

321309
8
29.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213 CON FECHA 16-X-1970
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO REPRESENTANTE DE LA SOCIEDAD

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

OSCAR ULISES DELGADILLO AGUIRRE

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. IVÁN OCTAVIO RICARDO OLIVARES RODRÍGUEZ
CED. PROFESIONAL 1368564

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI PADRE

A MI MADRE

A MIS HERMANOS

A MI ESPOSA E HIJO

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MINISTERIO PÚBLICO	1
1.1 Generalidades	2
1.2. Antecedentes Históricos	4
1.3. Evolución Histórico en Francia	14
1.4. El Ministerio Público en otros países	16
CAPÍTULO II EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO	26
2.1. El Ministerio Público de la Constitución de 1857	27
2.2. El Ministerio Público de la Constitución de 1917	33
CAPÍTULO III GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA QUE ENCIERRA EL ARTÍCULO 21	49
3.1 Artículo 21 Constitucional Garantías de Seguridad Jurídica que encierra el artículo 21	50
3.2 Primera Garantía de Seguridad	51
3.3 Segunda Garantía de Seguridad Jurídica	53
3.4 Tercera Garantía de Seguridad Jurídica	57

CAPÍTULO IV	ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	63
4.1	Etapas del Procedimiento	64
4.2	Averiguación Previa	65
4.3	Instrucción	73
4.4	Juicio	80
4.5	Ejecución	85
	Conclusiones	89
	Bibliografía	93

INTRODUCCIÓN

La institución del Ministerio Público como actualmente la conocemos en nuestro país y como existe en otros países civilizados del mundo, no ha llegado a nuestros días en forma repentina e inusitada, sino que ha sufrido una tremenda transformación, que va desde los más incipientes gérmenes de aparición en la humanidad, como lo es en la época en que era el propio pasivo de un delito el que llevaba la acusación ante el cuerpo colegiado que imponía las sanciones hasta la forma organizada que tiene en nuestro tiempo.

El estudio de este tema es sumamente importante, por ser el Ministerio Público el órgano representativo de las sociedades, teniendo como principal función la persecución de los delitos, y contra los atentadores, lo cual es de primordial importancia en toda colectividad por establecerse seguridad en las personas, bienes, etc.

Es así, que el procedimiento penal es el medio del cual el Estado se vale para la imposición de las penas a los infractores de la Ley Penal y dentro del Procedimiento Penal, el Ministerio Público sigue realizando su función de tutelar los intereses de la sociedad.

En este trabajo se hace un estudio, tanto de sus orígenes como de su fundamentación y funcionamiento, para comprender la importancia que tiene como representante de la sociedad.

Así como también los alcances de su actividad y función, que considero sumamente importante y primordial dentro de la integración de una Averiguación Previa, la cual considero forma parte de un proceso inicial motivado o creado a través de la fuerza motivadora y requisitoria de la Acusación Denuncia o Querrela.

Es por eso que el objetivo de esta investigación es valorar la Actuación del Ministerio Público, tanto en la función que desempeña dentro de la Averiguación Previa, como en las atribuciones que le son conferidas constitucionalmente y dentro de la legislación penal vigente.

Al desarrollo de este trabajo analizaremos desde sus inicios la institución del Ministerio Público como representante de la sociedad, aspecto primordial y fundamental para una debida procuración y administración de justicia eficaz y expedita.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MINISTERIO

1.1 Generalidades

Necesariamente la investigación de quien se proponga sacar a luz las raíces y orígenes del Ministerio Público con sus diferentes transformaciones y adaptaciones que nos permita conocer la actualidad de la institución en la actividad social de la vida moderna que nos toca vivir y analizar sus puntos básicos con los logros que a través del tiempo va buscando el perfeccionamiento que toda institución debe poseer vigorosamente, como meta suprema de servicio social, a la altura de su tiempo y de las necesidades exigentes de la vida moderna.

Para poder hablar de una institución cualquiera que ésta fuese, es necesario recurrir a la difícil y ardua tarea de remontarlos a los orígenes históricos, porque en el pasado encontramos principalmente las fuentes de información para robustecer nuestro estudio, ya que de por sí es aventurado encontrar antecedentes del Ministerio Público moderno en estas épocas, pero en tal pretensión me he encontrado que todos o casi todos los diferentes autores en los que he buscado

respuesta para los orígenes de la Institución del Ministerio Público, coinciden que está nació en Francia; ahora analizando primeramente cual fue la causa que motivó su nacimiento y los cambios de la misma hasta llegar a la actual que conocemos.

Encontrando primeramente, el nefasto sistema de la venganza privada que tantos males traía consigo en las antiquísimas sociedades, sistema que afortunadamente se ha ido superando y ha quedado superada por la doctrina y la filosofía penales, es por eso que el Estado, como organización jurídica de la sociedad tenga actualmente en sus manos el poder de castigar o *jus puniendi*; reprimiendo el delito, y al mismo tiempo dar satisfacción a los intereses lesionados mediante el derecho que legítimamente protege.

“El Ministerio Público es un órgano del Estado que con raigambres en instituciones extranjeras se ofrece en la actualidad en nuestro país, con características propias, que ha ido tomando en el decurso de los tiempos.”⁽¹⁾ La institución nace como una necesidad para intervenir sin dejar al arbitrio y cuidado de los particulares, y su

¹ Manuel Rivera Silva, EL Procedimiento Penal, p. 57

existencia parte del concepto de que el delito es un atentado contra el orden social y por lo mismo los particulares no tienen interés que justifique su intervención directa en actuar reprimiendo delitos en tal carácter, es por lo tanto y debe ser obra exclusiva de funcionarios del.

Estado, reprobándose todo sistema de venganza privada. El hombre en sociedad se conduce con actos u omisiones regulados en constantes limitaciones, ya que la vida social exige necesariamente limitaciones reglamentadas por medio de normas jurídicas que haga posible la convivencia social, con garantía de que a todo aquello que ponga en peligro la seguridad y estabilidad social, el Estado tiene la facultad y el deber y el poder de reprimir; como persona jurídica mediante la cual actúa la sociedad.

1.2 Antecedentes Históricos

Analizando varios criterios de destacados juristas y estudiosos del Derecho, encontramos que en antiguos funcionarios de la República del Imperio Romano, se ha tratado de encontrar el origen del Ministerio Público, señalándose como antecedentes de otros funcionarios que

existieron en la Italia medieval de quienes también se pretende arrancar el Ministerio Público, lo cierto que históricamente dice *Franco Sodi*, no puede asegurarse la relación de ascendencia entre los romanos y los italianos medioevales y menos aún entre éstos y el Ministerio Público Francés; por lo que dicho autor señala que los datos más importantes al respecto pueden encontrarse en los estudios de los señores licenciados Ignacio Bustamante y Telesforo Ocampo Jr. y así en las siguientes obras: "*Elementos de Derecho Procesal Penal*" de Eugenio Florián; "Nuestro Procedimiento Penal de Rafael de Pina; "Jueces y Tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania, cuyo autor es el catedrático R. C. K. Ensor.

El autor Rivera Silva⁽²⁾, en su libro "El Procedimiento den Penal", señala brevemente sobre los antecedentes históricos del Ministerio Público, y en observación comparativa, Carlos Franco Sodi, no señala que en Grecia hubiere antecedentes que mencionar al respecto, y tanto Rivera Silva como Sodi, coinciden en todos sus puntos de referencia en el señalamiento del origen de la institución que tratamos, fijando en la historia general como antecedentes los

² Manuel Rivera Silva, *op. cit.*, p. 52

siguientes: Rivera Silva si hace mención que en Grecia existía un Arconte que intervenía en los asuntos de los particulares, y dicha actuación del Arconte era meramente supletoria, pues la acción procesal estaba en manos de los particulares.

EN ROMA.- La acción penal era monopolizada por los ciudadanos, existen en efecto unos funcionarios denominados "*Curiosi*" "*Stationari*" o "*Irenarcas*" encargados de la persecución de los delitos en los tribunales de tal suerte que ejercían funciones políticas, sin relación con el Ministerio Público contemporáneo, sin olvidar que el emperador designaba en casos graves algún acusador.

ITALIA MEDIOEVAL.- Durante la edad media existieron en Italia unos funcionarios llamados "*Sindici*" o "*Ministrales*", encargados de denunciar los delitos a los jueces, a cuyas órdenes se encontraban. Existe por tanto, gran distancia entre estos "*Ministrales*", "*Sindici*" y los modernos representantes sociales; pues mientras estos ponen en movimiento a los tribunales, de quienes son independientes y que no pueden funcionar sin su actividad, aquellos eran inferiores jerárquicos de los jueces italianos que actuaban sin

necesidad de tales "*Si dice*" o "*Ministres*", quienes bien podrían llamarse denunciadores oficiales.

FRANCIA.- Este país, a través de los años, llevó hasta el momento central la inquietud de poner en manos del Estado lo que vulgarmente se llama función persecutoria. En Francia los monarcas tuvieron un Procurador y un abogado, titulados Procurador y abogado del Rey, cuya misión consistía en atender los asuntos personales del Monarca que se ventilaban en los Tribunales. Por lo que Otolan, indica que estos dos funcionarios podían ocuparse de otros negocios, lo que demuestra la ausencia de representación social, aunque se preocupaba por la persecución de los delitos, pero no podía presentarse como acusadores, poco a poco fueron interviniendo en todos los asuntos penales y terminaron por convertirse en representantes del Estado.

Con la Revolución Francesa esta magistratura sufrió el ataque consiguiente, pero la reacción napoleónica, el imperio de 1808, incorporó a los viejos funcionarios monárquicos transformándolos en la institución del Ministerio Público, y en este imperio napoleónico, es cuando ya se encuentra formado de manera plenaria, con bases que

gobiernan todavía su funcionamiento en aquella República, siendo esta institución la que ha ejercido gran influencia a la nuestra y nos vino también la influencia de una institución similar española, que hacemos mención para conocerla por la importancia que para nosotros significa.

ESPAÑA.- En España existieron los Procuradores Fiscales a mediados del siglo XV, algunas leyes españolas crearon estos funcionarios quienes asistían a los tribunales para procurar el castigo de los delitos que no eran perseguidos por un acusador privado, y en el siglo XVI es cuando ya se regularon las actividades de dichos Procuradores Fiscales, por Felipe II en las leyes de Recopilación, siendo a partir de este momento cuando empieza a crecer la influencia del Procurador Fiscal que termina por ser preponderante ante los tribunales de la Inquisición.

