



---

U N I V E R S I D A D N A C I O N A L  
A U T O N O M A D E M E X I C O  
F A C U L T A D D E D E R E C H O  
D I V I S I O N D E E S T U D I O S  
D E P O S G R A D O

# **EL MINISTERIO PUBLICO Y EL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES**

**TRABAJO DE TESIS PROFESIONAL QUE PRESENTA EL  
ALUMNO: LIC.J. CIRO MARTINEZ LOPEZ**

**PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO**

**ASESOR: DOCTOR EN DERECHO: MANUEL GONZALEZ OROPEZA**

**NOVIEMBRE DE 1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

19  
00781 24.

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE DERECHO.**

**DIVISION DE ESTUDIOS DE  
POSGRADO.**

**EL MINISTERIO PÚBLICO Y  
EL PRINCIPIO DE DIVISION  
DE PODERES**

**TRABAJO DE TESIS PROFESIONAL  
QUE PRESENTA EL  
ALUMNO: LIC. J. CIRO MARTINEZ  
LOPEZ**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO**

**ASESOR: DOCTOR EN DERECHO:  
MANUEL GONZALEZ CROPIERA**

**NOVIEMBRE DE 1997**

1997

1

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO.  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**TRABAJO DE TESIS: QUE PRESENTA EL SR.LIC.J. CIRO MARTINEZ LOPEZ,  
PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO**

**ASESOR: DOCTOR EN DERECHO: MANUEL GONZALEZ OROPEZA**

**C A P I T U L A D O**

**Tema: EL MINISTERIO PUBLICO Y EL PRINCIPIO DE  
DIVISION DE PODERES.**

**I.-ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INSTITUCION DEL  
MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:**

- 1.- Génesis de la Institución del Ministerio Público.
- 2.- Desarrollo histórico general.
- 3.- Antecedentes históricos en México
- 4.- Naturaleza jurídica.

**II.- ANALISIS. INTERPRETACION Y FUNDAMENTO LEGAL DEL  
MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO A LA LUZ DEL DERECHO  
COMPARADO:**

- 1.- El Ministerio Público en Alemania.
- 2.- El Ministerio Público en España.
- 3.- El Ministerio Público en Italia.
- 4.- El Ministerio Público en Inglaterra.
- 5.- El Ministerio Público en Estados Unidos de Norteamérica.
- 6.- El Ministerio Público en México.

### **III.- ENFOQUE DE LA SITUACION ACTUAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:**

- 1.- La División de Poderes
- 2.- Subordinación Administrativa-funcional del Ministerio Público, respecto del Poder Ejecutivo Federal.
- 3.- Analisis de la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial Federal
- 4.- La corrupción de los Funcionarios Públicos en la persecución de los Delitos.

### **IV.-LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO:**

- 1.- Antecedentes Constitucionales.
- 2.- Iniciativa para integrar al Ministerio Público (con autonomía funcional e independencia propia) al Poder Judicial Federal.
- 3.- De la Exposición de motivos de la iniciativa propuesta.

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

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

La sencillez de esta monografía consiste en demostrar la iniciativa del trabajo del funcionario judicial que debe, del deber ser, integrarse a la función de servidor público, en su esencia de representante de la sociedad, esa sociedad que lo inició integrándose en el núcleo familiar, del cual abrevó experiencias de sacrificio: esfuerzo, unión, respeto, integridad, honestidad y el más grande de los rasgos de la comunidad la solidaridad con los problemas familiares, tanto en lo individual como en lo colectivo; no se puede entender la justicia, sin la consideración humana, porque la justicia no puede deshumanizarse y la aplicación del derecho tiene necesariamente que fundarse en conceptos de equidad, para no castigar por un hecho, a quien puede observar que por otro, se disimula la sanción que debería imponerse. La ley es igual para todos y por ello debe entenderse que ésta tiene que ser ciega y sostener la balanza que se inclinará en favor o en detrimento del ente social y aplicará la espada justiciera sin observar riqueza o limitación, sólo satisfacción del deber cumplido por el ser humano, representado por la justicia y procurando ésta a través del Estado.

En el primer capítulo, el sustentante se ha permitido conceptualizar una serie de antecedentes históricos que comprendan la gran función que le ha correspondido y que, de alguna manera modificada con las necesidades modernas actualmente tiene el Ministerio Público, como representante y

exigente investigador, pertinaz ponente de la acción penal, consignador irrestricto y vigilante permanente de la aplicación de la sanción y, obviamente de la impartición de la justicia, todo ello en beneficio de la representación que ostenta en la sociedad, dentro de la cual se desarrolla y a la cual se debe; ésta es la Génesis del Ministerio Público.

En el segundo capítulo, el sustentante ha tratado de guiar la investigación hacia el análisis de derecho comparado de los grandes tratadistas en su área investigadora del Ministerio Público, tanto en Alemania, como en España, Italia, Inglaterra y Estados Unidos, para culminar, conociendo también al funcionario ministerial en México. En este último aspecto se detalla su integración, funciones, actividades y participación en el proceso penal, que es atributo de su competencia y también celoso supervisor de la imposición de la justa sanción sustantiva.

El tercer capítulo, se destaca por la concepción de la División de Poderes, integración que destaca Montesquieu el gran pensador Francés, para ubicar a cada poder su área de influencia y a todos ellos para la conceptualización del servicio a la sociedad a la que trataron en su momento histórico de servir. Por otra parte, se analiza la posibilidad de desvincular al Poder Ejecutivo de la procuración de justicia, ya que esto ha sido, en los tiempos contemporáneos, afecto a derivar en una serie de vicios del

consentimiento entre la autoridad política que detenta el Poder Ejecutivo y, quien tiene la representación de la justicia Nacional como Procurador General de la República y que, al depender del Ejecutivo, tanto en su nombramiento, como en su permanencia en el cargo, tiene que ser coincidente en los requerimientos que orienten las decisiones a capricho del Ejecutivo, o justificadas éstas por la orientación política Nacional. Por último en éste capítulo se establece la corrupción que arraiga en el actuar de los funcionarios públicos, que tienen la libertad de determinar la situación futura del probable infractor de la ley, en todas sus manifestaciones.

En el capítulo cuarto, se analiza la actual estructura del Procurador General de la República, del Ministerio Público, que le es subordinado y la Policía Judicial al mando de la autoridad Ministerial; ello en sus funciones derivadas, tanto de la Constitución Federal, como de la Ley secundaria orgánica de la propia Institución, y su reglamento, tanto en el parámetro de su avance legislativo de 1983, como del actual de 1996 y culminando el por qué se justifica, ahora más que nunca, la separación de las autoridades procuradoras de justicia del Poder Ejecutivo Federal y, su integración administrativa, más no operativa, al Poder Judicial Federal. Al finalizar este propio capítulo, se hace la propuesta formal del sustentante para que se materialice la separación del Ejecutivo de toda la institución procuradora de la justicia federal, para que ésta última pase a integrarse al Poder Judicial, como ya se indicó, desde el punto de vista administrativo, es decir reservándose su



función operativa y de persecución de los delitos y considerando también la función que desempeña el Ministerio Público en sus diferentes clasificaciones profesionales como: Asistente, Adjunto y Titular, le sea equiparado su ingreso económico con los funcionarios del Poder Judicial en sus respectivas funciones de Proyectista, Secretario de estudio y cuenta y Juez de Distrito, respectivamente, y con ello profesionalizar en tiempo, otorgando estabilidad en sus funciones al Ministerio Público dentro del Poder Judicial, sujeta ésta a tiempo ininterrumpido de servicios y exámenes de capacidad profesional. Por último se presenta a este Sinodo el anteproyecto de reformas, adiciones y derogación de los artículos constitucionales que supeditan al Ministerio Público, la Policía Judicial y, a su Jefe el Procurador General de la República al Poder Ejecutivo, así como lo propio con la Ley orgánica de la Procuraduría, y su reglamento, para reubicar a estos funcionarios en el Poder Judicial, que atentos a sus funciones es, en iniciativa del sustentante, donde se estima deben de pertenecer.

Las conclusiones, al final de este trabajo, tratan de manifestar el resumen de la actividad Ministerial y la justificación del traslado de la Procuraduría General de la República del control del Ejecutivo, al Poder Judicial, conservando su autonomía de funciones; buscando con ello la independencia de la Procuración de Justicia, esencia de servicio y entrega principal de la función del Estado a la Sociedad que lo integra.

## CAPITULADO

## INDICE GENERAL

## CAPITULO PRIMERO:

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INSTITUCION DEL  
MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

Pag.

1.- GENESIS DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO:-----	11.
1.1.-Justicia y Ministerio Público:-----	11.
1.2.-Génesis de la Procuración de Justicia:-----	14.
1.3.-La Institución del Ministerio Público:-----	23.
1.3.1.-Génesis de la Institución del Ministerio Público:-----	24.
2.-DESARROLLO HISTORICO GENERAL:-----	29.
2.1.-En Grecia:-----	29.
2.2.-En Roma:-----	30.
2.3.-En Italia:-----	31.
2.4.-En España:-----	33.
3.-ANTECEDENTES HISTORICOS EN MEXICO:-----	33.
3.1.-Epoca Precolonial:-----	33.
3.2.-Epoca Virreynal:-----	36.
3.3.-La Nueva España:-----	37.
3.4.-Independencia:-----	38.
3.5.-Intentos insurgentes por Institucionalizar un órgano de Procuración de Justicia:-----	40.
3.6.-Evolución del Ministerio Público en el siglo XIX de la historia de México:-----	45.
3.7.-El Ministerio Público en el siglo XX de la Historia de México:-----	56.
4.- NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO:-----	68.
4.1.-Atribuciones del Ministerio Público:-----	68.
4.2.-Principios que lo caracterizan:-----	71.
4.2.1.-Jerarquía:-----	71.
4.2.2.-Indivisibilidad:-----	72.
4.2.3.-Independencia:-----	72.

## CAPITULO SEGUNDO

### II.-ANALISIS INTERPRETACION Y FUNDAMENTO LEGAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO, A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO:

	Pag
<b>1.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA:-----</b>	<b>79</b>
1.1.-Origen y Desarrollo:-----	79
<b>2.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO FISCAL -----</b>	
<b>EN ESPAÑA:-----</b>	<b>92</b>
2.1.-Concepto y Naturaleza Jurídica del Ministerio Fiscal en España:-----	92
2.2.-Organización del Ministerio Fiscal en España:-----	99
2.3.-Normas Comunes:-----	110
2.4.-Funcionamiento del Ministerio Fiscal en España:-----	115
2.5.-Futuro del Minsiterio Fiscal en España:-----	123
<b>3.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN ITALIA:-----</b>	<b>126</b>
3.1.-Características de la facultad de acusación:-----	126
3.2.-Ambigüedad Legislativa en relación con las funciones y jerarquía del Ministerio Público Italiano:-----	128
3.3.-Papel del Ministerio Público en el Proceso Penal Italiano:-----	130
3.4.-Organización del Ministerio Público Italiano:-----	131
3.5.-Coordinación y funciones de la Superprocura:-----	132
3.6.-Distorsión de las funciones:-----	138
<b>4.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CROWN PROSECUTION -- SERVICE EN INGLATERRA:-----</b>	<b>142</b>
4.1.-Introducción:-----	142
4.2.-Organización del Crown Prosecution Service (C.P.S.):-----	143
4.3.-Análisis del C.P.S.:-----	143
4.4.-Funciones del C.P.S. y sus aspectos problemáticos:-----	146
4.5.-Perspectivas de reforma del órgano acusatorio en Inglaterra:-----	155
<b>5.-EL MINISTERIO PUBLICO EN LOS PAISES DE OCCIDENTE:-----</b>	<b>159</b>
5.1.-En los Estados Unidos de Norteamérica:-----	159
<b>6.-EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:-----</b>	<b>165</b>
6.1.-La Organización del sistema de justicia penal en el Estado Mexicano:-----	165
6.2.-El Ministerio Público en el sistema de justicia penal Mexicano:-----	172

## CAPITULO TERCERO:

### III.-ENFOQUE DE LA SITUACION ACTUAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:

	Pag.
<b>1.-LA DIVISION DE PODERES:-----</b>	<b>191</b>
1.1.-Introducción:-----	191
1.2.-Independencia y/o Autonomía de la Procuración de Justicia:-	192
1.3.-El Principio de la División de Poderes:-----	195
<b>2.-SUBORDINACION ADMINISTRATIVA FUNCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO, RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL:--</b>	<b>209</b>
2.1.-Breve referencia histórica de la dependencia del Ministerio Público, respecto del Ejecutivo Federal:-----	209
2.2.-Conclusión del Tema 2:-----	221
<b>3.-ANALISIS DE LA PERTENENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO AL ----- PODER JUDICIAL FEDERAL:-----</b>	<b>224</b>
3.1.-Introducción:-----	224
3.2.-Intervención histórica del Juez de la Instrucción en las ----- funciones del Ministerio Público:-----	235
3.3.-Conclusión del Tema 3:-----	237
<b>4.-LA CORRUPCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA ----- PERSECUCION DE LOS DELITOS:-----</b>	<b>240</b>
4.1.-Conceptos y Definiciones:-----	240
4.2.-Antecedentes de la Corrupción:-----	240
4.3.-La Corrupción en México:-----	244
4.4.-La Corrupción de los funcionarios públicos en la persecución de los delitos:-----	245
4.5.-Conclusión del Tema 4:-----	248

## CAPITULO CUARTO:

## IV.-LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO:

	Pag.
1.-ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES:-----	251
1.1.-Origen de la Procuraduría General de la República:-----	251
1.2.-La Procuraduría General de la República en la Constitución que nos rige desde 1917:-----	254
1.3.-Las funciones del Ministerio Público Mexicano:-----	256
1.4.-El Ministerio Público en el Procedimiento Penal:-----	263
2.-INICIATIVA PARA INTEGRAR AL MINISTERIO PUBLICO (CON AUTONOMIA FUNCIONAL E INDEPENDENCIA PROPIA) -----	
AL PODER JUDICIAL FEDERAL:-----	274
2.1.-Análisis previo:-----	274
2.2.-Situación actualizada de las funciones del Procurador General de la República y del Ministerio Público:-----	279
2.3.-El pertenecer a un Poder del Estado en forma Autónoma e Independiente:-----	283
2.4.-Propuesta Formal:-----	287
3.-DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PROPUESTA:-----	290
3.1.-Proyecto de Decreto para Reformas, adiciones y derogación de diversos artículos de la Constitución Federal:-----	294
3.2.-Proyecto de Decreto para Reformas, adiciones y derogación de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:-----	300
3.3.-Proyecto de Decreto de Reformas, adiciones y derogación de diversos artículos del Reglamento de la Ley Orgánica de la propia Procuraduría General de la República:-----	302
CONCLUSIONES:-----	303
BIBLIOGRAFIA:-----	313

## **CAPITULO PRIMERO:**

### **I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:**

#### **1.- GENESIS DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO:**

##### **1.1.- Justicia y Ministerio Público:**

No es posible abordar un tema tan apasionante para describir objetivamente sobre lo que entendemos por el Ministerio Público como Institución, sin antes reseñar en este inicial tema aún y cuando sea superficialmente que se entiende por el término "Justicia", por ello, el sustentante se permitirá hacer la referencia que explica en su texto "Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia", el maestro Humberto Benítez Treviño, quien sobre el tema señala: "La procuración de justicia es un tema que apasiona al estudioso del derecho penal: sus alcances en el entorno social son de gran relevancia, debido a las diferentes condiciones en que puede y debe ser sometida al análisis".(1)

Remontandonos a la antigüedad clásica, encontramos diferentes figuras que, en algunos casos por costumbre y otros por incipientes disposiciones de tipo escrito, se encargan de llevar a efecto las diversas concepciones que le atañen a esta parte de la ciencia jurídica.

(1).-Benítez Treviño, Humberto, Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia, Ed.Porrúa, 1993 pp..XIX-XX.

"La justicia, concepto que atiende a diversas características de tipo jurídico, sociológico, antropológico, y psicológico, ha encontrado diferentes apreciaciones en el devenir del tiempo, por ejemplo, entre los pueblos más antiguos como en el caso de Grecia, se considera como una virtud, en contraposición de la injusticia, que es señalada como un vicio del alma ; dentro de esta concepción, se destaca la referente a la virtud que implica la justicia, es decir, se entiende como una virtud íntegra e inmovible que abraza en sí a todas las virtudes."(2)

A diferencia de lo anterior, en Roma se entiende la justicia como el resultado de la experiencia, el trato humano, por lo que tiene un carácter terrenal.

Hacer justicia es tratar en iguales circunstancias a los iguales y de manera diferente a los desiguales. Por ello, la verdadera definición de justicia es la imposición que hace la sociedad de una igualdad artificial en las condiciones sociales imperantes, que son naturalmente desiguales.

Estas concepciones nos conducen a observar que el trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, es vigente en las circunstancias del derecho positivo actual.

(2).-Op.Cit., p.XIX.

Es decir, para procurar justicia, tomando como referente principal al derecho vigente, se debe tener un conocimiento profundo de las condiciones humanas, saber cual es el papel de cada hombre en la sociedad y su forma específica de actuar, puesto que cada ser humano como ente individual, es un ser integrante de un todo social, que debe subordinar sus deseos subjetivos a la unidad orgánica y a la armonía del conjunto.

Como resultado de lo anterior, se encuentra que corresponde al Estado aplicar la justicia a través del derecho, creado por la propia sociedad para autorregular su comportamiento, tanto individual como colectivo. Para ello, delega funciones en ciertos sujetos integrantes del propio núcleo social, que son los que aparecen como los encargados de procurar la justicia.

La aplicación que hace el Estado de la ley para llegar a la justicia está sustentada en el poder político, lo que implica que sus procuradores deben ser conocedores de la ley y del grupo social al que ésta debe aplicarse.

Los conceptos, y sobre todo nuestras concepciones de derecho y justicia, deben humanizarse, pues no sería posible hablar de justicia sin vincularla al derecho, ya que existe el riesgo de ubicarla como un ideal, pero tampoco puede hablarse del derecho aislado de la justicia, porque esto nos conduciría al absolutismo. En consecuencia se propone crear y dar vida a un derecho justo, humano, que dé respuesta a las expectativas del grupo social al que debe servir.



**"Se encuentran antecedentes histórico-jurídicos en diversos ordenamientos que tratan sobre la procuración de justicia en el País, entre los que podemos mencionar: Constitucionales, Penales, Procesales y del propio Ministerio Público".(3)**

### **1.2.- Génesis de la Procuración de Justicia:**

La justicia es un término histórico que se fué acuñando a través de las profundidades de los tiempos y en cada pueblo grande o pequeño se le ha dado especial significancia.

En los tiempos antiguos de Grecia, Sócrates (469-399 a.C.), fué un personaje excelso por su amor a la verdad, aprecia a la vida honesta y por su patriotismo, concibió a la justicia como una virtud (arete). Su concepto de arete es profundo en el conocimiento del hombre (antropocentrismo); el individuo tiene como imperativo moral de su vida, conocerse así mismo en relación con su sociedad porque el conocimiento de lo justo y de lo bueno, debe ser examinado.

Sócrates nos dice que la ciencia es el camino de la virtud; para él, el sabio es virtuoso, porque el sabio ha superado los estadios del error y la

(3).-Op.,Cit., p.XX

ignorancia obteniendo el verdadero concepto de la virtud, cultivando al hombre como un ser moral; de aquí se deduce que el hombre sabio debe ser bueno, justo y feliz, y el hombre desorientado y confundido debe ser injusto, hace el mal y es, como consecuencia, infeliz.

Platón el genial discípulo de Sócrates al interpretar sus ideas en sus "Dialogos", conceptúa a la justicia como una virtud y a la injusticia como un vicio del alma, por tanto, dice: el alma justa y el hombre justo vivirán bien, y el hombre injusto vivirá mal, "más el que vive bien es dichoso y desdichado el injusto".(3.a) Esta idea griega de justicia es la justicia pura, es la "virtud integra e incommovible que abraza en sí a todas las virtudes".(4) este ideal ha constituido un imperativo moral en todos los tiempos porque es "una de las virtudes cardinales de la antigüedad y el hombre para un aspecto principal del deber social y moral de todas las épocas".(5)

La justicia es definida por Ulpiano como: "est constas te perpetua volutas jus sur cuique tribuendi".(6) Sin embargo el maestro Fausto E. Vallado Berrón, explica que ese concepto de Ulpiano en la practica resultaba poco eficaz, ya que lo difícil en la justicia es saber hasta donde llega lo suyo de cada quien.(6.a)

(3.a).-Platón, "Dialogos", p.362

(4).-Iglesias Juan, "Derecho Romano", Edit.Porrúa,p.99

(5).-Colt Gilmain, L.D.Daniel., "The New International Encyclopedia", vol.XI p.347.

(6).-Corpus Civilis Romani.-Vol.1.-p.9 Cfr.Pina Rafael de, "Diccionario de Derecho" Edit.Porrúa,p.343

(6.a).-Vallado Berrón, Fausto E., "Teoría Gral. del Derecho".Edit.Porrúa,pp.200-207

No existiendo una regla precisa para ponderar en los diferentes tiempos, las diversas condiciones de la vida social. "Lo que podemos afirmar es que la justicia significa ideal, principio creado por el hombre trascendente, es un constante anhelo y, es la condición del bien de la sociedad".(7)

Hacer justicia, como ya lo mencionamos anteriormente, es tratar en iguales circunstancias a los iguales y desigual a los desiguales. La operatividad de estos conceptos no es automática, se deben observar diferentes condiciones sociales para poder aplicarse; a este respecto Nietzsche, nos dice: "igualdad para los iguales y desigualdad para los desiguales", ese sería el discurso real de la justicia; y de ahí se sigue "que no debes hacer nunca iguales las cosas desiguales".(8) y sobre la libertad, el mismo autor nos dice que es: "atender la voluntad de la responsabilidad personal. Conservar la distancia que separa; el hombre libre es guerrero".(9)

La igualdad y la desigualdad no son meros ejercicios verbales, sino líneas que aun tomamos en cuenta al aplicar la justicia; Platón conceptúa el ideal de justicia para cuya aplicación debe tenerse un conocimiento profundo de las condiciones humanas, saber cuál es el papel de cada hombre en la sociedad y su forma específica de actuar, cada individuo es un ser integrante de un todo social y debe someterse a la ley, teniendo en cuenta:

(7).-Ihering Rudolf.-El fin del Derecho.-T-II.-p. 170

(8).-Cit.-Bodenheimer Edgar.-Teoría del Derecho.-p.60

(9).-Nietzsche Federico.-Obras completas.-T.V.-el ocaso de los idolos.-p.143

"que el legislador que debe obligar a los rebaños de hombres a respetar la justicia, no sería nunca capaz al mandar a toda la muchedumbre de prescribir a cada uno lo que precisamente le conviene".(10)

Sin embargo, Aristóteles, considerado como el inventor del gobierno de las leyes, advierte que un régimen absoluto de gobierno puede degenerar en arbitrariedad y capricho como lo es el caso de transición de la monarquía a la tiranía. (11) de ahí la creación de la ley como un control de apetitos y pasiones; dicha ley es el medio para llegar a la justicia y debe ser aplicada por el Estado a través del derecho, para asegurar que quienes tienen bajo su responsabilidad la aplicación de la ley, **actúen con la normatividad creada por la sociedad y de acuerdo con los fines del Estado, respetando más el derecho de las personas cuyos deberes y obligaciones deben estar garantizados, observando la igualdad y la desigualdad con rectitud y equidad que son las ideas que representan a la justicia, evitando siempre crear en la sociedad resentimientos de injusticia.**

La concepción filosófica de la justicia nos lleva a reflexionar sobre su aplicación por medio del poder del derecho con respeto absoluto de la libertad del hombre.

(10).-Platón Las leyes, Epinomis, el Político,p.300

(11).-Cfr.López Portillo y Pacheco José.-Genesis y Teoría Gral. del Edo.Moderno.-p.22

En la actualidad, la justicia se aplica ejercitando el poder a través del derecho, respetando la esfera de derechos de las personas, no solamente individuales sino colectivas armonizando la función del Estado y los derechos sociales. En esta idea el gobierno de las leyes de Aristóteles con sus modalidades a tiempos y circunstancias sociales, es aplicable a nuestra actualidad para buscar la justicia porque:

"la justicia parece ser una especie de igualdad y la amistad encierra también igualdad, a no ser que el proverbio que dice amistad es igualdad, fuere falso. Todas las constituciones son forma particular de justicia, porque una constitución es asociación y toda asociación se basa en la justicia, de manera que sea cual fuere el número de las especies de amistad, habrá las mismas en cuanto a la justicia y la asociación".(12)

Santo Tomás de Aquino, siendo uno de los mejores intérpretes de Aristóteles, sigue la distinción de la justicia, en distributiva y conmutativa, aportando el concepto de *justitia legalis* como un sinónimo de virtud general. El criterio del doctor angélico ha perdurado hasta nuestros tiempos y así la justicia distributiva es la práctica Estatal para repartir justamente las cargas y los honores, y la justicia legal la que deben cumplir los individuos de acuerdo con un criterio de igualdad y conforme a las leyes, pues dice Santo Tomás:

(12).-Aristóteles, Obras completas t.V, Metafísica II. Ética Ed.Mica p.257

**“Es evidente que todo legislador tiene como intención primordial dirigir a los hombres a su fin, mediante las leyes, como el general de un ejército orienta a sus hombres a la victoria, y el jefe político a la paz”.(13)**

Luis Legáz y Lacambra, nos habla de un territorio de justicia social muy en práctica en nuestros tiempos para referimos a las aspiraciones de un pueblo.

