Ley Lares), la cual fué dictada el 6 de diciembre de 1853 bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna. Dicha ley en su artículo 246 preceptúa las categorías del Ministerio Fiscal: promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los Tribunales y fiscal del Tribunal Supremo; asimismo los artículos 271 y 272 establecen que el procurador general ejerce su ministerio cerca de los tribunales, representando al gobierno, que dicho procurador será recibido en cualquier tribunal cuando así lo disponga el ministerio a que el negocio corresponda; dicho procurador ejerce autoridad sobre los promotores fiscales y les dará directamente todas las instrucciones que estime convenientes, relativas al desempeño de su ministerio" (20). La misma ley en su artículo 264 preceptuaba que corresponde al Ministerio Fiscal, velar por la

(18).- Herrera y Lasso, Manuel. "Estudios Constitucionales". Jus, México 1964, p. 145

(19).- González Bustamante, Juan José. op. cit. supra nota 1, p. 114

(20).- V. Castro, Juventino. op. cit. supra nota 16, pp. 8 y 9

observancia de las leyes, promover cuanto considere pertinente para la pronta administración de justicia, averiguar con interés las detenciones arbitrarias e intervenir en todos los asuntos que dispongan las leyes.

La ley de Jurados en materia criminal para el Distrito Federal expedida por Don Benito Juárez García en fecha 15 de junio de 1869, "crea tres procuradores que reciben por vez primera la denominación de representantes del Ministerio Público, cuerpo que no tenía unidad orgánica y que deberían fungir como parte acusadora independiente del ofendido" (21).

Dado que ya estaba instaurada la figura del Ministerio Público como una Institución dependiente del Ejecutivo, así como su organización, era necesario regular de la misma forma el procedimiento penal, por lo que el Constituyente dándose cuenta de tan importante aspecto, "el 15 de septiembre de 1880 se expide el primer Código de Procedimientos Penales, y en su artículo 28 ya se menciona al ministerio Público, definiéndolo como 'una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia' en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes" (22), es decir, que a partir de entonces los ciudadanos ya no estarían solos al momento de procesar al delincuente, sino que contarían con el apoyo del Ministerio Público, de quien es su obligación velar por los intereses de éstos.

"El segundo Código de Procedimientos Penales de 22 de mayo de 1894, mejora la institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el proceso. Lo establece con las características del Ministerio Público francés, como miembro de la policía judicial y como mero auxiliar de la administración de la justicia, ya que en el juicio actúa como parte acusadora" (23),

(21).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 95

(22).- Castillo Sozeranes, Miguel Angel. op. cit. supra nota 15, p. 221

(23).- Idem p. 222

es decir, sin disfrutar del monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que también en el juicio intervenían el ofendido y sus causahabientes, considerados como parte civil.

Toda vez que ya estaba regulado el procedimiento penal con los Códigos expedidos anteriormente, no se podía dejar que el Ministerio Público actuara a su libre arbitrio, por lo que "el 30 de 1891, se publicó un reglamento del Ministerio Público, pero no es sino hasta el 12 de septiembre de 1903, en que el General Porfirio Díaz, expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de justicia, sino como parte en el juicio interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. Se le establece como una institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia" (24). A partir de entonces se le concede al Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal, el cual hasta la fecha sigue conservando y que ha dado lugar a muy reñidos debates por parte de los juristas.

De la misma forma era necesario dejar en claro la competencia jurisdicción y atribuciones del Ministerio Público, así como también de igual forma establecer de quién va a depender directamente, por lo que "el 16 de diciembre de 1908, se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal; la cual establece que es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales y juzgados de circuito. Se establece que el Procurador general, así como los funcionarios del Ministerio Público dependían inmediata y directamente del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia" (25), es decir, que a partir de ese entonces es

(24).- V. Castro, Juventino. op. cit. supra nota 16, p. 9

(25).- Castillo Soberanes, Miguel Angel. op. cit. supra nota 15, p. 19

creada la Institución del Ministerio Público, como una institución independiente, ya que no depende del Juez, sino directamente del Ejecutivo, y será éste mismo quien nombre y remueva al personal de dicha institución.

Una vez creada la Constitución de 1917, era necesario crear un reglamento y Ley Orgánica del Ministerio Público que se ajustara a las disposiciones de dicha Constitución, así como establecer las atribuciones del Ministerio Público Federal y Ministerio Público del Fuero Común, y es por eso que "en el año de 1919 se expidieron las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal y del Distrito y Territorios Federales, primeras que se ajustan a las disposiciones de la Constitución en cita. Estas fueron la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1919, y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, publicada el 13 de septiembre de 1919. Aunque dichas leyes establecen al Ministerio Público como el único depositario de la acción penal, en la práctica siguió operando el mismo sistema con el que quiso terminar la Constitución de 1917. La erradicación del sistema a que se hace referencia se logra el 7 de octubre de 1929, fecha en que fué publicada la Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual da mayor importancia a la Institución del Ministerio Público y a su vez crea el departamento de Investigaciones con agentes adscritos a las Delegaciones. Al frente de dicha institución establece como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal; en lo federal se publica el día 31 de agosto de 1934 la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, la cual cita a la cabeza de la institución al Procurador General de la República" (26).

Tratando de perfeccionar aún más todavía las funciones del Ministerio Público del Fuero Común, ha habido una serie de innovaciones y reformas tanto a los reglamentos como a las Leyes

(26).- V. Castro, Juventino. op. cit. supra nota 16, p. 11

Orgánicas de la multicitada institución, al respecto el Maestro Juventino V. Castro, nos dice que "en lo local se han sucedido: La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1954; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1971, misma que entró en vigor en 1972; y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 15 de diciembre de 1977" (27).

Y en lo Federal: La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 constitucional, publicada el 13 de enero de 1942; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal reglamentaria del mismo artículo del ordenamiento legal invocado, de 26 de noviembre de 1955; y la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada el 30 de diciembre de 1974" (28). A partir de 1971 y 1974 en el Fuero Común y Fuero federal respectivamente, las Leyes ya no se refieren al Ministerio Público como institución persecutoria de los delitos, sino que se refieren a las Procuradurías que desempeñan funciones múltiples, una de las cuales es la persecución de los delitos.

"En 1983 por iniciativa presidencial se crea un reglamento interior para cada Procuraduría, en donde se precisan los órganos concretos de sus facultades y disposiciones, conteniendo regulaciones y menciones que es necesario tener en cuenta, lo cual se ve plasmado en el ámbito federal en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 15 de noviembre de 1983 publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre del mismo año, así como su reglamento de 26 de diciembre de 1988; y en el fuero común en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de 6 de noviembre de 1983, publicada el 12 de diciembre del mismo año y su reglamento publicado el 12 de enero de 1989" (29).

(27).- *Idem* p. 12

(28).- *Ibidem* p. 12

(29).- Castillo Soberanes, Miguel Argel. *op. cit. supra* nota 15, p. 24

**C.- Situación Actual del Ministerio Público en la Averiguación Previa a la Luz de La Reforma Procesal Penal de 1994.**

A partir del primero de febrero de 1994, fecha en que entraron en vigor las modificaciones a los Códigos de Procedimientos Penales, esto refiriéndonos al Código Federal y al del Distrito Federal, los mexicanos nos convertimos en los primeros beneficiarios de los trascendentes cambios de la Reforma Procesal Penal que con su modernización sentó las bases para garantizar y hacer efectivo el respeto a los derechos humanos de todos y cada uno de los habitantes de este país.

Esta nueva realidad del sistema nacional de justicia es el resultado de las demandas populares de terminar con los rezagos y reconocer las limitaciones o desviaciones en que se había incurrido hasta ahora en las averiguaciones y procedimientos penales. Las reformas significan de hecho un paso adelante en la actualización que la sociedad exige para reafirmar su fe en los valores imprescindibles de una vida digna que respete la libertad personal, igualdad, la justicia y la seguridad.

La reforma procesal penal que fué hecha para servir a los hombres y mejorar la vida misma de los mexicanos, contiene una serie de preceptos que se enmarcan en tres propósitos fundamentales:

1.- El fortalecimiento de la actuación del Ministerio Público para ajustarlo a su calidad de investigador de los delitos,

2.- La revitalización de los instrumentos para la defensa, definiéndose con precisión y por vez primera los requisitos indispensables para que una confesión tenga valor legal y se eviten las prácticas de la incomunicación de un acusado y,

3.- La modernización del procedimiento para hacerlo mas eficiente, oportuno, equilibrado, congruente y digno.

La voluntad generalizada de la Nación determinó el fortalecimiento del Ministerio Público durante la fase de la Averiguación Previa. El Ministerio Público tiene entre sus



funciones, la representación jurídica de la sociedad frente a los ilícitos penales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su artículo 21) le asigna la persecución de los delitos y, por tanto la solicitud de ordenes de aprehensión; la búsqueda y presentación de pruebas; la petición de la aplicación de penas. Para este efecto, la Carta Magna le asigna como auxiliar dependiente inmediato, a la policía judicial.

A lo largo del tiempo, por causas diversas, el Ministerio Público se apartó de la conducción de las investigaciones, dejando esta responsabilidad en la policía judicial y circunscribiéndose, básicamente a las tareas de gestión de procedimiento penal. Poco a poco se convirtió más en litigante y menos en investigador y con ello la policía judicial surgió como la gran autoridad, el brazo ejecutor, la realizadora por excelencia de la indagación, la intocable ante sus excesos, abusos y arbitrariedades, e incluso la integradora de la Averiguación Previa. Levantaba actas; coaccionaba física y moralmente las declaraciones de los inculpados, testigos o informantes; aseguraba y confiscaba indebidamente sin razón alguna, y hasta formulaba los partes informativos que constituían pseudoexpedientes que eran turnados al Ministerio Público para su formalización y consignación.

Fue así que la imagen del Ministerio Público se deformó perdiendo la capacidad de actuar bajo el mandato constitucional, lesionando gravemente el precepto 21 de nuestra Carta Magna, que es el que le confiere y otorga el carácter de encargado en jefe de la Averiguación Previa. El Ministerio Público, actúa bajo el principio de la buena fe que equivale a lo que es la imparcialidad del juez, es decir, que su obligación es la de investigar los delitos, pero no la de buscar culpables o inocentes.

En la Averiguación Previa, el Ministerio Público no es el adversario a vencer, pues sólo es un mero investigador de hechos y conductas penalmente relevantes, por lo que su actuar debe estar apegado a la buena fe, y a la no subordinación de

autoridades, que en las más de las ocasiones dan consignas por ciertos intereses espurios y mezquinos.

Sobresalen en la Reforma Procesal Penal -aprobada de manera nemine discrepante por todas las fracciones parlamentarias del H. Congreso de la Unión-, los siguientes artículos que se relacionan directamente con la intervención del Ministerio Público en la indagatoria (dichos artículos en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal):

El artículo 3 que fué reformado en sus fracciones I y III. En la fracción I se establece que corresponde al representante social dirigir a la policía judicial en la investigación que éste lleve a cabo, para comprobar los elementos del tipo penal, término novedoso e interesante, ya que a raíz de la reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 3 de septiembre de 1993, ya se habla del tipo penal. En la fracción III, se habla de la facultad que tiene el Ministerio Público para ordenar la detención o retención además de que tiene la obligación de solicitar la orden de aprehensión correspondiente.

El artículo 40, establece que cuando de la investigación de un hecho delictuoso, no hubiere alguna detención de persona determinada, el Ministerio Público, deberá practicar las diligencias indispensables, hasta dejar fehacientemente comprobados los requisitos que señala el numeral 16 de nuestra Ley fundamental.

El precepto 122 indica como un requisito "sine qua non", para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal, que éste acredite los elementos del tipo penal del delito de que se trate, y la probable responsabilidad del inculpaado. El mencionado artículo indica los elementos, que deben ser los siguientes:

a).- Que exista una acción u omisión y de la lesión, o bien, el peligro a que ha sido expuesto el bien tutelado por la ley;

- b).- La forma de participación de los sujetos actuantes; y
- c).- La forma de materialización de la conducta delictiva.

De igual forma deberá acreditar el Ministerio Público, si la conducta antijurídica lo requiere:

- 1.- Las calidades de los sujetos;
- 2.- El resultado de la conducta desplegada;
- 3.- El objeto material;
- 4.- Los medios empleados;
- 5.- Las circunstancias de:
  - A.- Lugar,
  - B.- Tiempo,
  - C.- Modo, y
  - D.- Ocasión.
- 6.- Los elementos normativos;
- 7.- Los elementos subjetivos específicos; y
- 8.- Las demás circunstancias que la ley previamente establezca.

El mismo artículo menciona que, para resolver acerca de la probable responsabilidad del indiciado, se deberá constatar si no existe en favor del presunto responsable alguna de las causas de exclusión del delito. En forma tajante en su último párrafo menciona que los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley.

El artículo 124 enfatiza que el Ministerio Público gozará de la acción más amplia para emplear los medios de prueba que estime conducentes, en lo relativo a la comprobación de los elementos del tipo penal de que se trate, y la probable responsabilidad del indiciado.

El numeral 134 bis es de vital importancia, ya que prohíbe la incomunicación, intimidación o tortura del probable responsable de la comisión de un delito, implantando la obligación de que en las Agencias Investigadoras del Ministerio Público se cuente con

un aparato telefónico, para que la persona detenida pueda comunicarse con quien estime pertinente. De igual forma señala el derecho que tiene toda persona que se encuentre detenida, para nombrar abogado o persona de su confianza para que lo defienda, si no contare con persona alguna, el Ministerio Público le asignará un defensor de oficio.

El precepto 266 menciona lo relativo a la detención flagrante y de urgencia, previstas en el numeral 16 de nuestra Carta Magna.

El artículo 267 explica que se entiende por delito flagrante, señalando que no es solo cuando la persona es detenida en el momento de estar actualizando la conducta penalmente ilícita, sino también cuando después de haber ejecutado la conducta típica, el presunto responsable es perseguido materialmente o también cuando en el momento de haber cometido el delito, alguien lo señala como responsable de tal comisión, y se encuentre en posesión del objeto con el que lo perpetró o haya indicios que hagan presumir fehacientemente su culpabilidad.

El numeral 268 nos indica cuando estamos en presencia de un caso urgente:

1.- Cuando se esté en presencia de un delito grave, previamente así establecido por la Ley;

2.- Cuando se tenga la sospecha de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y

3.- Cuando el Representante Social no pueda acudir al órgano jurisdiccional por razón de la hora, lugar u otras razones.

Estas hipótesis se encuentran previstas también en la Constitución Política; la Ley de manera trascendente nos da una lista de cuales son los delitos que califica como graves:

Homicidio por culpa grave. terrorismo, sabotaje, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, corrupción de menores, asalto, homicidio, secuestro, robo calificado y

extorsión; citados en el artículo 268, último párrafo del Código que nos ocupa.

En el artículo 268 bis, se establece que el Ministerio Público no podrá detener al inculcado por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que si procede deberá ejercitar la acción penal o en su defecto ponerlo en inmediata libertad. Habiendo una excepción al término anterior, en el sentido de que el mismo podrá duplicarse cuando se esté en presencia de delincuencia organizada, entendiéndose por ésta aquella en la que tres o más personas se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento o reiterado o con fines predominantemente lucrativos los siguientes delitos previstos en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal:

Terrorismo, sabotaje, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, violación, homicidio doloso, secuestro, robo calificado, extorsión y despojo.

También aclara el mencionado numeral que si es necesario al Ministerio Público mayor tiempo del indicado con antelación para poder integrar la indagatoria, el inculcado será puesto en libertad, sin que esto sea obstáculo para que la averiguación continúe sin detenido.

En el precepto 269 se establece el seguimiento que debe tenerse cuando el inculcado fuere detenido, aprehendido o se presentare voluntariamente a declarar. Esta innovación en la indagatoria hace salirse al Ministerio Público de su competencia establecida en los artículos 21 y 102 constitucionales; sin embargo, hará se perfeccionen sus actuaciones y se evitará se conculquen los Derechos Humanos.