El maestro Julio Acero(3) reconoce que ciertamente la Institución del Ministerio Público, tal como existe actualmente, es de origen netamente francés pero hace el señalamiento de Manduca y Don Ricardo Rodríguez, que en sus obras "*El Procedimiento Penal y su*

3 Julio Acero, Nuestro Procedimiento Penal, p. 27

Desarrollo científico" del primero, y del segundo, "*El Procedimiento Penal en México*", citan como antecedentes o gérmenes precursores del Ministerio Público: el derecho Ático para que un ciudadano sostuviera la acusación ante los Heliestas; la acción popular para los antiguos ciudadanos romanos; la institución de los *Curiosi y Stacionari* del cuarto siglo y de los *Procuradores Caesaris* de la Roma Imperial; la de los abogados del común, de la República de Venecia y de los *Conservatori Di Legge* de Florencia, la de los Procuradores Fiscales de España reglamentados por Felipe II y de *los Comités Missi Dominici* germánicos.

En Francia, los Procuradores Generales o Abogados Generales del Rey, eran simples apoderados de la persona particular del soberano, única y exclusivamente para los intereses particulares de este, con miras preferentemente fiscales tendientes a aumentar el tesoro propio del monarca, ingresando a este tesoro determinadas multas y bienes procedentes de tales o cuales confiscaciones impuestas como penas v.g.: por delitos de traición al Rey, por esta razón los Procuradores Generales del Rey tuvieron intervención ante las jurisdicciones penales y en los procesos consiguientes y en la persecución de determinados

delincuentes, con facultad para solicitar del Juez el procedimiento de Oficio, por lo que al final la intervención que primero fue representativa personal del monarca, terminó por ser de los Procuradores convirtiéndose estos y organizándose, como representantes permanentes ya no del monarca, sino del Estado y con el objeto de asegurar ante todo el castigo del delito en interés social.

Podemos establecer que encontramos amplios antecedentes de la Institución del Ministerio Público en la obra *“Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano”*, del *Maestro Juan José González Bustamente* quien al referirse a la Institución del Ministerio Público señala que ha sido una conquista del Derecho moderno, al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal del Estado, iniciándose el periodo de la acusación estatal en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla. Es lógico encontrar opiniones diversas de duras críticas unas, y otras de opiniones favorables al respecto, por lo que algunos tratadistas consideran al Ministerio Público *“El ente mas monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional que se mueve como autómatas a voluntad del poder Ejecutivo”* o *“un invento de la monarquía francesa destinado únicamente a tener de la mano a la*

magistratura.”(4)

Pese a los ataques que se han encontrado, existe la adopción de la Institución del Ministerio Público en numerosos y distintos países, adopción que se ha consagrado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándose como una magistratura independiente que tiene como misión velar por el estricto cumplimiento de la ley y que es depositaria de los mas sagrados intereses de la sociedad. **González Bustamante**, manifiesta que investigar los orígenes del Ministerio Público, es tarea ardua y más aún encontrar conexiones en el pasado con la moderna institución, se afirma que existió en Grecia un sistema acusatorio donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el tribunal de los Heliastas.

“En el Derecho **ÁTICO**, era el Ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de tercero en funciones de acusación y de defensa. Regía el principio de acusación privada, después se encomendó el ejercicio de

4 Juan José González Bustamante, Principios de derechos Precesales Penal Mexicano, p. 53

la acción a un ciudadano, como representante de la colectividad que era una distinción honrosa que enaltecía al elegido y el pueblo lo premiaba con coronas de laurel. Sucedió a la acusación privada la acusación popular, al abandonarse la idea de que fuese el ofendido por el delito quien se encargara de acusar y al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma sustancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente lleva consigo el ofendido al proceso, persiguiese al responsable y procurase el castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un noble atributo de justicia social”.

El antecedente histórico de la actual institución, se pretende encontrarlo en los **Termosteti** que tenía en el Derecho griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado ante la Asamblea del Pueblo para que se designara a un representante que llevara la voz de la acusación. Los hombres más insignes de Roma, como Catón, o Cicerón, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos, mas tarde se designaron magistrados, a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales, como los

Curiosi o Irenarcas, que propiamente desempeñaban servicios policíacos y en particular, los *Praefetus Urbis* en la ciudad; los *Praesides* y procónsules los *Advocati Fisci* y los *Procuradores Caesaris* de la época imperial, que si al principio fueron una especie de administradores de los bienes del príncipe (rationales), adquirieron después suma importancia en los órdenes administrativo y judicial, al grado de que gozaban del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el fisco.

Por lo que respecta a las legislaciones bárbaras, dice **González Bustamante**:⁽⁵⁾ “que en estas encontramos los *Gastaldi* del Derecho Longobardo, los cante o los sayones de la época franca y los *Misci Dominici* del Emperador Carlomagno”.

En la edad media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos, haciendo el papel más bien en carácter de denunciadores, quienes han sido designados por juristas como Bartolo, Gaudino y Aretino, con los nombres de *Sindici*, *Cónsules*,

5 Florian, Eugenio, Derechos Procesal Penal, p. 274 -275

Locorum Villarum o simplemente “Ministrales”.

1.3 Evolución Histórica en Francia

Al triunfo de la revolución francesa en 1793, es cuando se da el origen del período de la acusación estatal, apareciendo una nueva concepción jurídica filosófica. Las leyes expedidas por la asamblea constituyente, son sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público. La Revolución Francesa al transformar las instituciones monárquicas, encomienda las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey a comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas y a los acusadores públicos que debían de sostener la acusación en el juicio. Encontrando que en las leyes napoleónicas de 1808 y 1810, y por ley de 20 de abril de 1810, el Ministerio Público, queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del poder Ejecutivo.

El Ministerio Público francés, tiene a su cargo ejercitar la acción penal, perseguir, en nombre del Estado, ante la jurisdicción penal a los responsables de un delito interviniendo, en el período de ejecución de

sentencia y representara los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes, interviniendo de manera preferente sobre todo cuando estima que se afectan los intereses públicos. Nótese la diferencia que tiene el Ministerio Público y la Policía Judicial francesa, con la institución del Ministerio Público y su auxiliar la Policía Judicial en nuestro país, a partir de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, en que se despoja a los Tribunales del carácter de policía Judicial y por consiguiente, de la función de investigar los delitos, de buscar pruebas y descubrir a los responsables. Con la diferencia que en México la Policía Judicial está bajo las órdenes del Ministerio Público y en Francia la Policía Judicial forma parte de las Jurisdicciones.

Es de observarse que para que la Institución del Ministerio Público pueda cumplir fielmente con su cometido, es imprescindible que observe determinados principios que le son inherentes. El primero, como unidad de mando, con el reconocimiento de un superior jerárquico que es el Procurador General de Justicia. Teniéndose a la Institución como constituida por una pluralidad de funcionarios, para su representación coherente y armónico entre los mismos, Con independencia como condición especial para el buen funcionamiento de

la Institución, y con autonomía completa desligándose del Poder Ejecutivo formado una unidad autónoma en su mecanismo y buen funcionamiento de independencia y libertad, en lo que se refiere a sus funciones al margen de toda influencia política, con una cuidadosa selección del personal, garantizando en sus puntos a los funcionarios probos y aptos, que se hayan especializado en estas materias.

1.4 El Ministerio Público en otros países

Considero que es prudente esbozar aunque sea brevemente algunos de los más importantes datos respecto a la organización actual en algunos países que han introducido a su sistema la Institución del Ministerio Público, con sus características individuales y propias de cada país. En la obra "Principios del Derecho Mexicano" de Juan José González Bustamante, el autor proporciona datos en relación somera de los países que han adoptado la institución en cuestión, según datos que proporciona Francisco Siracusa, citado en la interesante monografía que sobre el Ministerio Público nos da a conocer el estudio del señor licenciado Juventino V. Castro.

BÉLGICA.- La organización de la Institución del Ministerio Público, está copiada del modelo francés. Los funcionarios son designados y removidos por el Monarca previo acuerdo con el Ministro de Justicia. Interviene en las contravenciones de policía.

SUIZA.- Existe el Ministerio Público como en Francia. Por ley de 6 de octubre de 1911, se creó el Ministerio Público Federal, que se compone de un Procurador General y el número de funcionarios que le sean indispensables para el servicio. Teniendo el cargo de vigilancia de seguridad pública, particularmente por lo que se refiere a las medidas adoptadas para expulsar extranjeros indeseables.

ALEMANIA.- El Código de Procedimientos Penales Alemán de 27 de enero de 1877, modificado después de 1914, al convertirse Alemania de Imperio en República Unitaria y Democrática. El Ministerio Público se organiza de acuerdo con el francés. La Procuraduría del Estado constituye un cuerpo único e indivisible, y sus integrantes son agentes del Poder Ejecutivo y representantes del Estado.

AUSTRIA.- Desde la Monarquía Dual, el Código de Procedimientos de 1874 reconocía a la institución. El Ministerio Público se compone de un Procurador General ante la Suprema Corte de Justicia; un Procurador General de Estado para los demás tribunales de Segunda Instancia y los demás funcionarios asistentes para los tribunales de Primera Instancia.

HUNGRÍA.- Se menciona la "Procuraduría Real" desde el Código de Procedimientos Penales de 4 de diciembre de 1896 El Ministerio Público esta organizado como en Austria y no se reconoce la inamovilidad de los funcionarios.

HOLANDA.- Según la ley de 3 de julio de 1910 el Ministerio Público se compone de un Procurador y tres Abogados Generales ante la Alta Corte (*hooge Road*), y de un Procurador General y el personal de asistencia necesario ante cada Corte Provincial. En los tribunales de Primera Instancia, interviene un Procurador (*officier von justice*) con dos o tres ayudantes.

NORUEGA.- El Ministerio Público se encuentra organizado como

en Francia, pero en la promoción de la acción penal, se reconoce los principios de oportunidad y el dispositivo.

ESCOCIA e IRLANDA.- Existe el Attorney General (*Procurador General*), el SOLICITOR GENERAL (*Procurador de la Corona*) (*Crowns Prosecutors*). Se reconoce el principio de la legalidad en el ejercicio de la acción y la institución esta sujeta a la unidad del mando del Attorney General. En Escocia, el Ministerio Público promueve la acusación, la dirige y recoge y dirige las pruebas. El Abogado Fiscal (*Lord Advocat*) forma parte del Parlamento, a quien esta obligado a rendir cuentas de sus actos equivale al Ministerio de Justicia. Existen Procuradores Fiscales de cada uno de los treinta y tres condados y se reconoce la intervención del ofendido en la promoción de la acción penal.