La justicia social se ha contemplado como una serie de vínculos de contenido comunitario que significa un reconocimiento:

**“Por encima de las relaciones de coordinación, subordinación entre la comunidad y sus miembros, existe un principio supremo, un valor de integración de la vida social humana, que intuimos, a través de la naturaleza sociable del hombre, en todas las manifestaciones de la vida colectiva y con entera independencia de la organización estatal, antes de que se despierte la conciencia del deber ciudadano de contribuir a la conservación y a la prosperidad de la comunidad, y mucho antes de que el Estado, subordinando la actividad social espontánea mediante el imperio de la ley, reparta las cargas públicas según la resistencia de cada súbdito y los bienes públicos según la dignidad y méritos”(14)**

(13).-Aquino Tomás de, Santo, "Suma contra los Gentiles", p.465  
(14).-Legáz y Lacambra, Luis "Filosofía del Derecho", pp.-357-358

Una de las condiciones de la ley, es la generalidad; para evitar discriminaciones arbitrarias, debe elaborarse un derecho que tenga como fin la justicia que anhela el pueblo; deben instrumentarse normas jurídicas de alto contenido humano acordes con los principios de aplicación de la justicia que indica la constitución de cada país.

Giorgio Del Vecchio es uno de los autores que mejor trata el concepto de la justicia. Estima que "la ley siempre debe ser conforme a la justicia, porque la justicia trasciende a todas las determinaciones jurídicas positivas y debe ser la piedra angular de toda construcción jurídica y que el culto de la justicia no debe consistir en el culto de la legalidad, porque la práctica legal sólomente es un aspecto de la justicia que se debe realizar a través de un perpetuo trabajo legislativo en donde predomine la idea de que la justicia debe estar presente y siempre renaciendo en el espíritu humano, se incorpore en todas las leyes, pero no se agote en ninguna".(15)

Al comentar sobre la idea de justicia aristotélica, Del Vecchio, nos dice: "Tan solo la justicia resplandece, cual luz inextinguible, sobre el oleaje de las humanas pasiones, y es tan puro su resplandor, que según la imagen Aristotélica ni venus, las estrellas de la noche, ni el lucero de la mañana son tan maravillosas".

(15).-Del Vecchio Jorge -"La justicia".p.-126

"Sin ella la vida no sería posible, ni aunque lo fuera merecería vivirse. En todo tiempo no vacilarán en morir por ella los más elevados espíritus a los cuales la historia humana debe su suprema nobleza".(16)

Hans Kelsen al cuestionar sobre que es la justicia, explica que ningún tema ha sido discutido tan apasionadamente durante todos los tiempos y apoya sus consideraciones en los cuestionamientos que hace Pilatos a Cristo sobre que es la justicia.

Hans Kelsen, el ilustre e intelectual jurista, desarrolla todo un concepto sobre la justicia al estimarla como una cualidad posible del orden social y durante su conferencia de despedida como miembro activo de la Universidad de California, pronunciada en Berkeley el 27 de mayo de 1952, al inicio de su magistral exposición, sus palabras fueron: ¿what is the justice?, vinculando esta idea con la felicidad de Platón, quién conceptúa a la justicia como la felicidad social, y más tarde su discípulo Aristóteles, con su doctrina del término medio (mesotes) dice que la justicia es la virtud perfecta, de ahí que la virtud sea un medio entre dos extremos, que son vicios, uno por exceso, y otro por defecto.(17)

(16).-Ibid.-p.-128 y Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, I, p.,129 b

(17).-Kelsen, Hans., *¿ Que es la justicia?* .-p., 63.



Kelsen, teniendo en cuenta la definición de conceptos que se hacen por el género próximo y las diferencias específicas últimas, supo que es difícil definir la justicia de acuerdo como lo planteara Porfirio de Tiro, pero como un cultivador de la dialéctica si puede dar su concepto sobre la justicia, como lo expresara en su conferencia de hace 40 años al concluir:

“verdaderamente no sé, ni puedo afirmar que es la justicia, la justicia absoluta que la humanidad ansía alcanzar, solo puedo estar de acuerdo en que existe una justicia relativa, y puedo afirmar que es la justicia para mi. Dado que la ciencia es mi profesión y, por tanto, lo más importante en mi vida, la justicia, para mi, se da en aquel orden social bajo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad. Mi justicia, es definitiva, es la de libertad, la de la paz; la justicia de la democracia, la de la tolerancia”.(18)

El pueblo tiene su concepción sobre la justicia, siempre debe tener fé en su aplicación y sus gobernantes deben cultivar ese principio y buscar fórmulas políticas para lograr este valor tan necesario en la vida social, se debe ser la tarea de la procuración de justicia que debe practicarse como lo dice Piero Calamandrei: “per trovare la giustizia, bisogna esserle Fiel: essa come tutte le divinite, si manifesta soltanto a chi ci crede”. Para encontrar la justicia necesito ser fiel: ella como toda la divinidad, se manifiesta solamente a quién en ella cree”.(19)

(18).-Ibidem,Kelsen, Hans.-Op.cit.,...p.-68

(19).-Calamandrei, Piero.-“Elogio del Giudici Scritto da un avvocato”.-p-3

Que mejor inicio de este estudio que el tratar con la debida amplitud el concepto de justicia, no podríamos hablar de quien la imparte sin conocer el término que nos ocupa, por el momento consideramos suficiente estas importantes referencias de tratadistas sobre la Justicia, para entrar en materia de la génesis de la Institución del Ministerio Público.

### **1.3.- La Institución del Ministerio Público:**

Llegar a la Génesis de la Institución del Ministerio Público, como tema de investigación es un tanto complejo, dado que los factores que pueden ser sometidos a análisis, son bastantes. Sin embargo para dar cumplimiento a los postulados exigidos por la metodología de ésta investigación haremos la siguiente distribución de subtemas:

#### **1.3.1.- Génesis de la Institución del Ministerio Público:**

En el transcurso de los años, muchas figuras jurídicas han nacido para regular todos los ámbitos de la conducta humana y darle a ésta un cauce y una dirección para hacer posible la vida en sociedad.

Regular las relaciones que se establecen entre los individuos, ha sido la preocupación fundamental de la justicia y del derecho; por ello cada

sociedad, pueblo y país, ha seguido las transformaciones que por el paso del tiempo se van presentando. Cada una de las sociedades esta sujeta al cambio que se produce por influencias internas y externas, que perfeccionan sus normas de conducta y las adecúan a su realidad histórica. De la anterior manera han surgido costumbres, religiones, normas morales, etc; instituciones éstas que han seguido la teoría de los ciclos cerrados de la cultura de que nos habla Oswald Spengler: Nacen, crecen, se reproducen y al fin mueren, dejando a la posteridad la simiente para que nazcan nuevas formas que cumplirán con el mismo destino, conformando de ésta manera el devenir histórico. Las instituciones como parte fundamental de toda sociedad, no escapan a este destino, son un producto de las relaciones sociales que cumplen su función para lo que fueron creadas, sujetándose a los cambios para no perder vigencia o actualidad. A este fenómeno no escapan las instituciones jurídicas que como producto social tienden a establecer los mecanismos necesarios para regular la conducta humana.

El hombre, cumpliendo con las leyes de la naturaleza, que de sí son inviolables, evoluciona cambiando día a día desde lo individual. La historia nos señala cómo se ha desenvuelto, como ha resuelto los múltiples problemas que se le presentan y como se ha ido adaptando a las condiciones externas de lugar y tiempo, desde el hombre de las cavernas, hasta el actual, llámese esquimal, africano, europeo, americano o asiático. Al evolucionar en sus formas de agrupamiento desde las hordas, el clan, la tribu, hasta las sociedades modernas, se advierte como van prevaleciendo los intereses de

grupo a los individuales, pues desde que se originan las primeras sociedades humanas concomitantemente van apareciendo las necesidades de establecer normas generales de conducta que regulen las relaciones entre los miembros de tales grupos, que nacen, y se desarrollan dentro de los mismos, de acuerdo a sus propias y especiales necesidades. Al considerar que las condiciones humanas son producto de las propias de la evolución, advertimos como los productos sociales perdurarán mientras permanezcan en una sociedad las condiciones de las que se nutren; en caso contrario, entrarán en desuso y paulatinamente desaparecerán y serán substituidas por otras que cumplan con los requisitos de actualidad necesarios.

El derecho, como producto social, que nace y se desarrolla en el tiempo y en el espacio, sigue, a la par, por leyes de la naturaleza; en su desenvolvimiento, múltiples figuras jurídicas han nacido y se han manifestado durante cierto tiempo para posteriormente desaparecer. La sociedad como fuente cambiante, en su constante evolución lo va adecuando a sus propias necesidades, sin escapar a la influencia externa que sufre en todos los ámbitos de su manifestación.

Parte esencial de la ciencia del derecho lo conforma aquel conjunto de normas destinadas a regular la conducta humana, cuando ésta rebasa los límites preestablecidos, quebrantando con ello el orden fijado. Así la conducta será o no delictuosa según las condiciones históricas que prevalezcan en un determinado tiempo y lugar, lo que nos lleva a observar

que lo que ayer fue delito hoy puede no serlo, o viceversa, en ello influye el grado de cultura alcanzado en determinada sociedad.

Dentro de la civilización que los autores han denominado Occidental, de la cual forma parte nuestro país, el conocimiento ha seguido, históricamente, una tendencia separada en sus objetivos a la Oriental. El cristianismo estableció el principio de un pensamiento diferente en ambas partes del mundo conocido de la época. Partiendo del decálogo de Moisés señala con índice de fuego, aquellas conductas contrarias al mismo, lo que constituye el antecedente de los conceptos que establecen las diferencias entre lo prohibido y lo permitido, entre lo bueno y lo malo. Es decir, todas aquellas normas de conducta tendientes a regular la relación humana.

Las anteriores circunstancias fueron la simiente que originó el nacimiento de la figura jurídica hoy conocida como Ministerio Público, tema de conocimiento de la génesis de ésta Institución en esta investigación; cuyo significado, nos dice José Franco Villa, es: "Ministerio, del latín ministerio, cargo que ejerce uno, empleo u ocupación especialmente noble y elevado; Público, del latín publicus, notorio, manifiesto, relativo al pueblo, en su acepción gramatical, cargo relativo al pueblo".(20) En su sentido jurídico, la institución del Ministerio Público se entiende como una magistratura independiente, que tiene la misión de velar por el estricto cumplimiento de la ley, como depositario de los más sagrados intereses de la sociedad.

(20).-Franco Villa, José, "Colección Dinámica del Derecho Mexicano", Tomo 13., Ed. México 1976., pp.-35-38

Siendo el Ministerio Público, una de las Instituciones más discutidas desde su nacimiento e instauración en nuestro sistema jurídico, expondremos algunas definiciones que de esta Institución hacen diferentes tratadistas, siendo ellas:

Miguel Fenech (21), define al Ministerio Público como: una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado, a quién representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal.

Para Guillermo Colín Sánchez,(22) el Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos los casos que le asignan las leyes.

Héctor Fix Zamudio, (23), define al Ministerio Público como: "el organismo del Estado que realiza funciones judiciales, ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad."

(21).-Cfr. Fenech, Miguel, "El Proceso Penal", 3ª. Ed. Agesa, Madrid, 1978, p. 64

(22).-Colín Sánchez, Guillermo, "Derecho mexicano de procedimientos penales, 9ª. Ed. México 1983, p. 230.

(23).-Fix Zamudio, Héctor "Función Constitucional del Ministerio Público".-Anuario Jurídico V, México, Inst. Investig. Juríd., UNAM.- 1978, p. 153.

En efecto, el Ministerio Público es en nuestro actual sistema un organismo del Estado de muy variadas atribuciones; es un órgano imprescindible, pieza fundamental en el procedimiento penal, en donde goza del llamado monopolio de la acción penal

Con el nacimiento de la institución surge en nuestro sistema la llamada acusación Estatal, en la que es un órgano del Estado el encargado de ejercitar la acción penal, reprimiendo el delito y velando más por los intereses más altos de la sociedad: empero lo que también es verdad es que ha sido objeto de las más enconadas críticas.

Carcano, en 1868, dice que " es un invento de la monarquía francesa únicamente para tener de la mano a la magistratura".(24)

"Sus partidarios y detractores se cuentan por millares, pero su adopción se ha consagrado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándose como una magistratura independiente que tiene la misión de velar por el estricto cumplimiento de la ley y que es depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad".(25)

Resumiendo, se considera al Ministerio Público como un organismo del Estado, de muy variadas atribuciones, ya sean de índole administrativa o dentro del proceso penal como representante social en el

(24).-Cit.por Castro V.,Juventino, "El Ministerio Público en México", Porrúa, 1985.,p.16

(25).-Cit.por González Bustamante, Juan José,"Principios de Der.Procesal Penal mexicano", 8/a.Ed.,México, Porrúa 1985.,p.53

ejercicio de la acción penal, así como fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes.

## **2.- Desarrollo Histórico General:**

2.1.- En Grecia: Sobre el antecedente más remoto, se habla de los Arcontes de la antigua Grecia, magistrados que intervenían en los Juicios y que tenían a su cargo la tarea de representar a los individuos que por algún motivo, presentaban una reclamación en contra de sus semejantes,(26) asimismo, encontramos concordancia con la moderna institución. En ella, el ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas. En este derecho ético el ofendido por el delito era quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales, pues no se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y defensa. Después se encomendó el ejercicio de la acción penal a un ciudadano, al que consideraba, para su caso, como representante de la colectividad. Ello significó un positivo adelanto en el desahogo de los juicios criminales. El antecedente histórico inmediato del Ministerio Público se encuentra en los Temosteti, que en el derecho Griego tenían la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la asamblea del pueblo, para que se designara un representante que llevara la voz de la acusación.

(26).-Cfr.Román Lugo Fernando "El Ministerio Público en México", Revista Mexicana de Derecho Penal, México, Núm.39,Sept.de 1964 p. 72-



**2.2.- En Roma:** En esta época se habla de los Judices cuestiones, los curiosi stationari, irenarcas, advocati fisci y los procuratores caesaris, mismos que tenían facultades policiacas y de persecución de los criminales, también, todo ciudadano estaba facultado para promover la acusación, pero posteriormente se abandonó la acusación privada y se adoptó la acusación popular y el procedimiento de oficio que fué, para algunos autores el germen del Ministerio Público.

Más tarde se designaron Magistrados a quienes se encomendó la tarea de perseguir criminales, como los Curiosi, Stationario e Irenarcas, que propiamente desempeñaban servicios policiacos, y en particular los proefectos urbis en la ciudad; los presides y procónsules, como ya se indicó los advocati fisci y los procuratores caesaris de la época imperial, que si bien al principio fueron una especie de administradores de los bienes del príncipe (rationales), adquirieron suma importancia en las ordenes administrativas y judiciales(27).

En las legislaciones barbaras encontramos a los Gastaldi del derecho Longobardo, los Gantes o los Sayones de la época franca y los Misci Dominici del emperador Carlomagno. El procedimiento de oficio, implantado en Roma se reconoce en el Derecho Feudal.

**2.3.-En Italia:"** En la Edad Media, hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se les encomendó el

(27).-Franco Villa, José, "Colección Dinámica del Derecho Mexicano", Vol.13, Edic.PGR.México 1976.,p.37.

descubrimiento de los delitos, a quienes se designó con el nombre de sindico, cónsules, locorum-villarum o simplemente ministrales. No tenían propiamente el carácter de promotores fiscales, sino que más bien representan el papel de denunciantes. En Venecia existieron los procuratores de la columna, que ventilaban las causas en la garantía criminal y los Conservatori dilogge en la República de Florencia". (28).

2.4.- En Francia: En realidad, la institución del Ministerio Público, como existe actualmente, es producto de la monarquía Francesa del siglo XIV. El procurador y el abogado del Rey se crearon para la defensa de los intereses del príncipe (*pour la defense des interesses du prince et de la eltat*). El procurador se encargaba de los actos del procedimiento y el abogado del litigio, en donde estuvieran en pugna los derechos del monarca o de las personas que estaban bajo su protección (*gentes nostrae*). Estos funcionarios, como ya se mencionó, protegían inicialmente los derechos e intereses particulares del Rey, con el fin, prácticamente, de aumentar su tesoro; pero en ocasiones tenían que actuar ante las jurisdicciones penales en determinados delitos, como el de traición al rey.

Ya que se establecían penas como la multa y las confiscaciones de bienes-, su naturaleza fue cambiando hasta convertirse y organizarse como representantes, ya no del monarca sino del Estado, con objeto de asegurar el castigo del delito en nombre del interés social.(29)

(28).-Ibidem p. 38

(29).-Ibidem p. 38

El Jurista José Franco Villa manifiesta que al llegar al período de la acusación, dicho período tiene su origen en las transformaciones de orden político y social introducidas en Francia, al triunfo de la Revolución de 1793, y se funda en una nueva concepción jurídica filosófica, plasmada en las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente y que son, sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público; así mencionamos, que hubo dos funcionarios reales, el procurador del Rey que se encargaba de los actos del procedimiento, y el abogado del Rey, que atendía el litigio de los asuntos en que se interesaba el monarca o las personas que estaban bajo su protección, transformándose estos en Comisarios del Rey, así como a acusadores públicos encargados de ejercitar la acción penal y de sostener la acusación en el juicio

Por otro lado, se señala que por la ley del 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente como Institución Jurídica dependiente del Poder Ejecutivo. Las funciones que se le asignan en el derecho francés son de requerimiento y de acción.

En relación con el Ministerio Público Francés, tiene a su cargo ejecutar la acción penal, perseguir en nombre del Estado y ante la jurisdicción penal a los responsables de un delito, intervenir en el período de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes.

**2.5.-En España:** “En España, existió la promotoría fiscal desde el siglo XV, como una herencia del derecho canónico. Los promotores fiscales en representación del monarca y siguiendo fielmente sus instrucciones. Las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría en los Tribunales del crimen y obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante es el soberano. El Ministerio Fiscal funcionó bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Era una Magistratura independiente de la judicial y sus funciones eran movibles. Se componía de un procurador fiscal ante la suprema corte de Madrid, auxiliado por un abogado general y otro asistente”.(30)

### **3.- Antecedentes históricos en México:**

**3.1.- Epoca Precolonial:** Los tratadistas coinciden en afirmar que no existen antecedentes en el México Prehispánico de la presencia de alguna institución que hiciera las veces de Ministerio Público. El sistema jurídico azteca era un derecho no escrito basado en la costumbre, sin embargo en materia penal, las conductas delictivas se encontraban ilustradas en códices, señalando las sanciones aplicables, sin que esto obligara a los jueces a actuar con apego a los mismos.

Se sabe que la persecución de los delitos, la realizaban directamente los jueces por mandato del representante de la divinidad.

(30). Ibidem, p.38.

Existían diversos funcionarios dedicados a actividades de tipo policial y procedimental, figuras tales como el Alcalde, o Teuctli, conocedor de los asuntos de poca monta en los Calpullis e informante ante el Tribunal de los casos relevantes; el Alguacil, o Achcauhtin, ejecutor de las aprehensiones y sentencias; el Topilli, encargado de aprehender al acusado y el Centenetlapixques, Juez de Paz en cuestiones accesorias.

3.2.- La Nueva España: En la Nueva España, designado así el territorio descubierto y conquistado por los Españoles, la organización jurídica se vió seriamente reformada, con la llegada de los Españoles y el derecho peninsular paulatinamente comenzó a regir en América.

En 1527 fue fundada la Real Audiencia de México al mando de Antonio de Mendoza, Primer Virrey de la Nueva España quién expidió una serie de ordenanzas para reglamentar las condiciones imperantes, entre ellas destaca la ordenanza de 1597, instrumento creador de la real sala del crimen, integrada por cuatro Alcaldes facultados para perseguir los delitos. Las Leyes de Indias, tuvieron como fin regular la vida de los indígenas, apegándose a sus costumbres y tradiciones, sin embargo en materia de persecución de delitos, se carecía de sistemas y procedimientos, dejando en total libertad a las Autoridades de la Colonia para capturar y condenar a los inculpados.

Se introdujo también la figura española del fiscal, titular de la facultad de perseguir los delitos y en cierta forma representante de los

intereses de la colectividad; así mismo, era miembro de las audiencias conformadas por un fiscal para asuntos civiles y otro para los criminales. Cabe destacar que contaban con el apoyo de los Oidores, personajes dedicados a la investigación de conductas lesivas a la comunidad

3.3.- **Epoca virreynal:** El primer antecedente que encontramos en México de la Institución del Ministerio Público, es la de los promotores fiscales que existieron durante el virreynato. "Estos tenían la misión de procurar el castigo en los delitos no perseguidos por el procurador privado. La promotoría fiscal fué una institución organizada y perfeccionada por el derecho español".

Más adelante el propio Franco Villa, refiere que desde las leyes de Recopilación se menciona al promotor o procurador fiscal, que no interviene en el proceso, sino hasta la iniciación del plenario. En el año de 1565 en España, Felipe II, se preocupó por el funcionamiento de ésta institución y a ese respecto dictó disposiciones para organizarla, pero se advierte que la institución no se constituye en una magistratura, y si bien es cierto que el promotor interviene en el proceso, lo es formando parte de las jurisdicciones. Así se le cita en la ordenanza del 9 de mayo de 1587, que fue reproducida en México por la ley del 8 de junio de 1823, creandose al efecto un acuerdo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen. En éstos el juez disfrutaría de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el fiscal solo intervenía para formular su pliego de acusaciones.(31)

(31).-Ibidem.-p.48.

El mencionado autor citando al penalista José Angel Ceniceros, asienta que son tres los elementos que han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano: La procuraduría o promotoría fiscal de España, el Ministerio Público Francés, y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos.

Sin duda alguna el jurista se refiere a las condiciones establecidas en la Constitución General de la República de 5 de febrero de 1917, toda vez que, los Constituyentes de 1857, influenciados por las teorías individualistas, no quisieron establecer en México el Ministerio Público, reservando a los ciudadanos el ejercicio de la acción penal y, por lo tanto, dejaron subsistente la promotoría fiscal que, como ya se dijo, abarca un período de nuestra historia en el siglo XIX y el inicio del siglo XX.

Los promotores fiscales tuvieron influencia en México mucho tiempo después de que el país había obtenido su independencia política, porque a pesar de que la época en que ya las disposiciones legislativas habían adoptado la institución del Ministerio Público, la forma en que efectuaban sus funciones no era otra que las de los promotores fiscales del derecho colonial, y así sucedió de hecho hasta el año de 1930, o sea, cuando se encontraba ya en plena vigencia la Constitución de 1917.

Con anterioridad, ya en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, se expresaba que en el supremo tribunal de justicia habría

dos fiscales letrados: uno para lo civil y otro para lo criminal. Como consecuencia la institución de la fiscalía se incluye también en la Constitución Federalista de 1824. Formando parte integrante de la Corte Suprema, conservándose en las siete leyes Constitucionales de 1836, así como en las bases orgánicas del 12 de junio de 1843 en la época del centralismo, conocidas como leyes espurias. La ley de 25 de noviembre de 1855, expedida por el Presidente Comonfort, extiende la intervención de los promotores fiscales a la justicia federal. Después, el mismo Comonfort promulgó el decreto del 5 de enero de 1857, que tomó el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el cual establece " que en el período de juicio todo inculcado tiene derecho a conocer las pruebas que existan en su contra, que se le permita carearse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen y que debe ser oído en defensa propia".(32).

El proyecto de Constitución, en estudio, enviado a la asamblea constituyente menciona, por primera vez, en su artículo 27, que: "A todo procedimiento del orden criminal, debe de proceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del ministerio público que sostenga los derechos de la sociedad".(33) Conforme a este precepto, el ofendido directamente podía iniciar el proceso, o a instancia del ministerio público, como representante de la sociedad. El ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal.

(32).-Ibidem.p.48.

(33).-Ibidem p.



Los Constituyentes de 1857, conocían la Institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el derecho Francés, pero no quisieron establecerla en México, por respeto a la tradición democrática, (situación que ya se indicó en líneas anteriores).

La opinión general fué contraria al establecimiento del Ministerio Público. La idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar estaba profundamente arraigada en el ánimo del pueblo, por lo que fué rechazada dicha Institución. En cambio se consagró la institución de la Fiscalía de los Tribunales de la Federación

#### 3.4.- Independencia:

Durante el movimiento de independencia de 1810, iniciado por Don Miguel Hidalgo, se describen acontecimientos importantes en la vida de nuestro país, después de triunfos y derrotas, sucedidos en cruentas batallas,

Hidalgo, Allende, Aldama y otros insurgentes, son sorprendidos en Acatilla de Baján y son hechos prisioneros de guerra por Francisco Elizondo; el virrey al tener conocimiento de que los principales caudillos del movimiento insurgente habían sido presos, sin tardar, gira instrucciones a José María Calleja sobre la suerte de los rebeldes y ordena que estos sean juzgados por un consejo de guerra, que estaría compuesto por un Presidente,

un Auditor, un Secretario y cuatro Vocales; nombrando como Juez instructor al Licenciado Juan José Ruiz de Bustamante.