El numeral 271 menciona que el Ministerio Público tiene la obligación de remitir al médico legista adscrito a la Agencia Investigadora determinada, al ofendido como al inculcado para que

sean examinados respecto de su estado psicofisiológico, a fin de que al momento de declararlos se asiente que no fueron coaccionados para hacerlo.

Asimismo señala que el Procurador, mediante acuerdos previamente establecidos, determinará el monto de la caución aplicable de determinado ilícito, para que el indiciado pueda gozar de la libertad provisional durante la averiguación previa.

De igual forma establece que cuando el Ministerio Público durante la libertad caucional, prevendrá al probable responsable para que comparezca ante él mismo, para continuar con el curso de la investigación.

Esto es por lo que respecta al Ministerio Público con competencia en el Fuero Común, dichas reformas encaminadas a que no se violen las garantías constitucionales ni los derechos humanos; por lo que respecta al Ministerio Público Federal, en la Reforma de 1994 al Código Federal de Procedimientos Penales, sobresalen los siguientes artículos, mismos que presentan innovaciones:

En el artículo 20. dice que compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la Averiguación Previa y ejercer en su caso, la acción penal ante los tribunales, es decir, que nadie tiene que realizar la investigación de los delitos sino más que el Ministerio Público, a mayor abundamiento existe la reforma al artículo 30. el cual nos dice que la policía judicial federal actuará bajo el mando del Representante Social Federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de nuestra Carta Magna; el mismo artículo en su último párrafo nos dice que a la policía judicial federal le está estrictamente prohibido recibir declaraciones del indiciado, es decir, que el presunto responsable, sólo debe declarar ante el Ministerio Público.

El artículo 40. en su último párrafo nos dice que el Ministerio Público Federal deberá realizar la investigación

correspondiente para llegar a la verdad real, igualmente que deberá vigilar la estricta aplicación de la Ley por parte de los Tribunales Federales.

El artículo 113 nos dice claramente que el Ministerio Público Federal conjuntamente con sus auxiliares está obligado a realizar la investigación de los delitos de que tengan noticia.

El artículo 123 faculta al Ministerio Público Federal para dictar las medidas y providencias precautorias necesarias para proporcionar seguridad a la víctima, así como asegurar los objetos que tengan relación con la comisión del ilícito de que se trate, e igualmente la detención de las personas cuando se trate de delito flagrante; lo anterior a fin de impedir que se dificulte la Averiguación Previa. El mismo artículo en su último párrafo dice que el Representante Social sólo podrá ordenar la detención de persona alguna cuando se trate de delito flagrante o caso urgente.

El artículo 142 en su cuarto párrafo faculta al Representante Social para ocurrir en queja ante el Tribunal Unitario de Circuito, en caso de que el Juez no dictare el auto de radicación de una Averiguación o no resolviera el pedimento de una orden de aprehensión, reaprehensión, comparecencia o cateo, esto a fin de evitar violaciones al procedimiento penal.

El artículo 168 preceptúa que el Ministerio Público es el encargado de acreditar los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculcado, esto a fin de ejercitar correctamente la acción penal.

El artículo 180 le concede al Ministerio Público amplia acción a fin de que reúna los elementos del tipo penal, para lo faculta para emplear cualquier medio de investigación que crea conveniente, siempre y cuando no sea contrario al derecho.

El artículo 194 preceptúa que en los casos urgentes el

Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad podrá ordenar por escrito la detención de una persona, siempre y cuando existan los indicios que acrediten:

a).- Que el indiciado haya intervenido en la comisión de alguno de los delitos señalados como graves en este artículo;

b).- Que exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia; y

c).- Que por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia no pueda ocurrir ante la autoridad judicial para solicitar la orden de aprehensión.

El mismo artículo en su último párrafo nos señala como delitos graves los siguientes, previstos en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal:

Homicidio por culpa grave; traición a la Patria; espionaje; terrorismo; sabotaje; piratería; genocidio; evasión de presos; ataques a las vías de comunicación; uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo; contra la salud; corrupción de menores; trata de personas; explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal; falsificación y alteración de moneda; violación; asalto en carreteras o caminos; homicidio; robo calificado; secuestro y extorsión.

El artículo 194 bis nos dice que en los casos de delito flagrante y en los casos urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que debe de determinar si lo consigna o en su defecto dejarlo en inmediata libertad, igualmente nos dice el artículo en comento que este plazo podrá duplicarse en caso de que se trate de delincuencia organizada, entendiéndose por tal aquella en la que tres o más personas se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento o con fines lucrativos algunos de los delitos mencionados en el artículo que antecede.



El artículo 249 en su último párrafo nos dice que el Ministerio Público Federal, tiene el derecho de interrogar al testigo, esto con el fin de llegar a la verdad real.

El artículo 287 nos dice los requisitos que debe reunir la confesión por parte del inculcado para que ésta sea válida, el mismo artículo en su fracción II reformada nos dice que la misma debe ser hecha ante el Ministerio Público, y que el inculcado debe estar asistido de un defensor o persona de su confianza, asimismo que el presunto responsable debe ser enterado por el Representante Social, cual es el delito que se le imputa y quién es el nombre de su acusador. El mismo precepto en su párrafo último nos dice claramente que los informes rendidos por la policía judicial en ningún caso se podrá tomar como confesión lo asentado en ello.

Estas son las inovaciones que nos presenta el Código Federal de Procedimientos Penales, mismas que van encaminadas a reiterarle al Ministerio Público su papel de investigador que es el papel que realmente le corresponde, esto conforme a lo dispuesto por los artículos 21 y 102 constitucionales, dichas reformas también con el fin de evitar violaciones al procedimiento así como a los derechos humanos.

C A P I T U L O I I  
EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

A.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

"La palabra Ministerio viene del latín "ministerium", que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Por lo que hace a la expresión público, ésta deriva también del latín "publicus", que significa populus (pueblo), indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplicase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo el pueblo. Por tanto, en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo. En su sentido jurídico la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la Ley y de la causa del bien público, que está atribuida al final ante los tribunales de justicia" (26).

Abordar el tema del Ministerio Público en México, constituye un verdadero desafío, ya que se trata de una institución controvertida por la doctrina general, pero con mayor razón en nuestro país, en el cual ha sido objeto de enconados y apasionados debates que aún no pueden considerarse superados, aunque ésta institución ha sido analizada por diversos juristas de distintos países, aún no se puede definir con precisión al representante social, a continuación citaremos los conceptos de algunos estudiosos del Derecho, por ejemplo el Lic. Arturo Arriaga Flores nos dice que el Ministerio Público "es una institución del Estado (Poder Ejecutivo) cuya actuación se da en representación y tutela de la sociedad, ejercitándo la acción penal en todos los casos que las leyes le asignan" (27).

Miguel Fenech, define al Ministerio Público como "una parte

(26).- Franco Villa, José. "El Ministerio Público Federal". Porrúa, México 1985, p. 3

(27).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 90

acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal" (28).

Por su parte el Doctor Hector Fix Zamudio, describe 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, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad" (29).

Colín Sánchez, lo define como "una institución jurídica dependiente del Titular del Poder Ejecutivo, cuyos funcionarios intervienen, en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal, la persecución de los probables autores de los delitos y la tutela social, y en todos aquellos casos ordenados en las Leyes" (30).

El maestro Don Joaquín Escriche, en su clásico diccionario, afirma en la entrada que corresponde a la voz "fiscal": Cada uno de los abogados nombrados por el Rey para promover y defender en los Tribunales Supremos y Superiores del Reino los intereses del Fisco y las causas pertenecientes a la vindicta pública. En las leyes recopiladas se le denominaba Procurador Fiscal, había uno para lo civil y otro para lo criminal; el primero entendía todo lo relativo a los intereses y derechos del fisco y el segundo en lo relativo a la observancia de las leyes que tratan de los delitos y de las penas. Pero hoy en día el promotor fiscal es un abogado, nombrado permanentemente por el Rey para defender en los juzgados de primera instancia los intereses del fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y a las prerrogativas

(28).- Fenzel, Miguel. "El Proceso Penal". Tercera Edición, Aqeta, Madrid 1978, p.64

(29).- Fix-Zamudio, Hector. "Función Constitucional del Ministerio Público" UNAM, México 1978, p.133

(30).- Colín Sánchez, Guillermo. op. supra nota 15, p. 95

de la Corona y de la Real Jurisdicción Ordinaria.

Entiéndase por Ministerio Fiscal que también se llama Ministerio Público, las funciones de una magistratura particular, que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad en cada Tribunal; o que bajo las órdenes del gobierno tiene el cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado, y la observancia de las Leyes que determinan la competencia de los Tribunales" (31).

Resumiendo, se considera al Ministerio Público como un organismo del Estado, de muy variadas atribuciones, ya sean de índole administrativa o dentro del proceso penal como representante social en el ejercicio de la acción penal, así como fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes, es decir, que es uno de los organismos o instituciones por medio de la cual se ejercita la representación y defensa del Estado y de la sociedad.

(31).- Escribche, Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia". Bourne, París - 1886, p. 1247

## B.- LA FIGURA DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Terminada la Revolución Mexicana, se reúne en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Los problemas que existían debido al abuso de las autoridades municipales, como la policía y aún los militares y sobre todo la creada por los propios jueces quienes en la investigación de los delitos crearon la llamada "confesión con cargos", ya que arrancaban la confesión a los reos por medio de torturas.

En ese entonces el Ministerio Público no desempeñaba lo que en realidad eran sus funciones para las que fué creado, ya que en la práctica era el juez quien investigaba los delitos.

Para poder ver con claridad cual fué la esencia de la Reforma Constitucional de 1917 y los cambios que sufrió desde ese entonces la institución del Ministerio Público, creemos pertinente citar en lo conducente la exposición de motivos que tuvo el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza para la reforma en comento: "El artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la Ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer suavemente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de

los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

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

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

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

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

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará este sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución

de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosos, sin más meritos que su criterio particular.

Con las institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada: porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige" [32].

La exposición de motivos del Primer Jefe señala en forma clara, la corrupción y el ambiente que, en este ramo, imperaban en todos los ámbitos del país; no tan sólo en las ciudades, sino fundamentalmente, en el campo, para cuyos habitantes era indispensable poner límite definitivo a las autoridades municipales en sus abusos, y sobre todo, marcar tajantemente las atribuciones de una representación social que, con su actuación, iniciara una etapa nueva en la investigación del delito y el resguardo al orden legal.

"Se encomendó el artículo 21, para su discusión y dictámen a una comisión formada por los diputados, General Francisco J. Mágica, Alberto Roman, Luis G. Monzón, y licenciados Enrique Recio y Enrique Colunga. En la sesión del 30 de diciembre de 1916, se presentó un proyecto a la Asamblea en los siguientes términos:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de

[32].- Diario de los Debates del Congreso Constituyente". 1916-1917, Tomo I, p. 261

Policía (...) La autoridad ejercerá las 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.

"Es imprecisa la redacción del precepto redactado por la Comisión, y en la discusión se consideró que era diverso al espíritu del proyecto del Ejecutivo, por lo que la redacción del precepto debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir a la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta" (33).

"Puesto a discusión el artículo en comento, surgieron polémicas en las que intervinieron los diputados: Múgica, Rivera, Cabrera, Machorro, Narváez, Macías, Colunga, Ibarra, Mercado, Jara, Silva Herrera y Epigmenio Martínez. Iniciada la discusión fué el Señor Diputado Ingeniero Don Félix Palavicini, quien llamó la atención a la Asamblea sobre la importancia que tenía la creación de la policía judicial en el proyecto del Primer Jefe, indicando que se trataba de una policía judicial especial que la Comisión no había tomado en cuenta. El Diputado Múgica, dijo: que era necesario hacer algunas modificaciones al texto primitivo, porque resultaba contradictorio con las ideas contenidas en la exposición de motivos. El Diputado Alberto M. González, dijo en lo conducente que la idea del Primer Jefe no era la de establecer una policía judicial especial. Y con clara visión del problema Don Paulino Machorro Narvaez, dijo: que la discusión se había desviado por una mala interpretación; que la autoridad administrativa y el Ministerio Público son dos entidades distintas, lo que no es correcto debido a que el Ministerio Público es parte de la autoridad administrativa, y el proyecto del Primer Jefe no hace sino establecer el órgano de la autoridad (33). - V. Castro, *Juventino*. op. cit. *supra* nota 16, p. 10



administrativa a quien se encomiendan funciones de policia judicial" (34).

"Don José Natividad Macías, que formó parte en la redacción del proyecto de Constitución, hizo una relación del organismo jurídico del proyecto del Primer Jefe y partiendo del principio de que después de consumada la Independencia de México y reconocida la Soberanía del Pueblo y la división de poderes, el Poder Judicial de hecho, siguió formando parte integrante del Poder Ejecutivo, expresó: que al reconocerse en México la Institución del Ministerio Público, su intervención en los procesos fué solamente nominal y sus funcionarios no hacían más que cruzarse de brazos para que el Juez practicara todas las diligencias, que el Código de Procedimientos Penales de 1894, fué tomado del Código de Instrucción Criminal de la República Francesa, donde se comprende al Ministerio Público, como miembro de la policia judicial, en una forma completamente confusa" (35).

Como se puede observar, en la Constitución de 1917 se otorga al Ministerio Público su real papel de investigador y de observador de la buena aplicación de la Ley, se termina con el sistema inquisidor que practicaban hasta ese entonces los jueces, se independiza de éstos a la institución y se le concede la autonomía de la cual carecía totalmente, es decir, que a partir de entonces el Ministerio Público va a actuar por sí mismo y no supeditado a la orden del Juez como lo hacía anteriormente, ahora es el encargado de reunir los elementos del delito de que se trate a fin de ejercitar correctamente la acción penal, o sea, que ya no se puede quedar cruzado de brazos como lo hacía antes de la reforma que se comentó con antelación, esto gracias al proyecto presentado por el Primer Jefe, del cual ya se hizo una síntesis.

El Licenciado Arriaga Flores en su obra ya mencionada con antelación, con gran veracidad nos dice cuales son los principios (34).- "Diario de los Debates del Congreso Constituyente". 1916-1917, Tomo II, pp. 13 y 14 (35).- Idem. p. 142

que caracterizan al Ministerio Público:

a).- Es Jerárquico o de Unidad.- Los agentes del Ministerio Público dependen de un mando único que radica en el Procurador de Justicia, siendo aquéllos prolongaciones del titular quiénes actúan bajo su mando.

b).- Es Indivisible.- Significa que los funcionarios de la Institución del Ministerio Público no actúan a nombre propio sino en representación de la institución, siendo posible sustituir a cualquiera de ellos sin que afecte las diligencias practicadas.

c).- Es Independiente.- Sus atribuciones son independientes frente al Poder Judicial, Legislativo e incluso del Ejecutivo, del cual forma parte. Todo en aras de garantizar una imparcialidad y libre actuación en la administración de la justicia.

d).- Es Irrecusable.- Una vez que un agente del Ministerio Público toma conocimiento de una conducta delictuosa podrá y deberá conocer de un ilícito, excepto en los casos de excusa, y

e).- Es Irresponsable.- La Institución del Ministerio Público no incurrirá en responsabilidad por las actuaciones de alguno de sus elementos. Si las actuaciones practicadas por un representante social son dolosas podrá ser sujeto de una responsabilidad de carácter personal" (36).

## B.1 EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

Este artículo posee precedentes a partir de la Constitución de Cádiz, que como es bien sabido estuvo vigente en nuestro país en algunos períodos anteriores a la Independencia. El antecedente inmediato del artículo 21 constitucional vigente es el precepto del mismo número de la Carta Federal de 5 de febrero de 1857; posteriormente fué propuesta una reforma presentada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. El texto constitucional de proyecto de reforma al artículo que nos ocupa enviado por el Primer Jefe, se encontraba redactado en los siguientes términos: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad

(36).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, pp. 98 y 99

judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste" (37), este dictamen se presentó a la Comisión el día 10 de enero de 1917.