POLONIA.- El Código de Procedimientos Penales de 19 de marzo de 1928 y la ley sobre Organización Judicial de 5 de febrero del mismo año, adoptan la institución de acuerdo con el modelo francés. Sus miembros son designados por el poder Ejecutivo, la acción penal es pública, pero se reconoce el principio dispositivo. Se dividen los

funcionarios: en Procurador General que es el Ministerio de Justicia; un primer Procurador y los Procuradores y Viceprocuradores adscritos ala Suprema Corte y a los Tribunales de Primera y de Segunda Instancia.

TURQUÍA, BULGARIA, CHECOSLOVAQUIA, GRECIA, PORTUGAL y RUMANIA.- El Ministerio Público está copiado del sistema francés y sus miembros se consideran representantes del poder Ejecutivo ante la autoridad judicial; interviene en todas las fases del procedimiento hasta la ejecución de sentencia. Se reconoce a la parte lesionada el derecho para promover la acción penal.

RUSIA.- En el régimen zarista, el Ministerio Público se organizó de acuerdo con el modelo francés. Bajo el régimen soviético, se suprimió el Ministerio Público por decreto de 24 de noviembre, porque se consideró que los consejos de obreros y campesinos eran los únicos representantes de los intereses del pueblo. Después se restableció por decreto de 28 de mayo de 1922, supeditándolo al Consejo Federal de los Comisarios del Pueblo. El Jefe del Ministerio Público lo es el Comisario de Justicia, que ejerce atribuciones con el nombre de Procurador General. Interviene en el ejercicio dela acción penal, en la

vigilancia de los procesos y en la ejecución de los fallos.

SUECIA, DINAMARCA y SERVIA.- Se recomienda la persecución de los delitos leves a los funcionarios de la policía. Los graves ameritan la intervención directa del Juez. Hasta el año de 1921, se abandonó en Servia el sistema de enjuiciamiento inquisitorio, adoptándose el acusatorio. Después de la guerra de 1914 que creó el Reino de Yugoslavia, existió una variedad de disposiciones de orden procesal que complicó el procedimiento. En 1921, se dictó un nuevo Código de procedimientos Penales, tomando en cuenta las disposiciones del Código Austriaco. El Ministerio de Justicia es el Jefe del Ministerio Público, y excepcionalmente, se reconoce al ofendido el ejercicio de la acción penal.

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 orden auxiliar del Ministerio Público, en la investigación de los delitos.

JAPÓN.- El Ministerio Público constituye un cuerpo distinto e

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

INGLATERRA.- Tradicionalmente ha regido el principio de la acusación popular y todo ciudadano está facultado para ejercitar la acción penal porque tiene el deber de cuidar que no se altere la tranquilidad y la paz del Reino. En los casos en que no intervenga el Ministerio Público, son los particulares los encargados de promover la acción penal por medio de juicios sumarisimos que consisten en la celebración de una audiencia en que el acusador presenta testigos de cargo; el acusado de descargo y el Juez pronuncia el fallo, sin que intervenga el Ministerio Público ni la defensa y sin recurso de apelar.

Se admitía pues la acusación privada para los delitos de querrela. Existe el **ATTORNEY GENERAL (Procurador General)**, el **Solicitor General**, que suple al Procurador General, y el **DIRECTOR OF PUBLIC PROSECUTIONS**. El Procurador General designado directamente por el rey entre los mas distinguidos juristas ingleses y tiene el carácter de gran oficial del Estado; es el consejero jurídico del

gobierno, y la cabeza del Foro. Interviene en el ejercicio de la acción penal, cuando se afecta un interés público en delitos contra la seguridad interior y exterior del Estado, sedición o rebelión, coalición de funcionarios. Y, como órgano de control en la persecución de la acción penal ejercitada por el *Director of Public Prosecutions*. El cargo de *Solicitor-General* tiene un carácter semipolítico.

Es consultor legal del parlamento y termina sus funciones a la caída del gabinete de donde depende su nombramiento. Las necesidades de la vida práctica, han motivado en Inglaterra que se faculte al agente de policía (*policeman*) para desempeñar el cargo de prosecutor, sustituyendo a el particular. No se concede al Ministerio Público en Inglaterra el derecho de apelar en materia penal, salvo casos excepcionales en tanto que existe amplia libertad por lo acusado. Se advierte la tendencia de reconocer el principio de la acusación estatal, despojando al ciudadano y al particular del ejercicio de la acción pública para encomendarla a un Órgano de Estado (*Ministerio Público*).

ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.- La organización

política de los Estados Unidos, esta compuesta, como en México, de dos entidades: la Federación y los Estados, existe el Ministerio Público Federal que reconoce como superior jerárquico al Procurador General de la República (*Attorney General of the United States*), que forma parte del gabinete y tiene a su cargo la defensa de los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia. En los demás Estados de la República, que son libres y soberanos para legislar en cuanto a su régimen interno, la organización del Ministerio Público es -muy distinta. En el Estado de Nueva York, existe el Procurador del Distrito (*District Attorney*) que es elegido por el pueblo, durando en su ejercicio dos o tres años. En ciertos delitos, obra de acuerdo con las instrucciones recibidas del Procurador General de la República. No se le reconoce el derecho de apelación ni interviene en las jurisdicciones civiles. En Connecticut, existen procuradores adscritos a cada una de las cortes que son nombrados por el mismo Juez. En delitos leves se abandona al ofendido el ejercicio de la acción penal y el proceso se ventila en forma sumarísima ante los tribunales de noche (Night courts).”(6)

6 op. cit. pp. 60-64

ARGENTINA, BRASIL, PERÚ, CHILE, ECUADOR, COLOMBIA, PARAGUAY, CUBA y PUERTO RICO.- En estos países, el Ministerio Público esta organizado como el sistema francés y depende del Poder Ejecutivo, sea Federal o Local. Sus funcionarios son inamovibles, duran por tiempo indeterminado, con excepción de los superdotados jerárquicamente al Procurador General que tiene una duración de cuatro anos, período que puede ser prorrogable.

Con los preceptos en cita, queda, claramente establecida la notoria influencia que ha ejercido en la historia, la institución del Ministerio Público Francés, para con los diferentes Países que la han adoptado y llevan marcada influencia de la Institución Francesa, que a partir de la Revolución en Francia de 1793, época de transformaciones político-sociales, e introducciones de nuevas concepción Juridico-Filosóficas que posteriormente por las leyes napoleónicas de 1808 y 1910, y por la ley de 20 de abril de 1810. El Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo, con carácter de Representante Social.

CAPÍTULO II
EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

2.1 El Ministerio Público en la Constitución de 1857

La Carta Magna de 1857, en el decimoséptimo precepto que forma parte del capítulo de los Derechos del hombre promulgó la norma de que los tribunales estarían siempre expeditos para administrar justicia y que ésta sería gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.

La fracción XIII del artículo 84, al Presidente de la República, le impone el deber de facilitar al Poder Judiciales auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Es importante hacer notar, que hasta esos tiempos, año de 1857, poca importancia legislativa se daba a la función del Ministerio Público, Institución que no aparece organizada y menos con esa nominación, en los Códigos Políticos, aunque en la Constitución del año de 1824, se alude en el capítulo del Poder Judicial de la Federación, a un Fiscal que debe ser electo por las Legislaturas de los

Estados, conjuntamente con los once individuos electos para integrar la Corte Suprema de Justicia, lo que tiene relación con el Art. 184 de la Constitución de 1814, en donde se mencionan los dos fiscales, uno para lo civil y el otro para lo criminal.

Durante los siglos del Virreinato, los Procuradores Fiscales, importados por la legislación española, continuaron adaptados a la vida de la sociedad mexicana y hasta 1869, se perfiló el Ministerio Público, en la ley de jurados expedida por Juárez, que establece tres Procuradores o Promotores Fiscales, a los que se llamó también por primera vez, **REPRESENTANTES DEL MINISTERIO PÚBLICO**. Sus funciones eran acusatorias.

Los Códigos de Procedimientos Penales del Distrito Federal de 1880 y de 1894, dieron al Ministerio Público, la categoría de magistratura especial, cuya misión era ejercitar la acción penal, pidiendo la pronta impartición de la Justicia en nombre de la sociedad, con el carácter de Miembro de la Policía Judicial Federal y como Auxiliar de la Administración de la Justicia.

Los constituyentes de 1857 ya conocían la Institución del Ministerio Público en el derecho francés, pero consideraron ellos no establecerlo en México por respeto a las teorías democráticas implantadas en esa época.

Vamos a hacer una síntesis de los principales postulados de la Constitución de 1857 en lo referente a la promotora de fiscal establecida en esa fecha, para después ver las diferencias principales con la constitución de 1917.

Como puntos sobresalientes de la Constitución de 1857, podemos mencionar que para ese entonces no había sido debidamente organizada alguna ley de la Institución del Ministerio Público, sino que había diferentes criterios que extremaban opiniones de diferente índole.

Proponiendo algunos constituyentes que debería evitarse que el juez fuera al mismo tiempo juez y parte, proponiendo lógicamente la separación del Ministerio Público de los Jueces para que hubiera más seguridad cuando se impartiera justicia en cualquier caso del orden criminal.

Así también en ese entonces se pugnó porque el ejercicio de la acción penal ya no quedara en manos de los particulares, sino que por el contrario debería ejercitar la acción penal una institución autorizada para que velara por los intereses de la sociedad, así, pues, cuando se iniciaba un proceso de índole penal disminuían las garantías que debería tener todo acusado ya que algunas ocasiones el propio acusado no conocía quién era su acusador.

También apuntamos una de las ideas más sobresalientes del Diputado Veracruzano, José María Mata, que sostuvo que la sociedad es para el individuo no el individuo para la sociedad, quería decir con esto que la sociedad debe ser respetada y garantizados sus derechos como personas humanas, así también el diputado potosino, Ponciano Arriaga, propuso que en todo procedimiento del orden criminal debe intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad.

Otro de los puntos más sobresalientes es en el sentido de que el ofendido por un delito podía ir directamente ante el juez como denunciante o querellante, de igual forma también podía hacerlo el

Ministerio Público, notando claramente que para ese entonces la Institución del Ministerio Público no monopolizaba la acción penal de este postulado. También fue Ponciano Arriaga, quien propuso a los miembros del Congreso, quienes rechazaron ese postulado de que fuera el Ministerio Público el único en ejercitar la acción penal, creyendo así que se le quitaba a los ciudadanos el derecho de ocurrir directamente ante el juez, quebrantando los principales principios filosóficos.