"El 6 de mayo de 1811, se llama al especialista en la Ordenanza Militar Criminal, el alférez Don Angel Abella, para que forme los procesos de Hidalgo, Allende y Jiménez. Los primeros insurgentes en ser juzgados por el Consejo de Guerra fueron: Ignacio Camargo y el Capitán Agustín Marroquín, quienes fueron sentenciados a la pena de muerte".(34)

En igual forma fueron juzgados y condenados a la pena máxima Francisco Lanzagorta, el Coronel Luis G.Mireles, José Ignacio Ramón, Nicolas Zapáta, Mariano Hidalgo (hermano de Don Miguel Hidalgo) y José Santos Villa.

Más tarde, Allende, Aldama y Jiménez, fueron sentenciados a la pena de muerte. Mariano Abasolo fué sentenciado a diez años de prisión , que debería cumplir en España.

El citado Jurista Saucedo López, sostiene que la causa de Don Miguel Hidalgo se inició el 7 de mayo de 1811, pero como el Tribunal era de Fuero Mixto, el 7 de junio de ese mismo año fué puesto el proceso a disposición del canónico Fernández, representante del Clero. Más tarde Hidalgo, previa su degradación sacerdotal, fué sentenciado a la pena de muerte.

(34).-Saucedo López, Antonio,"Semblanza histórica de los Tribunales en México", año s/f. p.7

El Consejo de Guerra que conoció de las causas de los héroes de la Independencia, fué una junta militar ad-hoc, que en ningún momento en forma técnica revistió las características de un Tribunal.

Con Don José María Morelos y Pavón, en el Reglamento para la reunión del Congreso, publicado el 13 de septiembre de 1813, se menciona "Todos los subalternos del Poder Ejecutivo, cuando cometiesen delitos gravísimos, se les sujetaría a un Consejo de Guerra, Cabe hacer notar que en esa época estaban vigentes las ordenanzas de San Lorenzo de 1776, y como estas eran incompatibles, se expidieron al efecto disposiciones aclaratorias como fueron el decreto de 15 de septiembre de 1813".

### **3.5.- Intentos Insurgentes para Institucionalizar un Organo de Procuración de Justicia:**

En su propósito de crear el nuevo Estado mexicano, Morelos promovió la integración del Congreso de Chilpancingo cuyas actividades se iniciaron el 13 de septiembre de 1814; el día 14 Morelos leyó el documento conocido como "Sentimientos de la Nación", que en sus veintitrés puntos contienen los propósitos de justicia como aspiraciones de un pueblo sojuzgado, entre los que mencionamos los siguientes:

11.-Que la patria no sería del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, sustituyendo el liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta Nación.

12.- Que como la buena ley es superior a todo hombre , las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y del tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

13.-Que las leyes generales comprendan a todos sin excepción de cuerpos privilegiados, y que estos solo sean en cuanto el uso de su Ministerio.

14.-Que para dictar una ley se discuta en el congreso, y decida a pluralidad de votos.

15.-Que la esclavitud se proscriba para siempre, y los mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y solo distinguirán a un americano de otro, el vicio y la virtud.

17.-Que a cada uno se le guarden las propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado señalando penas para los infractores.

18.-Que en la nueva legislación no se admitirá la tortura.

23.-Que igualmente se solemnice el día 16 de septiembre todos los años, como el día aniversario en que se levantó la voz de la independencia y nuestra santa libertad comenzó pues en ese día, fué en que se abrieron los labios de la Nación para reclamar sus derechos y empuño la espada para ser oída recordando siempre el mérito del grande héroe, el Señor Don Miguel Hidalgo y Costilla y su compañero Don Ignacio Allende.(35)

La insurgencia mexicana es manifestación popular de una nación que lucha contra la injusticia manifiesta en la falta de respeto a la dignidad humana, hambre, miseria, desempleo y sobre todo en el ejercicio absoluto de un gobierno injusto, que impuso un trato desigual a las personas.

La Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la libertad de la America Mexicana, del 22 de octubre de 1814, tiene en su introducción, los propositos de la lucha insurgente para reintegrar a la Nación mexicana "en el goce de sus augustos imprescriptibles derechos... y afiance solidariamente la prosperidad de los ciudadanos ... ante todas las cosas los principios tan sencillos como minuciosos en que puede solamente cimentarse una Constitución justa y saludable".(36)

Morelos luchó en contra de la injusticia de la dominación española para tener libertades y derechos: siempre confió en la justicia notoria de su

(35).-Dromundo, Baltazar.-"José Ma. Morelos", -pp.-83-84

(36).-Amaiz Amigo Aurora.-"Instituciones Constitucionales Mexicanas". p. 18

causa, "para la defensa y representación de los derechos de las personas".(37)  
"La Constitución de Apatzingán incluyó a dos fiscales, uno de lo penal y otro de lo civil, ante el Supremo Tribunal de Justicia".(38)

Ante el movimiento insurgente, los españoles además de la defensa militar, reformaron las disposiciones de la Constitución de Cádiz, (39) buscando por medio de la Real Audiencia de México aplicar una nueva justicia para mantener el poder, el impulso del liberalismo de la época y los problemas de la invasión Napoleónica determinaron que en España se adoptara el sistema gubernamental de los tres poderes; las Cortes que se reunieron en Cádiz el 24 de septiembre de 1810, nombraron comisiones para el estudio de los asuntos más importantes, internos y de las colonias y a fines de marzo de 1811: "Se nombraron los diputados a la comisión , que se llamó de justicia. Así comenzó la redacción de lo que sería el nuevo orden judicial para México".(40)

La Constitución de Cádiz de 1812, que tiene vigencia en México y en sus colonias, registra en sus preceptos la necesidad de "Asegurar en la Nación la recta, pronta, efectiva e imparcial administración de justicia" (41).

(37).-Lemoine Villicaña, Ernesto.-"Morelos".T.I, p.563

(38).-García Ramírez Sergio.-"Derecho Procesal Penal".-p.256

(39).-Cfr.García y Alvarez, Juan Pablo.-"Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano".-pp 417-433.

(40).-Arnold Linda.-"La audiencia durante la fase Gacitana 1812-1815 y 1820-1821", en memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano p.-363

(41).-Cfr.Valades, Diego.-"Constitución y Política".-p.17.

Una vez que se aprobó la Constitución de Cádiz de 1812, la aplicación de las leyes comprendió a los tribunales, los magistrados tendrían como única función impartir justicia, los oidores conocerían de asuntos del poder judicial que ameritaran las segunda o tercera instancias.

Una vez agotado el movimiento de independencia, y promulgada la Constitución Federal de 1824, se habla por primera vez de la División de Poderes.

Las estructuras jurídicas, (especialmente en materia de administración de justicia) no sufrieron reformas medulares.

En el caso que nos ocupa, la fiscalía continuó desempeñando las funciones motivo de su creación, sin embargo, en la medida en que las estructuras y los ordenamientos jurídicos evolucionaron, se modificaron las atribuciones, requisitos y duración del cargo.

La carta magna federalista de 1824, reconoce al fiscal como integrante de la Suprema Corte de Justicia, de igual jerarquía que un magistrado.

A partir de entonces en la Constitución Centralista de 1836, en las Bases Orgánicas de 1843 "Leyes espurias", y en la propia Constitución Federal de 1857, prevalece la figura del Ministerio Fiscal.

En estos ordenamientos se establece que estos funcionarios intervendrían en asuntos de indole penal en los que la Federación o las Autoridades se vieren involucradas, conocer asuntos en materia de competencia, y realizar visitas semanales a carccles, entre otras.

### **3.6.- Evolución del Ministerio Público en el siglo XIX de la Historia de México:**

En las "Bases para la administración de la República" de 1853, el General Antonio López de Santa Anna dispuso el nombramiento de un Procurador General de la Nación, obligado a dar atención a los intereses y negocios contenciosos en nuestro País.

"La Ley Lares" del 6 de diciembre de 1853, es el primer cuerpo jurídico que organiza al Ministerio Fiscal y lo ubica bajo el mando del Poder Ejecutivo, comisionandolo para defender los intereses de la Nación en los casos que se sigan ante la Autoridad Judicial. Lo anterior fué enriquecido con la Ley del 23 de noviembre de 1855, donde al Ministerio Fiscal se le reconoce competencia federal, adscribiendo a uno de estos funcionarios a los Juzgados de Distrito.

En 1856, el Presidente Ignacio Comonfort promulgó el decreto conocido como "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana". Estableciendose que todas las causas de orden criminal deberían ser públicas, desde que diera inicio el plenario, a partir del cual, todo inculpa-



tendría derecho a ser informado respecto de las pruebas que existen en su contra y, a ser careado con sus rivales.

Dentro de los debates del Congreso Constituyente de 1856, existió gran preocupación por las funciones y atribuciones de la fiscalía. La influencia democrática del momento histórico sostuvo la tesis de no privar al ciudadano de su inherente derecho a denunciar un hecho ilícito y ser sustituido por una figura acusatoria pública. En virtud de lo anterior, el ciudadano conservaría la titularidad de ese derecho, mediante la querrela o acusación, y el fiscal ejercitaría la acción penal ante la autoridad judicial.(42)

No es sino hasta 1880, cuando el Presidente Porfirio Díaz, promulga el primer Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en el que se habla del Ministerio Público; el artículo 28, lo define como: "Una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes". Cabe destacar que la Policía Judicial sería la encargada de investigar los delitos.(43)

### 3.6.1.-Un ejemplo del Abuso de la Autoridad por parte del Poder Ejecutivo:

Es en este período de tiempo y concretamente en el año de 1879 en que tiene lugar un episodio trágico sucedido en los días 24 y 25 de junio

(42).-Zarco, Francisco., "Historia del Congreso Constituyente de 1857", pp.517-518

(43).-Vid.Flx Zamudio, Hector,Op.cit.supra nota 3 p. 166

del año en mención, en el Estado de Veracruz, que nos hace considerar el abuso del ejercicio del Poder Ejecutivo y, con todas sus infinitas limitaciones de aquél entonces observamos como se erige el Poder Judicial, en el único defensor de los derechos del Pueblo Mexicano, a pesar de que los juristas de ese tiempo exponían no sólo su vida, sino la de sus compañeros, familiares esposas e hijos en aras de defender la impartición de la justicia para mantener la independencia de un Poder del Estado, en éste caso el Judicial, en contra de las resoluciones del Poder Ejecutivo y sus derivaciones a nivel Estatal, que rayaban en el abuso de la autoridad, pisoteando antes que violando las garantías individuales en perjuicio del gobernado. Pues bien, como ya lo indicó en líneas anteriores el sustentante, el 24 de junio de 1879, siendo Gobernador del Estado de Veracruz el General Luis Mier y Terán y estimandose una sublevación en el puerto, informada desde México, Terán se obstinaba en no dar crédito a esta noticia, aún y cuando existía la sublevación del cañonero de la armada nacional "Libertad", anclado frente a Tlacotalpan, situación que conocida por Terán puso a éste en un estado de sobreexcitación terriblemente peligrosa, pues tal parece que este hecho lo hizo sentirse al borde de la catástrofe. " En su excitación mandaba al Gobierno de México comunicaciones y telegramas sobrado alarmistas. Hablaba de bombardeo, de que le encontrarían muerto bajo los escombros de Veracruz y preguntaba al General Díaz cuál sería su conducta con los cabecillas. El caudillo le envió una respuesta que fué por Terán interpretada en un sentido demasiado absoluto. En este punto falta la base racional de un juicio, pues no se puede definir la intención. Pero es cuerdo pensar que si Terán, hubiera pedido la

ratificación por telegrama o por escrito de fusilar en caliente, la ratificación habría limitado sus facultades ejecutorias. Quien dice en caliente, dice en el calor de un combate. El exaltado Terán no lo entendió así; y fusiló en frío o por lo menos en tibio. Después el delirio de persecución se fué acentuando en él hasta la vesania en que murió (\*). "Como el movimiento debía iniciarse en Veracruz, se ordenó por telégrafo al Gobernador del Estado General Luis Mier y Terán (nos dice Prida), lo reprimiera con energía. El memorable telegrama enviado por el General Díaz, (entonces Presidente de México) al General Terán cuando éste avisó que procedía a la aprehensión de los principales acusados, decía: **Aprehendidos infraganti, mátalos en caliente**".

Se ve por lo que antecede que el General Díaz estaba bien informado y muy alarmado con lo que estaba pasando y hallándose en el estado de excitación que era su consecuencia, recibió de parte de Mier y Terán, el 24 de junio de 1879 un telegrama en el que decía: El vapor "Libertad" pronunciado, diríjese a ésta; parte de la población levantada. ¿Qué hago?. El General Díaz no era de esos hombres, como por ejemplo Manuel González, que son inaccesibles al miedo; solía tener momentos, aunque tal vez raros, en que lo dominaba el pánico, y es, por lo tanto, no sólo posible, sino probable, que al recibir la alarmante y exagerada comunicación de Terán y temiendo una sublevación en el mismo México, lo abandonara su sangre fría y su acalorada imaginación le dictara aquella terrible sentencia. "¡Mátalos en caliente!" Terán, que a su vez, también estaba poseído de terror, y que era

(\*) Trends, Manuel B. y Megarejo Vivanco, José Luis, Historia de Veracruz T.VII, Edit.Reimpresión por Secretaría de Educación y Cultura del Edo.de Veracruz, pp.132 a 147

medio desequilibrado y sanguinario, cumplió inmediatamente y de la manera más bárbara, lo que consideraba o decía considerar una orden superior, no obstante que como Gobernador Constitucional no estaba sujeto a las órdenes del Presidente”.

Los fusilamientos se efectuaron sin que hubiera mediado combate: no se capturó a los conspiradores en la lucha armada contra el gobierno, que era el supuesto en el que se había colocado Terán y dentro del cual Don Porfirio le dió la macabra autorización, que en forma todavía más macabra tergiversó Terán. Ese mismo día 24 dictó órdenes Terán al jefe político del cantón Manuel A. Rojas, para que mandara aprehender a Lorenzo Portilla, Francisco Cueto, Jaime Rodríguez, Luis Alva, Dr. Ramón Albert Hernández, Antonio Ituarte, Vicente Capmany, Carlos Fuero, general Bonifacio Topete, Felipe Robleda (el judas) y Manuel Acevedo, el cual dió órdenes verbales al capitán de la policía Pedro María Teulet, quién traspasó esas órdenes a los oficiales del cuerpo de policía Lucio Téllez y Leopoldo Carmona, sujetos que se encargaron de efectuar las aprehensiones.

Y así fueron cayendo todos los innodados, desprevenidos e incriminados, unos en el antiguo portal de las Diligencias, otro en la estación del ferrocarril, y otros en las calles o en sus casas, los que en distintas horas fueron llevados a la casa de detención y puestos en rigurosa incomunicación, a despecho de las garantías constitucionales del tan asendereado cuando

inservible código fundamental de 1857, tan violado y escarnecido como violados y escarnecidos habían sido los códigos de 1824, 1836, 1843 y 1847.

Nadie, absolutamente nadie de los detenidos empuñaba un arma, eran indudablemente conjurados, de eso no cabía la menor sospecha, pues pruebas sobradas existían en su contra, pero como no fueron capturados en ninguna acción de armas, tan sólo eran futuros reos políticos y nada más.

Y así cayeron en aras de la imposición de una paz mecánica, pero indispensable, necesaria para el país, las víctimas, con su cauda de viudas y hasta treinta y siete huérfanos.

Señalado Mier y Terán con el índice de fuego de la opinión pública nacional y por la acusación de los familiares de las víctimas como el causante directo de los asesinatos, El Ejecutivo de la Unión (como lo refiere el periódico "El Monitor Republicano"), lo tomó bajo su protección, "entablando con el poder judicial agrias disputas, negándole con sucias chicanas de verdadero tinterillo sus más respetables atribuciones, y en fin, dando pábulo con tan sospechosa conducta, al escándalo y a los más desfavorables comentarios. En la prensa, en las correspondencias particulares, en las conversaciones de diversos círculos, se ha dejado oír la voz de que el Ejecutivo puede tener alguna parte en la hecatombe de Veracruz; esto él lo sabe, es imposible que deje de saberlo, y sin embargo, lejos de pretender justificarse de una acusación que le deshonra, parece que con su conducta no tiene embarazo

en dar creces a las murmuraciones ¿Por qué no dejar en su libre acción a la justicia, allanarle todas las dificultades que pudiera encontrar, retirar trámites inútiles y estudiados?”. Luego hubo crimen. Luego ese crimen lo fué el fusilamiento del 25 de junio. Luego ese fusilamiento lo hizo el general Terán del orden del general Díaz, y es así, que ese fusilamiento, por ser ejecutado sin previa formación de causa a los reos, fué un asesinato. Luego Díaz y Terán son los asesinos.

Por cuanto a la Suprema Corte de Justicia, a petición del fiscal Lic. José Eligio Muñoz, ordenó al Juez de Distrito en Veracruz, Lic. Zayas Enriquez, que instruyera una averiguación sumaria acerca de los sucesos perpetrados en el puerto, y que concluida que fuera la remitiera original a la Corte.

Remitidos los originales de las diligencias practicadas, he aquí los elocuentes párrafos del Lic. Muñoz: “La simple lectura de las expresadas diligencias, basta para convencerse que con arreglo a las leyes positivas y a los principios humanitarios, existe una presunción de culpabilidad que pesa sobre el Gobernador del Estado de Veracruz, por los asesinatos que tuvieron lugar la noche del 24 al 25 de junio. Como la persona que aparece inmediatamente responsable es un funcionario que goza de fuero constitucional, que no puede por lo mismo, ser juzgado sino por el Congreso de la Unión, según está prevenido en las reformas constitucionales, resulta que la justicia federal no puede ni debe continuar en el conocimiento del

proceso ya referido, y que sólo debe remitir las constancias que han podido reunirse al Congreso de la Unión, para que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, determine lo que creyere justo y arreglado a la ley”

¡ Dichosos aquellos tiempos en que la independencia del Poder Judicial era una tangible realidad hecha efectiva por magistrados tan rectos y tan probos como lo fueron Ignacio Vallarta, José Eligio Muñoz, Ezequiel Montes, José Manuel Saldaña, León Guzmán, Altamirano, Ogazón y otros más; y felices también aquellos mismos tiempos en que rebosaba en las columnas de los periódicos no asalariados la virilidad indispensable en sus redactores para exhibir y marcar con índice de fuego los crímenes y las arbitrariedades de los tiranos !

Tres acusaciones fueron presentadas en forma ante la Sección del Gran Jurado: la del Diputado Roberto A. Esteva y suscrita por los deudos de las víctimas ha que se ha hecho alusión anteriormente: la que, incoada ya la instrucción , presentaron en nombre propio y usando del derecho popular de acusar, el diputado Joaquín F. Alcalde y el Senador Leonardo López Portilla , fechada el 22 de septiembre , y la que el día 25 del citado mes formularon los señores Licenciados Francisco Hernández y Hernández, Alfonso Lancastre Jones y Manuel Timoteo Peniche, como apoderados de la señora Candelaria Pacheco de Albert, en las cuales se imputaban a Mier y Terán : 1º. haber ordenado arbitrariamente la prisión de varios ciudadanos; 2º. Haberlos mandado fusilar por la fuerza federal sin forma de proceso, y 3º. haber

usurpado para la comisión de tales delitos, la facultad que la Constitución de la República reserva al Presidente de la fuerza armada para la seguridad interior y exterior de la Federación.

Acusado el general Mier y Terán ante el Gran Jurado Nacional, nombró como defensores a los licenciados Manuel Contreras, Manuel Dublán y Luis Méndez, que por cuanto a la Segunda Comisión del Gran Jurado, fueron designados Wenceslao Rubio, Vicente R. Prieto, Epitacio Huerta y Serapión Fernández, quienes desde luego se avocaron al conocimiento de la causa, sin perdonar, al decir de ellos, medio ni diligencia alguna para el esclarecimiento de los hechos, hasta que considerando agotada la averiguación, cuyas constancias procesales fueron "detenida y escrupulosamente estudiadas y contrapesadas", se determinaron a presentar al Gran Jurado Nacional, la opinión que habían podido formarse y las conclusiones correspondientes a que habían llegado después de analizar a su manera las acusaciones presentadas y de practicar cuantas diligencias tuvieron a su alcance, "inspirándose siempre en la grave importancia de su encargo" y de haber pulsado "bajo la forma aparente de un congreso que se nos presenta un punto de derecho constitucional, de la más grave trascendencia para la práctica de las instituciones de la República. Tratáse de saber hasta dónde llega la competencia del Gran Jurado para juzgar a los Gobernadores de los Estados; o en otros términos, si todos los delitos que dichos funcionarios cometan son justiciables por el Congreso de la Unión. La cuestión enunciada afecta la esencia de nuestra forma de gobierno; porque



teniendo estrecha conexión con la soberanía e independencia que la Constitución garantiza a los Estados, depende hasta cierto punto de la manera de resolver semejante controversia, que las entidades federativas gocen de esa soberanía e independencia para su régimen interior, o que se desnaturalice la forma política, sujetandolas a una centralización desconocida por la ley fundamental”.

Y después de exponer una larga serie de consideraciones que prolijo sería enumerar, acabaron con exponer: “1º. No es competente el Gran Jurado para hacer declaración alguna respecto de la responsabilidad que se imputa al gobernador de Veracruz, Don Luis Mier y Terán, en los acontecimientos que tuvieron la noche del 24 al 25 de junio de 1879, en la ciudad de Veracruz. 2º. No es culpable el gobernador don Luis Mier y Terán por haber procedido a la aprehensión de las nueve personas a que las acusaciones se refieren, ni por el motivo de residir en el puerto de Veracruz, a pesar del decreto del 22 de julio de 1867. 3º. Devuelvase al Ministerio de Guerra y Marina originales las diligencias que remitió a ésta Cámara, para que las consigne desde luego al juez competente”, todo lo cual, como era de esperarse, fué aprobado en la sesión del Gran Jurado Nacional del 18 de Mayo de 1880. Es decir quedaron impunes los asesinatos del 24 al 25 de junio de 1879, ejecutados por Luis Mier y Terán, y ordenados por Porfirio Díaz.

Resumiendo lo anterior, la triste, la tremenda cuanto sangrienta tragedia del 25 de junio de 1879, fué inicua y hasta pavorosa, pues como bien

dice Rabasa, se llevó a efecto en ausencia de todo procedimiento capaz de separar a los inocentes de los culpables; pero la que por desgracia se hizo indispensable para afianzar la paz que tan necesaria se hacía para el desarrollo económico del país. Que fué un asesinato imposible de justificar, ni quién lo dude ; pero este asesinato impidió a tiempo el que se ensangrentara a la Nación y salvó con esto a innumerables vidas que hubieran sido víctimas propiciatorias de la revolución, al mismo tiempo que aleccionó a los inquietos y revoltosos Lerdistas de lo que era capaz el Porfirisimo con tal de mantener la paz y la tranquilidad públicas

“Así se juzgó en México el hecho, años después de ocurrido; pero a raíz de los acontecimientos, la ejecución de las nueve víctimas encontró la reprobación general”.

Posteriormente, en 1894 un nuevo código de procedimientos penales, sitúa al Ministerio Público como miembro de la Policía Judicial.(44)

Finalmente con las reformas a los artículos 91 y 96 Constitucionales de 1900, el Ministerio Público ( llamado así por primera vez en la Constitución) y el Procurador General se separan de la Suprema Corte de justicia y pasan a formar parte del Poder Ejecutivo. Baste recordar que en 1903 Don Porfirio Díaz publica la Primera Ley Orgánica del Ministerio Público estableciendose ésta institución no ya como auxiliar en la administración de

(44).-Díaz de León, Alejandro, "Bases Constitucionales del M.P." Tomo-I, p-474

justicia, sino como ente autónomo de la jurisdicción, titular del ejercicio de la acción penal y parte fundamental en los juicios donde el interés público y el de los incapacitados estuviere afectado.

Ahora, a la cabeza de esta organizada entidad, se encuentra el Procurador General de la República, representante en juicio de los intereses de la Federación y asesor jurídico del Ejecutivo, según lo estableció el artículo 102 Constitucional. La facultad de asesor jurídico fué tomada de la ya mencionada figura del Attorney General Anglosajón.

### **3.7- El Ministerio Público en el siglo XX de la Historia de México:**

La institución del Ministerio Público, tal como la encontramos en la actualidad, se debe a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de 5 de febrero de 1917, en donde se reconoce el monopolio de la acción penal por parte del Estado, ya que se la encomienda a un solo organismo que se denomina Ministerio Público.