Las ideas expuestas de ésta manera no eran muy claras, sin embargo en la exposición de motivos, con respecto a este punto declara: "La misma organización del Ministerio Público, a la vez que extinguirá ese sistema procesal tan vicioso restituyendo a los jueces toda su dignidad y toda su respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentarorios y reprobados" (38).

"El Señor Diputado Enrique Colunga, se manifestó inconforme con la redacción del proyecto; volvió a leer las ideas emitidas por el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista en su informe del 10. de diciembre, diciendo que: "esas ideas podían compendiarse expresando que la persecución de los delitos quedara a cargo del Ministerio Público y de la policía judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mando inmediato de aquél." Emitió su voto particular en el sentido de que debía redactarse el artículo en los siguientes términos:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

La comisión aceptó el voto particular y se procedió a la votación, y el resultado fué de 158 votos por la afirmativa y 3 por la negativa, que correspondieron a los ciudadanos Aguilar antonio, Garza Zambrano y Rodríguez González" (39).

[37].- *Diario de los Debates del Congreso Constituyente* 1916-1917, Tomo II, p. 325

[38].- *Idem*, p. 315

[39].- Castillo Soberanes, Miguel Angel. *op. cit. supra* nota 15, pp. 23 y 24.

"Como consecuencia de la reforma constitucional introducida al artículo 21 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó substancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:

a).- El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, quién lo ejercerá a través del Ministerio Público.

b).- De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público.

c).- Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los Tribunales a los responsables de un delito.

d).- La policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público.

e).- Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciante o como querrelante. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente" (40).

El artículo 21 constitucional sufrió una nueva reforma en 1982 para quedar como sigue:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le

(40).- González Bustamante, Juan José. op. cit. supra nota 1, pp. 126 y 127.

hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso" (41).

Anteriormente las decisiones del Ministerio Público no podían ser combatidas, es decir, que contra la determinación del no ejercicio de la acción penal por parte del representante social no cabía ningún recurso, problema éste que fué atacado con las reformas del 31 de diciembre de 1994, toda vez que al artículo 21 constitucional se le adicionaron tres párrafos, mismos que a la letra dicen:

"Artículo 21.- ...

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública" (42).

Como se desprende del artículo anteriormente citado, el único que puede ejercitar la acción penal es el Ministerio Público, con las reformas de 1982 al multicitado artículo se terminó con el sistema inquisitorio que ejercían los jueces porfirianos, y se

(41).- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Sista, México 1994, p. 8  
(42).- "Diario Oficial de la Federación". 31 de diciembre de 1994, México, p. 10

dió al Ministerio Público su verdadero papel de investigador ya que anteriormente lo ejercía el juez; con la última reforma que sufrió el artículo en cita, es decir, la del 31 de diciembre próximo pasado, las decisiones del Ministerio Público ya pueden ser recurridas mediante los recursos que establece la ley, esto por quién pueda considerarse afectado con tales decisiones; con lo anteriormente estudiado nos damos cuenta que la base constitucional del Ministerio Público lo es el artículo 21 105 y 106 fracción II, constitucionales.

#### **ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL FUERO COMUN**

Las atribuciones del Ministerio Público en el fuero común, están preceptuadas en los artículos que a continuación se citan, éstos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

Artículo 20.- La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de representante social, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares, conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley:

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

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

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

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

V.- Las demás que las leyes determinen.

Artículo 30.- En la persecución de los delitos del orden común, al Ministerio Público le corresponde:

A.- En la Averiguación Previa:

I.- Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre acciones u omisiones que pudan constituir delito;

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

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

IV.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición del interesado, cuando esté comprobado el cuerpo del delito de que se trate en la averiguación previa, ordenando que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, si se estimare necesario; y en su caso, exigiendo se otorgue garantía, la que se pondrá a disposición del órgano jurisdiccional, si se ejercita la acción penal;

V.- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo y las ordenes de cateo, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos;

VI.- No ejercitar la acción penal:

a).- Cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal;

b).- Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo intervención en los hechos punibles y sólo por lo que respecta a él;

c).- Cuando la responsabilidad penal se hubiere extinguido legalmente, en los términos del Código Penal;

d).- Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyan la responsabilidad penal;

e).- Cuando aún pudiendo ser delictuosos los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable.

B.- En el ejercicio de la acción penal y durante el proceso:

I.- Promover la incoación del proceso penal;

II.- Ejercitar la acción penal ante los juzgados competentes por los delitos del orden común, cuando exista denuncia, o querrela, o esté comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes hubieren intervenido, solicitando las correspondientes ordenes de aprehensión o de comparecencia;

III.- Solicitar en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las órdenes de cateo que sean necesarias;

IV.- Poner a disposición de la autoridad judicial sin demora, a las personas detenidas, en los términos de las disposiciones constitucionales y legales ordinarias;

V.- Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado, a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos señalados, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI.- Ejercitar la acción penal ante el juez de la Ciudad de México, en los casos de detenidos por delitos del orden común cometidos fuera del Distrito Federal, pidiéndole que resuelva en los términos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perjuicio de que determine lo relativo a su competencia;

VII.- Pedir el embargo precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño en todos los casos, salvo que ésta se garantice satisfactoriamente;

VIII.- Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación;

IX.- Formular conclusiones en los términos señalados por la



ley, solicitando la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño; o, en su caso, planteando las circunstancias excluyentes del delito o las causas que extinguen la acción penal;

X.- Interponer los recursos que la ley concede, expresar agravios; y

XI.- En general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las leyes.

C.- En relación a su intervención como parte en el proceso:

I.- Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado a las personas aprehendidas en el cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos señalados por el artículo 107 (fracción XVIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño;

III.- Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos; a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación;

IV.- Formular conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño;

V.- Interponer los recursos que la ley le concede y expresar los agravios correspondientes; y

VI.- Las demás atribuciones que le señalen las leyes.

Artículo 40.- La vigilancia de la legalidad y de la pronta, expedita y recta procuración y administración de justicia comprende:

I.- La propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas en el ámbito de su competencia, necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos;

II.- La propuesta ante el presidente de la República de las medidas que convengán para el mejoramiento de la procuración y de la administración de justicia;

III.- Poner en conocimiento del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los abusos e irregularidades que se adviertan en los juzgados y tribunales, que afectan la pronta, expedita y recta administración de la justicia;

IV.- Auxiliar al Ministerio Público Federal y de los Estados de la Federación; y

V.- Poner en conocimiento de la autoridad a que corresponda resolver, las quejas que por irregularidades o hechos de autoridades que no constituyan delitos, formulen los particulares, orientándolos sobre la atención que legalmente corresponda al asunto de que se trate.

Artículo 50.- La protección de los menores o incapaces, consiste en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares que se tramiten ante los tribunales respectivos, en los que aquéllos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados. También intervendrá en los juicios en que le corresponda hacerlo, en su carácter de representante social en los términos señalados por las leyes" (43).

## B.2 EL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL

En primer término, es preciso destacar que el texto primitivo del artículo 102 constitucional, con modificaciones secundarias de 1940 y 1967, comprendía exclusivamente lo que en la actualidad ha pasado a ser el apartado "A" de dicho precepto, por lo que exclusivamente regulaba la organización y funciones de la Procuraduría General de la República, posteriormente por reforma de 1992, se adicionó el apartado "B", relativo a los organismos

[43].- "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". Porrúa, México 1994, pp. 588 a 591

protectores de los derechos humanos.

"El fundamento constitucional del Ministerio Público Federal, radica en los artículos 21 y 102 constitucionales; al establecer que incumbe a aquél, la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; correspondiéndole solicitar las ordenes de aprehensión o de comparecencia contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la imposición de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine" (44).

"Artículo 102.- La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

(44).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 97

La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley." (45).

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión, conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados" (46).

En relación con las atribuciones del Ministerio Público Federal, éstas se encuentran preceptuadas en los artículos 2o. y 7o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, mismos que a continuación se transcriben a efecto de reafirmar lo establecido en nuestra Carta Magna, y en total acuerdo con lo ya explicado por el Señor Licenciado Arturo Arriaga Flores:

"Artículo 2o.- La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrán las siguientes atribuciones:

(45).- "Diario Oficial de la Federación", 31 de diciembre de 1994, México, p. 5, 1a. Sección.

(46).- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Sista, México 1994, pp. 47 y 48

I.- Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo;

III.- Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

IV.- Perseguir los delitos del orden federal;

V.- Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia;

VI.- Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias; y

VII.- Las demás que las leyes determinen.

Artículo 70.- La persecución de los delitos del orden federal comprende:

I.- En la averiguación previa, la recepción de denuncias y querellas, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, y la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la acreditación de la probable responsabilidad del indiciado, como elementos que fundan el ejercicio de la acción penal, así como la protección al ofendido por el delito en los términos legales aplicables. El

Ministerio Público solicitará a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo o de aseguramiento patrimonial que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa y, en su caso y oportunidad, para el debido desarrollo del proceso. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente corresponda;

Quando el Ministerio Público Federal tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará, por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelvan con el debido conocimiento de los hechos, lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público Federal la determinación que adopten. En caso de que, conforme a lo que autoriza el artículo 16 constitucional, el Ministerio Público Federal o sus auxiliares tengan detenidos a su disposición, así lo harán saber a las autoridades legitimadas para formular la querrela o cumplir con el requisito equivalente y éstas deberán comunicar por escrito la determinación que adopten, en el lapso de veinticuatro horas.

II.- Ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la competencia de éstos, la intervención como actor en las causas que se sigan ante los tribunales, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes, proponiendo las pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad del inculpado, planteando las excluyentes del delito o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento, formulando conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan, e interponiendo los recursos ordinarios que resulten pertinentes;

y

III.- Impugnación, en los términos que la Ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público" (46).

Respecto de las reformas de 31 de diciembre de 1994, al artículo que nos ocupa, trasciende el hecho de que el Procurador General de la República ya no es el consejero del gobierno, sino que ahora lo será la dependencia que para el efecto establezca la ley, según el último párrafo del artículo actual, de igual forma nos dice el artículo en mención cuales son los requisitos que son necesarios para ocupar el cargo de Procurador General de la República, aunque si bien es cierto que la Ley Orgánica aún establece que el Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno, también lo es que esta ley a la fecha no ha sido reformada.

(46).- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República" Porrúa, México 1994, pp. 338 y 342

## C. EL MINISTERIO PÚBLICO ACTUAL

### a. Marco Jurídico

El marco jurídico del Ministerio Público lo encontramos en los artículos 21, 122 fracción VIII y 102 constitucionales, éste último por lo que respecta al Ministerio Público Federal, ya que aquí se encuentra regulada su forma de organización.

El Maestro Arturo Arriaga Flores, al respecto de la organización del Ministerio Público, nos dice que: "La constitución, organización y funcionamiento del Ministerio Público en el Distrito Federal, debe en todo momento encontrarse ceñida a los preceptos legales, por virtud de habitar en un Estado de Derecho; debe estarse, ante todo a lo previsto en nuestro máximo ordenamiento, así como a los preceptos secundarios derivados de la Constitución General de la República, como son los Códigos de Procedimientos Penales, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el Reglamento de ésta, los manuales de organización y demás disposiciones legales que así lo dispongan" (46).

Para reafirmar lo acertadamente sostenido por el Maestro Arriaga, transcribiremos lo preceptuado por nuestra Carta Magna en lo conducente al tema que nos ocupa:

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

(46).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 110



arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública" (47).

"Artículo 122.- El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

.....  
VII. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia;" (48).

Para la mejor organización del Ministerio Público se expide el primer Código de Procedimientos Penales para el Distrito

(47).- *Diario Oficial de la Federación*", 31 de diciembre de 1994, México, p. 2, Primera Sección.

(48).- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" Sista, México 1994, p. 62

Federal en 1880, el cual marca un inmenso adelanto en lo que atañe a la formación de la institución del Ministerio Público, al expresar en su artículo 28 que: el Ministerio Público es una Magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes" (49); aunque si bien es cierto que aquí el Ministerio Público se constituye en una magistratura, también lo es que sigue siendo un auxiliar de la administración de justicia.

"El 22 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación, que conservó la estructura de su antecesor, corrigiendo los vicios advertidos en la práctica pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propias en el proceso penal" (50).

"El 30 de junio de 1891, se publicó un reglamento del Ministerio Público, pero no es sino hasta el año de 1903 en que el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público.

En el año de 1919 se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, primera que se ajusta a las disposiciones de la Constitución de 1917, la Ley Orgánica del Distrito Federal publicada el 7 de octubre de 1929, al frente de la institución establece como jefe al Procurador de Justicia del Distrito" (51).

A partir de entonces en lo local se han sucedido las siguientes legislaciones: "La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre

(49).- Rivera Silva, Manuel. "El Proceso Penal". 14a. Edición, Porrúa, México 1985, p. 58

(50).- González Bustamante, Juan José. op. cit. supra nota 1, p. 118

(51).- V. Castro, Juventino. op. cit. supra nota 16, pp. 11 y 12

de 1971, que entró en vigor en 1972; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 15 de diciembre de 1977; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de 1983; y su Reglamento Interno del 28 de febrero de 1984" (52).

Por lo que respecta al Ministerio Público Federal, su fundamento o marco jurídico se encuentra establecido en los artículos 21 y 102 constitucionales; el artículo 21 preceptúa su existencia y el 102 su organización.

"El fundamento constitucional del Ministerio Público federal radica en los artículos 21 y 102; al establecer que incumbe a aquél, la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; correspondiéndole solicitar las ordenes de aprehensión o de comparecencia contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la imposición de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine" (53).

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

(52).- *Idem*, p. 12

(53).- Arriaga Flores, Arturo. *op. cit. supra* nota 10, p. 126

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

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

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La SEGURIDAD Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública" (54).

"Artículo 102.-A.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

(54).- Diario Oficial de la Federación". 31 de diciembre de 1994, México, p. 2, Primera Sección

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B.-....

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b).- La Federación y un Municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d).- Un Estado y otro;
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;
- f).- El Distrito Federal y un Municipio;
- g).- Dos Municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la

Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por

a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.

b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano; y

e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán

declarar la invalidéz de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictada en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidéz de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución" (55).

"El Ministerio Público Federal quedó organizado de acuerdo con sus leyes orgánicas de 10. de agosto de 1919, que corresponde en todas sus partes con los principios sustentados en el artículo 102 de la Constitución Política de la República de 1917.

Al expedirse la segunda Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, el 29 de agosto de 1934, la principal preocupación del titular, que lo era el Señor Licenciado Don Emilio Portes Gil, fué acomodar la organización del Ministerio Público al espíritu del artículo 102 constitucional, en virtud de que hasta entonces sólo había intervenido en la promoción de la acción penal y en la representación de los intereses del Estado Mexicano, descuidando una función tan importante como es la de consejero jurídico del Gobierno" (56).

(55).- *Idem*, pp. 26, 27, 31, 32 y 33.

(56).- González Bustamante, Juan José. *op. cit.* supra nota 1, pp. 82 y 83

"Esta última ley fué derogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 31 de diciembre de 1941, que entre sus funciones primordiales establece vigilar porque las autoridades del país, sean federales o locales cumplan estrictamente con los preceptos de la Constitución Federal, ésta a su vez fué igualmente derogada por la actual Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 10. de enero de 1955" (57).

"Por último tenemos la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada el 30 de diciembre de 1974 y el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 8 de mayo de 1984" (58).

Ya que se ha visto el fundamento o marco jurídico del Ministerio Público, consideramos pertinente citar su naturaleza jurídica.