Como resumen de lo que hemos anotado, podemos mencionar que para ese entonces había una marcada división de ideas en los Constituyentes de 1857, tal vez por los principios conservadores que estaban muy arraigados en la parte mayor de los constituyentes de 1857.

Posiblemente en esa fecha no se había completado la idea de que fuera el Ministerio Público el titular de la acción penal, ya que su misión iría percatándose poco a poco de la gran responsabilidad que hasta nuestros días tiene la Institución del Ministerio Público para velar por los intereses de la sociedad y del respeto a nuestra Carta Magna.

Podemos decir que en los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894 establecieron 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.

Es verdad que en dicho Códigos el Ministerio Público fue constituido en una magistratura especial que tiene las características y finalidades del Ministerio Público Francés, pero se le instituyó como miembro de la policía judicial y continuaba siendo un simple auxiliar de la administración de Justicia.

En seguida aparece la primera Ley Orgánica del Ministerio Público que es expedida en el año de 1903, en la cual se le considera al Ministerio Público como el titular de la acción penal y no como auxiliar de los tribunales, haciendo de pender como institución con unidad y dirección del Poder Ejecutivo. Así funciona el Ministerio Público hasta que como consecuencia de la Constitución vigente de 1917, el Presidente don Venustiano Carranza, promulgó en el año de 1919, una

nueva ley Orgánica que le sujetó a la disposición del artículo 21 constitucional. A partir de entonces del Ministerio Público aparece definitivamente como institución encabezada por el Procurador de Justicia, teniendo en sus manos la exclusividad del ejercicio de la acción penal.

2.2 El Ministerio Público en la Constitución de 1917

Entonces a partir de la Constitución de 1917, como hemos visto el Ministerio Público es el único titular del ejercicio de la acción penal, y así vemos que ya no es un miembro de la policía judicial, sino por el contrario, se convierte en jefe nato de la propia policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público como lo manifiesta literalmente nuestro artículo 21 Constitucional General de la República.

Podemos decir que la marcha vigorosa del progreso humano trae consigo el inevitable aumento de las necesidades sociales. Esto ha originado por natural consecuencia la ampliación del campo de actividades del Ministerio Público mexicano como todo lo que es

producto social no podría permanecer indiferente a los naturales impulsos de la especie humana. De aquí que a partir de la Constitución de 1917 se haya dedicado siempre singular atención al mejoramiento de la organización de dicha institución, dando al respecto nuevas leyes orgánicas, tendientes al perfeccionamiento jurídico de la misma, con el objeto de que se cumpla satisfactoriamente la función eminentemente social que le fue encomendada por el Constituyente de Querétaro y que fundamentan los artículos 21, 73, fracción VI, Base V, y 102 de la Constitución General de la República.

Reforma de trascendencia en el Procedimiento Penal Mexicano, es la que proviene de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 5 de Febrero de 1917 al reconocer el monopolio de la acción penal por el Estado, encomienda su ejercicio a un sólo órgano.

El Ministerio Público, la Ley Fundamental de la República en vigor, privó a los jueces de la facultad que hasta entonces habían tenido, de incoar de oficio los procesos; se apartó radicalmente de la teoría francesa y de las funciones de Policía Judicial que antes tenían

asignadas; organizó al Ministerio Público como una Magistratura independiente con funciones propias, y sin privarlo de su función de acción y requerimiento, lo erigió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigadoras encomendadas a la Policía Judicial; que hasta entonces habían sido desempeñadas por los Jefes Políticos, los Presidentes Municipales, los comandantes de la Policía y hasta por los militares.

La policía Judicial que tiene a su cargo la investigación de los delitos, debemos entenderla como una función pública. Función del latín "*functio*", es la acción o ejercicio de un empleo, facultad u oficio, facultad significa aptitud, poder hacer alguna cosa. El termino función es mas amplio, más propio, porque en el se encuentra comprendida la facultad No se pretendió, en la Reforma Constitucional de 1917 establecer en México un nuevo órgano policíaco con la denominación de Policía Judicial que viniera a sumar a la ya larga serie de cuerpos policíacos que son un lastre para la investigación de los delitos, por que se obstaculizan entre sí y que deben desaparecer para fundirse en una sola organización policiaca con unidad de control y de mando; tampoco al quitar a los jueces el carácter de policía Judicial y

encomendarlo al Ministerio Público, se pretendió que este tuviese funciones instructorias por más que para poder desempeñar su principal papel como titular de la acción penal en las funciones de acción y requerimientos, debe reconocérsele un grado mínimo de actividades instructorias por que de otra manera, no estaría en aptitud de resolver si se han satisfecho las condiciones legales para el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

Lo que se trató fue controlar y vigilar las investigaciones que preceden a la promoción de la acción y evitar que quedasen en manos de autoridades administrativas inferiores, porque teníamos la amarga experiencia, cuando los jueces dirigían los procesos y las autoridades administrativas les consignaban las actas que levantaban ante sí, empleando procedimientos que fueron peculiares en el sistema inquisitorio, pero seguramente que no pretendió la Asamblea convertir al Ministerio Público de simple figura decorativa que era en un supremo árbitro del proceso, como lo entendido, con la serie de atribuciones que se le han dado. De así ser hubiese sido preferible dejar a los jueces con las funciones que tenían asignadas, conservando el Ministerio Público su carácter de simple auxiliar de la Administración de Justicia.

Nos proponemos exponer, por orden cronológico, cómo fue operando la organización del Ministerio Público hasta que dar como se encuentra en la actualidad, porque si la intención del Constituyente fue que los jueces sólo conservasen sus funciones decisorias, esto no fue posible realizarlo desde el principio ni siquiera en la Capital de la República en donde los jueces de Paz continuaron desempeñando funciones de Policía Judicial. Así se advierte en el articulado de la Ley de Organización de Tribunales para el Distrito Federal y Territorios expedida durante el régimen del Presidente Alvaro Obregón y en cuanto al Ministerio Público, sólo se ocupaba de consignar a los jueces las actas levantadas en las comisarías de Policía.

Para poder apreciar cuál fue el espíritu de la reforma constitucional de 1917 y la transformación que desde entonces sufrió la institución del Ministerio Público, es conveniente exponer las razones que tuvo la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, contenidas en la exposición de motivos del proyecto de Querétaro. Decía el Primer Jefe: "Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionara 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 esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquel, tiene un 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 para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura, la sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros, contra la intranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitara esos sistemas procesales tan viciosos, restituyendo a los jueces con 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 reporgados y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitara a los Presidentes Municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido, de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedara asegurada, porque según el artículo 16: "nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige." (7)

Al presentar para su discusión, el artículo 21 en el seno del

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 16

Congreso, se turnó a una comisión integrada por los Diputados, General Francisco J. Mójica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Licenciados Alberto Roman y Enrique Colunga, para que presentaran su dictamen. El texto primitivo del proyecto enviado por el Primer Jefe, se hallaba redactado en los siguientes términos: "la imposición de las penas es propia exclusivamente de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de este". Las ideas así expuestas, resultaban confusas, pero la comisión, el dictamen formulando el 30 de Diciembre de 1916, interpretó el sentir de la Primera Jefatura que no fue otro que quitar a los Jueces su carácter de Policía Judicial e hizo resaltar la importancia de la institución, poniéndola bajo el control y vigilancia del Ministerio Público.

Los comisionados hicieron notar la vaguedad que había en la redacción del artículo 21 del proyecto, pues se entendía que era la autoridad administrativa la encargada de perseguir los delitos por medio del Ministerio Público, lo que hubiera originado que la

averiguación previa continuase en manos de las autoridades inferiores, resultando contrario a las ideas expresadas en la exposición de motivos, los comisionados estimaron que la redacción del precepto debía ser a la inversa, correspondiendo al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales y a la vez, ser el órgano de control y vigilancia de la Policía Judicial en la investigación de los delitos. Indicaban que: desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados, en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad que las autoridades municipales, además de sus propias funciones, ejerzan funciones de Policía Judicial, siendo auxiliares del Ministerio Público en el cumplimiento de sus obligaciones, pero en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternas al Ministerio Público.

Era claro que el pensamiento de la Comisión al entender que la Policía Judicial desempeñaba una función pública encomendada a las autoridades administrativas, cuando las necesidades lo ameritaran, pero sujeta al control y a la vigilancia del Ministerio Público, con el propósito de evitar que las actas de policía se siguiesen levantando de

manera arbitraria en perjuicio de los ciudadanos.

Por ello propuso que el artículo 21 quedase redactado en los siguientes términos: “La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le imponen las leyes, quedando subalternas al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones”. Iniciada la discusión, fue el señor Diputado e Ingeniero Don. Felix F. Palavicini, quien llamó la atención a la Asamblea sobre la importancia que tenía la creación de la Policía Judicial en el proyecto del Primer código, indicando que se trataba de una Policía Judicial especial que la comisión no había tomado en cuenta, el Comisionado Gral. Mójica, expresó que fue necesario hacer algunas modificaciones al texto primitivo, porque resultaba contradictoria con las ideas contenidas en la exposición de motivos.

El Diputado Alberto M. González, hizo notar que la idea de la Primera Jefatura no era establecer una policía judicial especial y con clara visión del problema, el señor Diputado Don. Paulino Machorro Narváez, observó que la discusión se había desviado por una mala interpretación que la autoridad administrativa y el Ministerio Público

son dos entidades distintas, lo que resulta inexacto, porque el Ministerio Público es parte de la autoridad administrativa y el proyecto del primer jefe no hace sino establecer el órgano de la autoridad administrativa a quien se encomiendan las funciones de Policía Judicial.

Por último, Don. José Natividad Macías, que formó parte en la redacción de Proyectos 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 de 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 fue solamente nominal y sus funcionarios no hacían más que cruzarse de brazos para que el Juez practicase todas las diligencias; que el Código de Procedimientos Penales de 1894, fue tomado del Código de Instrucción Criminal de la República Francesa, donde se comprende al Ministerio Público, como miembro de la Policía Judicial, en una forma completamente confusa.