Con estas disposiciones se quita a los Jueces la facultad que tenían de seguir de oficio todo proceso, con lo que se separa el Ministerio Público del modelo Francés y de las funciones de Policía Judicial que antes tenía asignadas, pues se desvincula al Ministerio Público del Juez de instrucción y lo organiza como un organismo autónomo e independiente del

**Poder Judicial, con las atribuciones exclusivas de investigación y persecución del delito, así como el mando de la policía judicial.**

Para poder expresar con claridad cual fué el motivo de esta nueva orientación, es necesario exponer las razones en que se fundó Don Venustiano Carranza en la exposición de motivos presentada en el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, con relación al artículo 21. Decía el Primer Jefe del Ejecutivo Constitucionalista:

"El artículo 21 de la Constitución de 1857, dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación de las penas propiamente tales. Este precepto abrió anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo. La reforma que sobre este particular se propuso, a la vez confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, si le concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general si le dá lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido de la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda 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 búsqueda de los elementos de convicción, que ya no se hará por

procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitaría a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada: porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en términos y con los requisitos que el mismo artículo exige".(45)

Se encomendó el artículo 21, para su discusión y dictamen a una comisión formada por los diputados General Francisco J.Múgica, Luis G.Monzón, Enrique Recio, y Licenciado Alberto Román y Enrique Colunga.

En la sesión del 30 de diciembre de 1916, se presentó un proyecto a la asamblea en los siguientes términos:

(45).-Vease "Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917", Tomo I, pp.390 y 391

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía. La autoridad ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones".

Es imprecisa la redacción del precepto redactado por la comisión, y en la discusión se consideró que era diverso al espíritu del proyecto del ejecutivo, por lo que la redacción del precepto ... "debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta".(46)

Igualmente se dijo acerca de la policía judicial:

"Creemos que, cualquiera que sea la forma en que organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternados a dicho Ministerio".(47)

(46).-Ibidem,tomo II,pp 13-14

(47).-Ibidem.-p.13

Se discutió acaloradamente la redacción del artículo 21, que se propuso de la siguiente manera: "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones". Con esto suprimían la creación de la policía judicial especial que se proponía en el proyecto del Primer Jefe. Tomó la palabra el diputado Félix F. Palavicini, recalcando la importancia de la creación de esta policía judicial que la comisión no había tomado en cuenta. (48)

Don Paulino Machorro Narváez hizo una aclaración porque la discusión había sido desviada en el sentido de que el artículo 21 al decir: la autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones, parece indicar que el Ministerio Público depende de la autoridad administrativa, por lo que se cree que son dos entidades: autoridad administrativa y Ministerio Público, que depende de ella, lo que es inexacto, ya que el Ministerio Público es parte de la autoridad administrativa.

(48).-Ibidem,p. 142



José Natividad Macías dió una explicación del organismo jurídico que se trataba de establecer en el proyecto del ciudadano Primer Jefe, en el sentido de que, cuando México se hizo independiente, se encontró que la autoridad judicial no era más que una parte del Poder Ejecutivo, porque no había la división de poderes, y cuando consumada la independencia de México y establecida la división de poderes, de hecho el Poder Judicial seguía formando parte del Poder Ejecutivo. Se estableció después la institución del Ministerio Público como entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacia más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él estar pendiente de todos estos actos.

El Código de Procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal, está tomado del Código de Procedimientos de Francia; pero en éste se cometió el error de hacer policía judicial al Ministerio Público, y éste no es la policía judicial.

Siguieron las discusiones en el seno del Congreso Constituyente, las que se refirieron tanto a la facultad de la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos de policía como a la instauración de la policía judicial, quedando de acuerdo en aceptar la redacción del artículo 21 tal como aparece en el proyecto del Primer Jefe.

En la sesión del 10 de enero de 1917 se vuelve a presentar el dictamen del artículo 21, modificado en los siguientes términos:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste.(49).

El diputado Enrique Colunga se manifestó inconforme con la redacción del proyecto; volvió a leer las ideas emitidas por el Primer Jefe en su informe del 1º de diciembre, diciendo que: "esas ideas podían compendiarse expresando que la persecución de los delitos quedará a cargo del Ministerio Público y de la policía judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mandato inmediato de aquel"(50). Emitió su voto particular en el sentido que debía redactarse el artículo en los siguientes términos:

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel".(51)

(49).-Ibidem,p.325

(50).-Ibidem,p.366

(51).-Ibidem,p.367

La Comisión aceptó el voto particular y se procedió a la votación, y el resultado fué de 158 votos por la afirmativa y 3 por la negativa, que correspondieron a los ciudadanos Aguilar Antonio, Garza Zambrano y Rodríguez González.

**Texto del artículo 21 Constitucional en 1983:**

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

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".(52)

(52).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (vigente en 1983)

### Interpretación del artículo 21 Constitucional:

De la lectura del artículo 21 constitucional reformado en 1983, encontramos que: 1º.-La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, y 2º.-La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial.

Claramente distinguimos la separación de estos dos campos de atribuciones entre dos autoridades distintas; en este caso, la del juez y la del Ministerio Público. así, el órgano jurisdiccional no puede estar en el campo o esfera de acción del Ministerio Público, como ocurrió antes de la vigencia de la constitución de 1917, en la que el órgano jurisdiccional era al mismo tiempo juez y parte, y se consideraba facultado no sólo para imponer las penas, sino para buscar las pruebas y perseguir a los delincuentes, es decir, obraba de oficio.

Del mismo modo, el Ministerio Público no puede invadir la competencia del órgano jurisdiccional, es decir, no puede imponer las penas ni tener imperio para decidir el proceso; significando con ello que no pueden recaer en él ambas facultades, porque igualmente quedaríamos en la misma situación en la que nos encontrábamos antes de la reforma de 1917.

Lo anterior es lo que se quería evitar, lo que se buscaba en la reforma de 1917 era privar a los jueces de la facultad de ofrecer y presentar

las pruebas, pues la actividad probatoria corresponde al Ministerio Público, sin significar con ello que se le otorgasen las facultades omnímodas de las que actualmente goza en el sentido de declarar que no hay delito que perseguir, desistiendo con ello de la acción penal.

Debe entenderse el artículo 21 constitucional en el sentido de que confiere al Ministerio Público la función de persecución de los delitos, en virtud de que la acción no es algo que ha ingresado a su patrimonio o del cual pueda disponer a su arbitrio, sino una atribución que en todo momento debe cumplirse; en estos términos debe ejercitar la acción y no renunciar a la misma absteniéndose o desistiéndose porque carece de facultad para hacerlo.

Se dice que el Ministerio Público es un órgano creado para defender la legalidad; es un órgano de buena fé y hasta de equidad, encargado de proteger el interés social. Pero, ¿Que sucede cuando dicho organismo se abstiene o se desiste de ejercitar la acción penal?. Sin lugar a dudas, la actuación del Ministerio Público en este sentido es en detrimento de la legalidad, del interés social, con perjuicio del ofendido y del principio de la indisponibilidad de la acción penal y de la inmutabilidad del proceso.

Igualmente, cuando formula conclusiones de no acusación, el Ministerio Público está disponiendo del proceso, ya que los efectos de éstas

se traducen en sobreseimiento del proceso, equivalente a una sentencia absolutoria.

¿Y el ofendido por el delito y las víctimas. Que papel juegan?

Lamentablemente, en nuestro sistema no existían verdaderos medios de control como otros países, en donde se acepta el concurso subsidiario de los particulares o de asociaciones gremiales, o la atribución señalada por el Código Francés al tribunal de apelación, el cual sufre de oficio cuando el Ministerio Público manifieste inactividad o falta de interés.

En nuestro medio, la única vía que se podía intentar era acudir en queja ante los procuradores respectivos-como Jefes del Ministerio Público, por el término de quince días (recurso de control interno), (53) para que éstos revisaran la solución impugnada; pero si el procurador insistía y confirmaba la resolución, nada se remediaba; el ofendido y las víctimas continuaban en igual forma, presos de la más terrible impotencia, hundidos en lo más profundo y negro de éste drama procesal. ¿Que podían hacer? nada, cruzarse de brazos, resignarse, so pena de caer en la abominable tentación de la venganza privada.

(53).-Cfr.Art.13 de la Ley Orgánica de la PGR de 1983 y Art.18 Fraccs.V,VII y VIII de Reglamento de 1993, Art.3 Fracc.VI y el 10 de la Ley Orgánica de la PG.J.del D.F. de 1983; así como los Arts.6 Fraccs.I,II y III; 7 Fracc.IX; y 15 Fracc.II, inciso a) del Reglamento de 1985, seguidos por las Entidades Federativas en la local, que se traduce en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados, en la representación de ciertos intereses jurídicos. Asimismo, se destaca como punto principal la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal, de todas esas atribuciones, algunas resultan incompatibles, y la teoría lo ha transformado en una figura impresionantemente poderosa e hipertrofiada; no obstante, esas atribuciones se podrían calificar como indispensables en la compleja vida jurídica de nuestra época.

#### **4.- Naturaleza Jurídica del Ministerio Público:**

**4.1.- Atribuciones del Ministerio Público:** Las principales atribuciones de ésta institución se establecen en los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República, sumándoles, desde luego, las contenidas en las respectivas leyes orgánicas que le dan su estructura y organización.

Al respecto, nos dice el Doctor Héctor Fix Zamudio (54) que en la actualidad todavía no se han precisado ni la naturaleza, ni las funciones del Ministerio Público señaladas por nuestra Constitución federal; se le han conferido una gran variedad de atribuciones tanto en la esfera nacional como local.

Colín Sanchez (55) nos dice que, aunque la atribución fundamental del Ministerio Público deriva del artículo 21 constitucional, en la práctica no sólo investiga y persigue el delito, sino su actuación se extiende a otras esferas de la administración pública, siendo notable su intervención en materia civil en cuestiones de tutela social; representando a los incapaces o ausentes y en algunas otras situaciones en las que son afectados los intereses del Estado, tanto en materia federal como local de algunas entidades federativas. En términos generales, preserva a la sociedad del delito.

(54).-Fix Zamudio, Héctor, Op.Cit.,Supra nota 3 pp. 145-146.

(55).-Colín Sanchez Guillermo, Op.Cit.supra nota 2 pp.105-106

Colín Sanchez concluye diciendo que el Ministerio Público tiene asignadas funciones en: 1.-El derecho Penal; 2.-El derecho civil; 3.-El juicio Constitucional y 4.-Como consejero auxiliar y representante legal del Ejecutivo.

Por su parte García Ramírez (56), señala como atribución fundamental del Ministerio Público de naturaleza netamente procedimental la persecución de los delitos que desempeña en la averiguación previa de los mismos y el ejercicio de la acción penal, el Procurador General de la República, como titular del Ministerio Público federal tiene a su cargo la asesoría jurídica del gobierno, tanto en el plano nacional como en el local; también es el representante jurídico de la federación, ya sea como actor, demandado y tercerista; de la misma manera, tiene como misión la vigilancia de la legalidad, que se traduce en promover cuando sea necesario para la buena marcha de la administración de justicia, denunciar las leyes contrarias a la Constitución y promover su reforma. El Ministerio Público federal es parte en el juicio de amparo siempre para preservar el imperio de la legalidad; pero puede abstenerse de intervenir cuando a su juicio el asunto carezca de interés público. Por último, el Ministerio Público tiene participación en cuestiones civiles y familiares.

(56).-García Ramírez Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, México 1974, Porrúa pp.198-199



Por todas estas atribuciones señaladas, nos damos cuenta de la gran diversidad de funciones que se le encomiendan a esa Institución, como las de consejero jurídico, representante jurídico de la Federación, fiel guardián de la legalidad, las de defensa de los intereses patrimoniales del estado, de algún modo, son facultades administrativas y justifican su dependencia al Poder Ejecutivo.(57)

Todas esas atribuciones obedecen a que, en las diversas materias en las que interviene el Ministerio Público, puede verse lesionado el interés público, razón por la cual debe ser oído. Empero, dado el propósito de esta investigación nos limitaremos unicamente al estudio de las atribuciones señaladas en el artículo 21 constitucional; esto es, a la investigación y persecución de los delitos y al ejercicio de la acción penal

#### **4.2.- Principios que caracterizan al Ministerio Público:**

Para que el Ministerio Público pueda cumplir con las funciones que le han sido encomendadas, es necesario que cumpla con determinados principios que se desprenden de la ley y la doctrina, mismos que lo caracterizan.

(57).-Fix Zamudio Héctor, Op.Cit.supra nota 3, p. 152

#### **4.2.1.-Jerarquía:**

Este principio significa que el Ministerio Público se encuentra organizado jerárquicamente bajo la dirección y mando del Procurador de Justicia.

Las personas que lo integran, los diversos Agentes del Ministerio Público, se consideran como miembros de un solo cuerpo; estos no son más que una prolongación del titular.

En nuestro medio no se ha logrado la unidad absoluta de ésta institución, pues existe el Ministerio Público federal bajo la dirección y dependencia del Procurador General de la República, esto, en materia federal. En materia común encontramos al Ministerio Público del orden común bajo la dirección del Procurador de Justicia del Distrito Federal, o del Estado de la República de que se trate.

#### **4.2.2.- Indivisibilidad:**

Esta consiste en que los agentes del Ministerio Público que intervienen en cualquier negocio de su competencia no actúan por derecho propio, sino representando a la institución; de esta forma, aunque varios agentes intervengan en un asunto determinado, los mismos representan en

cada uno de sus actos a una misma institución; también puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituido, sin que por lo mismo se afecte lo actuado, de ahí el axioma de que "a pluralidad de miembros, corresponde la indivisibilidad de funciones".

#### 4.2.3.- Independencia:

Esta cuestión ha sido causa de intensos debates y polémicas interminables en cuanto a la autonomía e independencia de la institución.(58)

Independencia no significa otra cosa sino que, en el momento de ejercer sus funciones, los funcionarios del Ministerio Público no están obligados sino a la ley y la conciencia propia, sin recibir ordenes de quién quiera que sea, aunque sea su superior jerárquico y hasta el más alto de ellos, que es el Ministro de Justicia, sin que tuviese importancia la forma eventualmente revestida de las instrucciones (las cuales se encuentran contenidas en circulares y ordenes de servicio), porque éstas pasarían a segundo plano, ante la majestad de la ley y del deber de interpretarla libremente según conciencia.(59)

(58).-Cfr.Fix Zamudio, Héctor. "La Administración de Justicia", Exégesis, Vol I 1982, N.ms.8-9, pp.118-119.

(59).-Guarneri José,"Las partes en el Proceso Penal",México, 1952,pp.102-103

Se ha propuesto que el Ministerio Público sea autónomo e inamovible, ya que, por la dependencia directa del Poder Ejecutivo ha originado desconfianza, pues de ésta dependencia en el cumplimiento de sus funciones, puede quedar subordinado a intereses y presiones del superior de quién depende, quedando ausente la imparcialidad con la que debiera actuar.

Don Luis Cabrera en el estudio presentado ante el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, (60) en relación con este problema propuso que el Ministerio Público Federal fuera designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y con la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte. Asimismo, dice que debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial, e, independientemente de la institución del Ministerio Público, deberá haber un abogado o procurador general de la nación, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo y con la categoría de secretario de Estado, con las funciones de representante de la Nación cuando ésta fuere parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando actúen como actores o demandados, y será igualmente consejero político del gobierno y jefe de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas. Argumentó ésto diciendo que nuestra Constitución hace del Ministerio Público un órgano dependiente del Poder

(60).-"La misión Constitucional del Procurador General de la República, Revista Mexicana de Justicia, Núm.Espl.de la PGR, pp.59-61

Ejecutivo, ya que es éste el que nombra al Procurador General de la República, removible a su voluntad y, de la misma forma, es el procurador el consejero jurídico del gobierno. Dicho en estos términos, no puede haber independencia mientras siga siendo el procurador el encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo. (61)

Después de haber visto las proposiciones de Don Luis Cabrera en cuanto a que el Ministerio Público fuera designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible, con la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte, ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial, hacemos referencia a la Constitución Italiana de 1948, que sitúa al Ministerio Público dentro del organismo Judicial, gozando de las garantías que se confieren al mismo organismo judicial.(62)

De este modo, el Ministerio Público goza de las garantías y estabilidad reservadas a la judicatura italiana, traduciéndose esto en que el Ministerio Público puede actuar con una mayor eficacia en el proceso penal y sin presión alguna.

Y en cuanto a la proposición de Luis Cabrera de que independientemente de la institución del Ministerio Público deberá haber un

(61).-Ibidem,p. 44.

(62).-El Art.107 Uti.Prro.de la Constitución Italiana de 1948.

abogado o procurador general de la nación, con las características ya señaladas, citamos igualmente la Constitución Venezolana de 1961, en la que establece una separación de funciones con respecto a estos dos órganos, ya que, por una parte, la procuraduría general de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador General de la República nombrado por el Presidente de la República con la autorización del Senado, con las atribuciones de: a) representante y defensor judicial y extrajudicialmente de los intereses patrimoniales de la República; b) dictaminador en los casos y con los efectos señalados en las leyes; c) Asesor jurídico de la administración pública nacional, y d) las demás que le atribuyan las leyes (63)

Por otra parte, el Ministerio Público está a cargo o bajo la responsabilidad del fiscal general de la República, y es designado o elegido por la primera de las Camaras reunidas en sesión conjunta; sus atribuciones son: a). Velar por el respeto y garantías Constitucionales; b). Velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y porque en los tribunales de la República se apliquen exactamente las leyes en los procesos penales en los que están en el orden público y las buenas costumbres; c). Ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, sin perjuicio de que Tribunal proceda de oficio cuando lo determine la ley; d). Velar por el correcto cumplimiento de las

(63).-Constitución Venezolana de 1961, Título VI.Cap. IV,"Del Ministerio Público", artículos 200-203.

leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión; e) Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo de sus funciones, y f) Las demás que le atribuyan las leyes. (64).

Como podemos observar, el Ministerio Público es independiente del procurador general, y entre sus funciones destaca la señalada en el inciso c), en la que el Ministerio Público tiene a su cargo el ejercitar la acción penal.

En nuestro derecho mexicano, sin seguir los modelos citados, podemos hacer un intento (como señala Fix Zamudio) (65) para conferir al Ministerio Público garantías de ingreso, estabilidad e independencia de los integrantes de la judicatura estableciendo un sistema de nombramiento diverso del actual, que podría ser, al menos para los procuradores respectivos, el mismo que para los Magistrados de la Suprema Corte en materia federal y de los magistrados de los Tribunales superiores en los diferentes estados de la República, incluyendo la estabilidad en sus funciones, sin perjuicio de que puedan ser removidos de su cargo previo un juicio de responsabilidad.

Cree el sustentante que, en realidad para el buen funcionamiento de la institución, debe instituirse la completa autonomía y el desligamiento del-

(64).-Ibidem, Título VII, Cap. IV, "Del Ministerio Público", Arts. 218-222

(65).-Fix Zamudio Héctor, op.cit. p. 187

Poder Ejecutivo, con el fin de que el Ministerio Público pueda cumplir libremente, y sin presiones de cualquier índole, con sus funciones: como ya ha quedado resumido en los anteriores conceptos y que tratará con la debida amplitud en el capítulo cuarto de este trabajo cuyo tema central es, el designado por el sustentante: **PROYECTO DE REFORMAS QUE SE PROPONEN PARA LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO.**



## CAPITULO SEGUNDO:

### II.-ANALISIS, INTERPRETACION Y FUNDAMENTO LEGAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO, A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO:

-SUMARIO:	Pag.
<b>1.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA:-----</b>	<b>79.</b>
1.1.-Origen y Desarrollo:-----	79.
<b>2.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA:-----</b>	<b>92</b>
2.1.-Concepto y Naturaleza Jurídica del Ministerio Fiscal en España:92	
2.2.-Organización del Ministerio Fiscal en España:-----	99
2.3.-Normas Comúnes:-----	110
2.4.-Funcionamiento del Ministerio Fiscal en España:-----	115
2.5.-Futuro del Ministerio Fiscal en España.:-----	123
<b>3.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN ITALIA:-----</b>	<b>126</b>
3.1.-Características de la facultad de acusación:-----	126
3.2.-Ambigüedad Legislativa en relación con las Funciones y Jerarquía del Ministerio Público Italiano:-----	128
3.3.-Papel del Ministerio Público en el Proceso Penal Italiano:-----	130
3.4.-Organización del Ministerio Público Italiano:-----	131
3.5.-Coordinación y Funciones de la Superprocura:-----	132
3.6.-Distorsión de las Funciones.:-----	138
<b>4.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL CROWN PROSECUTION SERVICE EN INGLATERRA:-----</b>	<b>142</b>
4.1.-Introducción:-----	142
4.2.-Organización del Crown Prosecution Service (C.P.S.):-----	143
4.3.-Análisis del C.P.S.:-----	146
4.4.-Funciones del C.P.S., y sus aspectos problemáticos:-----	151
4.5.-Perspectivas de una reforma del organo acusatorio en Inglaterra:-----	155
<b>5.-EL MINISTERIO PUBLICO EN LOS PAISES DE OCCIDENTE:-----</b>	<b>159</b>
5.1.-En los Estados Unidos de Norteamérica:-----	159
<b>6.-EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:-----</b>	<b>165</b>
6.1.-Organización del sistema de justicia penal en el Estado Mexicano:-----	165
6.2.-El Ministerio Público en el sistema de justicia penal mexicano:-----	172

**CAPITULO SEGUNDO:****II.- ANALISIS, INTERPRETACION Y FUNDAMENTO LEGAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO, A LA LUZ DEL DERECHO COMPARADO:****I.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA:****I.1.- Origen y Desarrollo:**

"La aparición de los jurados populares, la introducción del principio de obligatoriedad del ejercicio de la acción penal, en lugar de ser éste facultativo, pero sobre todo el rechazo definitivo del modelo inquisitorio y la consecuente creación de una dependencia del Ministerio Público, a la cual le fue encomendado el seguimiento y el ejercicio de las funciones de acusación e instrucción (las que anteriormente se ejercían por el propio órgano juzgador), son las instituciones fundamentales que las legislaciones preunitarias de los Estados germánicos adoptaron desde antes que se condensaran en una codificación común"(66)

"El procedimiento penal alemán esta regulado, hasta ahora, por el llamado StPO (Strafprozessordnung), que entró en vigor el 1º de octubre de 1879, contemporáneamente a la ley (comúnmente denominada GVG: Gerichtsverfassungsgesetz) que regula la organización de las oficinas

(66).-Sucesos históricos relativos a la Introducción del Ministerio Público en la legislación sunitaria, en la obra de Elling Die Einführung der Staatsanwaltschaft in Deutschland, 1911.p.64 y ss; asimismo, Carsten Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart, 1932; Dohring, Die deutsche Staatsanwaltschaft in Ihrer geschichtlichen Entwicklung, Dritz, 1958.p.282; Wagner, Der objektive Staatsanwalt-Idee und Wirklichkeit, J.Z, 1974, p.212.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

jurisdiccionales y de las del Ministerio Público"(67)

"El Strafprozessordnung, que fue varias veces reformado, pero nunca a tal grado que dichas reformas modificaran su esencia."(68) Encuentra sus raíces histórico culturales en las innovaciones adoptadas por los Estados de lengua alemana, incluso antes de la unificación, bajo la influencia de las leyes introducidas por Napoleón así como por los principios constituyentes emanados de la Revolución francesa.

"En la actual codificación el Ministerio Público ejerce el papel, como se afirma significativamente, de dueño y señor del procedimiento de averiguación".(69). Se trata de un juez instructor que no encuentra una figura análoga en el código italiano de 1930. El término Ermittlungsrichter, es usado por la doctrina para definir esa figura imparcial que interviene únicamente para hacer posible, en caso de que se reúnan las condiciones necesarias, la adopción de medidas cautelares y/o instructoras que constitucionalmente están reservadas a la autoridad judicial, entendida stricto sensu en tanto aplicadora de las mismas y que le permiten afectar, en mayor o menor medida, la esfera de libertad del ciudadano (par.162 del StPO). Debemos agregar que el Ermittlungsrichter actúa sólo cuando el Ministerio Público se lo solicita. La rigidez de este principio dialéctico, por el cual la posible afectación de la esfera de derechos del ciudadano constituye un exclusivo monopolio

(67).-Evolución legislativa del procedimiento penal en los territorios que constituyen la actual República Federal de Alemania, cfr.,Eisenhardt, Deutsche Rechtsgeschichte, 1984, p.233; Roxin, Strafverfahrensrecht, 20 Auflage, 1987,p.406, así como del mismo autor, Einführung zur StPO, 1991, p.VII.

(68).-Excepción por los cambios acaecidos en tiempos del tercer Reich, bajo la influencia de la Weltanschauung nacional socialista, como institución de los llamados Sondergerichte (tribunales especiales), para eliminar a adversarios políticos, con desaparición instrumental del principio de legalidad.

(69).-Roxin, Strafverfahrensrecht, op.cit.,p.232

judicial, mientras que, por otro lado, "la facultad de actuación está reservada al Ministerio Público, se presenta sólo en los casos en que la urgente necesidad la haga impostergable, de este modo el juez actúa de oficio, como si fuera un Ministerio Público de emergencia (Notstaatsanwalt; par. 165 del StPO)"(70).