La determinación de la naturaleza jurídica del Ministerio Público ha provocado discusiones diversas e interminables dentro del campo doctrinario; se le ha considerado como:

- a).- Órgano Jurisdiccional,
- b).- Auxiliar del Órgano jurisdiccional,
- c).- Representante Social en el ejercicio de las acciones penales, y
- d).- Órgano Administrativo que actúa con el carácter de parte.

a).- Órgano Jurisdiccional: "Debido a que las funciones que realiza al interpretar los hechos delictivos asentados en una averiguación previa son declarativas de derecho. Puesto que, al ejercitar acción penal considera al acusado como presunto responsable en la comisión de un ilícito. Sin embargo, el valorar las pruebas aportadas tendientes a llegar a la verdad histórica de un hecho no implica declaración de derecho, debido a que de conformidad al artículo 21 constitucional la función

(57).- *Idem*, p. 84

(58).- V. Castro, *Juventino*, op. cit. *supra* nota 16, p. 12



jurisdiccional corresponde únicamente al Poder Judicial y, considerar al Ministerio Público como órgano jurisdiccional desvirtuaría su función de persecutor de delitos no de autoridad con facultades de imposición de penas. El valorar las pruebas y determinar situaciones jurídicas de indiciados relacionados con averiguaciones previas no implica declarar el derecho" (59).

b).- *Auxiliar del Órgano Jurisdiccional*: "El considerar al Ministerio Público como auxiliar del juzgador, es decir del órgano jurisdiccional, implicaría restarle autonomía. El Ministerio Público, en sentido propio, no es auxiliar del órgano jurisdiccional. Tanto aquél como éste desarrollan funciones dentro de su ámbito competencial, ni uno ni otro son auxiliares, sino simplemente ambos coadyuvan en un solo interés que es administrar la justicia dentro de sus respectivos ámbitos de acción. El Ministerio Público actuando como órgano investigador realiza sus actividades a efecto de encontrar elementos que haga presumible el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de persona determinada en la comisión delictuosa, en aras de poder solicitar la imposición de una pena, al órgano jurisdiccional, actividad que será con plena autonomía de éste último. Asimismo, el órgano jurisdiccional, al serle turnado un expediente penal dentro del cual el Ministerio Público investigador solicita que conozca de la causa penal a fin de que, de resultar elementos suficientes, actualice la pena prevista en la norma legal a la persona que se ha colocado en el supuesto jurídico establecido en ésta. Por consecuencia, ambos coadyuvan a impartir justicia, pero no son auxiliares uno del otro" (60).

c).- *Representante Social en el ejercicio de las acciones penales*: "Es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales. Para fundamentar la representación social con la que se le atribuye al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se tomó como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho (59).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 97  
(60).- Idem. p. 97

para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad" (61).

d).- *Órgano Administrativo que actúa con el carácter de parte:* "Los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se apliquen a ésta los principios del Derecho Administrativo, tan es así, que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro. Además, la propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona; situación en la que no podría intervenir el órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso" (62).

Anteriormente las decisiones del Ministerio Público no podían ser revocables, situación que ha pasado a la historia, toda vez que con las reformas de 31 de diciembre de 1994 dichas decisiones se pueden atacar mediante los recursos que la misma ley establece; lo anterior conforme al antepenúltimo párrafo del artículo 21 constitucional, de igual forma el artículo 102 nos decía con anterioridad cuales eran las atribuciones del Ministerio Público de la Federación, así como también que él era el consejero jurídico del gobierno, situación que ha cambiado en su totalidad, ya que el actual artículo 102 de nuestra Carta Magna, para decirnos las atribuciones del representante social nos remite al precepto 105 del mismo ordenamiento; así como también nos dice que el Ministerio Público ya no es el consejero del gobierno.

(61).- Colín Sánchez, Guillermo. *op. cit. supra* nota 4, p. 90

(62).- *Idem.* p. 92

### C.b. El Ejercicio de la Acción Penal

"El ejercicio de la acción penal es el conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante el órgano judicial, con la finalidad de que éste, a la postre, pueda dictar el derecho en un acto que el propio Ministerio Público estima delictuoso" (63).

El artículo 3 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, da al ejercicio de la acción penal, contenido análogo, a la cita antes señalada. Este artículo precisa: "corresponde al Ministerio Público:

I. Dirigir a la policía judicial en la investigación que ésta haga para comprobar los elementos del tipo ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias;

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

III. Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 de este Código la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión;

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

V. Pedir al juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado; y

VI. Pedir la libertad del detenido, cuando ésta proceda" (64)

A su vez el Código Federal de Procedimientos Penales nos da el ejercicio de la acción penal en los siguientes artículos que

[63].- Franco Villa, José. op. cit. supra nota 26, p. 90

[64].- "Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal". Porrúa, México 1994, p. 10

corresponde al Ministerio Público:

"Artículo 134- En ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público:

- I. Promover la incoación del proceso judicial;
- II. Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes;
- III. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;
- IV. Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;
- V. Pedir la aplicación de las sanciones respectivas, y
- VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

Artículo 138.- El Ministerio Público promoverá el sobreseimiento y la libertad absoluta del inculcado, cuando durante el proceso aparezca que la conducta o los hechos no son constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal; que el inculcado no tuvo participación en el delito que se persigue; que la pretención punitiva está legalmente extinguida, o que existe en favor del inculcado una excluyente del delito" (65).

El ejercicio de la acción penal tiene su principio mediante el acto de la consignación. Este acto es el arranque, el punto en el cual el Ministerio Público ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función judicial, excita al órgano jurisdiccional; la consignación puede decirse, que es el primer acto del ejercicio de la acción penal. Cabe mencionar que para poder llevar a cabo este acto inicial de ejercicio de la acción penal, es menester cumplir y satisfacer determinados requisitos constitucionales, referidos a los datos que acrediten los

(65).- Código Federal de Procedimientos Penales". 44a. Edición, Porrúa, México 1994, pp. 188 y 189

elementos que integran el tipo penal y a la probable responsabilidad del indiciado, requisitos previstos en el artículo 16 de nuestra Constitución Política.

Al respecto nuestro más alto Tribunal ha emitido las siguientes jurisprudencias y tesis relacionadas:

**ACCION PENAL.** - Corresponde su ejercicio al Ministerio Público y a la policía judicial, que debe estar bajo la autoridad y mando de aquél. Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917 a la organización judicial, es la de que los jueces dejen de pertenecer a la policía judicial, para que no tengan el carácter de jueces y partes, encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y alegar, de oficio, elementos para fundar el cargo.

Tesis jurisprudencia 16. Apéndice 1917-1954. Vol. II. P. 41.

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

Tesis jurisprudencial 6. Apéndice 1917-1975. Segunda Parte. Primera Sala. P. 13

#### TESIS RELACIONADA

**ACCION PENAL.** - Ninguna ley establece una solemnidad especial para formular la acción penal; basta con que el Ministerio Público promueva la incoación de un proceso para que se tenga por ejercitada la acción penal relativa, tanto más, cuanto que el exceso de trabajo en los tribunales penales no aconsejaría ni permitiría juzgar con un criterio muy riguroso la forma de esa promoción, bastando para los fines de un procedimiento regular, con que exista el pedimento respectivo.

Quinta Epoca: Tomo XXX, p. 1402.-Carrasco García, Marina.

**ACCION PENAL, INEFICACIA DEL DESISTIMIENTO DE LA.-** Conforme a la Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común, en el Distrito Federal, los agentes del Ministerio Público adscritos a los tribunales penales, sólo pueden desistirse de la acción persecutoria o de los pedimentos que hubieren formulado, cuando así lo resuelva el Procurador general, oyendo el parecer de los agentes auxiliares; pero aún cuando el agente del Ministerio Público haya sido autorizado para desistirse y, por lo mismo, hubiera obrado en el ejercicio de facultades expresas, el juez del proceso no está obligado a acceder a su petición, puesto que la pretensión punitiva tiende sólo a excitar a la autoridad del órgano jurisdiccional competente. pero sin ligarlo ni constreñirlo a las peticiones del representante social, porque estando obligado el juez a aplicar exactamente la ley, dentro de sus facultades, para imponer penas, su función decisoria sólo puede estar supeditada a las constancias del proceso, y en éste existen indicios bastantes para considerar comprobados los elementos constitutivos de un delito y la presunta responsabilidad del reo, el auto de formal prisión que dicte el juez, no obstante el desistimiento del Ministerio Público, está arreglado a derecho.

Quinta Epoca: Tomo LXXII, p. 6842.- Ríos Soto, Manuel.

**ACCION PENAL.-** Es indispensable la intervención del Ministerio Público, desde el principio de la averiguación, y no basta para convalidar las actuaciones, que en segunda instancia el Ministerio Público ejerza la acción penal, puesto que dicha acción se fundará en diligencias notoriamente ineficaces.

Quinta Epoca: Tomo XXV, P. 470. Torrescano Isauro.

**ACCION PENAL.-** Según lo previene el artículo 21 de la Constitución, al Ministerio Público corresponde exclusivamente la persecución de los delitos, de tal manera que sin pedimento suyo, no puede el juez de la causa proceder de oficio, sin que baste,

para considerar, que se le ha dado intervención, el que se le haya notificado los trámites dados en la causa.

Quinta Epoca: Tomo XIX. P. 1032. Salazar Mariano y Coadyuvantes.

Expresado lo anterior, puede concluirse que el ejercicio de la acción penal es una actividad del Ministerio Público encaminada a cumplir con su función persecutoria. "El ejercicio de la acción penal, pone en movimiento toda actividad procesal, hace que se inicie un procedimiento judicial, crea una situación jurídica especial para el probable responsable de un delito, obliga al órgano jurisdiccional a la ejecución de determinados actos y obliga también al Ministerio Público, que debe continuar, por todas sus partes el ejercicio de su acción" (66).

#### LA ACCION PENAL

"La acción penal es la función persecutoria desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos buscando y reuniendo los elementos necesarios y haciendo las gestiones pertinentes para procurar que los autores de ellos se les apliquen las consecuencias previamente establecidas en la ley" (67).

Acción de agere, obrar, en su acepción gramatical, significa toda actividad o movimiento que se encamina a determinado fin. En su sentido jurídico, acción es la manera de poner en marcha o en movimiento el ejercicio de un derecho. Por lo anterior, la acción debe entenderse en un sentido esencialmente dinámico; es el derecho de obrar, y está constituido por el acto o conjunto de actos por los cuales se recurre al poder jurídico para obtener que le preste fuerza y autoridad al derecho.

En principio, la acción no es otra cosa más que el derecho o la facultad que nos asiste, de conformidad con lo establecido por

(66).- Franco Villeda, José. op. cit. supra nota 26, p. 91

(67).- Idem. p. 80

el artículo 17 de nuestra Carta Magna, para acudir ante el órgano jurisdiccional y pedirle que intervenga, a efecto de que, dando aplicación a la ley, haga valer o respetar el derecho de orden privado que nos corresponde, en relación a determinada situación de hecho y cuyo derecho nos es desconocido o negado por la parte contraria.

Aún cuando en la actualidad es así como se entiende la acción, su concepto ha tenido, a través de los siglos, una larga y lenta evolución, tanto en el derecho civil, como en el penal. En el primero, hubieron de transcurrir muchos años antes de que los juristas distinguieran el derecho de orden privado que asiste a cada una de las partes, del derecho del orden público que las faculta para acudir ante el órgano jurisdiccional en demanda de justicia; y en el segundo, también pasó mucho tiempo antes de que fuera considerado como público, o como social, el derecho de pedir al juez la imposición de una pena al transgresor de la ley.

Para el Maestro Francesco Carnelutti, la acción es "un derecho al juicio y no un derecho al juicio favorable; un derecho al derecho independiente de los resultados de la sentencia; viene a ser el derecho que tiene todo individuo para solicitar la función jurisdiccional competente que inicie un proceso judicial en orden a declarar si tuvo o no derecho subjetivo material violado que reclamar; es decir, entiende a la acción como un derecho subjetivo procesal de las partes frente al juez, frente al titular del órgano jurisdiccional" [68].

Para el Maestro Arturo Arriaga Flores, la acción penal "es el poder que tiene el Estado, a través de su órgano administrativo: Ministerio Público, de solicitar al órgano jurisdiccional la actualización de una sanción punitiva o pretensión punitiva en contra de una persona que se ha colocado en el supuesto antijurídico establecido por la propia norma legal" [69].

[68].- Carnelutti, Francesco. "Cuestiones sobre Derecho Penal". Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires 1961, p. 31

[69].- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 27



Alcalá-Lamona y Castillo, opina que: "La acción penal es el poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador se pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de la acción penal reputa constitutivos de delitos" (70).

Carlos Franco Sodi, nos expresa que: "la acción es un derecho; pero como su ejercicio tiende a la realización del derecho de penar, resulta al mismo tiempo un deber, por lo que parece más acertado considerarla como un poder jurídico. Ahora bien, el uso de ese poder pone invariablemente en movimiento al juez, quien no puede actuar si la acción penal no se ejercita ante él, y por último, permite al mismo juez aplicar en forma definitiva la ley al caso concreto de que se trate" (71).

Se afirma que la acción penal es un "poder-deber", mientras que en la acción civil es un "poder-derecho"; se sostiene que la acción penal pública no es ni puede ser nunca, un derecho subjetivo o poder jurídico, pues ambos son manifestaciones de un fenómeno de libertad; mientras que la acción pública, no es otra cosa que una potestad de ejercicio obligatorio.

En las definiciones anteriormente citadas, los autores consideran a la acción como un poder, como un derecho o como una facultad. Considero que la facultad que tiene el Ministerio Público es sin lugar a dudas un deber, una obligación ineludible de dicho órgano.

Para evitar complicaciones entre la doctrina, y aún por las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado a la acción penal, considero que cambiando el término "poder" por el "deber" u "obligación", se evitarían embrollos y a decir verdad, esto es lo que siempre debió haber prevalecido. Este es el verdadero sentir del Constituyente de 1917, ya que

[71]. - Franco sodi, Carlos. "El Proceso Penal Mexicano". 4a. Edición, Porrúa, México 1957, p.28

nunca consideró al propio Estado, por medio del Ministerio Público como detentador exclusivo, pero éste tiene la obligación insuperable de ejercitar la acción penal, y a la vez el ofendido debe estar facultado para exigir al Ministerio Público que lo haga.

A continuación citaremos algunas resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativas al tema que nos ocupa:

**ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA.** El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el juez y le solicita que se avoque al conocimiento del caso; y la marcha de esa acción pasa durante el proceso por tres etapas: investigación, persecución y acusación. La primera tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenidas; en la persecución hay ya ejercicio de la acción ante los tribunales y es lo que constituye la instrucción, y en la tercera, o sea la acusación, la exigencia punitiva se concreta y el Ministerio Público puede ya establecer con precisión las penas que serán objeto de análisis judicial y, por lo mismo, esta etapa es la que constituye la esencia del juicio, ya que en ella pedirá, en su caso la aplicación de las sanciones privativas de libertad y pecuniarias, incluyendo en éstas la reparación del daño, sea por concepto de indemnización o de restitución de la cosa obtenida por el delito.

Sexta Epoca: Segunda Parte. Tomo XV. P. 962. Cortazar Vda. de Sánchez Guerrero.

**ACCION PENAL.** La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, por tanto, si las diligencias de un proceso se llevan a cabo sin la intervención del agente del Ministerio Público deben considerarse, si no nulas, por lo menos anticonstitucionales y, en estricto rigor, no pueden llamarse diligencias judiciales, sin que la intervención posterior del Ministerio Público pueda transformar diligencias

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

*Quinta Época: Tomo XXIV. P. 559. Lenk Leo.*

**ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA. ETAPAS DEL PROCESO.** El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el juez y le solicita que se avoque al conocimiento de un asunto en particular; la acción penal pasa durante el proceso, por tres etapas bien diferenciadas que son: investigación o averiguación previa, persecución y acusación. La investigación, tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenidas, para estar el Representante Social en posibilidad de provocar la actividad jurisdiccional, en esta etapa basta con la consignación que del reo haga el Ministerio Público, para que se entienda que este funcionario ha ejercido la acción penal, pues justamente es la consignación lo que caracteriza el ejercicio de dicha acción, a reserva de que, después y ya como parte dentro de la controversia penal, el Ministerio Público promueva y pida todo lo que a su representación corresponda; en la persecución, hay ya un ejercicio de la acción ante los tribunales y se dan los actos persecutorios que constituyen la instrucción y que caracterizan este período: en la acusación, la exigencia punitiva se concreta y el Ministerio Público puede ya establecer con precisión las penas que serán objeto de análisis judicial y, por lo mismo, esta etapa es la que constituye la esencia del juicio, ya que en ella pedirá el Representante Social, en su caso, la aplicación de las sanciones privativas de libertad y pecuniarias, incluyendo en éstas la reparación del daño sea por concepto de indemnización o restitución de la cosa obtenida por el delito. Por tanto, es durante el juicio, en que la acción penal obliga a que se concreten en definitiva los actos de acusación, al igual que los

de defensa; de esa manera, con base en ellos, el juez dictará la resolución procedente. Dicho de otra forma, el ejercicio de la acción penal se puntualiza en las conclusiones acusatorias.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO

Amparo Directo 348/91. José Ortiz Collazo. 15 de agosto de 1991.

Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear.

Secretario: Esteban Oviedo Rangel.

#### C.6.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACCION PENAL

El Maestro Arturo Arriaga nos dice que los principios que rigen la acción penal son:

"a).- De oficiocidad, y

b).- Dispositivo.

a).- El principio o teoría de oficiocidad: Significa que únicamente el Estado es el que puede solicitar la imposición y aplicación de la pena establecida en la norma legal.

b).- Principio Dispositivo: La solicitud de imposición y aplicación de sanciones a las personas que se han colocado en el supuesto jurídico establecido en la norma, se encuentra en manos de los particulares quienes podrán solicitarla o no. Este principio rigió en las primeras etapas de la humanidad" [72].

Manuel Rivera Silva, nos da como principios:

"a).- Principio de legalidad: La acción penal está animada por el principio de legalidad, cuando se ejercita siempre que se den los presupuestos necesarios que la ley fija. En estos casos; no se atiende para nada a la utilidad o perjuicio que pueda ocasionarse con el ejercicio de la acción penal.

b).- Principio de la oportunidad: Se inspira en la idea de [72).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit, supra nota. 10, p. 27

que para el ejercicio de la acción penal no basta que se den los presupuestos necesarios, sino que es preciso que los órganos competentes lo reputen conveniente, previa valoración del momento, las circunstancias, etc." (73).

a).- Principio de oficiocidad: a virtud del cual se encomienda a ciertos órganos la facultad de ejercitar la acción penal por propia determinación cuando se trata de delitos que se persiguen de oficio, o a instancia de parte ofendida previa la querrela de ésta.

b).- Principio de disponibilidad: conforme al cual el órgano a quien se encomienda su ejercicio una vez deducida puede hacer cesar el curso de ella a su voluntad.

c).- Principio de legalidad: que obliga al ejercicio de la acción sobre todo cuando éste se encomienda a funcionarios públicos y se satisfacen las exigencias señaladas por la ley.

d).- Principio de oportunidad: que permite que el titular del ejercicio de la acción pueda discrecionalmente ejercitarla o no, según lo estime conveniente, atendiendo a la apreciación que haga del interés social del momento" (74).

"Nuestros actuales Códigos de Procedimientos Penales, establecen un criterio oficioso, debido a que solamente el Estado puede solicitar la aplicación de la pena a través del órgano administrativo Ministerio Público" (75).

## C.6.2 CARACTERISTICAS DE LA ACCION PENAL

Las características de la acción penal son las siguientes:

- 1.- Pública,
- 2.- Única,

(73).- Rivera Silva, Manuel. "El Proceso Penal". 14a. Edición, Porrúa, México 1985, p. 54

(74).- González Blanco, Alberto. "El Proceso Penal Mexicano". Porrúa, México 1975, p. 52

(75).- Arriaga Flores, Arturo. *op. cit.* supra nota 10, pp. 27 y 28

- 3.- Indivisible,
- 4.- Intrascendente.
- 5.- Irrevocable,
- 6.- Discrecional, y
- 7.- Autónoma.

1.- CARACTER PÚBLICO DE LA ACCIÓN PENAL.- "Porque el Ministerio Público como representante de la sociedad protege intereses de carácter colectivo y no particulares. Al momento que se comete un ilícito se ofende a la colectividad" (76).

Cabe señalar que la acción siempre es pública debido a que se dirige a poner en conocimiento del Estado, por medio del Ministerio Público, el actualizar una conducta típica, a fin de que se pueda aplicar una pena a quien ha cometido una conducta antijurídica, y aunque esa conducta cause un daño privado, la acción siempre seguirá siendo pública porque se encamina a hacer valer un derecho público del Estado.

El Ministerio Público tiene así un poder-deber de ejercitar la acción penal, que en su carácter de pública, defiende intereses sociales, al mismo tiempo que lo hace con los privados y ninguna facultad dispositiva puede ser establecida en favor del Ministerio Público que no tiene derechos patrimoniales sobre la misma en forma alguna.

2.- CARACTER ÚNICO DE LA ACCIÓN PENAL.- "Esto significa que sólo hay una acción penal para todos los delitos. No hay una acción especial sino que envuelve en su conjunto a todos ellos" (77).

La acción penal se utiliza por igual para toda conducta típica de que se trate, pues su fin y su estructura son siempre los mismos, y no se justificaría que se le imprimieran diferentes modalidades como las que se establecen en relación con los delitos. No puede haber una acción para cada delito que hubiere

[76].- Idem. p. 31

[77].- Castillo Sobornos, Miguel Angel. op. cit. supra nota 15, p. 47

cometido un determinado sujeto.

**3.- CARACTER INDIVISIBLE DE LA ACCION PENAL.-** "Porque será aplicable en contra de todas las personas que han participado en un ilícito, estando para ello a las reglas de responsabilidad preceptuadas en el artículo 13 del Código Penal. Es decir, será aplicable a los autores intelectuales, materiales, coautores, encubridores, etc." (78).

No se debe perseguir sólo a uno o algunos de los responsables; esto obedece a un principio de utilidad práctica y social por la necesidad de perseguir a todos los que participaron en la realización de la conducta penalmente relevante, no sustrayéndose, de esta forma, a la acción penal, la acción es única para todos los procesos.

**4.- CARACTER INTRASCENDENTE DE LA ACCION PENAL.-** "La acción penal sólo deberá aplicarse a las personas que son presumiblemente responsables y no podrá extenderse a los familiares de éste, o a terceras que no hayan cometido ilícito alguno, o participado en alguna forma de conformidad a las reglas contenidas en el numeral 13 del Código Penal" (79).

**5.- CARACTER IRREVOCABLE DE LA ACCION PENAL.-** "Este consiste en que, una vez iniciado el ejercicio de la acción penal, poniendo en conocimiento al órgano jurisdiccional, no se tiene mas que un fin, la sentencia. El Ministerio Público no puede disponer de ella, ni desistir, como si fuera un derecho propio" (80).

La irrevocabilidad se debe entender en el sentido de que, deducida la acción ante el órgano jurisdiccional, no se le puede poner fin de una manera arbitraria. El desistimiento del ejercicio de la acción penal mina la base en que se sustenta el objeto del proceso, y en estricto derecho, debe rechazarsele.

(78).- Arriaga Flores, Arturo. op. cit. supra nota 10, p. 31

(79).- Idem. p. 32

(80).- Castillo Soberanes, Miguel Angel. op. cit. supra nota 15, p. 49

6.- **CARACTER DISCRECIONAL DE LA ACCION PENAL.**- "Motivado porque el Ministerio Público, puede no ejercitar la acción penal, así existan reunidos los elementos que precisa el artículo 16 constitucional" (81).

7.- **CARACTER AUTONOMO DE LA ACCION PENAL.**- "La acción penal, es independiente a la función jurisdiccional del Estado; sin embargo, es necesario entender que esa autonomía o independencia de la acción, no significa que sea potestativa para el Estado ejercitarla o no según su capricho, pues teniendo el propio Estado el deber de aplicar a los delincuentes las sanciones fijadas por la ley y siendo el ejercicio de la acción indispensable para que dicha aplicación pueda llevarse a cabo, resulta que el Estado debe invariablemente ejercitar la referida acción cuando tenga conocimiento de la comisión de un acto punible y se hayan cumplido además con los presupuestos legales del caso" (82).

### C.b.3 FASES DE LA ACCION PENAL.

La pretensión punitiva Estatal nace como relación de Derecho material, desde el momento en que el delito se comete; es el derecho abstracto del Estado que ha diferenciado la teoría del proceso. Si las acciones jurídicas deben hacerse valer ante los tribunales, su preparación constituye lo que algunos tratadistas llaman período preprocesal, pero en realidad se le debe denominar período de preparación de la acción procesal, y que en nuestro derecho equivale al período de averiguación previa a la consignación a los tribunales. Al tener conocimiento la autoridad, por medio de la denuncia o de la querrela, de que se ha cometido un delito, procederá a su investigación, asegurando las pruebas que van a servir para ocurrir ante los tribunales.

Esta fase de investigación del procedimiento corresponde a la policía judicial bajo el control directo del Ministerio Público.



La promovilidad de la acción equivale a la persecución del delito y se establece cuando el órgano de acusación ocurre al órgano jurisdiccional y le pide que se avoque al conocimiento del caso; en el momento en que existe la conjunción entre el Ministerio Público y el juez, se puede afirmar que existe el ejercicio de la acción penal. El desarrollo de la acción en el procedimiento penal, va pasando por las siguientes fases: de investigación, persecución y de acusación. Su marcha regular está condicionada al resultado de las pruebas obtenidas y puede suceder que la acción se paralice en la primera, segunda o en la tercera etapa del procedimiento.

La fase de investigación tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción penal y que si las pruebas no son suficientes, la acción no puede ejercitarse válidamente.

En la fase de persecución del delito, hay ejercicio de acción e intervención del juez.

Intentada la acción procesal penal en abstracto al promoverse ante los tribunales; se impone concretarla en el proceso. Esta corrección se realiza al término del período instructorio y constituye la fase acusatoria.

En la fase de investigación, sólo se cuenta con el material de pruebas indispensable para presumir que determinada persona es responsable de un delito.

La fase de persecución del delito, marcha paralelamente con el período de preparación del proceso y el de instrucción del proceso.

En la fase acusatoria, se da el nacimiento al juicio, Si al finalizar la instrucción, se carece de pruebas suficientes, el órgano de acusación no podrá llevar adelante la acción ejercitada y al formular conclusiones inacusatorias, pondrá término a la acción y, por consiguiente, hará que el proceso concluya.

## LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO

## A. LA PROBLEMÁTICA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

*El Gobierno del Distrito Federal, siguiendo las instrucciones del Presidente de la República y con apego estricto a las directrices del Proyecto Nacional, ha señalado que la Justicia y Seguridad Pública son tareas inaplazables porque representan las necesidades más sentidas de la población capitalina. Si bien es cierto que la problemática social aumenta en razón directa con el crecimiento de las ciudades -como es el caso de la ciudad más poblada del mundo-, la delincuencia puede adquirir dimensiones incontrolables si no se toman a tiempo las medidas adecuadas con decisiones firmes y con la responsabilidad conjunta y solidaria de las instituciones y la ciudadanía.*

*Las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, con apoyo directo del Ejecutivo Federal y del Gobierno Capitalino respectivamente, han llevado a cabo numerosas acciones para combatir frontalmente a la delincuencia partiendo de una revisión a fondo de los problemas y de sus posibles soluciones. El impulso a los procesos de modernización y adecuación de sus estructuras tienen el doble propósito de recuperar la confianza de los mexicanos y el de atender los delitos con eficacia y prontitud.*

*A fines del año de 1992, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal planteó como respuesta estructural la creación de una unidad operativa que permitiera enfrentar oportuna y eficientemente, con los avances de la ciencia y la técnica, los delitos cometidos por grupos organizados con deliberada violencia y agresividad. Se concibió entonces como una*

entidad que debería tener una alta calificación en la especialidad y elevada capacidad jurídica para poder garantizar la seguridad y los derechos humanos en el desarrollo de los procesos que derivan de la aplicación de la ley.

En un mundo que vive profundos y acelerados cambios, en el que se trastocan los valores que la sociedad ha guardado con mucho celo; en el que la violencia e intolerancia aparecen como signos de estos tiempos, se revela prodigiosamente la idea del derecho como una esperanza primigenia de paz, armonía y ordenación más justa de la convivencia humana.

De acuerdo con el tercer estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas, funcionamiento de los Sistemas de Justicia Penal y Estrategias de Prevención del Delito celebrado en la Habana en 1990, el delito ha aumentado en todo el mundo: en el período de 1980 a 1986, se registró un incremento del 23% y se advirtió que los delitos que más se elevaron fueron el robo con violencia en las personas y aquellos relacionados con el tráfico y consumo de drogas.

El aumento del delito violento, de acuerdo con los criterios que registran los informes de la Organización de las Naciones Unidas en todo el mundo, ha tenido en México características importantes: entre 1980 y 1992; por ejemplo, el 47.63% de los robos en vía pública fueron realizados por atacantes armados. También ha venido aumentando, sobre todo a partir de 1970, la proporción de víctimas femeninas y personas de la tercera edad.

El registro efectuado en la Ciudad de México de hechos delictivos ocurridos durante los últimos cinco años, indica una tendencia decreciente de 1988 a 1990 y un ligero repunte en 1991 y 1992, pero sin alcanzar las cifras del primer bienio de este período.

Por el anterior análisis de las condiciones prevaecientes en

materia de Procuración de Justicia, se plantea la necesidad de un esfuerzo de mejoramiento que oriente al logro de los siguientes objetivos específicos:

1. Defensa de la sociedad frente al delito.
2. Reducción de los índices de impunidad.
3. Abatimiento de la incidencia delictiva.
4. Apego de la actuación de los cuerpos de seguridad pública al régimen de Derecho, al mandato de la sociedad y a los preceptos éticos.
5. Ampliación de los niveles de tutela, capacitación y difusión de los derechos humanos a los habitantes de la República Mexicana.
6. Profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.
7. Combate a la delincuencia violenta y organizada.
8. Modernización y especialización del Ministerio Público.
9. Protección especial a los menores, a los jóvenes y a las personas de la tercera edad.
10. Agilización de los procesos penales.
11. Difusión y diversificación de la cultura preventiva.
12. Revaloración del trabajo policial.

Desarrollo y justicia son inseparables. Las repercusiones del sistema jurídico sobre la realidad económica y social se han ampliado en estos tiempos. Es preciso modernizar su funcionamiento para mejorar sus ejercicio y acrecentar su alcance. El Desarrollo y avance de nuestro país exige la depuración de instituciones y de instrumentos legales. En materia de justicia, la sociedad tiene como principal propósito la certeza, oportunidad y celeridad en su administración y procuración.

## 8. LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Durante la década de los sesentas fué apareciendo lamentablemente en México el crimen organizado en distintas modalidades y en su aspecto más conocido: el narcotráfico. El arribo de una de las formas más poderosa del delito coincidió y no causalmente con varias circunstancias de orden estructural y coyuntural.

Mientras que Estados Unidos padecía las secuelas de la guerra de Vietnam con un divorcio casi absoluto entre gobierno y gobernados, los rencores sociales, los usos y abusos en el consumo de enervantes iba en ascenso; algunos jóvenes los utilizaban como satisfactores, aparentemente menos molestos y angustiantes; tres kilómetros de frontera con el país que más drogas consumía en el mundo y un territorio mexicano abrupto y difícil, presentaron expectativas ideales para los grandes plantadores de amapola y marihuana.

Las ya corocidas razones de la crisis económica de los ochentas fungieron como detonante principal de la crisis social y para esa época la marginación urbana, el desempleo, el subempleo y la falta general de oportunidades, impusieron súbitamente el lado negro de las sociedades: el delito, pero ahora con nuevas manifestaciones de crueldad, organización y revanchismo social.

Al rebasarse los límites de la tolerancia social, el Estado Mexicano se enfrentó con el hecho real y lamentable de que una demanda popular antes rezagada, la justicia y la seguridad pública se convirtieron de improviso en las más reiteradas y sentidas por la ciudadanía.