En el debate intervienen los diputados Mógica, Alberto M. González, Dávalos, Macías Machorro, Narváez, Colunga y Jara, sosteniéndose que la Policía Judicial a que se refería el proyecto de la Primera Jefatura, constituía una función encaminada a la investigación de los delitos, con exclusión total de los órganos jurisdiccionales; que no se pretendía crear nuevos organismos policíacos en la República o cuerpos especiales de Policía Judicial y el pensamiento de la asamblea se condensó en las ideas expresadas por el Diputado Jara, que no era posible que se tratase de imponer a los municipios la creación de una policía judicial especial, tomando en cuenta los escasos recursos de que disponían, que les impedía siquiera contar con un servicio de policía preventiva.

Yo encuentro conveniente, argumentaba Jara, que la Policía Preventiva asuma funciones de Policía Judicial para que su acción sea más eficaz y a la vez quede más independiente, a reserva de que en las partes donde se pueda sostener el cuerpo de policía preventiva, por la penuria en que se encuentran principalmente los pequeños poblados, se admita la idea en el sentido de que la policía administrativa asuma las funciones de la Policía Judicial.

Retirando el artículo 21 por la comisión con el objeto de modificarlo, de conformidad con el sentir de la Asamblea, se presentó en la sesión celebrada el 12 de Mayo de 1917, con la siguiente redacción: "También incumbe a la propia autoridad (la administrativa), la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a disposición de éste", pero el señor Diputado, Lic. Enrique Colunga, se manifestó inconforme, con la redacción del proyecto y formuló su voto particular, proponiendo que el artículo quedase redactado en los siguientes términos: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel". La asamblea rechazó la redacción del artículo como lo propuso la mayoría y aceptó el voto particular del señor Diputado Colunga.

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó substancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:

- a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público.
- b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben sujetarse 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 de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.
- d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la Ley, puede

investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público.

- e) Los jueces de lo criminal, pierden su carácter de Policía Judicial: no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso funciones decisorias. Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los Jueces como denunciantes o como querellantes. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente.

En materia Federal, el Ministerio Público es el Consejero Jurídico del Ejecutivo y es además, promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales y el Jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos; también interviene en las cuestiones en que sea interesa el Estado y en los casos de los menores o incapacitados. Deja de ser la figura decorativa a que se refería la exposición de motivos de la Primera Jefatura y su actuación es imprescindible para la apertura del proceso penal: tiene a su cargo la vigilancia en la pronta y recta administración de justicia. En el periodo de averiguación previa,

ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirle para el ejercicio de la acción penal, pero desde el momento que promueve la acción ante los tribunales, pierde su carácter de autoridad y se convierte en parte. Interviene también en la ejecución de las sentencias como órgano de consulta.

CAPÍTULO III
GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA QUE ENCIERRA EL
ARTÍCULO 21

3.1 Artículo 21 Constitucional Garantías de Seguridad Jurídica que encierra

Noción de Seguridad Jurídica

El Estado ejercita su poder supremo por medio de sus órganos, la actividad de estos se desarrolla ejercitando atribuciones que se traducen en una conducta autoritaria, imperativa, coercitiva afectando necesariamente el ámbito jurídico de los gobernados, es decir, al desenvolver el Estado sus funciones como autoridad afecta a alguna persona física o moral, dentro de un sistema en el que el derecho impere, la actuación del estado debe respetar ciertos lineamientos obligatorios expresados en las normas jurídicas, pues en caso contrario estaría violando el Estatus personal del sujeto traduciéndose esto en violación a las garantías individuales.

Todo acto de la autoridad debe sujetarse, para producir efectos válidos a un conjunto de disposiciones expresadas en las leyes que

reglamentan la actuación con las esferas jurídicas de los sujetos.

En resumen, las garantías de seguridad Jurídicas son:

El conjunto general de condiciones, requisitos y elementos o circunstancias privadas, a que debe sujetarse cierta actividad estatal autoritaria, para generar una afectación válida de diferente índole es la esfera del gobernado, integrada por la suma de sus derechos subjetivos.

3.2 Primera Garantía de Seguridad

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial.

La primera garantía que este Artículo 21 Constitucional expresa es la seguridad de que únicamente el órgano judicial le impondrá las penas correspondientes al sujeto que se haga acreedor a ellas por haber violado las normas prohibitivas constituyendo con su acción un delito.

Al hablar de Autoridad Judicial como aplicador de penas, el

legislador se refiere a los órganos judiciales desde el punto de vista formal, tal carácter se lo otorga la Constitución y la Ley Orgánica respectiva o las leyes de las entidades federativas que consideran a dichas autoridades como miembros del Poder Judicial. En contraposición encontramos lo que los autores han dado por nombre ***“Punto de vista material”***, es decir, que en una organización político-jurídica como lo es la división de poderes que existe en México el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial pueden desarrollar desde un punto de vista material o sea atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto funciones propias de cualquiera de los otros dos. En caso concreto nos referiremos por vía de ejemplo a las Juntas de Conciliación y Arbitraje que perteneciendo al Poder Ejecutivo desarrolla funciones propias del Poder Judicial.

Las Autoridades Judiciales deben imponer las penas después de haber llenado los requisitos procesales resolviendo el conflicto planteado y al dictar su fallo, aplicar la sanción correspondiente, de no ser de esta manera, nos encontramos con una conducta violatoria de las leyes que motiva la protección de la Justicia Federal.

3.3 Segunda Garantía de Seguridad Jurídica

Compete a las Autoridades Administrativas el castigo de las infracciones de los reglamentos Gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 hrs: pero si el infractor no pagare la multa, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días.

El párrafo anterior corresponde al Artículo 21 Constitucional considerándose como una excepción muy importante a la aplicación de las penas, ya que ésta es exclusiva del Poder Judicial. En el artículo antes mencionado, se le atribuyen a la Autoridad Administrativa la aplicación de las sanciones cuando se violan reglamentos gubernativos y de Policía pero, ¿Qué son estos Reglamentos?

El Reglamento tiene como antecedente necesario una ley, esto es un principio jurídico y su finalidad es la siguiente:

Primero. Aligerar la tarea del Poder Legislativo, quitándole la obligación de fijar todos los detalles necesarios para la exacta

observancia de la ley.

Segundo. Lograr una adecuación de la ley a la vida práctica, porque el Ejecutivo está en contacto más directo que el Legislativo con las realidades de esa vida, pudiendo, por lo mismo, conocer el medio en el cual va a tener ejecución esa ley.

Tercero. Los Reglamentos son mas fáciles de modificar, y esto permite que la Legislación General se vaya adaptando en cuanto a su aplicación a los diversos cambios que vaya sufriendo las situaciones.

Si se analizan las circunstancias prácticas en las cuales las leyes deben aplicarse, se observará que deben de tener una exacta aplicación y desarrollar sus preceptos para adaptarlas a modalidades que así lo requieren, el Poder ejecutivo está facultado por nuestra constitución de una manera directa para proveer, o sea, poner los medios adecuados y facilitar de esta forma la aplicación de las leyes.

Por lo anteriormente expuesto, es claro que la facultad legislativa que tiene el Poder Ejecutivo es una facultad normal, no siendo, como lo

han afirmado algunos autores, una delegación Legislativa, sino una facultad emanada directamente de nuestra Carta Magna.

Pero encontramos un segundo grupo de Reglamentos que no tienen ninguna relación directa con las leyes ordinarias sino que guardan con respecto a las leyes constitucionales vinculación directa sin que sea necesaria la intermediación de una Ley Orgánica expedida por el congreso ordinario. A éste grupo de Reglamentos también llamados autónomos, pertenecen los expresados por el Artículo 21, Reglamentos Gubernativos y de Policía. En el orden Federal no pueden existir este tipo de Reglamentos porque fuera de los casos en que la Constitución concede facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Nación, Artículo 49, 131 y 29 la actuación del Ejecutivo Federal violaría nuestra Ley Suprema.

En el orden local, los Gobernadores pueden expedir Reglamentos de Policía y gubernativas que regulen materias que no son de la esfera jurídica federal. En el Distrito Federal la Ley Orgánica del Distrito Federal en su artículo 23 faculta al Jefe del Departamento del Distrito para que su función la pueda desarrollar por medio de reglamentos

cuando así lo considere necesario.

La Constitución determina de una manera clara la aplicación del castigo para este tipo de violaciones a las normas jurídicas, expresando... El castigo de las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutara ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días.

Cualquier castigo que se imponga fundándose la Autoridad Administrativa en un Reglamento que no prevea esta sanción del artículo 21 será indiscutiblemente inconstitucional.

La Aplicación de estos castigos no está al arbitrio de la Autoridad Administrativa, sino que deberán apegarse a lo que los mismos reglamentos expresen u otras leyes, pero siempre y cuando no se opongan a este artículo 21, pues, de otra manera violaría el ámbito personal del sujeto. Dentro de estas obligaciones de la autoridad se encuentra reglamentado el máximo que puede imponer como multa a los

Jornaleros y obreros. Se ve en este precepto claramente el criterio proteccionista del legislador hacia la clase trabajadora.

3.4 Tercera Garantía de Seguridad Jurídica

La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la Autoridad y mando de aquél.

Quiere decir que el ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público, así que cuando no ejerce esta acción no hay procedimiento y la sentencia que se dicte sin que el Ministerio Público haya ejercitado esta facultad, se traduce en una violación del artículo 21 Constitucional.

Lo anterior, fue una de las más grandes innovaciones que el legislador plasmó en la Constitución de 1917 otorgando al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos con exclusión total de cualquier otro órgano del Estado, quitando de esta forma el proceder inquisitivo que los jueces tenían antes de lo que nuestra actual Constitución expresa.

Hemos expresado que la Constitución le otorga al Ministerio Público la exclusividad en el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, Artículos 21 y 102 Constitucionales. Esto tiene en la práctica tremendas consecuencias, pues ésta institución tiene la potestad sobre rana de abstenerse ilegal o ilegítimamente del ejercicio de la Acción Penal, no acusando al delincuente o desistiéndose de ella no obstante que la presunta responsabilidad sea evidente. Numerosos autores han estudiado este problema y la jurisprudencia de la Suprema Corte ha tratado de solucionarlo.