La finalidad del procedimiento de instrucción, de acuerdo con el par.160 del StPO, es, en primer lugar, la de facultar al órgano de acusación para que decida en relación con la alternativa de archivar el caso o de proceder con la acusación (inculpación); además de proporcionar, naturalmente, el material probatorio necesario para la causa.

"La opción de archivar el asunto, como un posible desenlace alternativo para la etapa de averiguación, es determinada por los representantes del Ministerio Público con una amplia y discrecional facultad decisoria, lo que representa una gran fuente de estupor en el caso en que se considere que el mérito del control judicial es, muchas veces, meramente eventual, después de que el ofendido intervino iniciando el llamado procedimiento de inculpación forzada (Klageerzwingungsverfahren, pars. 172-177 del StPO)".(71)(

(70).-Véase en particular, Roxin, op.ult.cit.,p.55

(71).-Son los casos considerados por los pars. 153, 1, 2; 153 a 1, 6; 153 c I,II; 153 d Y; 154 Y; 154 b I-III; 154 c; 154 d; 154 e; Gorcke Weisungsgebundenheit und Grundgesetz, Z.St.W.,73 (73), p.561, hace notar como cerca del 75% de todos los procedimientos de investigación llevados por órganos del Ministerio Público concluyen con la archivación.

En relación con la situación en las tareas del Ministerio Público dentro del contexto del proceso (y en particular, durante el periodo de instrucción) existe unanimidad en las opiniones al respecto. Resulta distinta la situación en lo que se refiere a la tarea institucional que reviste el Ministerio Público en el Estado de derecho, o bien, en relación con los criterios de organización que rigen en las distintas oficinas que componen a aquél el Ministerio Público está instituido por la ley (pars. 141-152 del GVG) como una autoridad jerárquicamente ordenada por una serie de grados parcialmente superpuestos entre sí, a causa del sistema federativo alemán el cual se organiza en base a sus Laender. "La llamada pirámide jerárquica"(72) inicia con el Ministro de Justicia Federal que ejercita sus propias facultades de dirección sobre el Generalbundesanwalt, quien es el jefe de las dependencias del Ministerio Público adscritas a la Suprema Corte alemana, y está dotado, a su vez, de facultades típicamente jerárquicas frente a los Bundesanwaelte, los cuales forman parte de las oficinas encomendadas a aquéllos.

De acuerdo con el principio federal la pirámide se interrumpe en este punto; ya que, dotados de facultades de dirección frente a los Generalstaatsanwaelte (es decir situados en el rango más elevado dentro de la estructura del Ministerio Público estatal), se encuentran los ministros de justicia de los Laender en particular. a su vez los Generalstaatsanwaelte ejercen

(72).-Hacen uso de esta expresión Krey Pfohler, Zur Weisungsgebundenheit der Staatsanwalt, N.St.Z. 1985, p.145

facultades de dirección y de control con los representantes del Ministerio Público que tienen su sede en el distrito respectivo (el distrito del Oberlandesgericht, equivalente a la corte de Apelación italiana).

Por otro lado, las dependencias en particular están organizadas de tal manera que cada Ministerio Público actúa no en virtud de un poder propio, sino como un representante temporal del jefe de la oficina, quien puede, en cualquier momento, retirarle el caso del cual se ocupa (par. 144 del SIPO) (73).

La doctrina coincide en distinguir cualitativamente, en el contexto de esta rígida cadena jerárquica, las facultades que pueden ejercer por la autoridad administrativa supraordenada (los ministros de justicia de los Laender y el ministro de Justicia federal), de aquellas facultades atribuidas a los empleados del Ministerio Público adscritos a las oficinas en particular. "Se habla, en el primer caso, de facultades externas de orden y dirección, (externes Weisungsrecht), mientras que, en el segundo, de facultades internas (internes Weisungsrecht)" (74).

La facultad jerárquica interna constituye, en efecto, como no siempre se señala, una consecuencia lógica (y, bajo el perfil de la economía procesal seguramente oportuna) de la organización jerárquica existente en el

(73).-Organización de las dependencias del Ministerio Público en Alemania, cfr., Malwald, "Appunti sul ruolo del Pubblico Ministero nell' esperienza processuale tedesca", en *Il giusto processo*, 1992, p.9.

(74).-En relación con esta terminología, cfr., Schoreit, "par.146" en *Karlsruhe Kommentar*, 1982, p.1809. La importancia de la distinción es señalada, en particular, por Krej-Pfohler, op.cit., p. 145; además Malwald, *Appunti sul ruolo del pubblico ministero*, op.cit., p.16

interior y entre las distintas dependencias. "Sería, en efecto, notoriamente contradictorio atribuir al jefe de estas oficinas el derecho de adjudicarse los casos, o bien quitárselos a un representante del Ministerio Público, en particular, para dárselos a otro de su preferencia (Substitution und Devolutionsrecht, par.145 del GVG) y después no conferirle facultades de orden y dirección." (75).

"La llamada externes Weisungsrecht, por el contrario, contiene solamente derechos de sustitución y no de adjudicación, lo cual es lógico. Los ministerio públicos, como fue oportunamente señalado," (76) no actúan como representantes del Ministerio Público de Gracia y Justicia, ni este último está encomendado ni dotado para ejercer funciones características del Ministerio Público (acusación pública).

El cuadro esencial hasta ahora expuesto corresponde a todo lo que puede afirmarse en aspecto objetivo, aunque no discutido, en torno a este argumento, cualquier otro perfil posible en relación con la materia, representa un objeto de interpretaciones divergentes y de apasionadas propuestas de reforma que no agotan los elementos de discusión, mismos que no han variado desde la entrada en vigencia del Código y del GVG.

Esta es así la ubicación institucional del Ministerio Público, en la clásica y apreciada, por los juristas alemanes y expuesta por Montesquieu en

(75).-Observación de Krej-Pfohler, op.cit.,p.146

(76).-Krej-Pfohler, op.cit.,p.147

su división de los poderes.

Los sostenedores de la genética e inevitable pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial están caracterizados por una misma y generalizada convicción: "que la actividad de los órganos enjuiciadores e investigadores está fundada en los mismos principios de objetividad, imparcialidad y justicia," (77) "así como tendiente a la búsqueda del objetivo común, es decir de la verdad material".(78) El que una afirmación similar implique la superación inmotivada e inmotivable, de los principios constitucionales, con base en los cuales el llamado tercer poder está confiado en las manos de los jueces (par.92 de la Grundgesetz), no constituye, aparentemente, un obstáculo para quien afirma que "la letra indiscutible de la Constitución no es otra cosa más que una equivocación gramatical".(79)

Por otra parte, se afirma con igual certeza (pero con bases más consistentes), que el Ministerio Público pertenece al Poder Ejecutivo, "como lo demuestra justamente, la falta de consideración, de los sujetos titulares del Poder Judicial, por la Grundgesetz, además de la organización rigurosamente jerárquica y subordinada a la autoridad administrativa que reviste el ministerio de justicia".(80)

(77).-Der Staatsanwalt in der dritten gewalt, D.Ri.Z, 1968,p.357

(78).-Gorcke,Weisungsgebundenheit und Grundgesetz,Z.St.W;73 (1961,p.585

(79).-Véase, Gude, Mitteilungsblatt del bayerischen Richterverheims,1959, p.8

(80).-Krej-Pfohler, op.cit.,p.146



No faltan, tampoco, voces autorizadas que tienden a colocar al Ministerio Público en una posición mediatizadora de carácter institucional. A una autentica identificación con el Poder Judicial se opondría, no sólo la disposición inequívoca de la Constitución y el vínculo respecto a la autoridad superior "sino también la indiscutible realidad que demuestra que el Ministerio Público carece de ese poder peculiar de los jueces, cuyas decisiones tienen la característica de convertirse en res iudicata." (81)

Paralelamente una ubicación sin matices del Ministerio Público en el ámbito del Poder Ejecutivo, contrastaría con el hecho de que su actividad está orientada por criterios de valor, como la verdad y la justicia, incompatibles con las finalidades de la administración pura: "la tarea del Ministerio Público no es procurar la confirmación final de la acusación, sino la emisión de una sentencia justa".(82)

La desorientación de la doctrina no es menor en relación con la esencia y los límites propios del llamado Weisungsrecht, es decir, la relación jerárquica que se resume en facultades de orden, de dirección y de control.

La vinculación jerárquica, cuya existencia, a diferencia de sus límites, es imposible poner en discusión, es desde hace varios decenios el objeto de innumerables propuestas de reforma radical. Es obvio que todos aquellos que conciben al Ministerio Público como una autoridad

(81).-Cfr.,Roxin, Strafverfahrensrecht, op.cit.,p.48

(82).-Véase Gorcke, op.cit.,p.577

indiscutiblemente afín a los órganos juzgadores y, por ello, como parte del Poder Judicial, afirman que la vinculación práctica existente es el único obstáculo efectivo para dicha idea.

Los argumentos elaborados para sostener varias de las propuestas de eliminación del Weisungsrecht, tienen también, en realidad, un fundamento material y no sólo un mero contraste teórico. Se afirma, en efecto, que la vinculación del Ministerio Público con órdenes eventuales provenientes de lo alto de la jerarquía, implica una inadmisibles intromisión del Ejecutivo en espacios propios del Poder Judicial, lo cual, en última instancia, "conduce a la confusión entre decisiones políticas y valores orientados jurídicamente (o bien entre opciones de valor y opciones de oportunidad), en detrimento de la esencia fundamental de un Estado de derecho." (83) Según los autores de dicha postura, "las escandalosas viscosidades de los juristas del Reich milenario, así como las producidas por el descubrimiento de los interna corporis de la Alemania comunista, sería sólo la evolución extrema de la tendencia intrínseca de la naturaleza de la relación jerárquica." (84)

Las propuestas de reforma van de un decidido rechazo a cualquier forma de jerarquía, "juzgada incompatible con el actual papel jurídico y social del Ministerio Público," (85) a la mera crítica de la "vinculación externa

(83).-Cfr..Abierta crítica del sistema vigente por Die Kommission, op.cit.,p.359

(84).-Doring, Die deutsche, op.cit.,p.286.

(85).-Schoent,Rechtsstellung der Staatsanwaelle, D.Ri.Z., 1970,p.227

con el Ejecutivo".(86) para alcanzar, incluso, propuestas racionales de delimitación y revisión, en sentido restrictivo, de las facultades del ministro de Gracia y Justicia "(sin que, por otro lado, sea considerada realmente la idea de una eliminación completa de las mismas)".(87)

Como hemos mencionado, no ha sido menos contrastada la tarea de interpretación doctrinal, desde el momento en el cual ésta se plantea como meta discernir el sentido y la medida de las facultades correspondientes a la autoridad jerárquicamente supraordenada. La cuestión referente al vínculo establecido por el principio de legalidad es, sin duda, una de las más discutidas. Debido a que el *Legalitätsgrundsatz* no está comprendido, en la legislación alemana, dentro del rango constitucional encuentra su propia regulación solamente en el contexto de la *Strafprozessordnung* (par 152), en la cual se obliga al Ministerio Público a ejercer la acción penal cuando constaren los presupuestos determinados por la ley; así, es posible sostener que se pretende que la autoridad administrativa, en su calidad de vértice de la pirámide jerárquica, no está vinculada a la observancia del principio de legalidad. "La doctrina dominante es del parecer de que, a pesar de la falta de una prescripción constitucional, dicho principio valga también para la autoridad ejecutiva, dado que, de todos modos, el representante del Ministerio

(86).-Cfr., Wagner op., cit., p.212, también véase Die Kommission, op., cit., p. 360  
(87).-Según Gorcke, *Weisungsgebundenheit*, op. cit., p.578

con el Ejecutivo".(86) para alcanzar, incluso, propuestas racionales de delimitación y revisión, en sentido restrictivo, de las facultades del ministro de Gracia y Justicia "(sin que, por otro lado, sea considerada realmente la idea de una eliminación completa de las mismas)".(87)

Como hemos mencionado, no ha sido menos contrastada la tarea de interpretación doctrinal, desde el momento en el cual ésta se plantea como meta discernir el sentido y la medida de las facultades correspondientes a la autoridad jerárquicamente supraordenada. La cuestión referente al vínculo establecido por el principio de legalidad es, sin duda, una de las más discutidas. Debido a que el Legalitaetgrundsatz no está comprendido, en la legislación alemana, dentro del rango constitucional encuentra su propia regulación solamente en el contexto de la Strafprozessordnung (par 152), en la cual se obliga al Ministerio Público a ejercer la acción penal cuando constaren los presupuestos determinados por la ley; así, es posible sostener que se pretende que la autoridad administrativa, en su calidad de vértice de la pirámide jerárquica, no está vinculada a la observancia del principio de legalidad. "La doctrina dominante es del parecer de que, a pesar de la falta de una prescripción constitucional, dicho principio valga también para la autoridad ejecutiva, dado que de todos modos, el representante del Ministerio

(86).-Cfr.,Wagner op.,cit.,p.212, también véase Die Kommission, op.,cit.,p. 360  
(87).-Según Gorcke, Weisungsgebundenheit, op.cit.,p.578

Público en particular, no estaría obligado a acatar ordenes o lineamientos contrastantes con las disposiciones del par. 152 del StPO.”(88)

No faltan voces en desacuerdo; para algunos la idea de que los vértices administrativos del Ministerio Público están obligados a una conducta determinada por el principio de legalidad, sería solo una ilusión piadosa, sin ninguna base jurídica. “Esto se deduce de la claridad indiscutible de la disposición del par.152 del Código de Procedimientos Penales (strafprozessordnung), que se refiere exclusivamente al Ministerio Público (acusación publica), como tal, y no a la organización en su conjunto.”(89)

Este problema es complicado,aún más, por el hecho de que en la legislación alemana el principio de legalidad coexiste “en su opuesto de Opportunitaetsgrundsatz, aunque éste último se presente como un régimen de excepcionalidad frente a la regla instituida por el par. 152 del StPO.”(90)

“Aunque sea generalmente reconocido por la doctrina que el principio de legalidad es inaplicable en su formulación regida particularmente tomando en cuenta las exigencias de flexibilidad de la política criminal manifestadas en las sociedades de masas,” (91) “las hipótesis de vigencia del

(88).-Cfr.,entre otros Roxin, Rechtsstellung und Zukunftsaufgaben der Staatsanwaltschaft. D.Ri.Z.,1969,p.385., Gorcke., op.cit.,p.394; Krej-Pfohler, op.cit.,p.148

(89).-Véase Wagner,Der objective,op.cit.,p.216;Die Kommission,op.cit.,p.359

(90).Cfr.,Lospars.153;153a;153b;153c;153d;153e;154;154a;154b;154c;154d;154e dichos parágrafos no excluyen la vigencia del principio de oportunidad

(91).-Wagner, op.cit.,p.216

principio de oportunidad, previstas en la legislación, constituyen, a decir de muchos, un campo abierto por la arbitrariedad". (92) por la escasa precisión con la cual la ley describe las circunstancias respectivas, "o bien a causa de su reenvío a conceptos definibles por la moral y no por el derecho." (93). Esta clase de dudas es agravada por el hecho de que, de acuerdo con la opinión dominante, los conceptos legislativos de vigencia del principio de oportunidad constituyen, paralelamente y en virtud de su misma esencia, un espacio de decisión de facultades jerárquicas que corresponden al Ejecutivo.

Las opciones relativas representan, en efecto, cuestiones que pueden medirse no con base en criterios jurídicos, sino a partir del criterio típicamente administrativo que es "la llamada Zweckmaesigkeit, es decir, el principio de que el fin justifica los medios." (94)

Por último mencionaremos que la cantidad y calidad de los problemas apuntados en el tipo de organización prevista por la ley para las dependencias del Ministerio Público en la República Federal de Alemania,

(92).-La afirmación es del mismo Wagner, *log.ult.cit.*

(93).-Un ejemplo típico, en ese sentido, es la hipótesis de los delitos nimios (par.153), en los cuales la ley permite al M.P.renunciar al ejercicio de la acción penal en el caso de que, además de otros presupuestos enunciados por la norma, resulte que la culpa es de un nivel mínimo. Son también objeto de frecuente crítica los casos previstos por los pars.153a. y 153b. en los cuales la archivación depende, respectivamente, del pago de una suma determinada (y, por ello, en última instancia, de factores meramente casuales, como la capacidad económica del ciudadano, que no tiene nada que hacer con los fines de la justicia), y del peligro de que el inicio de un proceso penal por una circunstancia determinada pueda perjudicar los intereses del Estado Alemán.

(94).-Roxin, *ult.cit.*, p.387, y del mismo modo Krey-Pfohler, *op.cit.*, p.150

durante más de un siglo de vigencia, son, seguramente, un indicador del hecho de que una solución universalmente válida e impecable es verdaderamente difícil, no por decir imposible, de encontrarse. Factores metajurídicos, tales como la composición socioeconómica de una determinada nación, su pasado más o menos reciente, el animus de un pueblo determinado frente a la entidad abstracta que es el Estado, pueden hacer eficaz, en la práctica y desde un punto de vista doctrinal y persuasiva, una determinada institución que por otro lado, es ineficaz y criticada

## 2.-ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA:

### 2.1.-Concepto y Naturaleza Jurídica del Ministerio Fiscal en España.

El Público Ministerio Español "es una de las instituciones más complejas desde el punto de vista del derecho positivo, y, en razón a ello más difíciles e imprecisas por lo que hace a un tratamiento doctrinal unitario que resulte satisfactorio". según la opinión del profesor Manuel Moran, (95) hasta el punto de ser considerada la institución como algo "protéico", según la adjetivación del fiscal José Aparicio, (96), lo cual parece ser una maldición que ha de acompañar siempre a la figura del fiscal en España, salvo que se cambie de verdad y de una vez por todas, la ancestral manera de configurarla, pues aunque ahora se viva otra situación y se tenga otra regulación, siguen vigentes las manifestaciones del profesor Leonardo Prieto-Castro, "en 1953 sobre la ambigüedad de la función y la determinación orgánica, estructural y conceptual de tan importante instituto".(97)

"En el sistema jurídico español, el Ministerio Fiscal es un órgano del Estado instituido en función de la justicia, para garantizar su recta administración, cooperando con los órganos jurisdiccionales, pero independiente de ellos, aunque desde la misma posición de imparcialidad y respeto a la legalidad" como lo asevera el magistrado José María Morenilla (98)

(95).-Marchena Gómez Manuel El Ministerio Fiscal, su pasado y su futuro, Prologo de Moran Manuel, Madrid 1992.

(96).-Calvo-Rubio José Aparicio, El Ministerio Fiscal en la Constitución Malaga 1982.

(97).-Prieto Castro Leonardo Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en el orden civil, discurso en su ingreso a la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid 1953

(98).-Morenilla Rodríguez José María, El Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal español, Madrid 1981.



Sin embargo, la descripción más que definición, de tipo finalista y omnicomprensivo que del Ministerio Fiscal hace el artículo 124.1 de la vigente Constitución española de 1978 (en adelante C.E.) no ha clarificado de modo contundente y definitivo los inconvenientes antes apuntados sobre la naturaleza jurídica de la institución, cuando dice:

"El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público, tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos, la satisfacción del interés social".

Dicha descripción se repite de modo literalmente idéntico en el artículo 1º del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante E.O) (Ley 50/81 de 30 de diciembre) y en el artículo 435 de la Ley orgánica del Poder Judicial (en adelante L.O.P.J.) (L.O.6/1985 de 1º de julio), "sumiendo así lo definido en una profunda indeterminación".(99)

Partiendo de esa definición, entendemos que el Ministerio Fiscal tiene en la España de hoy la doble consideración de magistrado y funcionario, por las siguientes razones:

I.-Como magistrado. Lo es porque,

(99).-Marchena Gómez, Manuel, El Ministerio Fiscal, su pasado y su futuro, Madrid, 1992

1.-Esta integrado en el marco constitucional del Poder Judicial al ubicarse su regulación institucional en el titulo VI de la propia constitución, referido exclusivamente al Poder Judicial.

2.-Así lo establece el artículo 2.1 de su Estatuto orgánico, al decir que el Ministerio Fiscal está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial.

3.-Lo regula la L.O.P.J. como institución cooperadora de la administración de justicia, otorgandole un titulo, el primero de su libro V.

4.-Tiene la facultad de promover la acción de la justicia en los referente a la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y de los intereses publico y social, según mandan los artículos 124.1 de la C:E, 1 del E.O. y 435 de la L.O.P.J.

5.-Se le encomienda la defensa de la independencia , integridad y competencia de los órganos decisorios de la administración de la justicia, según establecen los artículos 124-1 de la C.E.,3.1 y 2 del E.O. y 12, 13 y 14-2 de la L.O.P.J.

6.-Se le encarga de modo exclusivo la función tan judicial como lo es la instrucción de los procesos penales, contra menores de edad y la

vigilancia del cumplimiento de las resoluciones de los jueces en tan delicado enjuiciamiento, tal como ordenan el artículo 15 reglas 1/a y 2/a de la ley reguladora de la competencia y procedimiento de los Juzgados de Menores, según la redacción dada por la ley 4/1992 de 5 de junio y se explica en su preámbulo.

7.-Se concede a todas las diligencias que en los procesos lleve a cabo directamente o que se practiquen bajo su dirección, la presunción de autenticidad, como lo dispone el artículo 5 párrafo 3 de la E.O.

8.-Se le compara a la magistratura en todo lo que se refiere a honores, sueldos, incompatibilidades, forma de acceso, categorías, responsabilidades, penal, civil, disciplinaria y situaciones administrativas, así como toda otra clase de derechos y obligaciones como establecen los artículos 33, 47 y siguientes del E.O.

Como funcionario. Lo es por:

1.-La intervención del Poder Ejecutivo, en el nombramiento del fiscal general del Estado, del teniente fiscal del Tribunal Supremo, de los fiscales jefes de Sala del Tribunal Supremo, fiscal inspector y fiscales-jefes ante el Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas de la Audiencia Nacional, de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, de la Fiscalía especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, de

los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y de las Audiencias Provinciales, al así disponerlo los artículos 124.4 de la Constitución y 29, 36.1 y 38 del E.O.

2.-Las facultades del Poder Ejecutivo, en cuanto al nombramiento y promoción de los fiscales que no ostenten jefatura, tal como permite el artículo 13 del E.O.

3.-La competencia del Ministerio de Justicia para imponer y conocer en alzada, de las sanciones disciplinarias, según lo marca el artículo 67.3 del E.O.

4.-La facultad del Poder Ejecutivo de dictar el reglamento del E.O.(cuando a bien lo tenga, si es que algún día lo tiene, pues ya han pasado 11 años desde que, por mandato legal, lo debía haber hecho), como manda la disposición final primera del E.O.

5.-Las amplísimas facultades que el fiscal general del Estado (de nombramiento gubernativo), concede entre otros los artículos 22, 25, 26 y 27 del E.O.,consistentes en impartir ordenes e instrucciones de obligado cumplimiento, concernientes al servicio y orden interno de la institución, tanto de índole general como particular, a sus subordinados.

6.-Las escasas facultades, por otro lado sólo de valor consultivo y nunca vinculante, del Consejo Fiscal, único órgano democráticamente formado de la carrera.

7.-Finalmente, las prerrogativas más numerosas y efectivas que tiene la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, formada por individuos nombrados por el Ejecutivo, frente a las escasas e inefectivas del Consejo Fiscal.

Esta dual cualidad de los fiscales, crea el problema de ver cual de ambas condiciones predomina dejando inalterable, una vez más "el crónico enigma de establecer la naturaleza jurídica del Ministerio Fiscal".(100) Si prevalece su condición de funcionario, el Ministerio Fiscal será un organismo dependiente del Poder Ejecutivo y, por ende, de dudosa imparcialidad en los múltiples cometidos que la ley le encomienda; si en contra, priva la de magistrado, el Ministerio Fiscal será, sino independiente, como lo es el Poder Judicial, sí al menos autónomo del gobierno y podrá cumplir sus misiones sin la duda de la parcialidad.

La tesis que sobre el problema el sustentante defiende y que es, por supuesto, la del Fiscal-Magistrado, concreta la naturaleza jurídica del Ministerio Fiscal, desde su actual regulación legal y desde la teológica interpretación de sus funciones como institución integrada en el marco

(100).-Granados Calero.,Francisco, "El Ministerio Fiscal del presente al futuro", Madrid 1989.

constitucional del Poder Judicial con absoluta autonomía del Poder Ejecutivo, pues sólo así podrá realizar bien sus misiones de guardián de la ley, vigía de la justicia, protector del desvalido, defensor de los intereses público y social y representante del pueblo soberano, de modo que, únicamente así entendido, el Ministerio Fiscal "podrá cumplir las exigencias de la administración de justicia que la sociedad española de estos días requiere".(101) Y justificar su existencia como garante de la no impunidad y de la legalidad del proceso.(102)

"Que el fiscal es magistrado, en toda la plenitud del significado de la palabra, aunque no juzgue, lo viene a demostrar la ley 62/1978 de 2 de diciembre sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, que haciendo coincidir en los procesos que regula, al fiscal y al abogado del estado, impone a éste la defensa de la administración, tenga razón o no, en tanto que al fiscal le impone la defensa objetiva de la legalidad" (103).