La expresión inteligente de los anhelos, inquietudes e indignaciones que la comunidad hiciera ante el candidato del Partido Revolucionario Institucional en su campaña presidencial,

llevaron al Lic. CARLOS SALINAS DE GORTARI (ex-titular del Ejecutivo), a que el primero de diciembre de 1988, asumiera el compromiso del cambio.

Los mexicanos hemos buscado como fin último establecer por la vía del Derecho y de la legalidad una sociedad más justa e igualitaria, preservando y fortaleciendo el mejoramiento económico, social y cultural de la población sin atentar contra la libertad y las garantías constitucionales, sin las cuales no son viables la justicia, la paz y el desarrollo económico, organizado dentro de los límites de la ley.

El orden jurídico y la seguridad pública son elementos inherentes a toda organización social. Así, el Estado se concibe en una función donde, a través de sus órganos y en sus tres niveles de gobierno, crea e impulsa las acciones y las estrategias que hacen posible el desarrollo del país en un marco de independencia, libertad y justicia social, siguiendo el esquema constitucional y ajustando las leyes, tratados internacionales, reglamentos y demás ordenamientos legales derivados de nuestra norma suprema, con el fin de lograr un mejoramiento integral de los mexicanos, dentro de un clima de paz y tranquilidad social; dado que éstas sólo existen cuando el sistema jurídico pretende la justicia (individual y social). Un mejor desarrollo del pueblo donde concuerden sus aspiraciones y necesidades con la evolución e historia nacional es el que exige perfeccionar, actualizar y modernizar nuestro sistema jurídico, con la finalidad de hacer congruente el pensar y el decir con el actuar, y que la justicia, la libertad y la independencia, sean una realidad que disfruten los mexicanos.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, en materia de Administración de Justicia y de seguridad pública, sobresalen los siguientes puntos:

1. Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas; incorporar en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes a efecto de reducir la distancia existente entre la norma dispuesta y su concreción en los hechos; adaptar la normatividad a las necesidades y requerimientos actuales, eliminando absolescencias y propiciando el sano desarrollo de las relaciones jurídicas, y difundir de manera sencilla el contenido de normas y Códigos.

2. Inducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción, de discrecionalidad, y de abuso de poder en la gestión administrativa y en la judicial; fortalecer los sistemas conciliatorios para orientar a las partes, reducir tiempos y eliminar litigios; elevar la eficiencia de todos aquellos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que tienen que ver con la aplicación del Derecho, y propiciar la elevación de la cultura jurídica de la población.

3. Modernizar la institución del Ministerio Público, modificando su quehacer con el fin de que responda más y de mejor manera a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual, procurando una más amplia presencia en la tutela de los ochentas fundamentales de la comunidad y en la prevención de la delincuencia y en la defensa de la sociedad frente al delito.

En conclusión, se requiere de la justicia en las relaciones humanas y de la seguridad en la convivencia social. Los valores de la comunidad deben ser realidad en nuestra sociedad.

Para dar respuesta oportuna a los propósitos del Plan Nacional de desarrollo, 1989-1994 la Procuraduría General de la República y la del Distrito Federal definieron dentro de su programa de procuración e impartición de justicia, los siguientes objetivos, estrategias y metas por alcanzar:

O B J E T I V O S

1. *Abatir la impunidad.*
2. *Ampliar la capacidad de atención a la población.*
3. *Incrementar la atención a la víctima y garantizar los derechos humanos.*
4. *Superar vicios, rezagos y deformaciones.*
5. *Modernizar la procuración de justicia.*

#### E S T R A T E G I A S

1. *Modernizar su organización interna.*
2. *Adecuación de la norma jurídica.*
3. *Profesionalización del servicio policiaco.*
4. *Descentralización de los servicios de la institución.*
5. *Promoción de la participación social.*

#### M E T A S

1. *Una procuración e impartición de justicia pronta y expedita.*
2. *Respetar y sostener las garantías que otorga la Carta Magna, los Códigos y las leyes suplementarias.*
3. *Impedir que se ensanche la distancia entre el precepto legal de justicia y lo que se vive en la realidad.*
4. *Aprovechar la experiencia acumulada en el ejercicio de las funciones del Ministerio Público para organizar los intereses de la sociedad.*

Mención especial merece la creación en el mes de junio de 1990, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo descentralizado y la posterior elevación a rango constitucional de ella, porque su labor se ha reflejado no solamente en múltiples y fructíferas variaciones a las leyes, sino también en la difusión, creación y fortalecimiento de una cultura renovada



de los Derechos Humanos a nivel nacional. Cultura vista no solamente como la observación irrestricta por parte de las autoridades en su actuar y como principio básico de la legalidad, sino además como la formación permanente de una población capacitada para exigirla y poner a su alcance los medios legales y los conocimientos necesarios para ello.

La fuerza moral que ante la opinión pública adquieren las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las reformas legales que ha impulsado para combatir y sancionar con dureza a la tortura, han influido notablemente en la aceleración del proceso de modernización de los sistemas de investigación que el Ministerio Público utiliza en la persecución de los delitos y en la concientización de las autoridades en que la ley solamente puede hacerse respetar válidamente, si se actúa dentro de los límites previamente establecidos y fijados por la misma.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos está cumpliendo puntualmente la recepción, vigilancia y atención de las quejas de particulares y ha hecho las recomendaciones conducentes a las autoridades administrativas y judiciales correspondientes sobre los retenes carreteros; presuntos desaparecidos; contra la tortura, sobre el indulto y los derechos de los trabajadores migratorios.

Durante varios años existió inquietud en el país respecto de las prácticas de tortura y de confesiones obligadas a los detenidos. De aquí el anhelo por perfeccionar las garantías en la etapa de la Averiguación Previa.

El proyecto de iniciativa presidencial para reformar, adicionar y derogar diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para

el Distrito Federal, de la Ley de Amparo, de la Ley de Extradición y de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, aceptó los estudios y el material de trabajo que esta Comisión Nacional le había presentado, a solicitud del Jefe del Ejecutivo.

### C. LA PROCURACION DE JUSTICIA DE 1988 A 1992.

La delincuencia que en la capital del país había mostrado durante el trienio 1986 a 1988 un crecimiento radical tanto cuantitativo como en el grado de violencia y organización en sus diversas manifestaciones, exigía un enfoque moderno y pragmático en su combate.

A partir del primero de diciembre de 1988, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el apoyo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, emprendió un conjunto de acciones y estrategias orientadas a la modernización de la procuración de justicia. Estas actividades fueron auxiliadas también por las múltiples intervenciones de la Asamblea de Representantes que ha obrado como una caja de resonancia en apoyo siempre de la ciudadanía, agilizando la atención de sus demandas y como fuente valiosa las sugerencias practicadas para mejorar la actuación del Ministerio Público del Distrito Federal.

Para atacar los problemas de la ineficiencia y corrupción que dañan a la Institución con apego a los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, elaboró un programa de trabajo en el que inicialmente se establecieron los objetivos básicos ya mencionados anteriormente.

Para sustentar jurídicamente los cambios, se formuló el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989. En él se establecieron las bases normativas de la desconcentración territorial de los servicios de procuración de justicia, la progresiva especialización del Ministerio Público, la creación de los Servicios a la comunidad y la Oficialía Mayor para darle firmeza presupuestal.

En el ámbito normativo, durante el período de 1990 a 1992 se expidieron múltiples disposiciones de diversa naturaleza y alcance, tales como acuerdos, circulares, convenios y bases de coordinación para asegurar la vigencia de las garantías individuales y garantizar el trato digno y respetuoso a inculpados y, en general, a toda persona que reclame los servicios del Ministerio Público.

Posteriormente se crearon once delegaciones Regionales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con una estructura similar a la de las oficinas centrales. Las Delegaciones Regionales representan la distribución racional de los recursos de la Institución; son órganos desconcentrados con reglas generales de operación y poseen autonomía técnica y funcional.

Por su parte, las Subdelegaciones de apoyo a la desconcentración que se encontraban dentro de la estructura de las Delegaciones Regionales, una vez que lograron la consolidación administrativa de los órganos, se transformaron en once Subdelegaciones de Fiscalía Especial de Homicidios y Casos Relevantes, las cuales atienden de manera específica delitos violentos que requieren de una investigación muy detallada.

Asimismo, para acercar los servicios de la Institución a la ciudadanía y reducir los tiempos de atención al público, se agregaron doce agencias investigadoras, en lugares que por su carga de trabajo lo ameritaban.

En esta primera etapa se desconcentraron los servicios de la institución en función del territorio y se redistribuyó al personal en razón de las cargas de trabajo.

En una segunda etapa se desconcentraron las funciones de la Institución en razón de la materia. En este sentido destaca la creación de las Agencias Especializadas del Ministerio Público

para la Atención de los Delitos Sexuales, integradas por personal femenino y con el apoyo de psicólogas en el trato de la víctima, suprimiéndose las vejaciones y el trato indigno a los sujetos pasivos de estos delitos.

También se pusieron en marcha las Agencias Especializadas en Turistas Nacionales y Extranjeros, toda vez que no se obtenían una atención satisfactoria, fundamentalmente por la barrera del idioma.

Las Agencias Especializadas para los Asuntos del Menor, también vinieron a resolver de manera satisfactoria las demandas de garantía y respeto a la integridad y seguridad jurídica de menores de edad que se ven involucrados en conductas atípicas.

A nivel central, se crearon las Fiscalías Especiales en materia de:

- Homicidios y Lesiones Intencionales.
- Delitos Patrimoniales Violentos.
- Delitos Patrimoniales no Violentos.
- Delitos Cometidos por Servidores Públicos.
- Delitos de Robo de Vehículos.

El Centro de Atención de Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA), se creó para auxiliar en la búsqueda de personas y evitar a los familiares de las víctimas el difícil y agotados peregrinar por los hospitales, Agencias del Ministerio Público y demás lugares.

El funcionamiento de los Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y el de Atención a Víctimas de Delitos Sexuales, aunque operan en forma independiente en la etapa de averiguación previa, representan opciones de servicio a la comunidad que, sin ser bastatante el rezago existente, abarcan campos mucho más amplios en la investigación del delito.

A pesar de las importantes acciones realizadas hasta mediados de 1992, la labor de perseguir los delitos continúa siendo ardua y compleja. En efecto, el impulso inicial que incrementó la capacidad de respuesta de la Institución originó junto con otros factores socioeconómicos, la disminución de las cifras estadísticas de la criminalidad en 1988, 1989 y 1990. Sin embargo, durante 1991 y 1992 se observó una tendencia con signos ascendentes del fenómeno delictivo en la capital de la República propiciando la necesidad de hacer público un programa de contenido en veinte puntos que debían cumplirse en un plazo de 180 días, los que a continuación se enuncian:

1. Diseño e implantación del registro de servicios periciales del Distrito Federal.

2. Creación y funcionamiento de una unidad específica de seguimiento y control de empresas privadas dedicadas a la seguridad y vigilancia.

3. Coordinación y colaboración con las corporaciones policiales del propio Distrito Federal y de los Estados circunvecinos.

4. Creación de un sistema de educación policial para mejorar los servicios policiales con el apoyo de la Secretaría de Educación Pública y de las Instituciones de Educación Superior.

5. Formulación de un programa de estímulos a la profesionalización de los cuerpos policiacos y reconocimientos a los servidores públicos destacados.

6. Promoción de la participación ciudadana y de los integrantes de los cuerpos policiacos en la denuncia de actos de extorsión y abusos de autoridad.

7. Creación de un sistema institucional de comunicación con las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados para ampliar la coordinación en el combate al crimen organizado.

8. Reorganización y redefinición de los procedimientos de trabajo en materia de averiguaciones previas:

a). Fortalecimiento del Ministerio Público como director de la investigación mediante la desconcentración y especialización.

b). Capacitación y selección más rigurosa para el ingreso a la Policía Judicial y el mejoramiento de los niveles éticos y técnicos de operación.

c). En materia de servicios periciales, ampliación de los laboratorios, el desarrollo de nuevas técnicas, la preparación de peritos en instituciones de educación técnica y superior, y la creación de centros regionales de investigación criminológica.

9. Fortalecimiento de las actividades en la lucha contra la delincuencia mediante la incorporación de tecnologías modernas para la investigación.

10. Impartición de cursos por personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para capacitar a Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial en la protección de los Derechos Humanos.

11. Distribución de la fuerza policial destacando un mayor número de elementos en zonas de mayor incidencia delictiva.

12. Adquisición de equipo policial, en particular de vehículos y perfeccionamiento del sistema de comunicación de enlace con todos los cuerpos de seguridad.

13. Mejoramiento de los sistemas de protección ciudadana en zonas de alta densidad demográfica, áreas suburbanas y rurales.

14. Vigilancia de centros de concentración pública y zonas escolares.

15. Aplicación estricta de la ley que sanciona la fabricación, portación, importación o acopio de armas prohibidas.

16. Incremento de los mecanismos de auxilio.

17. Colaboración con el Departamento del Distrito Federal, para dar respuesta inmediata a las exigencias de auxilio en los sistemas telefónicos de emergencia.

18. Diseño y difusión de campañas de orientación y formación de una cultura de seguridad ciudadana.

19. Incremento de las tareas de participación ciudadana a través de las representaciones vecinales.

20. Informe de los avances de estas acciones a las comisiones competentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de la Cámara de Diputados y de la comunidad en general.

Entre otras acciones adicionales a las ya descritas, podemos mencionar la creación de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y Política Criminológica, que tiene como objetivos desarrollar métodos modernos de investigación, programas de profesionalización y actualización, así como de procesar la información criminológica relacionada con la incidencia delictiva en la ciudad a fin de evaluar el comportamiento de la delincuencia y establecer las medidas y estrategias necesarias para prevenirla y combatirla.

Con la finalidad de atender y desahogar con mayor celeridad las quejas sobre posibles afectaciones en Derechos Humanos, se creó la Supervisión General para la Defensa de los Derechos Humanos, que depende directamente del Procurador y que ha logrado abatir el rezago existente de 1,213 quejas acumuladas, a sólo 382. Con ello se creó también la Coordinación de Auxiliares del Procurador que surgió como instancia revisora de los expedientes en que se propone el no ejercicio de la acción penal, misma que practica un análisis minucioso de los mismos para evitar irregularidades.

El compromiso asumido para la automatización de la averiguación previa se inició con un programa piloto en 1992, y en enero de 1993 se logró implantar su funcionamiento en las once Delegaciones Regionales, permitiendo el inicio de averiguaciones previas por computadora. La importancia de este esfuerzo institucional se refleja en una mejor atención a la ciudadanía al reducirse los tiempos de estancia, pero además la captura



informática de la averiguación previa permitirá en el futuro disponer de una base completa de datos sobre las características del delincuente en la ciudad, registro de objetos robados, medias filiaciones de delincuentes, armas y otros. En suma, la posibilidad de relacionar por modus operandi diversos hechos delictivos en forma automática, sin duda será un instrumento eficaz en contra de la delincuencia habitual y la organizada.

Las acciones mencionadas reflejan la firme convicción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al asumir el compromiso de combatir la delincuencia utilizando los medios que la ciencia y la tecnología moderna ponen a su alcance, reorganizando sus recursos materiales y especializando sus recursos humanos.

Las grandes líneas de acción para el futuro tenderán a mantener la disciplina policial, mejorar la capacidad de respuesta frente a las demandas de seguridad y justicia de la comunidad, a recuperar la confianza ciudadana en la acción de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y a mantener una disposición permanente de cambiar y adecuar lo que exija el mejor funcionamiento de la institución. Todo lo que sea necesario hacer, se hará para cumplir la ley y cumplirla a la sociedad.