El señor Lic. Fernando de la Fuente, que fuera Ministro de la Suprema Corte, citado por el maestro Burgoa(8), expresó: Realmente es de tremendas consecuencias prácticas que el Ministerio Público tenga a su entera disposición, sin dique ninguno el ejercicio de la Acción Penal, pudiendo hacerlo o no de una manera caprichosa. En caso de que no desplegase la facultad persecutoria vería al ofendido lesionado impunemente sus derechos, pues ni el ofendido ni cualquier otra autoridad tiene facultades para obligar al Ministerio Público a ejercitar la acción Penal. Tales decisiones no se pueden impugnar por ningún

8 Ignacio Burgoa Orihuela, Las Garantías Individuales, p. 119.

medio ordinario o extraordinario, incluyendo el amparo. Con la procedencia del Amparo la Justicia Federal tendría oportunidad en caso concreto de obligar al Ministerio Público a ejercitar la Acción Penal, en tarifa caso de que se reunieran los requisitos legales, no quedando impune la acción del delincuente, burlando de este modo nuestras leyes, así los afectados por la comisión de los delitos quedarían protegidos de la intervención arbitraria del Ministerio Público.

A la anterior idea expresada por don Fernando de la Fuente, la Suprema Corte de Justicia ha exteriorizado por medio de la Jurisprudencia su opinión.

Conforme al Artículo 21 Constitucional, el ejercicio de la Acción Penal compete exclusivamente al Ministerio Público. De esto, se deduce que dicha acción no está ni puede estar en el patrimonio de estos, ni constituye un derecho privado de los mismos, en tal virtud, la procedencia del ejercicio de esta acción por parte del Ministerio Público, aún en el supuesto de que pueda juzgarse indebida, pues de establecerse lo contrario, es decir, de concederse el amparo, éste tendría por objeto obligar a la Autoridad responsable a ejercer la

Acción Penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades.

Una Jurisprudencia análoga la encontramos en los siguientes términos: La abstención de el ejercicio de la Acción Penal, por parte del Ministerio Público, al igual que el desistimiento de ella, comprenden violaciones sociales y no garantías individuales y por lo mismo, no pueden quedar sometidas al control constitucional del Juicio de Amparo, seguido ante la autoridad Judicial Federal, fundamentalmente por prohibirlo el artículo 21 de la Constitución Federal que restringe el alcance de la regla general contenida en el artículo 14 de ese ordenamiento, ya que, por medio de una indebida y arbitraria interpretación del precepto que actualmente nos rige, continuaría el Ministerio Público con el carácter de elemento puramente decorativo, los jueces mexicanos serían los encargados de averiguar los delitos y el ejercicio de la Acción Penal, ya no estaría encomendado exclusivamente al Ministerio Público y a la Policía Judicial, quien tendría bajo su autoridad y mando inmediato al Ministerio Público y a la Policía Judicial, a través del juicio y de las severas sanciones

establecidas para toda autoridad que no cumple debidamente las ejecutorias de esta Suprema Corte, todo lo cual retrotraería nuestro sistema personal a la época anterior a la Constitución Federal de 1917.

La anterior interpretación del Artículo 21 Constitucional, única que respeta el equilibrio de 108 poderes en que descansa nuestro régimen político, debe considerarse que la correcta interpretación del Artículo 21 Constitucional sólo cambia la vía judicial mediante el cual los afectados pueden entablar su acción, pues el Ministerio Público se abstiene de ejercitar la Acción Penal, tienen a su alcance la vía civil para demandar el pago de daños y perjuicios derivados de un hecho ilícito en el aspecto civil, concepto que no se equipara al de los ilícitos penales, integrantes del delito.

Resumiendo, que conforme a la Constitución le compete al Ministerio Público en forma exclusiva la persecución de los delitos y cuando se trata de interponerle Amparo se vio la nuestra Carta Magna, puesto que se transforma la Autoridad Judicial en persecutoria del delito.

En contra de la anterior opinión, creemos que para controlar el ejercicio de la Acción Penal SI procede el Juicio de Amparo por los siguientes motivos:

La Constitución contiene ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales, que expresa y concretamente obliga al Estado a respetarlos, la parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre se llama parte Dogmática. Nuestra Constitución le otorga el nombre de Garantías Individuales, que el capítulo primero de la Constitución comprende los 29 artículos iniciales.

El artículo 21 expresa: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél.” Encierra la garantía llamada de Seguridad Jurídica, la cual se traduce en que los particulares tienen la certeza de que al llenarse los requisitos que enumera el artículo 16 Constitucional, el Ministerio Público ejercitará sus atribuciones para que no sea burlada la justicia. Pues ni ellos ni nadie, solamente el Ministerio Público, ejercita la Acción Penal.

CAPITULO IV
ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LAS
DIFERENTES ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO.

4 Etapas del Procedimiento

La actuación procesal del Ministerio Público, satisface uno de los aspectos de la función persecutoria de los delitos, que le confiere la Constitución General de la República. Tal función, se desarrolla a través de dos actuaciones: la de averiguación previa y la actuación procesal propiamente dicha.

La actividad procedimental del Ministerio Público, difiere en su contenido y en su forma según los diferentes momentos o periodos del procedimiento de que se trate, debiendo acoplarse a cada uno de ellos por los que vaya pasando.

El procedimiento se compone de cuatro etapas o periodos, siendo los siguientes:

- a) El de averiguación previa;
- b) El de instrucción;

- c) El de juicio; y
- d) El de ejecución.

A continuación veremos la actividad que desarrolla el Ministerio Público en cada uno de ellos.

4.1 Averiguación previa

El período de Averiguación Previa a la Consignación a los tribunales, comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita la acción penal.

La fase de Averiguación para Escribe Joaquín, citado por Juan José González Bustamante(9), consiste en “La Acusación o queja que alguien pone ante el Juez, contra otro que le ha hecho algún agravio o que ha cometido un delito, en perjuicio suyo, pidiendo se le castigue”.

Manuel Rivera Silva(10), define la denuncia como la relación de

9 Juan Jose Gonzalez Bustamante. Ob. cit., p. 127.

10 Ibidim, p. 100.

actos que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que se tenga conocimiento de ellos; por lo que separándola quedara de la siguiente manera:

- a) Relación de actos que se estiman delictuosos.
- b) Hecho ante el órgano investigador.
- c) Hecha por cualquier persona.

También existen requisitos indispensables para la iniciación del procedimiento en algunos países, ya sea en delitos de querrela o de oficio, siendo los siguientes: Procedibilidad que a su vez se divide en Excitativa y Autorización; la primera consiste en la solicitud que hace el representante de un país extranjero para que se persiga al que ha proferido injurias contra la nación que representa o contra sus Agentes Diplomáticos. La segunda, o sea la Autorización, es el permiso concedido por una autoridad determinada en la ley, para que se pueda proceder en contra de un funcionario que la ley señale la autorización de desafuero previa. La Constitución ordena la presentación de la denuncia ante la Cámara de Diputados; en algunos casos; requisitos prejudiciales, el raptor que se case con la raptada, el calumniador

cuando esté pendiente el juicio relacionado con el delito; defraudación que no se inicia la Averiguación hasta que no se manifiesta por la Secretaría de Hacienda; nulidad de matrimonio, etc.; obstáculos procesales, la suspensión del procedimiento.

Presentada la denuncia o querrela por escrito, la autoridad que la recibiere, deberá ordenar su ratificación, a menos que la haya realizado por comparecencia, o bien, que el denunciante lo haya hecho en ejercicio de sus funciones; el quejoso proporcionará los datos que la autoridad considere oportuno pedirle; lo anterior es con el fin de que los hechos narrados puedan quedar lo más apegados a lo ocurrido, y que la autoridad esté en condiciones de encuadrar en determinado delito o más conductas ilícitas, igualmente si existen más pruebas que integren la averiguación se desahogarán; también procederá el funcionario encargado de la averiguación que tenga conocimiento de que se ha cometido un delito, ya sea de los de querrela u oficiosos, a dictar todas las providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxiliar a las víctimas; impedir que se pierdan, se destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho considerado ilícito y los instrumentos o cosas del mismo, impedir que se dificulte o se obstruya la

Averiguación; en el caso de flagrante delito, asegurar a los responsables, levantándose el acta de todo lo actuado, incluyendo toda prueba, vgr., testimonios de personas, declaraciones del presunto responsable, del ofendido, dar fe de objetos, de cosas, de lesiones, cadáveres, agregar dictámenes médicos, de tránsito, anexas planas, fotografías, etc., dicha acta contendrá hora y fecha, modo de como se tuvo conocimiento de los hechos, persona o personas de quienes se recibió la noticia, lugar donde ocurrió o expresión del mismo, anotando características; cuando las actas sean levantadas por autoridad distinta del Ministerio Público, deberá enviarlas a éste dentro del término de tres días y en caso de haber detenidos, dentro de 24 horas.

Si al estar practicando la averiguación, una autoridad, se presentare el Ministerio Público, éste seguirá con ella, pudiendo encargar que la continúe aquélla bajo su dirección, haciéndose constar en el acta; también se determinará qué personas quedan detenidas y el lugar; en caso de internación de una persona en un hospital, se hará constar y comunicar al director la calidad o carácter de ingreso y si no se hiciere, se entenderá que solamente fue a curación.

El Ministerio Público expedirá las órdenes de autopsia e inhumación del cadáver y levantamiento de actas de función, lo cual, de no hacerlo, será motivo de responsabilidad, y sanciones de corrección disciplinarias. En la investigación sino aparecieren elementos de momento, pero con posterioridad pudieren recabarse, se reservara el expediente hasta que aparezcan, mientras ordenara a la policía judicial la intervención en la investigación, para lograr el esclarecimiento de los hechos; en la Averiguación se empleará todo medio de prueba que se ofrezca como tal, siempre que pueda constituirla a juicio del funcionario a excepción de aquéllas que, por su naturaleza, no puedan llevarse a cabo; si el Ministerio Público considera que no es de ejercitarse la acción penal, el denunciante u ofendido, podrán ocurrir al Procurador General de Justicia dentro de los quince días siguientes a la notificación, determinando el Procurador en definitiva.

La resolución que decreta el inejercicio de la acción penal, nos dice Manuel Rivera Silva(11), se le llama "Auto de Archivo".

11 Ibid, p. 127.

La resolución de inejercicio de la acción penal, ya sea ante el Ministerio Público o ante el Procurador General de Justicia, solamente es motivo de responsabilidad, ya que el amparo es negado al quejoso por no ser violatorio de garantías, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el apéndice de Jurisprudencia de la recopilación de los años 1917 al 1965, Primera Sala, que en la ejecutoria relacionada a la Tesis número 190 dice: *Acción Penal, Ejercicio De La*. “Conforme al artículo 21 de la Constitución el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares.