Y que todo eso es así, lo patentiza por último el propio Fiscal General del Estado, en la memoria que elevó al Gobierno de S.M.en el año de 1982 al decir:

En la justicia que emana del pueblo y se administra en nombre del

(101).-Fairen Guillen, Victor, Las leyes orgánicas del Ministerio Fiscal, Madrid, 1980

(102).-Montero Aroca, Juan "La garantía procesal penal y el principio acusatorio", Seminario Justicia y Sociedad, México 1993.

(103).-Herrero Tejedor Algar, Fernando, "El Ministerio Fiscal en los procesos no penales", ponencia en Sevilla, Madrid 1993.

rey, se actúa por el Poder Judicial, que se configura, constitucionalmente, como poder independiente. Para servir esta función se articulan dos categorías de órganos: los que ejercen en exclusiva la potestad jurisdiccional juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, en todo tipo de procesos, que son los juzgados y tribunales, conforme lo dispone el artículo 117.3 de la Constitución y los que promueven la acción de la justicia en defensa de la legalidad, que son los que constituyen el Ministerio Fiscal, con arreglo a lo establecido en el artículo 124 de la Constitución. Así el menester de administrar justicia se escinde en dos funciones: una decisoria, y otra postulante, de cuya respectiva actuación se encarga a dos órganos diversos e independientes entre sí, tribunales y Ministerio Fiscal, pero siempre, ambos, dentro del marco estricto del Poder Judicial.

## **2.2.-ORGANIZACION DEL MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA:**

### **2.2.1.-Esquema General:**

La concepción orgánica del Ministerio Fiscal en España al igual que en la práctica totalidad de los Estados de derecho y de su entorno cultural, es piramidal. De modo que, en su cúspide figura una sola persona, con el cargo de jefatura sobre las demás que, en descenso, van ampliando su número hasta llegar a la base compuesta por todos los fiscales sin cargo de mando.

La pirámide jerárquica fiscal española, queda configurada en el artículo 12 del E.O; en desarrollo del artículo 124.2 de la C.E. y del artículo 2.1 del propio Estatuto, al establecer que son órganos del Ministerio Fiscal:

El fiscal general del Estado.

El Consejo Fiscal.

La Junta de Fiscales de Sala.

La Fiscalía del Tribunal Supremo

La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional.

La Fiscalía Especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.

Las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Las Fiscalías de las Audiencias Provinciales.

A lo que hay que añadir, según dice el artículo 13 la Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica.

Todos los organismos antes dichos pueden dividirse en cuatro grupos que son los siguientes:



**Primero. El Fiscal General del Estado, como órgano unipersonal único.**

**Segundo. Organos de apoyo, cuya misión general es asistir en sus funciones al fiscal general del Estado. Tales órganos son: el Consejo Fiscal, la Junta de Fiscales de Sala, la Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica.**

**Tercero. Organos centrales, que son aquellas fiscalías con muy especial cometido, con jurisdicción en toda España y por ello radicadas en la capital del Reino. Tales órganos son: la Fiscalía del Tribunal Supremo, la fiscalía ante el Tribunal Constitucional, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y la Fiscalía Especial para la prevención y represión del Trafico ilegal de drogas.**

**Cuarto. Organos periféricos, que son aquellos, que, tienen competencias comunes, pero están adscritos a un determinado territorio y, desde luego, son diferentes e independientes de las fiscalías centrales. estos órganos periféricos a su vez pueden ser Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autonómicas, que son 17 y fiscalías de las Audiencias Provinciales subordinados a los anteriores que son 33.**

**Cada órgano de los anteriormente descritos, tienen sus propias competencias y organización también propia, de modo que, salvo el Fiscal**

General del Estado que es, como se ha dicho, quién ostenta la jefatura superior de la institución, ninguno se interfiere en las misiones de los otros.

Tales misiones, expresadas brevemente son:

### **2.2.2.-El Fiscal General del Estado:**

Propone al gobierno los nombramientos para los distintos cargos, así como los ascensos que no sean automáticos y concede las licencias y permisos que sean de su competencia (artículos 13 del E.O.)

Ostenta la jefatura suprema del Ministerio Fiscal y su representación, correspondiéndole impartir ordenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la institución y en general su dirección e inspección (artículo 22.2 del E.O.)

Recibe informes sobre asuntos de interés y da en ellos las instrucciones que considere oportunas, para lo cual podrá llamar ante sí a cualquier fiscal. También puede designar a un fiscal determinado para que actúe en un asunto específico (artículo 26 del E.O.)

### **2.2.3.-Organos de apoyo:**

#### **2.2.3.1.-Consejo Fiscal:**

Elabora los criterios generales para asegurar la unidad de actuación; asesora al fiscal general del Estado en cuantas materias éste le someta; es oído en las propuestas de nombramientos; elabora expedientes disciplinarios; conoce los recursos de alzada contra resoluciones de fiscales jefes; insta las reformas convenientes al servicio y ejercicio de la función fiscal (artículo 14.uno del E.O., y artículo 3 del R.D. 437/1933 de 9 de febrero).

#### **2.2.3.2.- Junta de Fiscales de Sala:**

Asiste al fiscal general del Estado en materia doctrinal y técnica en orden a la formación de criterios unitarios de actuación, resolución de consultas, elaboración de circulares, preparación de proyectos e informes que deban ser elevados al gobierno y confesión de memorias.

#### **2.2.3.3.-Inspección Fiscal:**

Ejerce con carácter permanente las funciones inspectoras en la carrera, por delegación del fiscal general del Estado y sin perjuicio de las que,

de igual carácter, ejercen los fiscales jefes respecto de sus subordinados. Al propio tiempo se preocupa de las atenciones materiales de las distintas fiscalías, siendo el órgano de comunicación entre el Ministerio Fiscal y el Ejecutivo, y colabora en las funciones burocráticas de Consejo Fiscal (artículo 15 del E.O.).

#### **2.2.3.4.-Secretaría Técnica:**

Realiza los trabajos preparatorios a la Junta de Fiscales de Sala, asiste al fiscal general del Estado en cuantas materias técnicas éste le encomiende, emite informes en lo que le demanda y mantiene y organiza lo concerniente al ingreso en la carrera y al perfeccionamiento de los fiscales, así como auxilia al fiscal general del Estado en la confección de la memoria anual (artículo 16 del E.).

#### **2.2.4.-Organos Centrales:**

##### **2.2.4.1.-Fiscalía del Tribunal Supremo:**

Se compone de cinco secciones: civil, penal, contencioso-administrativo, social, y militar, a cuyo frente figura un fiscal de sala, ya que, cada sección corresponde a una de las cinco salas del Tribunal Supremo, siendo sus misiones el estudio de recursos de casación preparados por las fiscalías y su interposición y defensa, si procede, y la intervención en asuntos

que el Tribunal Supremo deba enjuiciar por condición de aforado del justiciable. Aunque la jefatura directa de toda esta Fiscalía, corresponde al fiscal general del Estado, éste suele delegar sus funciones en el teniente fiscal del Tribunal Supremo que es el segundo cargo personal en importancia de toda la carrera (Artículo 17 del E.O.).

#### **2.2.4.2.-Fiscalía ante el Tribunal Constitucional:**

Su misión consiste en realizar las intervenciones legales que la Ley orgánica de dicho Tribunal encomienda al Ministerio Fiscal (artículos 3.10 y 11 del E.O.).

#### **2.2.4.3.-Fiscalía de la Audiencia Nacional:**

Le compete todas las actuaciones propias del Ministerio Fiscal en los Juzgados Centrales y en la Audiencia Nacional, en materias que por razón de su índole o del ámbito territorial en que se hayan desarrollado, y que comprenda a varios tribunales superiores que deba conocer dicho organismo central (artículos 62 y siguientes de L.O.P.J.).

#### **2.2.4.4.-Fiscalía Especial Antidroga:**

Creada para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, interviene directamente en los procesos penales de ésta naturaleza cometidos por grupos o bandas organizadas y que produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias, así como en los que el fiscal general de Estado acuerde; asimismo, coordina las actividades de las fiscalías periféricas en dicho cometido, investiga directamente las operaciones económicas de los presuntos narcotraficantes, colabora con la autoridad judicial en el tratamiento de los drogodependientes y promueve y presta, el auxilio jurisdiccional internacional previsto en las leyes, convenios y tratados internacionales suscritos por España (artículo 18 bis del E.O.).

#### **2.2.4.5.-Fiscalía del Tribunal de Cuentas:**

Actúa en cuantas materias es preceptiva la intervención del Ministerio Fiscal ante el Tribunal de Cuentas y, especialmente, en la calificación respectiva resultante de hechos investigados por dicho tribunal (artículo 27 de la Ley orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982 de 21 de mayo).

### **2.2.5.-Organos perifericos:**

#### **2.2.5.1.-Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia:**

Aparte de las competencias propias de cada Fiscalía de la Audiencia Provincial, referidas a la provincia en cuya capitalidad reside el Tribunal Superior, que desde luego se dirán, estas fiscalías intervienen en los procesos de índole contencioso-administrativo y social, por radicar (salvo en casos contados) una y otra sala del Tribunal Superior sólo en la capitalidad de éstos, así como en lo referente a asuntos civiles de derecho propio y exclusivo del territorio de la comunidad, y en los juicios penales contra aforados, para lo cual dispone de tres salas: la de lo civil y penal, la de lo contencioso-administrativo y la de lo laboral. El fiscal jefe del Tribunal Superior tiene mando sobre los de las Audiencias Provinciales en la forma que luego se dirá.

#### **2.2.5.2.-Fiscalías de las Audiencias Provinciales:**

Sus competencias son las generales del Ministerio Fiscal, es decir, todas las que éste tiene, excepción hecha de las encomendadas a fiscalías especiales. Tales competencias son:

- Velar para que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ella señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes..

- Ejercer cuantas funciones le atribuya la ley en defensa de la independencia de los jueces y tribunales.

- Velar por el respeto a las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa.

- Ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda.

- Intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de las medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos, pudiendo ordenar a la Policía Judicial aquellas otras que estime oportunas.

- Tomar parte, en defensa de la legalidad y del interés público o social, en los procesos relativos al estado civil y en los demás que establezca la ley.



- Asumir o, en su caso, promover, la representación y defensa en juicio o fuera de él, de quienes por carecer de capacidad de obrar o de representación legal, no puedan actuar por sí mismos, así como promover la constitución de los organismos tutelares, que las leyes civiles establezcan y formar parte de aquellos otros que tengan por objeto la protección y defensa de menores desvalidos.

- Mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales promoviendo los conflictos de jurisdicción y, en su caso, las cuestiones de competencia que resulten procedentes e intervenir en las promovidas por otros.

- Velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social.

- Intervenir en los procesos judiciales de amparo.

- Defender, igualmente, la legalidad en los procesos contencioso administrativos que prevean su intervención.

- Promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales.

Ejercer las demás funciones que el ordenamiento jurídico le atribuya.

### **2.3.-Normas comunes:**

Así las cosas, y como se ha dicho, cada órgano del Ministerio Fiscal, tiene un jefe, un teniente fiscal y el número de fiscales que la plantilla disponga, de modo que cada fiscalía tiene un responsable del mando y de todos ellos es jefe común el que sea Fiscal General del Estado.

Ya se han visto cuales son la competencias y prerrogativas del Fiscal General del Estado.

Las de los fiscales jefes de cada órgano son las mismas respecto de éste, que las que el Fiscal General del Estado tiene respecto de todas las fiscalías españolas (artículos 22.3 y 26 in fine del E.O.).

En cuanto al acceso al cargo, el Fiscal General del Estado, accede por un sistema mixto de condiciones regladas previas y acto político posterior. Así es imprescindible que quien vaya a ser nombrado para tan alto cargo, sea jurista de reconocido prestigio, español y con más de quince años de ejercicio efectivo en su profesión. Reunidas esas condiciones, el candidato escogido por el gobierno es presentado al Consejo General del Poder Judicial e.

informado por éste, es propuesto al rey que lo nombra. Los mecanismos de cese son idénticos, pero a la inversa. (Así los disponen los artículos 124.4 de la C.E. y 29 del E.O.)

Pero conviene extenderse algo más en tan importante tema, ya que, cuantas más o menos facilidades tenga el gobierno para nombrar y cesar, a través del rey siempre, claro está, al Fiscal General del Estado, éste será más o menos proclive a acatar los deseos del Ejecutivo. Y, al respecto, existe en España al redactar este trabajo, un contencioso entre el gobierno y dos asociaciones de magistrados y una de fiscales. Mantiene el gobierno que el nombramiento y cese del Fiscal General del Estado en un acto político y, por lo tanto no revisable ante los tribunales, mantienen las tres asociaciones que es un acto político pero reglado, es decir que la elección del candidato es en efecto un acto sin trabas del gobierno, pero siempre que en el elegido concurren los requisitos que la ley exige: Ser español, jurista de reconocido prestigio y con más de quince años de ejercicio efectivo en su profesión.

El actual Fiscal General del Estado es, por supuesto español, y jurista de reconocido prestigio, pero no creen las asociaciones recurrentes que haya tenido en su haber más de quince años efectivos en el ejercicio de su profesión, ya que, aunque es magistrado de carrera desde hace poco más de quince años, ha estado desempeñando cargos políticos (gobernador civil y delegado del gobierno en la Comunidad Canaria), por más de ocho años, y tales cargos no son propios de la profesión de jurista, pero no se necesita esa

condición para desempeñarlos, con lo que durante su función es evidente que no ha ejercitado de modo efectivo la jurispericia, sin que valga decir, como aduce el gobierno, que durante esos ocho años, al estar como magistrado en situación de servicios especiales, lo que es cierto, la ley le equipara al servicio activo, pues lo que la ley dice no es tal cosa sino que a los miembros de la carrera judicial en situación de servicios especiales, se les computan el tiempo que permanezcan en tal situación a los efectos de ascensos, antigüedad y derechos pasivos y tendrán derecho a la reserva de plaza y localidad de destino (artículo 353. I de la L.O.P.J.). Pero eso, que viene a ser un sucedáneo de la antigua situación de supernumerario, no es servicio efectivo en la profesión. Así está planteado el contencioso, que es de esperar que se resuelva por la Sala III del Tribunal Supremo, cuanto antes, ya que el recurso lleva interpuesto más de un año.

Ocurre además, que la gente sospecha, tras alguna que otra actuación del Fiscal General del Estado, que interviene siempre en favor del gobierno sin ser en ello objetivo y que la causa de todo reside en estas peculiares y arbitrarias maneras de nombrarle y cesarle. Al respecto se recuerda también la manera en que fue cesado el anterior fiscal general tras firmar y elevar al miembro de justicia un memorándum de agravios y necesidades elaborado por el Consejo Fiscal, que él suscribió.

Es por eso que está de nuevo sobre el tapete de crítica el sistema de nombramiento, propugnando algunos, sin para ello modificar la C.E., que el

cargo tenga un plazo de duración como el que tiene el presidente del Tribunal Supremo, durante el cual el gobierno no podría proponer el cese al rey. Otros entienden que, además, para el nombramiento, el informe del Consejo General del Poder Judicial debería ser vinculante. Otros creen que mejor sería que la propuesta la hiciera el parlamento y no el gobierno, para lo cual sería preciso modificar la C.E. Sea lo que fuera lo cierto es que, salvo algún sector doctrinal proclive al partido que hoy gobierna España, el resto demanda más garantías para que el Fiscal General del Estado pueda ser independiente del Poder Ejecutivo, como única manera de devolver a la Institución la credibilidad que está perdiendo día a día.

Para el nombramiento del teniente fiscal del Tribunal Supremo, los fiscales jefes de los Tribunales Centrales y de los órganos de apoyo, es preciso pertenecer a la primera categoría. Si tal ocurre, el Fiscal General del Estado indica al Consejo Fiscal quienes son los peticionarios, oye al Consejo y luego, sin que le informe de éste le sea vinculante, propone al gobierno a quien crea más conveniente y el gobierno, a su vez, propone al rey el nombramiento, salvo que el propuesto no sea de su agrado, en cuyo caso devuelve la propuesta al fiscal general pidiéndole otra. Pero esto último raras veces ocurre, ya que lo normal es que de entre los peticionarios, el gobierno le haya indicado al fiscal general lo proponga, aunque sea con el voto unánime en contra por parte del Consejo como ya ha ocurrido (Artículo 36.1 del E.O.).

Lo mismo ocurre con los fiscales jefes de Tribunales Superiores de Justicia, con los fiscales jefes de audiencias Provinciales y con los tenientes fiscales de los Tribunales Superiores y de los órganos centrales y de apoyo (artículo 36.2 del E.O.). Los fiscales de la Secretaría Técnica los nombra directamente el fiscal general del Estado sin más (artículo 36.4 del E.O.).

Así las cosas es evidente la intromisión del Poder Ejecutivo en el Ministerio Fiscal, con la pretensión de convertir a sus miembros en funcionarios y en claro perjuicio para el crédito sobre su imparcialidad. Es por eso que se comprendan, aunque pese como loza las palabras dichas por el fiscal del Tribunal Supremo (así se llamaba el actual Fiscal General del Estado antes del vigente Estatuto), don Diego María Crehuet: "La presente circular no responde a otro motivo que el de reafirmar la unidad del Ministerio Fiscal y consagrar cordialmente su compenetración con el Departamento Ministerial al que está subordinado por inmediata dependencia al mismo del Jefe del Cuerpo Fiscal", (104) pues aunque en 1927 había otro Estatuto más proclive a la gubernamentalización del Ministerio Fiscal que el de hoy, en el aspecto de nombramientos, nada ha cambiado. La letra parece distinta, pero el espíritu con que se la sirve es el mismo al fin y al cabo.

Y es que, el Poder Ejecutivo siempre desea tener bajo su dominio cuantas más instituciones sea posible, lo cual, es hasta cierto punto, (104).-Crehuet Diego María, fiscal del Tribunal Supremo: Circular s/n, 2 marzo 1937

comprendible. Así ha sido siempre y en todo lugar y está por venir el día en que eso cambie, lo cual no se inicia para que los demás, desde Montesquieu hasta nuestros días, luchemos bravamente si es preciso, para hurtarle al gobierno lo que no le debe corresponder, en bien de la sociedad.

#### 2.4.-Funcionamiento del Ministerio Fiscal en España:

La función de la justicia ante los jueces y tribunales, administradores de la misma, corresponde al Ministerio Fiscal en todos los supuestos legales que le confieren expresamente una legitimación activa, lo cual ocurre en los cinco ordenes judiciales admitidos en España: el civil, el penal, el contencioso-administrativo, el laboral y el militar. Por eso y aunque el proceso penal sea la sede por autonomasia del Ministerio Fiscal, como dice J. Zafra, (105) "no hay que olvidar las otras atribuciones que ese órgano polifacético y monsiuro de varias cabezas tiene."

##### 2.4.1 En el orden civil:

La caótica regulación que sobre el Ministerio Fiscal tienen sus leyes civiles, en lo material y en lo formal, hace ocioso el desarrollarlas aquí, una a una. Basta decir que su intervención es preceptiva en todos los asuntos donde el orden público pueda quedar afectado, en las cuestiones competencia y conflictos y jurisdicción y allí donde se discutan intereses afectantes a menores, incapaces o ausentes.

(105).-Martín Granizo Mariano, "Problemática Organizativa del Ministerio Fiscal".

#### **2.4.2 -En el orden contencioso-administrativo:**

Interviene preceptivamente el fiscal, en los conflictos de jurisdicción y cuestiones de competencia, en las cuestiones prejudiciales ante la Comunidad Económica Europea, en los conflictos electorales y en cualquier pleito en el que se discutan los derechos fundamentales y/o las libertades públicas de las personas.

#### **2.4.3 -En el orden laboral:**

Interviene el fiscal preceptivamente también, en los conflictos de jurisdicción y cuestiones de competencia, en impugnaciones de convenios colectivos, en los pleitos en los que se discutan derechos laborales fundamentales o libertades sindicales y en lo recursos para unificación de doctrina ante la Sala IV del Tribunal Supremo.

#### **2.4.4 -En el orden militar:**

Compete al Ministerio Fiscal, en el campo exclusivamente castrense, promover la acción de la justicia en igual manera que en el ámbito general le otorga los artículos 124.1 de la C.E; 435 de la L.O.P.J y 1 del E.O.



#### 2.4.5 -En el orden penal:

Como antes ya se ha indicado, es en el proceso penal donde las funciones del Ministerio Fiscal se presentan con mayor amplitud, actuando, al decir de Manuel de la Plaza, como órgano del Estado y parte formal, con la especial titularidad para la persecución de las infracciones penales.

La especial y obligada función del Ministerio Fiscal en esta clase de procesos, la justifica plenamente el profesor Juan Montero cuando dice:

“Si la exigencia del proceso pide que una parte acuse, el abandono de la acusación en manos de particulares implica que se perseguiría el delito sólo cuando existiera un ciudadano que asumiera el papel de acusador, con el riesgo de que si no aparecía ese acusador el delito quedara impune. Además el particular acusador puede ir al procesado no movido por la idea de persecución del delito conforme a la legalidad sino por criterios de venganza, de chantaje u otras finalidades inadmisibles” (105a).

De ahí que sea precisa una figura que asegure la inimunidad y la legalidad; esa figura es el Ministerio Fiscal que sirve tanto para que el proceso sea posible como para que la sociedad, a la que todo delito afecta, se sienta representada.

(105a).-Montero Aroca, Juan, Op.cit.

En este orden, es preciso distinguir los procesos de que son objeto personas mayores de 16 años, de los que lo son personas de edades comprendidas entre los 12 y 16 años. Entre aquellas hay que distinguir también las que lo son por faltas (totalmente verbales donde las actuaciones se llevan a cabo en acto plenario), de los procesos por delitos, y dentro de éstos el procedimiento ordinario del procedimiento abreviado.

#### 2.4.5.1.-Juicio de faltas para adultos:

Aparte de que la L.O. 3/1989 del 21 de junio, despenalizó la mayor parte de las faltas, convirtiéndolas en infracciones administrativas (deja sin contenido 13 de los 34 artículos definidores de tipos penales leves), la última reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal hecha por Ley 10/1992 de 30 de abril, ha hecho que la intervención del Ministerio Fiscal en esta clase de procesos, quede reducida tan sólo a las faltas de imprudencia con resultados de muerte o lesiones graves, así como en aquellos donde la profesionalidad del reo por el abandono de precauciones en actividad laboral de la víctima por parte del patrono, demuestren temeridad manifiesta y aquellos otros en que el perjudicado no tenga cobertura aseguradora que satisfaga sus perjuicios, así como también en los que atenten contra intereses generales o el orden público, según se ordena en la Instrucción del fiscal general del Estado 6/1992 de 22 de septiembre.

#### **2.4.5.2.-Juicio ordinario para adultos:**

**Reservado para los delitos con penas temporales superiores a 12 años de limite mínimo de duración, este proceso se desarrolla en tres fases: Instrucción, juicio oral y ejecución de sentencia.**

**Fase de instrucción: Llamada también sumario, queda constituido por:**

**Las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la culpabilidad de los delincuentes, asegurando sus personas y las responsabilidades pecuniarias de los mismos (artículo 299 de la Lecrim).**

**En esta fase la figura dominante es la del juez de instrucción que actúa con un patrón inquisitivo, pero rodeado de garantías para el presunto culpable. Junto al juez y como titular de la acción penal pública aparece el Ministerio Fiscal que tiene encomendados, entre otros, los siguientes cometidos: Inspeccionar el sumario para garantizar el cumplimiento de los preceptos legales y evitar las dilaciones indebidas (artículo 306 de la Lecrim), para lo cual interviene directamente o mediante la entrega de testimonios de los actuado en todas las diligencias, pudiendo pedir las que, no habiéndolos acordado el juez, él considere necesarias.**

Terminada la instrucción, el juez eleva concluido el sumario al Tribunal (Audiencia Provincial) el cual no pasará al fiscal para que diga si está conforme con la conclusión, en cuyo caso pedirá la apertura de la segunda fase o juicio oral si existe procesado o pedirá el sobreseimiento y archivo si no lo hay. Si por el contrario cree que la conclusión del sumario es prematura o inadecuada, pedirá su revocación y práctica de las diligencias que crea oportunas y no se hayan realizado, entre las que cabe la petición de procesamiento de persona determinada.

Si el fiscal pide la apertura del juicio oral, y las demás partes hacen lo mismo, el fiscal deberá realizar las conclusiones provisionales de la causa mediante un escrito en el que narrará brevemente los hechos, hará la calificación jurídica de los mismos, dirá quién o quiénes son responsables y en que concepto, enumerará las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal que concurran si concurren, y finalmente pedirá la pena oportuna y la correspondiente responsabilidad de tipo civil. Luego, eso mismo, pero desde su punto de vista, harán las demás partes, tras lo cual el Tribunal señalará día y hora para la celebración del Juicio.

Esto en cuanto a la tramitación de la fase se refiere.