## C A P I T U L O I V

### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

#### A. ANALISIS DE LAS FUNCIONES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN LOS DELITOS DE SU COMPETENCIA.

La Procuraduría General de la República, se encargará de reunir los elementos necesarios para consignar las Averiguaciones respecto de los delitos del orden Federal, como son: terrorismo, sabotaje, traición a la Patria, espionaje, motín, rebelión, portación de arma prohibida, etcétera; esto conforme al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como la Ley Orgánica de la misma Procuraduría, conjuntamente con lo que dispone el artículo 105 constitucional, reformado éste último el 31 de diciembre del año próximo pasado, mismo que a la letra dice:

"Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá , en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a). La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b). La Federación y un municipio;

c). El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

- d). Un Estado y otro;
- e). Un Estado y el Distrito Federal;
- f). El Distrito Federal y un municipio;
- g). Dos municipios de diversos Estados;
- h). Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i). Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j). Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k). Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c). El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidéz de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución" (83).

El artículo 20. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República nos da las atribuciones del Procurador General de la República, éste como representante del Ministerio Público Federal:

"Artículo 20. La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente en los términos del artículo 102 constitucional tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta ley:

I. Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo;

III. Representar a la Federación en todos los negocios en que

(83).- "Diario Oficial de la Federación". 31 de diciembre de 1994, México, p. 6, 1. Sección

Esta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de diplomáticos y cónsules generales;

IV. Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal;

V. Perseguir los delitos del orden federal;

VI. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia;

VII. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias, y

VIII. Las demás que las leyes determinen" (84).

Actualmente con las recientes reformas que sufrió la Constitución en 31 de diciembre de 1994, cae en contradicción la fracción IV del artículo anteriormente citado de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República con el artículo 105 constitucional, pero hay que tener en cuenta que dicha Ley aún no se reforma, de igual manera el artículo 102 constitucional, actualmente nos remite al 105 del mismo ordenamiento legal, esto para definir las atribuciones que tendrá la Procuraduría General de la República.

(84).- "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República". Porrúa, México, 1992, p. 338

## B. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

La Procuraduría General de la República, vive un proceso de cambio para modernizarse, corregir deficiencias y sensibilizarse ante los problemas de seguridad de los mexicanos, con base en esto se propone la creación del MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO, como una unidad administrativa de investigaciones criminológicas la cual estaría bajo la subordinación y dependencia directa de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas de la Procuraduría General de la República..

Esta nueva organización de la Procuraduría General de la República, atiende las conductas delictivas que se presentan de manera organizada o reiterada. El Ministerio Público Especializado solamente se encargará de los asuntos que por su relevancia, gravedad del hecho o dificultad técnica de la investigación, afecten la seguridad pública, los cuales serán asignados directamente por el Procurador General de la República. Su función básica es el combate al delito violento y organizado, a través del desarrollo de tecnologías y métodos que garantizan una investigación especializada.

Se eliminan a partir de esta figura, empirismos e improvisaciones en las investigaciones criminológicas, para sentar las bases en la investigación científica y alta especialización profesional que redunden en un eficaz resultado en el combate al crimen organizado.

Con esta propuesta se busca mejorar los conocimientos de los Agentes Investigadores para que erradiquen el uso de la violencia como método adecuado para descubrir la verdad. Ahora se debe ajustar a la búsqueda de indicios, evidencias, datos y circunstancias que realmente establezcan la presunta responsabilidad del inculpado. Que sean investigadores tenaces y

activos, precisos observadores de los hechos examinadores analíticos de las denuncias, de las quejas, de las opiniones y de la apariencia de las cosas y personas con las que entran en contacto.

La unidad básica del Ministerio Público especializado, se integrará por un Agente del Ministerio Público, un Oficial Secretario y dos Oficiales Mecanógrafos, esto a fin de dar mayor fluidez a las investigaciones sin entorpecerlas por la carga de trabajo que llegase a haber, asimismo del Ministerio Público titular de la unidad, dependerán el número de policías judiciales especializados necesarios para el desarrollo de las investigaciones tendientes al esclarecimiento de los hechos. El Ministerio Público Especializado deberá estar organizado por un Director, quienes a su vez dependerán directamente de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas; el personal de la Institución aspirante a ocupar las plazas del Ministerio Público Especializado, deberá ser debidamente capacitado en todos los delitos del fuero federal, a fin de evitar irregularidades en la investigación de los mismos, de igual forma deben de estar concientizados acerca de la responsabilidad que van a adquirir, toda vez que van a ser parte del personal encargado de realizar la labor en el sentido de que el pueblo recobre la confianza en la autoridad administrativa persecutora de los delitos a nivel federal, toda vez que la imagen de la Procuraduría General de la República se ha visto en detrimento en virtud de los servidores públicos que han servido en la impartición de justicia en la misma; lo anterior como una respuesta a la presencia de grupos de delincuentes que actúan de manera organizada, reiterada y habitual, considero necesaria la creación de una nueva organización que atienda la conducta desplegada por dichos grupos antisociales, ya que la población actual y energicamente reclama una actividad firme y decidida por parte del Estado, en contra de quienes vulneren su tranquilidad, pero también exigen una policía respetuosa, profesional y que tenga nuevos sistemas y métodos de trabajo, con elevados niveles de eficacia en quien puedan confiar



plenamente y puedan verlos en la calle como quienes cuidan sus intereses, no quienes atentan contra su seguridad.

### **C. PROCEDIMIENTO DE CAPACITACION Y EVALUACION AL MINISTERIO PUBLICO ESPECIALIZADO.**

Para definir el sistema de profesionalización del Ministerio Público Especializado, es necesaria la intervención de abogados, criminólogos, sociólogos y psicólogos, para la capacitación en las siguientes categorías:

- Director del Ministerio Público Especializado
- Agentes del Ministerio Público Especializado
- Agentes de la Policía Judicial Federal Especializada

Para la capacitación de los profesionistas mencionados, considero necesarios los siguientes programas:

1. Selección de aspirantes
2. Contratación de servidores públicos
3. Adiestramiento en el trabajo
4. Evaluación de resultados

1. Selección de aspirantes: Para ocupar los puestos de Director del Ministerio Público Especializado, Agente del Ministerio Público Especializado y Agentes de la Policía Judicial Federal Especializada, deberán reunir los requisitos que la misma ley establece para ser Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal.

2. Contratación de servidores públicos: Cursos de inducción a la Procuraduría General de la República.

Todo aspirante a cubrir la plaza de servidor público en la Procuraduría General de la República, recibe un curso que aborda diversos temas que le permiten conocer la importancia social y de responsabilidad ciudadana que se requiere en la prestación de servicios en la multicitada institución.

En el caso del Ministerio Público Especializado, debe destacarse además la responsabilidad profesional que se adquiere y los resultados de eficiencia y honestidad que exige la población como una de sus demandas más sentidas, ya que son conocidas experiencias de actuaciones antisociales de determinados servidores públicos, que han desviado la atención a la criminalidad y han lesionado la imagen de la Procuraduría General de la República.

Como lo dijimos en párrafos anteriores el Ministerio Público Especializado, debe contribuir al rescate de la confianza ciudadana en las instituciones abocadas a la procuración de justicia y participar con su importante actividad al ataque frontal de la delincuencia.

3. Adiestramiento en el trabajo: Para el mejor desempeño en sus labores, tanto el Director, el Ministerio Público Especializado y la Policía Judicial Federal Especializada, deben recibir diversos cursos que les permitan adiestrarse para el desempeño eficaz de las nuevas y altas responsabilidades que se les conferirá; los cursos a que hago alusión son:

- Investigación científica del delito,
- Marco Jurídico de la función ministerial a nivel federal,
- Intervención del Ministerio Público en el régimen mexicano de protección a los derechos humanos,
- Garantías constitucionales en materia penal,
- Incendios y explosivos,
- Balística forense,
- Laboratorio de Criminalística,
- Criminología,
- Tiro, armamento y equipo de seguridad,
- Prevención del delito,
- Técnicas de investigación contra la delincuencia

organizada,

- Técnicas de investigación de delitos,
- Técnicas de investigación contra el narcotráfico,
- Técnicas de Investigación contra el terrorismo, etc.

El Ministerio Público Especializado, tendrá la obligación de rendir una serie de reportes para la evaluación general de su actividad y eficiencia, los reportes a que se hace alusión serán los siguientes en la forma y materias que se indican:

**POR TIPO DE DELITO:**

- No. de averiguaciones previas en proceso de investigación al día último del mes anterior.
- Averiguaciones previas recibidas en el mes.
- Averiguaciones previas resueltas en el mes.
- Total de horas laborables por los Agentes del Ministerio Público Especializados adscritos.
- Total de horas asignadas a la práctica de diligencias en el mes en curso.
- Número de Agentes de la Policía Judicial Especializada adscritos.
- Total de horas laborables en el mes por los Agentes de la Policía Judicial Especializada.
- Total de horas asignadas a la práctica de diligencias en el mes en curso por los Agentes de la Policía Judicial Especializada.

En todos los casos de averiguación previa resuelta, el Agente del Ministerio Público Especializado, deberá emitir un informe detallado de todo lo realizado en dicha averiguación, lo anterior a fin de perfeccionar la labor desempeñada por éste y sus colaboradores.

*El Director del Ministerio Público Especializado, además de los reportes de control de gestión antes citados, podrá ordenar en el momento que lo requiera la elaboración de cualquiera de ellos con cierre a la fecha de solicitud, lo anterior siempre y cuando medie orden superior.*

## **D. AYUDA Y ATENCIÓN PSICOLÓGICA EN LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO.**

La incorporación del tema de los derechos humanos a la problemática social ha hecho surgir nuevos requerimientos en el ámbito de la justicia.

En este sentido son ejemplificadores los acuerdos alcanzados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas, sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, realizado en 1985 en Milán, Italia.

En este Congreso hubo consenso para emitir una "Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abuso de poder", la cual señala, entre otros aspectos lo siguiente:

"Las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autónomos. Se proporcionará al personal de policía la capacitación necesaria para hacerlo receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida".

Al respecto, la evidencia empírica señala que la pérdida de propiedades personales y el daño físico, generalmente percibido como el aspecto más severo de la victimización, puede ser el menos importante en relación al daño psicológico que padece la víctima.

Pero no es sólo por la línea del sistema democrático y de los derechos humanos que se ha de llegar a una nueva perspectiva de la justicia social. La modernización en este ámbito se traduce en la capacidad de incorporar los nuevos conocimientos científicos y la tecnología adecuada para el cumplimiento de sus objetivos.

Las víctimas del crimen y la violencia han sido por largo tiempo poco atendidas, sufriendo humillación adicional de observar como la sociedad realiza acciones encaminadas a aprehender, enjuiciar, encarcelar, rehabilitar y estudiar al criminal, pero casi nada se ha hecho para compensar, rehabilitar y estudiar a la víctima.

Las diversas modalidades delictivas generan paralelamente una multiplicidad de víctimas que requiere de un trato digno y una reparación justa. Aun cuando los delitos pueden ser de muy diversa índole, todas las víctimas sufren en mayor o menor grado, de manera física, psicológica, social, económica y familiar, a consecuencia de la agresión delictiva.

En lo relativo a la esfera psicológica, dependiendo del tipo y la vulnerabilidad de la persona, el impacto de la violencia puede provocar la pérdida de la habilidad de controlar su vida, el aislamiento, inmovilización, desvalorización social, miedo, inseguridad, ansiedad, depresión, ira, resentimiento; en síntesis, trastornos y desorganización que conducen a intensas crisis.

Es por eso que el sujeto pasivo de un delito debe recibir ayuda externa en el manejo de cada fase de la crisis y poseer la información necesaria sobre reacciones emocionales esperadas y ayuda para enfrentar los sentimientos de ira, humillación y angustia.

Las prioridades de la Procuraduría General de la República están basadas en brindar el apoyo requerido para satisfacer las necesidades que la sociedad tiene respecto a su seguridad personal y resguardo de sus bienes materiales; velar por restituir cualquier ruptura o quiebre que se produzca en el ámbito de la seguridad ciudadana y, fundamentalmente de la víctima, ya que, en la medida en que se confundan las expectativas ciudadanas, sea por la ineficiencia en las

investigaciones o por la incapacidad de restituírle a la víctima su situación material, emocional o psicológica, dejará de cumplir sus funciones como institución de servicio público.

Por ello los Agentes del Ministerio Público Especializado y de la Policía Judicial Especializada, psicólogos, trabajadores sociales, personal de urgencia y enfermería, que entran en contacto con la víctima de un delito, deberán tener elementos suficientes para proporcionar la primera ayuda psicológica.

Para atender todos estos casos, La Procuraduría General de la República a través del Órgano correspondiente deberá desarrollar diversos programas de entrenamiento ofreciendo un modelo distinto para la intervención de la crisis de las víctimas de delitos y del personal del Ministerio Público Especializado y de apoyo en la investigación a través de perfiles psicológico de delinquentes, programas como pueden ser:

- Servicio de atención a víctimas de delitos,
- Atención Psicológica al Personal del Ministerio Público Especializado,
- Servicio de prevención y apoyo psicológico,
- Servicio de perfiles psicológicos de criminales,

**SERVICIO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE DELITOS:** Estará orientado a brindar apoyo psicológico de urgencia a individuos que, a través de las instancias pertinentes del Ministerio Público Especializado, han sido detectados como víctimas de delito. Tendrá como propósito fundamental facilitar el retorno al estado de equilibrio psicológico del individuo y de esta manera podrá colaborar eficazmente en el proceso de la investigación criminalística. Asimismo, determinará a través de una evaluación integral, el nivel de riesgo en la víctima de presentar subsecuentemente secuelas psicológicas derivadas del evento delictivo al que se vió expuesto y así poder canalizarlo oportunamente a otras instancias de atención psicológica donde se



le brinde el apoyo requerido.

**ATENCIÓN PSICOLÓGICA AL PERSONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO:** Las situaciones cambiantes de la vida cotidiana propician que los individuos experimenten trastornos psicofisiológicos conocidos como estados de stress que, de no controlarse pueden generar en la persona malestares físicos, psicológicos y deficiencias o confusiones en su conducta. Los estados de estrés se originan por diversas causas, tales como: carestía económica, competencia laboral, dificultades en la transportación, inseguridad pública, agobio emocional, contaminación. Todo esto conlleva a un estado de nerviosismo que fomenta, entre otros, el tabaquismo, alcoholismo, drogadicción, agresividad, ausentismo laboral, aislamiento social y, sobre todo, diezma completamente el funcionamiento eficaz del sujeto ante diferentes escenarios y situaciones.

Las labores del personal del Ministerio Público Especializado, generan altos niveles de estrés, ya que su desempeño se centra en la represión y castigo por los enfrentamientos constantes y cotidianos que realizan durante el ataque a la delincuencia y, de manera simultánea, de ayuda a la comunidad. Esta dualidad de roles resulta difícil de armonizar principalmente por lo desgastante, sobre todo, en los aspectos emocionales.

A juzgar por lo anterior, el trabajo de apoyo psicológico en la Coordinación General del Ministerio Público Especializado, consistirá en evaluar las áreas que la conforman para conocer las incidencias del estrés laboral y apoyar con este servicio, cuya aplicación oportuna contribuirá a mantener la salud física y el equilibrio emocional del personal del Ministerio Público Especializado.

**SERVICIO DE PERFILES PSICOLÓGICOS DE CRIMINALES:** Como apoyo a las investigaciones criminológicas que desarrolle el personal

del Ministerio Público Especializado, el Departamento de Psicología ofrecerá un servicio de elaboración de perfiles psicológicos de delincuentes.

Los perfiles psicológicos son una herramienta que ayuda a determinar el tipo de personalidad de un criminal. Se basa en ciertas características o factores de singularidad que distinguen, de la población en general, a ciertos individuos que cometen un crimen.

Los perfiles preparados por agencias policíacas incluyen la edad, raza, sexo, estado civil, nivel socioeconómico, nivel de educación, historia criminal, lugar de residencia en relación a la escena del crimen y ciertas características personales del delincuente. La preparación de un perfil se centra en la búsqueda de pistas que indiquen la configuración más probable de la personalidad del delincuente. El uso de perfiles psicológicos, puede ayudar a determinar el tipo de personalidad del criminal. Es una búsqueda de pistas que indiquen la configuración más probable del delincuente o delincuentes.