De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de estos, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público, aún en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaría en último caso, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir, de concederse el amparo, éste tendría por objeto obligar a la

autoridad responsable a ejercitar la acción penal, lo cual equivaldría dejar al árbitro de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades.

El Procesalista Manuel Rivera Silva(12), sobre las investigaciones practicadas por el Ministerio Público, nos dice que llevan a varias situaciones:

Que se estime que con las diligencias practicadas no se ha comprobado la existencia de un delito o la responsabilidad de un sujeto, de esta situación puede resultar lo siguiente:

Primer Aspecto. Cuando con las diligencias practicadas no se ha comprobado la existencia de un delito o la responsabilidad de un sujeto, pero pueden practicarse algunas diligencias; en el primer aspecto no se han practicado todas las diligencias que puede ser una situación de hecho, por lo que deben desahogarse, sin embargo, en materia Federal ordena que la consignación deba hacerse hasta que se reúnan los requisitos del Artículo 16 Constitucional a excepción en el

12 Ibid, p. 122.

caso de que debe consignar a fin de solicitar algún cateo que sólo la autoridad puede ordenar; en cambio, en la legislación del Distrito Federal, debe practicarse diligencias aún en el juzgado.

Sobre las diligencias de investigación ante el órgano jurisdiccional, Carlos Franco Sodi citado por Manuel Rivera Silva, en los comentarios al artículo 40. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, expresa: que en esta disposición se faculta al Ministerio Público para solicitar de los jueces que practiquen diligencias de averiguación en auxilio del órgano de la acción penal, menoscabando su respetabilidad convirtiéndolos en amanuenses de la autoridad administrativa del Ministerio Público correspondiendo a éste la función, según lo establecido por la Suprema Corte y por otra parte contrariando el artículo 21 Constitucional, que previene como función única del juez la imposición de las penas y no perseguir el delito.

Cuando las diligencias no se hubieren practicado por dificultad material que impida se lleven a cabo, se dictará "*Auto de reserva*", ordenándose a la Policía Judicial la investigación.

Segundo Aspecto. Cuando practicadas todas las diligencias no se comprueba el delito, se determina el no ejercicio de la acción penal, lo que se le llama "*Auto de archivo*"; esto se critica expresándose que el Ministerio Público asume facultades jurisdiccionales al resolver que el hecho no es delictivo, lo cual es cierto, considerando desde el punto de vista técnico, no así del práctico que acumularía trabajo al órgano jurisdiccional y en perjuicio de la administración de justicia; esto se objeta que si por economía y comodidad justificable no se debe consignar los asuntos en que no se acredite el delito, no deberían surtir efectos definitivos las resoluciones de archivo, ya que podrían aportarse pruebas; pero la resolución se dicta cuando ya se han agotado las diligencias y por otra parte dejar abierta la averiguación empezaría a correr la prescripción de la acción penal.

4.2 Instrucción

El período de instrucción como su nombre lo indica, es el que comprende las actuaciones que se llevan a cabo para que el juez se instruya sobre el caso concreto que tiene que resolver. González Bustamante dice: "Las funciones instructorias están reservadas, por

regla general, al juez y regidas por el principio de la autonomía en las funciones procesales. El titular de la acción penal la deduce ante los tribunales, y al hacerlo, pierde su carácter de autoridad que tuvo en el período de averiguación previa y se convierte parte; esta sujeto como lo está el inculcado y el defensor, a las determinaciones que el juez dicte; no ejerce actos de imperio; se limita a pedir al juez que decreta la práctica de aquellas diligencias que son necesarias para el desempeño de sus funciones.”(13)

En virtud de ese cambio de personalidad del órgano de acusación, que se opera al ejercitar la acción penal, existe la circunstancia, de que algunos estiman contradictorio e hecho que el Ministerio Público actúe como autoridad en la fase de la averiguación previa, y como parte dentro del proceso. Esta contradicción creemos, es aparente nada más, y no se rompe el equilibrio que debe existir dentro del proceso, es decir, que las partes estén en igualdad de condiciones ante el órgano decisorio.

Efectivamente, no existe nada incongruente si se reviste de

13 Ibidem, p. 124.

autoridad el Ministerio Público para que investigue los delitos, y que sus actuaciones sirvan de base para el ejercicio de la acción penal, ya que si ejercita tal acción, es el juez quien decide sobre la validez material de las diligencias de averiguación previa del Ministerio Público, y no sobre la validez formal. Las actuaciones que practica el Ministerio Público durante la averiguación previa, tienen plena validez formal por sí mismas, pues de lo contrario, no existiría base para el ejercicio de la acción penal; sin embargo, el hecho de atribuir valor probatorio al contenido de las actuaciones previas al ejercicio de la acción, no significa la ruptura del equilibrio procesal, pues será el juez quien decida sobre su validez material, aceptando su validez formal.

Dentro del proceso, en el período de instrucción, el Ministerio Público desarrolla su mayor actividad, ya que durante la tramitación del mismo, debe tender a reforzar sus actuaciones de averiguación previa y a desvirtuar los propósitos de la defensa, cuando no los encuentre procedentes conforme a la Ley. Este momento procesal, también implica que el Ministerio Público ha de aportar al juez todas las constancias relativas a comprobar la procedencia y el monto de la reparación del daño, así como proponer la forma de garantizar el

mismo. Así pues, resulta importante esta etapa procesal, toda vez que de lo actuado en ella dependerá la decisión del juez sobre la comprobación del cuerpo del delito, y la responsabilidad o irresponsabilidad del inculpado.

El proceso, decíamos, se inicia con la instrucción, y ésta con el ejercicio de la acción penal, siguiendo el procedimiento hasta el final de su cuarta etapa o de ejecución. Sin embargo, es importante hacer notar que no todos los procedimientos siguen el camino normal que hemos indicado anteriormente, y así tenemos que dentro del período de instrucción, puede suceder que el juez no encuentre suficientes elementos para comprobar el cuerpo del delito o la responsabilidad del inculpado, y en tal virtud se vería obligado a dictar auto de soltura por falta de elementos para procesar, o inclusive negar la orden de aprehensión en contra del consignado, por no reunirse los requisitos señalados en el artículo 16 Constitucional. En estos casos, le toca al Ministerio Público desplegar mayor actividad y si es posible subsanar las deficiencias de la averiguación previa.

Después que se ha negado librar la orden de aprehensión

solicitada por el Ministerio Público, o después que se ha dictado auto de libertad por falta de elementos para procesar, se acostumbra que se solicite dentro del proceso el desahogo de nuevas diligencias tendientes a reunir los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional.

En este caso, el juez dicta auto admitiendo el desahogo de dichas diligencias, y cuando se realiza este auto con motivo de la negativa de la orden de aprehensión, lógicamente el inculpado no interviene en cambio, cuando medió auto de libertad por falta de elementos para procesar, si interviene el inculpado y su defensor en la práctica de las nuevas diligencias. Esta práctica origina en primer lugar, que se desvirtúe la función jurisdiccional y se convierta en función persecutoria, la cual, vimos, sólo incumbe al Ministerio Público y en segundo lugar, que el inculpado estando pendiente del proceso, se dé cuenta del momento en que pueda ordenarse su aprehensión, y en consecuencia sustraerse a la acción de la justicia, imposibilitando o dificultando el procedimiento de ésta.

En los casos anteriores, en que se dicte auto de libertad con las reservas de ley, o auto que niega el libramiento de una orden de

aprehensión, debe regresarse a la etapa de averiguación previa o investigadora, la cual le corresponde al Ministerio Público con la Policía Judicial a su mando.

Al dictarse los autos de referencia, el Ministerio Público recobra su carácter de autoridad y consecuentemente debe ser él quien se encargue de practicar las nuevas diligencias tendientes a la aportación de los requisitos legales que fundamentan el ejercicio de la acción penal, y solicitar nuevamente el libramiento de la orden de aprehensión. Esta cuestión ha sido objetada, arguyendo que siendo el Ministerio Público parte en el proceso, resulta inadecuado que comprobadas preconcebidas por el mismo, solicite nuevamente el libramiento de la orden de aprehensión; sin embargo, debe tomarse en cuenta el hecho que señalaba anteriormente, de que el Ministerio Público recupera su carácter de autoridad, haciendo notar además que el procedimiento penal es de orden Público, que el depositario de la acción penal debe obrar siempre dentro de un círculo de buena fe y finalmente, que la actuación del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal debe apegarse a la ley, puesto que si no se reúnen los requisitos legales para ello, no puede ejercitarse tal acción, sin riesgo de que recaiga auto

ESTA TESIS HA DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

negativo a los intereses del representante social.

El artículo 21 Constitucional, decíamos, otorga al Ministerio Público y a la Policía Judicial la función persecutoria de los delitos. En cambio el juez, no tiene encomendada la función de investigación, empleando este término en el sentido técnico jurídico y actual de la palabra, lo cual no significa que carezca de facultades para decretar la práctica de diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos. Así pues, tenemos que si el juez admite y desahogo de diligencias dentro de la causa, como aportación de nuevos elementos para satisfacer los requisitos legales del ejercicio de la acción penal, esta desvirtuando su función, y es más, de hecho se está convirtiendo en coadyuvante o sustituto del Ministerio Público, ya que es éste quien tiene el derecho - obligación de reunir los elementos fundatorios de la acción penal, sin que esté justificado de alguna manera que rehuya tal obligación. Aún cuando es cierto que no existe ningún precepto legal que establezca expresamente que debe ser el Ministerio Público quien desahogue por sí mismo las diligencias tendientes a aportar nuevos elementos a la causa para solicitar de nuevo que se dicte la orden de aprehensión, sin embargo, también es cierto que ello se desprende claramente de las

funciones encomendadas a cada uno de dichos funcionarios, por la Constitución.

Tenemos por otra parte, que la suspensión del procedimiento hasta en tanto se aportan nuevos elementos a la causa, procede después del auto de libertad por falta de méritos para procesar, o del que niega el libramiento de la orden de aprehensión, es decir, hasta en tanto se satisfacen los requisitos legales para el libramiento de la orden de aprehensión a que se refieren los Artículos 16 y 19 Constitucionales.