Pero también el fiscal puede intervenir en la iniciación del sumario, ejercitando la acción penal, ya por conocimiento propio de los hechos, ya por

denuncia que de ellos hubiese recibido. La pretensión de incoación de causa, en estos casos, la hará el fiscal mediante querrela.

Fase de juicio oral: Llegado el día y hora señalados para el juicio oral, fase llamada también plenaria, en la que de forma real se aplican los principios acusatorio y de publicidad, oralidad y contradicción, se personan el fiscal y las demás partes ante la sala del tribunal y allí se practican de nuevo las pruebas, salvo las que, hechas en el sumario, sea imposible su reproducción, luego se modifican o se mantienen las conclusiones provisionales, según hayan resultado las pruebas, las partes informan oralmente en defensa de las mismas, se dará luego la palabra al reo o a los reos para que aleguen lo que crean oportuno y se levantará la sesión retirándose el tribunal para deliberar y dictar sentencia.

Una vez dictada la sentencia, las partes o la recurren en casación ante la Sala II del Tribunal Supremo o renuncian a ello, en este caso ya, y en aquel cuando el Supremo se pronuncie, la sentencia deviene firme y se pasa a la tercera fase.

Fase de ejecución de sentencia: En ella se lleva a cabo todo lo que la sentencia dice y manda en su fallo, por parte del tribunal que la dicte y en todos los pasos de esa fase, desde su iniciación a su terminación, el fiscal debe ser oído.

#### 2.4.5.3.-Julcio abreviado para adultos:

Introducido en la Lecrim por L.O. 7/1988 de 28 de diciembre, este proceso está destinado para el enjuiciamiento de los delitos no objeto de procedimiento ordinario y ha sido motivo de amplio comentario en la Instrucción 6/1992 de 22 de septiembre del fiscal general del Estado.

También existen las fases del anterior proceso, pero, además de ser más rápidos en la tramitación, el enjuiciamiento se encomienda a un tribunal unipersonal, llamado juez de lo penal. Como ha quedado indicado, las fases 2ª y 3ª son idénticas prácticamente a las del anterior proceso y la 1ª o de instrucción se configura más breve, razón por la cual, quizá se haya querido dar mayor intervención al fiscal en solitario y por su cuenta, ya que se le permite llevar a cabo diligencias de investigación que estime pertinentes para la comprobación de los hechos y responsabilidad de los partícipes salvo aquellos que puedan lesionar los derechos fundamentales de las personas, que se reservan exclusivamente al juez.

Una vez que el fiscal haya terminado de practicar las diligencias que haya creído oportunas, o archiva lo actuado, comunicando al denunciante, si lo hubiera, el derecho que tiene de reproducir su denuncia ante un juez, o bien, si cree que hay materia delictiva, remite sus actuaciones al juez de instrucción de quien instará la apertura de la correspondiente causa penal (artículos 781 y 785 bis Lecrim.).

#### **2.4.5.4.-Juicio para menores:**

Como se menciona este nuevo juicio, introducido por Ley 4/1992 de 5 de junio, supone una trascendental innovación, ya que las tres etapas en que también se divide y que antes estaban encomendadas a los jueces de menores sin que en ellos interviniera para nada el Ministerio Fiscal, reserva ahora sólo la segunda o de enjuiciamiento oral al juez y encomienda la primera o de instrucción al fiscal y la tercera o de ejecución de la resolución judicial a organismos administrativos de las Comunidades Autónomas, pero con la vigilancia del fiscal y la intervención del juez en el caso de que se crea conveniente modificar las medidas acordadas.

Pero donde más se ve la importancia del fiscal en este proceso, no sólo es en que tiene en sus manos la fase de instrucción, sino en que tiene el monopolio de la acción penal.

#### **2.5.-Futuro del ministerio Fiscal en España:**

Así las cosas, el más enjundioso problema que hoy se presenta en España relacionado con la función del Ministerio Fiscal en el proceso penal, es si deben continuar las cosas como están o suprimir la figura del juez de instrucción; para encomendar su misión al Ministerio Fiscal.

En agosto de 1988, el entonces ministro de Justicia español Enrique Mojica Hertzog, anunció la confección de una ley, modificadora de la Lecrim en la que se atribuiría al fiscal la intervención reservándole al juez el enjuiciamiento, al menos en los delitos menores, siguiendo sin duda una pauta marcada ya antes por el entonces Fiscal General del Estado, Javier Moscoso del Prado, que entendía que la misión de investigar caía fuera de las de juzgar y ejecutar lo juzgado, única competencia de los jueces según el artículo 117 de la C.E.

Se rompía así el axioma defendido por Francisco Carnelutti (106) "de que la instrucción es oficio de juez y no de parte", siendo esto "el fiscal e inmediatamente aparecieron actitudes negativas por parte de la cátedra, la magistratura, la abogacía incluso el Ministerio Fiscal" (107) "y, a la vez, positivas", (108) quedando el problema zanjado, cuando ante el anteproyecto de la que después habría de ser la L.O. 7/1988 de 28 de diciembre, dijera el Consejo General del Poder Judicial:

... "Este consejo estima que se debe suprimir del Anteproyecto cualquier referencia a las atribuciones del Ministerio Fiscal tal como vienen reguladas....La regulación que se pretende de la actividad investigadora del Ministerio Fiscal, es confusa e introduce un elemento altamente perturbador en esta fase del proceso"...

(106).-Carnelutti Francesco, "Poner al Fiscal en su puesto".Revista di diritto processuale, t I, 1953

(107).-Tales, Víctor Fairén, Andrés de la Oliva, Clemente Anger, Etcétera.

(108).-Tales, Vicente Gimeno, Moreno Catena, Almagro Norete, Etcétera.



La falta de apoyo de la innovación, hizo que todo quedara en los actuales artículos 781 y 785 bis de la Lecrim, cuyo contenido ya ha sido examinado. Pero la idea perdura y su futura regulación se va cocinando poco a poco, en los fogones del Ministerio de Justicia ¿llegará a prosperar?, nadie se atreve a hacer un pronóstico, pero lo cierto es que, sin levantar tanta polémica ya se ha hecho (quizá como prueba piloto) en el procedimiento penal de menores, como ya se ha detallado líneas anteriores.

Es difícil estimar, la parcialidad del Ministerio Fiscal, pues convencido de la honradez de sus miembros, cuando ha sido preciso, han hecho uso de los mecanismos correctores del poder de las jefaturas.

Ahora bien, se estima que es imposible llevar a cabo correctamente la función investigadora previa al proceso como tal por parte del fiscal, si no se aumenta considerablemente la plantilla reestructurándola; si no se cambia totalmente la estructura de la llamada Oficina Fiscal.

### **3.-Organización y Funcionamiento del Ministerio Público en Italia:**

#### **3.1.-Características de la Facultad de Acusación:**

No es seguro afirmar si se verá allanado el camino hacia una integración europea efectiva, ni en que año, pero una cosa es cierta: no podrá posponerse, entonces, el problema es el de la uniformación de la estructura del órgano de acusación. Bajo ese aspecto se observa una situación de inercia verdaderamente desoladora. El peligro de no lograr concretar el objetivo de controlar la criminalidad ( organizada o no) existe y debe tomarse en cuenta. La integración no podría ni siquiera considerarse cuando en la realidad continuaran practicandose distintas y regionalizadas formas de "control judicial".

Probablemente la comunidad internacional logrará imponer lo que la coyuntura nacional rechaza obstinadamente, pero sería verdaderamente inconsciente sobrevalorar la facilidad de adecuación al cambio justo cuando tantos celebran el fracaso del Código Vassalli.

En la búsqueda de un equilibrio entre el respeto y consideración de los preceptos ya consolidados y la opuesta preocupación por lograr niveles más aceptables de eficiencia, se verifica, en este momento, una significativa convergencia en torno a la necesidad de considerar fundamental la búsqueda de una solución que sea, no sólo la ley, verdaderamente eficaz, racional y

coherente con el sistema, así como correspondiente a las expectativas de una opinión pública más atenta y sensible.

Hoy la realidad institucional y la praxis judicial están expuestas ante los ojos de todos. La independencia del Ministerio Público y la obligatoriedad de la acción penal son principios que comúnmente se esgrimen para proteger cualquier exceso cometido por una arbitraria facultad de acusación.

El observador neutral de estos fenómenos no puede eximirse de apreciar críticamente los argumentos expresados por cada uno de los sectores interesados, en contraposición con los cambios de opinión de la gente que se dan, no tanto con campañas publicitarias, sino con otras formas de reacción, por ejemplo, a través de ligas o refrendos.

Las discusiones políticas y científicas contribuyen a esos cambios de fondo, siendo resultado de los continuos esfuerzos de conciliación entre las exigencias conservadoras y las de equidad, las necesidades de estabilidad y la adaptación a situaciones nuevas, la salvaguarda de las instituciones frente a la de los valores, considerando que el derecho debe realizar una función social, es imposible concebirlo sin una relación efectiva con la sociedad a la que debe regir; pero ésta exige congruentes mecanismos correctivos, encaminados a salvaguardar la credibilidad de la justicia penal introduciendo instrumentos que, por un lado garantizan unilateralidad de la función de

acusación y, por el otro, impiden que valoraciones personales, contingentes y no homogéneas, se conviertan en arbitrarias.

Más allá de los mitos y de los tabúes de la hegemonía judicial, no podemos ignorar que la justicia penal se encuentra aprisionada entre las exigencias de la colectividad y aspiraciones políticas, coincidentes éstas en torno al aspecto ambivalente. Los problemas a resolver se han individualizado desde hace tiempo en referencia a una efectiva unidad de la función de acusación y en la atribución de la actividad inquisitoria a un órgano responsable de la misma.

### **3.2.-Ambigüedad legislativa en relación con las funciones y jerarquía del Ministerio Público Italiano:**

Hoy en día, las cabezas del Gobierno Italiano expresan opiniones contradictorias en torno a la reforma del Ministerio Público (haciendo particular referencia al apoyo moral del jefe de Estado, Oscar Luigi Scalfaro, a las posiciones asumidas por el vicepresidente del Consejo Superior de la Magistratura, Giovanni Galloni, y por el ministro de Gracia y Justicia, Giovanni Conso); no obstante, desde 1979 Giovanni Conso (casi veinte años antes de asumir el encargo de ministro de Gracia y Justicia), había señalado "la necesidad de modificar la actual regulación del Ministerio Público", ya que es ambigua y contradictoria, no es clara ni homogénea, y carece de lógica, antes

también Antonio Barancaccio (cuando el cargo de primer presidente de la Corte de Casación era todavía, para todos, imprevisible) había aclarado cómo "el correcto planteamiento de la problemática del Ministerio Público requiere que se haga de lado el espíritu corporativo con el cual hasta ahora la gran mayoría de la magistratura se había ocupado a ella". Recientemente, otros volvieron a pugnar, siguiendo las huellas de Calamandrei, Pizzorusso y Dominionni, por un sistema en el cual, no se permitía desempeñar de un modo irracional la función de acusación, volviendo a colocar el Ministerio Público en su papel de parte en el proceso, no ya como árbitro incuestionable de la iniciativa penal.

Todas ellas son opiniones importantes y apreciables; es lastimoso ver que hayan quedado en el limbo de las intenciones, sacrificadas en el altar de la razón de Estado, con el obvio fin de no acentuar los contrastes entre la clase política y la magistratura. La opción italiana para el Ministerio Público, por ello, no representa una razón para llegar a conclusiones exaltantes.

Hoy, una vez terminados los años ochenta, si bien se pretende a cualquier costo, que la entrada en vigor del nuevo código significó un indiscutible mérito para los políticos, la opción ideológica de un cambio radical se vio nulificada por una incierta programación y por la falta de estructuras congruentes; así, a una confianza optimista en los tiempos de adecuación, se sobrepuso una ingenua subestimación de las previsibles dificultades aparentemente veladas y ocultas. En el período, que corre desde el inicio del

experimento del nuevo Código de Procedimientos Penales hasta la fecha, ha pesado grandemente la ambigüedad legislativa en relación con las funciones y jerarquía del Ministerio Público, con la función de la acusación y con la obligatoriedad o discrecionalidad de la acción penal.

### **3.3.-Papel del Ministerio Público en el Proceso Penal Italiano:**

El dato más relevante del nuevo proceso penal es la aceleración de los tiempos y la distribución de tareas y funciones, que obliga al Ministerio Público a plantear directrices, a concluir acuerdos, a efectuar operaciones selectivas, a delinear estrategias; en fin a decidir responsablemente en el ámbito de un diseño global de política criminal, siempre con tiempos de respuesta muy rápidos.

En este marco, el órgano de acusación tiene la posibilidad de encontrar vinculación y coordinación con otras distintas dependencias del Ministerio Público durante las investigaciones preliminares. La actuación de los titulares de la función de acusación en el periodo 1988-1993 nos revela como todos, o casi todos, se mantuvieron con los esquemas del pasado en mente: en muchos casos, en vez de actuar con una coordinación efectiva, se perdieron en interminables referencias de naturaleza organizativa, haciendo intervenir, en virtud de su función dirimente de las contradicciones al Procurador General adscrito a la Corte de Apelación o, a la Corte de Casación.

La gravedad del fenómeno había sido denunciada sin medias tintas en el "Mensaje de las Camaras" del 26 de julio de 1990 por el entonces jefe de Estado Francesco Cossiga, quien había distinguido las causas en: "resistencias culturales ampliamente ligadas a una concepción autoritaria del proceso y en la, consabida o inconsabida búsqueda o pretensión de un poder o de una autoridad que no pueden ser propios de la judicatura de un Estado democrático".

Pocos meses antes, en una convención de magistrados, Giovanni Falcone había puesto en discusión en términos formales el principio abstracto de la independencia, denunciando claramente como algo inaceptable que en un regimen liberal-democrático, como lo es, indudablemente, el de ese país, no exista todavía una política judicial y todo esté reservado a las decisiones absolutamente irresponsables, de las distintas oficinas de procuración y comunmente de los sustitutos particulares".

### **3.4.-Organización del Ministerio Público Italiano:**

En el contexto de las normas del Código que regulan la función de acusación y la tarea del Ministerio Público, la toma de decisiones rápidas, las intervenciones eficaces y la efectiva coordinación, establecidas desde el 24 de octubre de 1989, se trata de determinar a quien compete la facultad de fijar los

parámetros a los cuales deben uniformarse los representantes de la acusación pública.

Desde hace tiempo había sido señalada la necesidad de que los jefes de las procuradurías optaran, con decisión, por la vía de las estrategias judiciales, en el marco de un amplio y articulado diseño de política criminal. Es con la sentencia número 66 de 1990 que la Corte constitucional ha dilucidado el tema de los criterios determinadores utilizables en la selección de las tipologías experimentales, con la finalidad de evitar el peligro de afianzarse en procesos con acusación local, en contradicción recíproca la una con la otra y con las instancias centrales. A pesar de la inercia del legislador, y de la imposibilidad de sustituirse a ella, el supremo órgano de legitimidad de las leyes concluyó claramente que, más que sustentar la proliferación incontrolada y descoordinada de iniciativas locales, es mejor hacer *tabula rasa*, obligando a los vértices legislativos a asumir sus responsabilidades. Inevitable, por ello, es afrontar el problema de la titularidad de la facultad de trazar las líneas principales de la política criminal aplicada al proceso penal desde la lógica del Ejecutivo y el Legislativo.

La respuesta, si bien no inmediatamente fue dada. En efecto, se buscó imprimir un giro en los esquemas y en las dinámicas con la institución del "F.B.I. italiano" y de la "Superprocura". Una vez más la voluntad innovadora de los políticos chocó contra los temores, las inquietudes, las reticencias y la hostilidad de los magistrados: pero cuando se hacen reformas



con una cierta consistencia existe siempre esa hostilidad. Hasta su realización concreta, muchos se plantearon como defensores del "Status Quo", en contra de las innovaciones representadas por la instauración de órganos y mecanismos nacidos en ámbitos distintos, pero encaminados a una actividad de control, coordinación de las investigaciones e intercambio de datos e información. La referencia inevitable en este caso, es la superpolicía, superprocuraduría y cualquier otra institución cuya función pudiera relacionarse con el ejercicio de la acción penal.

Es claro, a los ojos de todos, que las dinámicas investigadoras y los esquemas organizativos experimentados hasta ahora no son idóneos para contener una criminalidad cada vez más agguerrida y asfixiante, ya que si se tienen los hombres y los medios, quiere decir que faltan las estructuras ideológicas y mentales necesarias para hacer funcionar ese aparato. De cualquier manera, se impone claramente la necesidad de un mayor profesionalismo y preparación de la policía judicial y de las dependencias del Ministerio Público.

### **3.5.-Coordinación y Funcionamiento de la Superprocura:**

Con un decreto de transición ( y de Transacción), transformado de decreto delegado, en decreto-ley y convertido con modificaciones, (según las sugerencias e indicaciones expresadas por la asociación de magistrados), por

la ley del 20 de enero de 1992, número 8, fué instituida la flamígera "Superprocura", es decir la Dirección Nacional Antimafia (D.N.A.) a cuya cabeza está colocado el procurador general antimafia (P.N.A.).

Con la finalidad de asegurar un nivel aceptable de coordinación entre las distintas investigaciones conducidas por magistrados expertos y especializados, quienes están investidos de la facultad de acusación a través de la vía de exclusión, los delitos de mafia, sin importar donde son cometidos, son competencia de una de las veintiséis procuradurías distritales instituidas y adscritas en cada Corte de Apelación. Los ministerios públicos antimafia son flexibles y móviles, pudiendo desempeñar investigaciones sin obstáculos burocráticos. Por otro lado, éstos son vigilados por el procurador nacional. Es justamente en torno a éste que se concentraron las polémicas más encendidas, ya que siendo un órgano instituido como oficina en el ámbito de la Procuraduría General adscrita a la Corte de Casación, se ve atribuida de tareas de procedimiento y de decisión, en caso de divergencia entre procuradores distritales, así como de facultades de intervención activa en las investigaciones en curso.

Más específicamente, de acuerdo con el artículo 371 bis del Código de procedimientos penales (complementando por el artículo 7 del decreto legislativo del 20 de noviembre de 1991, número 8), el procurador nacional dispone de la Dirección Nacional Antimafia y de los otros servicios centrales de policía de los cuales "impone las directrices que rigen las labores

de investigación" (párrafo primero); ejerce funciones de "impulso" en relación con los procuradores distritales con la triple finalidad de hacer efectiva su coordinación en las investigaciones, racionalizar el uso de la policía judicial y obtener de aquellas resultados aceptables en cuanto a su "complejidad" e "intempestividad" (párrafo segundo); también asegura la homogeneidad de las técnicas de investigación "a través de los magistrados de la D.N.A.", no excluyéndose el recurso de "adscripción temporal de los magistrados de la Dirección Nacional y de las direcciones distritales antimafia" para "exigencias específicas y contingentes de averiguación o procesales"; determina "líneas específicas, referentes a las modalidades según las cuales se realizará la coordinación", coordina a los procuradores distritales y dispone lo procedente en la hipótesis de rechazo injustificado de la coordinación (párrafo tercero). Esto quiere decir que al procurador nacional antimafia corresponde dirigir y organizar el servicio de acuerdo con criterios de funcionalidad; he ahí por que se prevé, expresamente, la sustitución del Ministerio Público en su calidad de investigador, en función del inexacto cumplimiento de las líneas directrices. Solamente la difusión de precisos lineamientos para el propósito, podría excluir a los sustitutos individuales del ejercicio de una total autonomía valorativa legitimando el ejercicio de la facultad de exclusión, o de aplicación temporal, o bien de avocación, según la gravedad de la autonomía en la actuación de un Ministerio Público en particular.

El procurador nacional antimafia está sometido a la vigilancia formal del procurador general adscrito en la Corte de Casación, quien está

obligado a divulgar los resultados conseguidos durante el período en la ceremonia de inauguración del año judicial (artículo 9º del decreto legislativo citado).

El contenido innovador de la propuesta original, de acuerdo a la cual el procurador general debería, por un lado, recoger los lineamientos elaborados por el gobierno y aprobados por el parlamento y, por otro lado, transmitir , a través del Ministerio de Gracia y Justicia a los presidentes de las camaras, la actividad desempeñada y los resultados conseguidos por el procurador general antimafia . En la sesión del Consejo Superior de la Magistratura del 30 de octubre de 1991 el H.Magistrado Martelli había afirmado la falta absoluta de intentos por parte del Ejecutivo para condicionar la actividad del Ministerio Público, que "debe mantener, además de reforzar, la dirección efectiva y operativa de las investigaciones". Las protestas y las críticas vertidas en torno a las hipotéticas intromisiones del Ejecutivo, acarrearón la solución establecida en la ley.

Francamente a pesar de ello, no parece que la intención de los lineamientos de política criminal adoptados por el gobierno y aprobados por el Parlamento haya disminuido la independencia del Ministerio Público. Si se pensara eso , se llegaría al extremo de considerar a cualquier acto legislativo tendente a regular las atribuciones del Ministerio Público en el proceso penal como un atentado a dicho requisito; en cambio, otras son las condiciones que cotidianamente asedian a sus Ministerios Públicos, mismas que, originadas en

circulos de poder, ocultos o a la vista, son generadas en diversos ámbitos del Consejo de Ministros y del Parlamento. El "teatro" se cayó, igualmente, en lo que se refiere a la aprobación por el ministro de los nombramientos de los veintiún sustitutos de los procuradores antimafia; el ministro interviene, así, sólo para el nombramiento del procurador nacional antimafia por parte del Consejo Superior de la Magistratura.

Estas fueron modificaciones que en su parte acallaron las polémicas iniciales, aunque sin renunciar a la idea de fondo que había inspirado la rectificación, es decir, la de unificar la función de acusación bajo un responsable, de modo que se garantice la eficacia teniendo independencia.

Es cierto que, valiéndose de magistrados especializados que constituyan un pool coordinado por una oficina central compuesta sólo por magistrados, bajo la vigilancia del procurador general, adscrito a la Corte de Casación (que es un órgano que pertenece al sistema judicial), la nueva estructura inquisitoria antimafia aparece autónoma del Ejecutivo y del poder político. Es justamente en este aspecto, paradójicamente, que podrían no presentarse problemas si alguien señalara el peligro de confirmar una política judicial en materia penal delineada y ejercida por una autoridad políticamente irresponsable y privada de legitimación democrática. Por otra parte, las connotaciones de las libertades que le son conferidas llevan a considerar que el Procurador Nacional antimafia debe siempre quedar al margen de los ámbitos de decisión reservados a la clase política.

**Este Procurador, en fin, no debe emanar ni del poder político ni ser expresión de un gobierno de magistrados, sino más bien, ser el garante lógico del buen funcionamiento de la función de acusación.**

Estos no son, sólomente buenos propósitos. Un cambio de este tipo, de por sí oportuno, deviene obligatorio, sobre todo al hecho de que la fragmentación de las prerrogativas y de los protagonismos tiende a plantear situaciones irreversibles que impiden la realización del proceso penal, incluso con un nuevo diseño más ágil. Los resultados confirmarán después, si el esquema de relaciones internas creado para los Ministerios Públicos de la "Superprocura" realmente constituye algo dañino, como sostienen los apologistas de la independencia del Ministerio Público, o peligroso, como temen los adversarios de cualquier forma de hegemonía judicial, o bien como un modelo a seguir incluso para la persecución de los delitos comunes, dentro de la aspiración de conformar un proceso uniforme y justo para todos.

### **3.6.-Distorsión de las Funciones:**

La renovación del sistema judicial atraviesa por una etapa prácticamente interdisciplinaria, en la cual se debe encontrar el justo equilibrio entre exigencias procesales y legales, entre intereses políticos y organización judicial, en la pretensión (impostergable) de un cambio de las relaciones asimétricas, entre individuo y autoridad. Paradójicamente cada vez más

comienzan a perfilarse las condiciones favorables para el cambio; el aparato de justicia resulta cada vez más implicado en las situaciones de emergencia que provocan los políticos al aplazar la adopción de medidas correctivas; baste pensar en las distintas situaciones de emergencia que se han sucedido: "Criminalidad" en 1974, "orden público" en 1975, "Terrorismo" en 1978, "máfia" desde 1982 y por último, "mani pulite" (manos limpias). Ello implicó una escalada de importancia del papel del juez penal, y aún más, del Ministerio Público, que terminó con los abatimientos de los estancos que eran considerados insalvables entre el control judicial y las funciones de orientación política y de administración. De este modo, la justicia penal en lo complejo, y los Ministerios Públicos, en particular, resultan gravados en tareas antinaturales, erosionando así, sus atribuciones más típicas.

Es sintomático también, que en un momento de contraposición entre la función de acusación y la clase política, a propósito de la negativa de la autorización para proceder, solicitada por los ministerios públicos de Milán, en contra de Craxi y del Senador Citaristi en el ámbito de la investigación de "tangetópolis" los ministerios públicos solicitantes hayan llevado el conflicto de atribuciones ante la Corte Constitucional, la cual, por otro lado (bajo la presión de una opinión pública enardecida), lo admitió, abriendo con ello el camino para el reconocimiento de una connotación jurisdiccional de la acusación pública. El hecho de que, en un sistema político (que se afirma) democrático y en un sistema procesal penal (aunque solo tendenciosamente) acusatorio, se ponga de relieve una continuada distorsión de papeles, con una correlativa

trastocación de funciones, es intolerable desde el punto de vista del principio de legalidad.