## **E. CREACION DE LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL ESPECIALIZADO EN DELITOS DE SU COMPETENCIA.**

*En todo el mundo se cuestionan los resultados de las políticas criminológicas que se han aplicado. Con frecuencia se presentan tropiezos, omisiones y errores que causan frustración y degradación social. En Múltiples ocasiones han surgido desviaciones, excesos, abusos y excepciones a las normas legales, tales conductas que provocan daños en la confiabilidad y seguridad del régimen jurídico, sobre todo en los sectores de población más débiles política o económicamente.*

*En México, durante la década de los ochentas, junto con la crisis económica y la explosión demográfica se generó una pirámide poblacional desproporcionada; compuesta principalmente por una base juvenil e infantil demandante de servicios que provocó, junto con otros factores, un cuadro de descomposición social. Esto se manifestó en los altos índices de desempleo y subempleo, marginación urbana, abandono rural y carestía de la vida.*

*Los aumentos en las tasa de la delincuencia se han debido en parte a que ésta se ha hecho más facil a medida que bienes como la vivienda, el automóvil y otros crean estatus en la idiosincracia de la ciudadanía, se han vuelto más accesibles para una gran parte de la población, y deseados por otra que los consigue a través de la violencia, ya sea física o moral, sin importar las consecuencias que esto pueda originar a la víctima.*

*El delito y las actividades antisociales como la frustración, la marginación y el ocio, fueron propiciando serios desequilibrios, generando violencia en el delito por la carga*

emocional y el rencor social que conlleva. Con esto, empezaron a surgir numerosos grupos que fueron haciendo del crimen organizado un actuar cada vez más sofisticado.

Mientras tanto, la confianza ciudadana en las organizaciones de justicia y seguridad pública se fueron deteriorando paulatinamente. Las quejas y críticas más generalizadas incidían en el temor a la policía, la corrupción, la incapacidad técnica, la extorsión, la venta de protección, la tortura y los altos índices de impunidad e insuficiencia de servicios para la atención al público.

Como consecuencia de la crisis económica de los años 80's, así como la explosión demográfica que el país resintió, se observó que el índice de la criminalidad empezó a ascender de una manera vertiginosa hasta llegar a niveles que produjeron en la población una sensación de inseguridad e intranquilidad.

En esta etapa se observó que la delincuencia no sólo actuaba con una violencia bestial, sino que se generó una industria alrededor del delito. En el caso del robo de vehículos y autopartes, se apreció que existía una ruta del delito donde aparecían diferentes elementos y variantes. Los delincuentes compraban armas a terceros para cometer ilícitos. Después de consumirlos vendían los vehículos a terceros, quienes los desmantelaban para venderlos en piezas a particulares o duplicaban la documentación de los vehículos y alteraban los datos de identificación, para venderlos a otros que tenían pleno conocimiento de los hechos y los vendían en lotes de autos o en tianguis de vehículos.

Asimismo este modus operandi se reflejaba en otras modalidades del robo; casi de igual manera se dio con los robos de infantes, delito que estuvo en su apogeo en los ochentas y parte de los noventas; otro delito que encontramos en su apogeo desde hace varias décadas y que hasta la fecha no se ha podido

exterminar en su plenitud es el narcotráfico, conjuntamente con otros delitos.

Otro problema al que se enfrentaba México, era la falta de seguimiento y cruce de información sobre el delito donde actuaban sujetos con un mismo modus operandi. La carencia de un sistema de información integral impedía relacionar de manera oportuna, diferentes hechos con un mismo grupo de delincuentes, por lo cual, cuando se lograba la captura de éstos, se desconocía la existencia de todas las averiguaciones previas con las que se encontraban relacionados, puesto que no existía un sistema, ni un grupo de investigadores que estuvieran atentos a las secuelas de la actividad criminal en cuestión.

En general, la carencia de tecnología moderna, de estadísticas criminales confiables y de información criminológica para tomar las decisiones adecuadas y para crear las bases de un programa eficiente de investigación científica en esta materia, puso a las Procuradurías de Justicia frente a la presencia de un reclamo social muy enérgico pero ya con un programa de carácter prioritario para el gobierno y con su decidido apoyo para enfrentarlo.

Por mandato constitucional la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Este lineamiento fundamental obliga a modernizar su funcionamiento de manera urgente para incrementar su eficiencia y ampliar sus alcances para atender con certeza, oportunidad y celeridad la demanda social sobre la administración y procuración de justicia.

La investigación y combate al delito exige distinguir las múltiples manifestaciones antisociales, pues los instrumentos, capacidades y estrategias de la autoridad persecutora, son diferentes según se trate de una manifestación delictiva y otra. La criminología moderna sugiere ámbitos específicos de la

criminalidad que faciliten el conocimiento, la prevención, investigación, persecución y sanción de las conductas penalmente relevantes.

Los delitos que afectan la seguridad pública requieren de información, datos estadísticos y del conocimiento de todas las variables que en ella se tornan, como material básico y fundamental para su combate, persecución y prevención, y con especial énfasis el crimen organizado y serial.

Las referencias anteriores nos expresan el problema delictivo al que se enfrenta México. Debido a ello se prepara y actúa con una cultura popular respecto a las cuestiones de justicia, una especialización del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, enmarcadas en una política criminológica, puntos claves para desmantelar la delincuencia organizada y enfrentar la delincuencia ocasional, derivada de procesos de descomposición de orden cultural y socioeconómico.

Con el propósito de abocarse a la ejecución metodológica y sistemática, de las acciones antes indicadas, el Gobierno Federal en coordinación con la Procuraduría General de la República, se propuso como objetivo básico y primordial para atender de manera especializada y científica, los delitos de mayor ofensa y afectación a la sociedad, sistemas de trabajo avanzados en su simplificación y diseño técnico, equipos de cómputo y de criminalística que permitan el control de gestión y evaluación de resultados, dotación de edificio, instalaciones y mobiliario. Ante tal panorama el Gobierno y Procuraduría Federales, han tenido que responder a las sensibles demandas de la ciudadanía en esta materia. Siendo la seguridad pública un servicio de la más alta prioridad, a fin de mantener un clima de tranquilidad y paz que permitan estabilidad social.

Debido a la tendencia creciente del agravamiento de los problemas, considero necesaria la modernización de la Procuraduría

de la Justicia Federal y así hacer frente a los delitos con más y mejores posibilidades de éxito, para tal efecto propongo la "CREACIÓN DE LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL ESPECIALIZADO EN DELITOS DE SU COMPETENCIA", esto para una mejor impartición de justicia y vigilancia de la Seguridad Pública, y que los ciudadanos mexicanos puedan recobrar la seguridad en las autoridades judiciales, de la cual actualmente carecen; las Agencias del Ministerio Público Federal Especializado, estarán dirigidas por un Director General del Ministerio Público Federal Especializado, las cuales se encargarán de atender todas las denuncias, pero el seguimiento lo harán única y exclusivamente respecto de los delitos en los cuales fueren especializadas, para evitar con esto que muchos de los mismos queden impunes y por ende los delincuentes sientan que la ley no les sirve para nada, con ésta creación se buscará erradicar tantos errores cometidos por la carga de trabajo que en la actualidad existe; con la creación de las Agencias del Ministerio Público Federal Especializado, se buscará dar cumplimiento a las siguientes cuatro orientaciones fundamentales:

1. Como consecuencia de las necesidades que se plantean, es necesario que los cuerpos policiales, mediante estrategias correspondientes, puedan no sólo incrementar la eficiencia en su trabajo, sino también sentirse orgullosos de pertenecer a una organización digna y profesional.

2. La población reclama una actividad firme y decidida en contra de quienes vulneren su patrimonio, su tranquilidad y en ocasiones su integridad física, pero también exige una policía respetuosa de la ley y profesional en su desempeño, lo cual redundará, en el aprecio y reconocimiento por parte de la sociedad y en el fortalecimiento de una organización eficiente y renovada.

3. Por otra parte, es necesario darle cabal cumplimiento a lo dispuesto en nuestra Carta Magna y en las leyes secundarias,

para que conforme a Derecho se ejecuten con profesionalismo las estrategias y programas de persecución y combate a la delincuencia.

4. Dar la investigación y el mando directo sobre la policía judicial, a través de la creación de una nueva generación de investigadores que dirijan en el campo de las acciones encaminadas a descubrir la verdad histórica de los hechos y desterrar abogados tramitadores que se han perdido en el cúmulo del trabajo que se presenta.



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

1. A partir del año de 1917 que entra en vigor nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las introducciones relevantes que hizo el Constituyente de Querétaro, fué la del artículo 21, ya que reconoce al Ministerio Público como la única autoridad facultada ante el Derecho Positivo Mexicano, para investigar, perseguir y acusar al presunto responsable del delito; es decir, se le confirió el monopolio del ejercicio de la acción penal.

2. En nuestro Derecho Positivo Mexicano, el Ministerio Público es una de las instituciones más discutidas desde su instauración. Actualmente se le considera como un órgano del Estado de muy variadas atribuciones, de orden administrativo, o dentro del proceso penal como Representante Social en el ejercicio de la acción penal, así como fiel guardian de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad.

3. En nuestro Derecho Positivo, el procedimiento penal, llámese así al iniciar la Averiguación Previa, se inspira en forma absoluta en los principios de seguridad y legalidad jurídica que consagra la Constitución para los gobernados, por lo que el ejercicio de la acción penal no queda al libre capricho del Ministerio Público, sino que es su deber llevarla a cabo como atribución que la ley le concede, ya que el Ministerio Público es una Institución de buena fe y como representante de la sociedad que es, recoge el interés de ella.

4. Al ejercitar la acción penal, el Ministerio Público pierde el carácter de autoridad, para obrar como parte en el proceso penal.

5. En distintos países existe una similitud con el órgano acusador de éstos, y la Institución del Ministerio Público en el nuestro, incluso sus facultades son muy semejantes.

6. Con la Reforma Procesal Penal de 10 de enero de 1994, se sentaron las bases para garantizar el respeto a los Derechos Humanos de los habitantes de nuestro país. Desde la Averiguación Previa se establece la obligación por parte del Ministerio Público de comunicarle al indiciado las garantías que lo protegen y darle intervención a su defensor para los efectos de evitar su estado de indefensión y se practiquen las pruebas que resulten pertinentes y que sea posible su desahogo en la averiguación correspondiente.

7. El Ministerio Público Especializado como Alternativa para la Procuración de Justicia en Delitos del hampa Federal, "nacerá ante el acelerado desarrollo del hampa organizada y de sus sofisticados instrumentos que utiliza en la comisión de los ilícitos, con esta nueva Institución se buscará combatir la delincuencia de manera eficaz, se le considerará un instrumento necesario para la Procuración de Justicia.

8. La Procuraduría General de la República y las Procuradurías de Justicia de las Entidades Federativas, deberán considerar como un objetivo a corto plazo la introducción del Ministerio Público Especializado en cada una de éstas, logrando con esto disminuir y abatir el hampa organizada.

9. Después de haber elaborado la presente investigación, pude sensibilizarme en cuanto a la importancia que reviste la Seguridad Pública así como la Procuración e impartición de justicia en nuestro país. De ahí, que la Seguridad Pública, Procuración e Impartición de Justicia sea necesariamente la consecución y mantenimiento de una eficaz y permanente vigencia del Estado de Derecho el cual implica el buen funcionamiento de un sistema de prevención de daños jurídicos que ha de derivar en fiel garante de la protección cabal y permanente de los Derechos subjetivos de todos los ciudadanos.

10. Si bien es cierto que la Procuraduría General de la

República, se ha esforzado para elevar el nivel de eficiencia de sus integrantes y por modernizar sus sistemas y hacerlos cada vez más aptos, también es cierto que aún se carecen de aspectos importantes, que a mi parecer sería necesario atender lo más pronto posible, debido a que la Procuración de Justicia es el medio vital por virtud del cual se puede preservar la seguridad pública y toda vez que ésta se ha visto lesionada en un índice mucho muy alto en las últimas fechas, propongo lo siguiente:

I. Mejorar la coordinación, información y colaboración de los cuerpos de seguridad pública federal, así como estatal.

II. Establecer convenios con Entidades Federativas para la creación de un sistema de información eficiente.

III. Ampliar las bases de coordinación, información y colaboración con las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados conjuntamente con la de la República.

IV. Extender las bases de coordinación y colaboración en materia de información criminológica para el combate del delito organizado.

V. Implantar "El Ministerio Público Especializado" en la Procuraduría General de la República, y así poder combatir con más eficiencia sobre todos los delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, terrorismo, contra la salud, acopio de armas, etc.

VI. Instituir "El Ministerio Público Especializado", en las Procuradurías Generales de Justicia en todas y cada una de las Entidades Federativas del país, sobre todo en aquellos Estados de la República que se han caracterizado por ser problemáticos y que han representado una mayor incidencia delictiva.

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

- ALCALA ZANORA Y CASTILLO, NICETO. *Lo que debe ser el Ministerio Estudios de Derecho Procesal*. Madrid, 1934.
- BARRITA LOPEZ, FERNANDO A. *La Averiguación Previa*, México, Porrúa, 1962.
- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. *El Artículo 16 de la Constitución Mexicana*, México, UNAM, 1967.
- CABRERA, LUIS. *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, 2a. Edición, México, Botas, 1963.
- CARNELUTTI, FRANCESCO. *Cuestiones Sobre Derecho Penal*. Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961.
- CASTILLO SOBERANES, MIGUEL A. *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, UNAM, 1962.
- CASTRO, JUVENTINO V. *El Ministerio Público en México*, 3a. Edición, México, Porrúa, 1985.
- *Funciones y Disfunciones del Ministerio Público en México*, Dalton, 1992.
- *La Procuración de la Justicia Federal*. México, Porrúa, 1993.
- COLIN SANCHEZ, GUILLERMO. *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 3a. Edición, México, Porrúa, 1993.
- CUELLO CALON, EUGENIO. *Derecho Penal*, 9a. Edición, México, Nacional, 1970.
- DIAZ DE LEON, MARCO ANTONIO. *Teoría de la Acción Penal*, 2a. Edición, Porrúa, México, 1974.
- ESTENOS, MACLEAN. *El Proceso Penal en el Derecho Comparado*. Buenos Aires, Lavalle, 1946.
- FIX ZAMUDIO, HECTOR. *La Función Constitucional del Ministerio Público*. Anuario Jurídico, V. V, México, UNAM, 1978.

- FLUORIAN, EUGENIO. *Elementos de Derecho Procesal Penal*. Barcelona, Ronda de la Universidad, 1934.
- FRANCO VILLA, JOSE. *El Ministerio Público Federal*. 2a. Edición, México, Porrúa, 1985.
- FENECH, MIGUEL. *Derecho Procesal Penal*. 3a. Edición, Madrid.
- GARCIA RAMIREZ, SERGIO. *Derecho Procesal Penal*. 2a. Edición, México, Porrúa, 1974.
- GONZALEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSE. *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*. 8a. Edición, México, Porrúa, 1985.
- GUERRERO, WALTER. *Derecho Procesal Penal*. Ediciones Universal.
- OLEA Y LEVVA, TEOFILO. *El Artículo 21 Constitucional*. Publicado en la revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo VI, Números 23 y 24.
- OSORIO Y NIETO, CESAR A. *La Averiguación Previa*, 2a. Edición, México, Porrúa, 1989.
- PINEDA PEREZ, BENJAMIN. *El Ministerio Público como Institución Jurídica del Distrito Federal*, México, 1992.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. 24a. Edición, México, Porrúa, 1990.
- FLORES ARRIAGA, ARTURO. *Derecho Procedimental Penal Mexicano*. Colección Textos Universitarios, Número 5, México, 1989.

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

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Código Penal para el Distrito federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.*
- Código Federal de Procedimientos Penales.*
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.*

*Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.*

*Plan Nacional de desarrollo 1993-1994.*

*Programa de Seguridad Pública 1993-1994.*

*Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.*

*Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993.*

*Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1994.*

*Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1994.*