4.3 Juicio

“Una vez terminada la fase instructoria, se pasa al juicio, momento del procedimiento en el que se resuelve sobre todas las relaciones jurídicas que constituyen el objeto del proceso. Es ésta la fase más importante, porque en ella tiene aplicación la llamada *“jurisdicción plena”*, por ejercitar el juez su potestad de condenar o absolver y de imponer medidas de seguridad con valor definitivo. Es la fase donde culmina el principio de confrontación (contradictorio); es la síntesis procesal, el

epílogo, la resolución.”(14) Efectivamente como lo hace ver Eugenio Florian en el párrafo anterior, el período procedimental denominado juicio, reviste importancia por comprender el resultado de toda la actividad procesal de carácter contradictorio, desplegada por las partes, con el fin de que la resolución jurisdiccional, les sea favorable conforme a sus pretensiones.

Según el maestro González Bustamante, “El juicio comprende actos de acusación, actos de defensa, y actos de decisión. Aquellos corresponden al Ministerio Público como titular que es de la acción penal. A la defensa incumbe impugnar los términos de la inculpación, llevando al ánimo del tribunal la improcedencia en aceptarlos. En cuanto al juez, le compete exclusivamente la misión de juzgar.”(15)

De los otros actos anteriores, que según el maestro González Bustamante, comprenden el período de juicio, sólo lo referente a la acusación del Ministerio Público, ya que es éste el objeto de nuestro tema.

14 Florian; Eugenio. Derecho Procesal Penal, pp. 274 - 275.

15 Ibidem, p. 215.

Cuando ha terminado el período de instrucción, es decir, cuando a juicio del juez no existan diligencias pendientes de practicarse, es el momento en que realmente se prepara el juicio.

El auto que declara cerrada la instrucción, implica que se impida el desahogo de más pruebas. Sin embargo, existen pruebas que por su misma naturaleza sí pueden admitirse aún después de cerrada la instrucción, como la confesional.

Una vez cerrada la instrucción, el juez manda poner la causa a vista del representante social, con el fin de que formule sus conclusiones, es decir, deberá precisar su acusación o manifestará expresamente que no acusa.

De lo anterior tenemos que las conclusiones del Ministerio Público se clasifican en acusatorias y no acusatorias.

Las conclusiones acusatorias y las no acusatorias tienen un campo de trascendencia diferente dentro del juicio, es decir, depende de como las formule el Ministerio Público para que se prosiga hasta la sentencia.

González Bustamante dice que: “Las conclusiones acusatorias limitan la actuación del titular de la acción, de la defensa y del mismo tribunal, porque el primero, una vez presentadas, no podrá retirarlas. En cuanto a la defensa, sus conclusiones están subordinadas a los términos de la acusación y forzosamente tendrá que enterarse de su contenido para formular las suyas. Respecto al tribunal, la limitación consiste en que año fallar, no podrá imponer ninguna sanción, sea principal o accesoria, que no le haya sido expresamente solicitada, porque, de otra suerte constituiría una invasión a las funciones exclusivamente reservadas al titular de la acción penal. Las conclusiones del Ministerio Público establecen en forma concreta la acusación y fijan las cuestiones que van a debatirse, a la vez, sirven para proporcionar a la defensa el conocimiento de lo que expresamente se pide al Tribunal y para informarle de las pruebas en que se basa la acusación.”(16)

Así pues, tenemos, que las conclusiones acusatorias del Ministerio Público, dan la pauta a seguir en la tramitación del período de juicio, y vinculan a la defensa y en cierta medida al juez. Vinculan a la defensa,

16 Ibidem, p. 217

toda vez que sus conclusiones deberán formularse tomando en cuenta las condiciones de fondo que se observen en las del representante social; y decimos que en cierta medida vinculan al juez, porque éste no puede imponer sanción que no le haya sido expresamente solicitada en el pliego de conclusiones formulando por el Ministerio Público.

Si el representante social, formula conclusiones de no acusación; si en las formuladas no se comprendiere algún delito que aparezca probado en la instrucción; si fueren contrarias a las constancias procesales, o si en dichas conclusiones no se llenan los requisitos de fondo y de forma requeridos; en tales casos el juez deberá enviar el proceso y las conclusiones al Procurador General de Justicia para que éste oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, resuelva si son de confirmarse, revocarse o modificarse las conclusiones.

Si el Procurador General de Justicia confirma o formula conclusiones no acusatorias, el Tribunal está obligado a sobreseer el proceso, con lo cual termina el mismo. Hé aquí la diferencia fundamental de las dos clases de conclusiones.

Una vez formuladas las conclusiones acusatorias, ya sea del Ministerio Público o del Procurador, revisando las del agente, y contestadas que sean por la defensa en su pliego respectivo, ha surgido el planteamiento de la litis o sea la fijación de las cuestiones controvertidas, y sólo resta llevar a cabo lo que se denomina audiencia de derecho, en la que las partes se han de poner en contacto directo, pues dicha diligencia debe ser oral y pública, y en la misma es imprescindible la presencia del Ministerio Público.

Después de la celebración de la audiencia de derecho, no tiene más intervención el Ministerio Público, ya que sólo tiene que esperar que el órgano decisorio resuelva el caso concreto.

4.4 Ejecución

El período de ejecución comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia de los tribunales, hasta la extinción de las sanciones aplicadas; si bien, corresponde al Ejecutivo hacer efectiva dicha ejecución, el Ministerio Público cuida de que se cumplan, terminando así la función encomendada.

Por otra parte, la ejecución de las sentencias pronunciadas por los tribunales del orden penal, no constituye su ejercicio de jurisdicción, porque ésta se agota en el momento en que el juez resuelve en definitiva sobre las cuestiones planteadas, debiendo remitir testimonios a la Procuraduría General de Justicia, la que enviará a la autoridad encargada de la ejecución un tanto y datos de identificación, el Ministerio Público solicitará del órgano que dictó la sentencia, se ejecute; si el condenado estuviese gozando del beneficio de la libertad caucional, se ordenara al tercero que haya garantizado su libertad lo presente, apercibiéndolo que de no hacerlo, se hará efectiva la caución o fianza, independientemente que se libre la orden de aprehensión.

En caso de que la sentencia fuere absolutoria de responsabilidad, corresponde a la propia autoridad judicial dejar en libertad al procesado.

El estudio de la ejecución de y las sanciones o medidas de seguridad, no corresponde al procedimiento penal, sino al Derecho Penitenciario que comprende la organización científica en prisiones para la readaptación de los delincuentes por medio del trabajo

(socializado). Esto requiere del con curso de la Criminología, la Psicología, la Psiquiatría y de más ciencias afines.

Cuando una sentencia es absolutoria o se da por compurgada, se ejecuta por la propia autoridad jurisdiccional, aplicándose la Ley económico coactiva para hacer efectiva la sanción pecuniaria, el importe de la multa para el patrimonio del Estado y la Reparación del daño a disposición de las autoridades judiciales, la que tiene obligación de hacer comparecer a la persona que tenga derecho a ella y entregársela.

El término de la sentencia empezará a contar desde que el reo fue detenido y en caso de aplicársele pena conmutable, se descontaría el tiempo de prisión preventiva; los instrumentos del delito, si son de los prohibidos, se decomisarán remitiéndose al Ejecutivo para que éste los destruya, utilice o venda y si no fueren prohibidos se devolverán a sus propietarios.

El lugar de prisión preventiva será distinto del señalado para la ejecución de las penas privativas de libertad, lo cual establece la

Constitución General de la República, sin que se cumpla esto, en la mayoría de los centros penitenciarios de nuestro país, con perjuicio para quienes se les instruye proceso, aún más, para los que son absueltos, delincuentes primarios, y los sancionados con penalidades bajas, ya que se recluyen juntamente con los reos reincidentes y habituales; asimismo, con perjuicio para la readaptación social de los delincuentes.

CONCLUSIONES

La investigación de los delitos, debe llevarse a cabo bajo el control del Ministerio Público, y cualquier investigación que no se practique en esa forma, es violatoria del Artículo 21 Constitucional y en consecuencia, carece de valor dentro del proceso.

Para que el Ministerio Público, pueda cumplir cabalmente con su función, debe llevarse a cabo una profesionalización y significación de sus cuadros, así como de los elementos de Policía Judicial bajo su mando, ya que a pesar de los severos ataques recibidos por esta Institución, consideramos que los errores se encuentran en la organización y estructura y no en la esencia de la Institución.

El Ministerio Público es una Institución de buena fe, que no debe buscar la creación de criminales, sino una investigación científica, este principio lo faculta para aplicar de oficio las excluyentes de incriminación, cuando se acrediten legalmente.

Contra lo que algunos autores afirman, no es contradictorio el

hecho de que el Ministerio Público, tenga funciones de autoridad en la averiguación previa y de parte durante el proceso, es más, resulta lógico que si él formuló la acusación y ejerció la acción penal, sea el mismo órgano el que posteriormente refuerce su decisión.

El Ministerio Público, es una institución de carácter público, autónomo e independiente, que actúa en el proceso penal como parte pública, representando los intereses sociales.

El Ministerio Público, debería observar una estricta inmediatividad con la víctima del delito para vigilar la restitución del derecho violado.

Si no se establece legalmente la posibilidad de que el no ejercicio de la acción penal sea objeto del juicio de amparo, es necesario establecer en las Procuradurías Generales de Justicia, controles internos más severos para supervisar escrupulosamente los casos en que no se ejercite dicha acción penal.

Como representante social, el Ministerio Público en su obligación

de vigilar la correcta ejecución de las sanciones, debe ser un verdadero guardián que salvaguarde los Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO, Julio, Nuestro Procedimiento Penal, Editorial Cajica, S. A., Puebla, 1980.

AGUILAR Y MAYA, José, El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen, Ed. Trillas, México, 1985.

BRISERO SIERRA, Humberto, El Enjuiciamiento Penal Mexicano, Ed. Trillas, México, 1981.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, México, 1985.

CASTRO JUVENTINO, V., El Ministerio Público En México, Ed. Porrúa, México, 1980.

FLORIAN, Eugenio, Derecho Procesal Penal, Librería Bosh, Barcelona, 1978.

FRANCO SODI, Carlos, Código de Procedimientos Penales Comentado, Ed. Porrúa, México, 1985.

FRANCO SODI, Carlos, El Procedimiento Penal Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1983.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derecho Procesal Penal, Ed. Porrúa, México, 1981.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Principios de Derecho Procesal Penal, Ed. Porrúa, México, 1988.

PALLARES, Eduardo, Prontuario de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, México, 1983.

RIVERA SILVA, Manuel, El Procedimiento Penal, Ed. Porrúa, México, 1979.

OTRAS PUBLICACIONES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO
FEDERAL.

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL,
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. MÉXICO.

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO. PROCURADURÍA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.