Cuando se extinga la etapa de exaltación del control judicial de los ministerios públicos, se deberán de replantear formas congruentes de equilibrio entre el ejercicio de las grandes funciones públicas y las distintas formas de control. Ya se ha señalado, inclusive recientemente, en el editorial de un diario de crítica judicial, que: "... el núcleo esencial de la función de justicia en una democracia digna de tal calificativo se funda en la legitimación y en verificación constante de todos sus aparatos, y no sólo en los consensos efímeros y mutables de la masa y en los fastos y nefastos de la justicia-espectáculo (argumentando posteriormente que); todos los sistemas que se respetan logran convivir con los males históricos que les aquejan (mafias y fenómenos destructivos de cualquier tipo) sin cambiar códigos y reglas de fondo de las garantías procesales; sin confiar en la salvación de las instituciones por poderes "providenciales", que terminan fatalmente convirtiéndose en facultades especiales consolidadas.

Por último diremos que se trata de un riesgo menor que no debe minimizarse con desgano, al confiar, de este modo, haber resuelto las tareas provocadoras inevitables para quién asume el honor de presentar un trabajo crítico ante un sínodo experimentado de estudio sobre los aspectos concretos de una figura multifacética, instrumento de elección de la estrategia judicial, cuando no inclusive, de la política criminal.



**Este no es el lugar ideal para desencadenar polémicas sobre una crisis de probable irreversibilidad, de la justicia penal en Italia. Sólo se han presentado los temas mínimos de derecho comparado para la meditación del debate sobre elementos esenciales del Ministerio Público, no sólo en Italia, sino en otras partes del Mundo, incluyendo a nuestra patria México.**

#### 4.-Organización y Funcionamiento del CROWN PROSECUTION SERVICE en Inglaterra:

##### 4.1.-Introducción:

En Inglaterra y en Gales la acción penal puede ser ejercitada previo arresto del sospechoso y formulación de la denuncia en una estación de policía, o mediante solicitud a la Magistrates Court de que emita un citatorio (Summons) para la comparecencia del presunto responsable ante la propia corte.(109)

La responsabilidad en la conducción de la investigación, el ejercicio de la acción penal y la presentación del caso ante la corte ha sido compartida durante un largo tiempo por la policía y por un gran número de "dependencias".

Al respecto el "prosecution of offences Act de 1985" ha introducido una importante innovación con la creación del "Crown Prosecution Service (C.P.S.), al cual se le atribuye la función de decidir acerca del ejercicio de la acción penal en algunos casos (110), y en general, la tarea de valorar "si se continúa o se interrumpe la acción penal ejercitada por la policía o por otros sujetos".(111)

(109) Véase, Leigh, Police Powers in England and Wales, 1985; Zander, Cases and materials on the English Legal System, 1988, p.181.

(110).-El Director of Public Prosecutions, tiene el deber de "instituir y conducir los procedimientos en todos los casos en los cuales considere que:1.La importancia o la complejidad del caso haga oportuno que la acción penal sea ejercitada por él; 2.o que sea, por otras causas, conveniente que el Procedimiento sea llevado por él".Prosecution of Offences Act.de 1985, s.3.

(111).-Véase, Prosecution of offences Act de 1985, s.1(6) estatuye las funciones del Director of Public Prosecutions.

En realidad, si bien la mayor parte de las acciones penales son iniciadas por la policía, cualquier ciudadano puede ejercitar y conducir la acción penal ante la presencia de un delito.

En la práctica, por otro lado, "casi todas las acciones penales no ejercitadas por la policía, son conducidas por autoridades locales y departamentos administrativos" (112). Así por ejemplo, la Irland Revenue persigue los delitos fiscales; el Customs and Excise los delitos concernientes al V.A.T. y el tráfico ilegal de drogas, entre otros. En este orden de ideas, "el Criminal Justice Act de 1987 creó el Serious Fraud Office" (113), organismo que tiene la función de investigar y perseguir penalmente una pequeña parte de los delitos de fraude de carácter muy grave. Al contrario del Crown Prosecution Service, el Serious Fraud Office posee facultades de investigación y, a diferencia de la policía, puede exigir la colaboración de los presuntos responsables en las investigaciones de sus propios casos, bajo la pena de ejercitar en su contra acción penal en caso de negarse.

#### **4.2.-Organización del Crown Prosecution Service:**

"El Crown Prosecution Service" (114), es un organismo de carácter Nacional Centralizado y que forma parte del civil service. A pesar de que la

(112) Cfr. Lidstone-Hogg-Sutclif, "Prosecutions by Private Individual and Non-Police Agencies", RCCP, Research Study, Núm. 10, 1980, 32.

(113) -Criminal Justice Act de 1987, s. 1 (1) poder legislativo y miembro del

(114) - Véase, Merricks "And Independent Crown Prosecution Service: principles and practices", The Police, Powers, procedures and properties, Ed. Benyon y Bourn 1986, 243.

dirección del mismo está a cargo del "Attorney General (A.G.), viejo funcionario del Parlamento".(115), el jefe es en los hechos, el Director of Public Prosecution (D.P.P.) "Este último es designado por el Attorney General de entre los abogados que cuenten con, al menos diez años de ejercicio" (116), y "actúa bajo la supervisión del mismo funcionario" (117). Lo anterior implica que, siendo el Attorney General responsable ante el parlamento de la conducción del Crown Prosecution Service , hay una especie de control indirecto por parte del Parlamento sobre la manera como el Director of Public Prosecution ejerce sus funciones.

Subordinados al Director of Public Prosecution están "los Chief Crown Prosecutors, quienes son responsables ante aquél de la supervisión sobre la prestación del servicio en un area determinada"(118). Bajo los Chief Crown Prosecutors se sitúan los Branch Crown Prosecutors, quienes dirigen los asuntos en las grandes ciudades. El personal de estas oficinas se compone de abogados (Crown Prosecutors Lawyers) y de personal auxiliar. "Cada Crown Prosecutor goza de las mismas facultades de carácter procesal que el director"(119) es por ello que los Crown Prosecutors no requieren de una autorización específica para desempeñar las actividades realizadas a nombre del director. "Estos sujetos son abogados(barristers y solicitors).

(115).-El Attorney General, es nombrado por la Reina de acuerdo con el 1er Ministro.

(116).-Prosecution of Offenses Act.de 1985, s.2.

(117).-Id., s. 3

(118).-Id.,s.1 (1) (b), 1 (4).Cada una de estas áreas se encuentra bajo la jurisdicción de una o más fuerzas de policía, excepto Londres, dividida en dos zonas por lo que respecta al C.P.S.

(119).-Id.,s.1 (6).

y tienen la misma representación que la de los Solicitors"(120), es por ello que pueden llevar un caso ante los Magistrates Courts, pero deben llevar un abogado distinto (Counsel) que represente al Crown Prosecution Service ante la Crown Court.

La función principal del Crown Prosecution Service es "atender la conducción de casi todos los procesos penales iniciados por la policía"(121) así como ejercer la "facultad para modificar o sustituir todas las acciones penales realizadas por sujetos distintos a la policía"(122). La tarea del Crown Prosecution Service no consiste, por lo tanto, en el ejercicio de la acción penal, sino sólo en la supervisión de las acciones penales que la policía decidió iniciar. El órgano de acusación pública (Ministerio Público), "no tiene la facultad de exigir a la policía que continúe las investigaciones aunque las considere incompletas" (123) y no tiene ninguna participación en los casos en los cuales "la policía haya decidido no ejercitar la acción penal"(124) Los Crown Prosecutors pueden dar únicamente "consejos" a la policía, aunque esa acción coordinada de ambos sujetos obviamente da lugar a muchas ventajas. Esa armoniosa relación implica no sólo una aquiescencia de la policía en relación con el uso de un poder discrecional por parte del Ministerio Público

(120).-Id.,1.1 (1).

(121).-Id.,s.3.(2).-Hay un limitado número de delitos en los cuales la parte acusadora está representada hasta el final del proceso con la policía.Tales tipos de delitos conforman los "Procedimientos específicos", mencionados por s.3.(2).

(122).-Id.,s.6 (2).

(123).-Cfr.Prosecution of Offenses Act, 1985, s.3.(2) (e), que estatuye que el Director of Public Prosecutions tiene el deber, en la medida de lo considerado oportuno, de dar consejos a la policía sobre todas las cuestiones concernientes a los delitos.

(124).-Véase. Sanders, "An Independent Crown Prosecution Service", 1986,L.R. 18.

sino, sobre todo, una disponibilidad de la policía para proporcionar a los Crown Prosecutors todo tipo de información que necesitan para un correcto examen del caso, con la finalidad de decidir si se continúa o no con la acción penal; por ejemplo, "emitiendo un reporte detallado acerca de la credibilidad de las testimoniales que obligue al Ministerio Público a valorar eficazmente las posibilidades de obtener una condena" (125).

En pocas palabras, después del ejercicio de la acción penal, las actuaciones se remiten a la oficina competente del Crown Prosecution Service, donde "los elementos probatorios son reexaminados por un Crown Prosecutor quién verifica si las acusaciones son justificadas o no".(126) "Si el Crown Prosecutor considera que el caso es endeble"(127) y que la acción penal no debe iniciarse, tiene la facultad para interrumpir el procedimiento penal. Si, al contrario, es de la opinión de que son necesarias nuevas acusaciones o que la presente acusación se plantee de modo distinto, podrá realizar las adiciones o modificaciones que considere pertinentes cuando el acusado comparezca ante la corte.

#### **4.3.-Análisis del Crown Prosecution Service:**

Como ya se ha señalado, la tarea de iniciar el proceso penal compete, generalmente, a la policía. De acuerdo con el Prosecution of

(125).-Véase Mansfield-Peay, The Director of Public Prosecutions, 1987,p.49

(126).-Prosecutions of offenses Act.de 1985, s.23.

(127).-Los criterios de la parte acusadora debe aplicar al decidir si continuar o no la acción penal están comprendidos en dos categorías; vid infra, par. 2.

Offences Act de 1985, en el caso de que la policía decida ejercitar la acción penal, el Crown Prosecution Service debe supervisar el caso y verificar si es oportuno o no continuar con el proceso.

Al respecto, la sección 10 del Prosecution de offenses Act determina que el director expida un code of practice, dirigido a los Crown Prosecutors, que contenga los criterios generales que deben ser aplicados por éstos, en el momento de decidir si se ejercita la acción penal en los casos previstos por la ley o si el procedimiento iniciado por la policía debe ser interrumpido, y, "además, cuales son las modalidades concernientes a la determinación de las acusaciones y las facultades de selección del procedimiento".(128)

Los criterios concernientes a la acción penal tienen que ver con la suficiencia de los elementos de prueba y con el interés público. Al decidir si inician o continúan la acción penal "los Crown Prosecutors deben, en primer lugar, averiguar que haya pruebas admisibles, sustanciales y que se refieran a un hecho previsto por la ley como delito y haya sido cometido por una persona identificable"(129) No obstante un caso justificable prima facie de la acción penal (prima facie case), no legitima por sí la continuación del procedimiento penal. En efecto, el Code for Crown Procecutors, al igual que

(128).-Código publicado anualmente como apéndice del Director's Annual Report.

(129).-Vid.,Code for prosecutorss, Párr. 4.

los Attorneys General Guidelines expedidos en 1982, establece que "el Crown Prosecution Service no puede considerar suficiente un caso justificado solo Prima Facie, sino que tendrá que verificar más bien que subsista una perspectiva real de obtener una condena".(130) El código enumera además, una serie de factores relevantes en relación con la valoración de carácter probatorio realizada por la parte acusadora. Tales factores incluyen la averiguación en torno de una eventual violación de las normas relativas a la actividad de la policía (Police and Criminal Evidence Act. de 1984 y los Codes of Practice), la posibilidad de que haya motivos para dudar de la confiabilidad de las declaraciones rendidas ante la policía, la disponibilidad, la capacidad y la credibilidad de los testimonios, así como la fuerza de persuasión de la identificación (identification evidence).

La parte acusadora, siempre que quede satisfecha con la cantidad y calidad de las pruebas, debe considerar si el interés público exige la acción penal.(131) A este respecto el apartado 7 del Code for Crown Prosecutors parece establecer una posición en contra de la acción penal, en tanto, en vez de presuponer que el interés público generalmente demanda el inicio del proceso penal, prevee que el Crown Prosecutor debe, de vez en cuando averiguar si el "interés público demanda la acción penal".

(130).-Id., párr. 4. La norma examinada es llamada "regla del 51%", y es una reformulación de la fórmula precedente expresada en términos de "perspectivas razonables de condena", véase, Mansfield-Peay, Op.cit., 52-54 y 217-225.

(131).-Code for Crown Prosecutors, Párr.7 sobre el argumento cfr., Ashworth, "The Public Interest", Elements in Prosecutions 1987 Crim.L.R.,595.



"En la evaluación preliminar de los hechos, el Ministerio Público debe considerar diversos factores que pueden variar en cada caso; pero en general se puede afirmar que entre mayor sea la gravedad del delito, menores serán las posibilidades de que el interés público permita una gestión del caso distinta al ejercicio de la acción penal, como por ejemplo, mediante caución".(132)

"Si el delito no es particularmente grave, el Prosecutor debe proceder a valorar en armonía con el espíritu del Home Office Cautioning Guidelines".(133) Los factores relevantes, al respecto, son verdaderos, e incluyen la probabilidad de que la corte imponga una pena meramente "nominal". debido a que, particularmente en presencia de un delito que se ventila ante la Crown Court, la duración y el costo del proceso podría resultar desproporcionada en relación con la gravedad del delito. "Aún prescindiendo de la indeterminación del término "nominal", semejante interpretación implica que el Crown Prosecutor tome en cuenta los antecedentes penales del inculpado que podrán reflejarse en la determinación de la pena, así como sobre la orientación de la corte respecto de la actividad de la sentencia (sentence practice), revelando así la inconsistencia de la asunción en materia de penas". (134) Otros factores relevantes son el momento de comisión del

(132).-Véase, Code for Crown Prosecutors, Párr.8-

(133).-Id.Párr. 8.

(134).-Véase Ashworth, op.cit.,598.

delito en cuanto a que la situación temporal remota del mismo en relación con el proceso (particularmente si han transcurrido tres años o más), puede conllevar a que cualquier sanción que sea impuesta no refleje suficientemente la gravedad del delito cometido; la edad del acusado, ya que la posibilidad de (sujetar a caución) a un joven debe ser muy tomada en cuenta, así como , por otro lado es probable que sea inapropiado proceder por delitos que no son particularmente graves cometidos por personas ancianas, enfermas o afectadas por enfermedades mentales. "En fin, también la actitud del sujeto pasivo de delito puede ser importante, en tanto que el Crown Prosecutor, si bien no debe actuar a petición de la víctima, debería tomar en cuenta la voluntad del ofendido de no proceder penalmente en tanto menos grave sea el delito".(135) En la práctica la actitud del ofendido es importante, incluso durante el periodo probatorio, sobre todo considerando que "sin la contribución de este sujeto podría faltar el "quantum" de pruebas requeridas para la continuación de la acción penal".(135)

Lo complejo e importante para la valoración relativa al "interés público", implica un alto grado de responsabilidad del Crown Prosecution Service respecto de las decisiones concernientes con la acción penal. El ejercicio de tal poder discrecional requiere de un control sobre la opinión pública, que podría integrarse por ser una de las previsiones adoptadas en nombre del "interés público".(136) Lo anterior permitiría, además, "al sujeto perjudicado, impugnar la decisión del Crown Prosecution Service".(137)

(135).-Véase Police and Criminal evidence act de 1984.

(136).-Cfr.Ashworth, op. cit., 605.

(137).-Véase.Ashworth, op.cit. 606.

Aparece impensable, por último, "conformar una regla en la conducción de las acciones penales".(138) Establecer criterios uniformes con ese fin puede fracasar, por el hecho de que la policía mantiene la facultad de iniciar la acción penal, dado que dicha institución goza de una gran discrecionalidad en relación con los delitos perseguidos penalmente, y adopta criterios distintos "dependiendo de las diversas regiones geográficas".(139) La única solución para el actual estado de las cosas, consiste en poner al Crown Prosecution Service en capacidad de usar eficazmente sus propios poderes consultivos y de sugerencia, para así atenuar las disparidades en el tratamiento del tema.

(138).-Se deben tener en cuenta también los parámetros usados por otros organismos, que consideran la acción penal como "extrema ratio"

(139).-En Inglaterra no hay un cuerpo nacional de policía, sino 43 fuerzas organizadas localmente y no sujetas a un control gubernativo centralizado, véase, police act. 1964.ss. 1(1),62(a).sch.8.

#### 4.4.-Funcionamiento del Crown Prosecution Service y sus aspectos problemáticos:

Delegar la dirección de las acciones penales ejercitadas por la policía a un órgano independiente, es en principio, extremadamente significativo, considerando que tradicionalmente las acciones penales se han revertido con un carácter privado.

Antes de que entrara en vigor el Prosecution of offenses Act de 1985, uno de los principales titulares de la acción penal era la policía, "quien por otro lado, no tenía uniformidad de criterios en relación con ese punto".(140) Al respecto, algunas investigaciones evidenciaron diferentes razones por las que unos casos intrínsecamente débiles desde el punto de vista de las pruebas, eran perseguidos penalmente; entre éstas, se pueden mencionar por ejemplo, razones de carácter "político" para justificar un arresto procedente, hipótesis en la cual las informaciones relevantes del hecho no eran dadas a conocer o eran suprimidas, y por otro lado, situaciones en las que muy consistentes eran archivados, cuando, por ejemplo, "el presunto responsable había sido de utilidad a la policía o debía ser utilizado como testigo contra otros sujetos en relación con el mismo caso".(141)

(140).-Cfr.Sanders. "Prosecution decisions and the attorney general guidelines. 1985. crim.L.R.4-

(141).-Véase Sanders op.ult.cit..4;id.The prosecution Process!, Cit.,cap.7

En 1981 la Royal Commission on Criminal Procedure, tomando en cuenta que muchas deficiencias eran atribuidas a la debilidad probatoria de los casos perseguidos penalmente, propuso la creación de un órgano independiente que tuviera la capacidad ( y el deber) de eliminar los casos "debiles" antes de que se sustanciaran, "equilibrando así los poderes de la policía acrecentados por el Police and Criminal Evidence Act de 1984".(142)

"La capacidad del Crown Prosecution Service de absolver depende, por otro lado, de su independencia de la policía. No obstante dicha independencia fue puesta en duda por diferentes motivos".(143)

Desde el punto de vista teórico se ha objetado, en primer lugar, la incoherencia del cumulo de facultades conferidas al Crown Prosecution Service, en tanto éste ejerce funciones de acusación y de inquisición al mismo tiempo.(144) En otras palabras, el Crown Prosecution Service debería fungir como órgano inquisidor cuando reexamina los casos y como órgano acusador en la continuación de la acción penal. "Tal delegación de facultades no contempla, no obstante, el hecho de que si la policía no puede ejercer facultades acusatorias e inquisitorias, a la vez, tampoco el Crown Prosecution Service podrá conjuntarlas".(145) La presión de carácter organizativo (englobada en la perspectiva organizativa de la condena, o sea en la regla del

(142).-Review of the Crown Prosecution Service 1989-1990, H.C.,164, párr. 4.

(143).-Véase Sanders, "An Independent Crown Prosecution Service, cit. 24.

(144).- Véase Sanders, "Constructing the case for the prosecution, cit. 244

(145).-Asi Sanders, Op.ult.cit., 244

51 % y tendiente a adoptar el criterio de lo "victorioso" del caso, en vez de que el de la verdad o veracidad) resultara apabullante, "especialmente porque los Crown Prosecutors serán juzgados con base en (resultados), es decir, condenas obtenidas".(146)

En pocas palabras el Crown Prosecutor Service, para equilibrar eficazmente las facultades acusatorias de la policía, debería ser totalmente independiente de ésta, y no ponerse en la misma situación del sistema (adversary) en la que la policía misma se encuentra. "En realidad los Prosecutors pueden difícilmente asumir una posición neutral en tanto ellos ejercitan la acción penal (en contra) de alguien".(147)

En segundo lugar, aunque en teoría el Crown Prosecution Service lograra mediatizarse dentro de esa óptica esquizofrénica, no subsistiría una autonomía frente a la policía desde el punto de vista práctico, "en virtud de que al órgano del Ministerio Público le es exigida la tarea de reexaminar un expediente integrado por la policía misma, aunque ésta no haya tenido intervención alguna en las pesquisas".(148)

Esto da lugar a numerosos problemas, ya que el expediente integrado por la policía no es un (dossier) compuesto simplemente por

(146).-Véase Sanders, loc.ult.cit. 244

(147).-Cfr.Sanders, op.ult.cit. 245

(148).-Así Sanders op.ult.cit. 245

hechos, sino que contiene inevitablemente, "valoraciones tendientes a minimizar ambigüedades y a resaltar la fuerza probatoria de lo presentado por la parte acusadora".(149) "Ha sido eficazmente señalado el hecho de que la policía no encuentra casos consistentes "fuertes" sino que los construye".(150)

La revisión de dichos expedientes se vuelve superflua porque los casos son construidos de tal manera que contienen una autojustificación. El peligro, por tanto, es que la institución del Crown Prosecution Service de lugar no a la formación de expedientes que contengan hechos que demuestren evidentemente la fuerza del caso, "sino simplemente que rindan cuentas de lo más inequívocas y exentas de ambigüedad".(151)

A lo anterior debe añadirse el hecho de que los expedientes no son, generalmente, entregados completos por la policía al momento de ejercitar la acción penal, "por lo que será necesaria una posterior verificación en el momento en el cual el tomo respectivo resulte integrado eventualmente".(152)

En conclusión, la Prosecutorial review parece configurarse como un mero control de legitimidad del expediente formado por la policía. Incluso sin mencionar la difundida "general presunción de regularidad en atención a las pruebas recogidas por la policía"(153), "la imposibilidad para el Crown

(149).-Moody-Tmbs, Prosecution in the Public Interest, 1982, 45.

(150).-Así Sanders, op.ult.cit., 245

(151).-Cfr.Sanders, op.ult.cit., 247

(152).-Véase Sanders "An Independent Crown Service", cit., 27.

(153).-Véase Mc.Conville-Sanders-Leng, The Case for Prosecution, 1991, 85.

Prosecution Service de hacer una verificación real y profunda del expediente”(154) acrecienta la vulnerabilidad de dicho servicio, sobre las conclusiones erróneas de la policía; si bien es cierto, por un lado que “del simple respeto de las formas legales de los resultados no son, necesariamente más atendibles, del mismo modo que la circunstancia de que las formalidades han sido infringidas no siempre implica en que los resultados relativos sean inesperados”.(155) ni que la tendencia de policía, por otro lado, una vez formulada una hipótesis determinada en torno a la comisión del delito, a la motivación del mismo y a la identidad del responsable, “sea la de considerar erróneos todos los elementos probatorios que contradicen la existencia de la culpabilidad”.(156)

#### **4.5.-Perspectivas de una Reforma del órgano acusatorio en Inglaterra:**

“La supuesta falta de independencia del Crown Prosecution Service respecto de la policía parece reafirmar la propuesta planteada en la introducción de ser un órgano de acusación pública bajo el modelo del Ministerio Público, o del juez instructor existente en los sistemas continentales”.(157)

(154).-Cfr. Zuckerman, op.cit.337.

(155).Véase, Zuckerman, op.cit.,326.

(156).-Devlin, The Judge, 1981, 73 n. 5.

(157).-Véase Devlin, op.cit., 72.



No obstante, prescindiendo del hecho que también en los ordenamientos de estas últimas, la tendencia fundamental es aquella de darle fé a las actuaciones de la policía, se ha planteado que la introducción de un "examining magistrate" sería notablemente gravosa en cuanto a tiempo y costo económico".(158) "además de generar confusión en cuanto a sus funciones".(159) y el hecho de que no podría producir mejores resultados que aquellos que puedan obtenerse a través del mejoramiento del órgano acusatorio ya existente en Inglaterra

No podemos dejar de hacer notar en este trabajo, "que una investigación realizada en Alemania y Francia por la Royal Commission on Criminal Justice" (160) ha permitido individualizar en los ordenamientos de dichos países varios elementos que podrían corregir la estructura del Crown Prosecution Service sin llegar al extremo de realizar su abrogación. Entre las modificaciones se puede señalar "la atribución del Crown Prosecution Service, de la facultad de solicitar de un modo obligatorio, a la policía que efectúe investigaciones sucesivas, posteriores al ejercicio de la acción penal"; (161) la facultad de solicitar la libertad personal a la autoridad jurisdiccional encomendada al jefe del Crown Prosecution Service y no a la policía; "y la intervención de un Crown Prosecutor en materia de libertad personal en

(158).-Véase Leigh-Zedner, "A Report of the Administration of Criminal Justice in the Pre-Trial Phase in France and Germany", R.C.C.J., Research Study, Núm. 1, 1992, 67.

(159).-Cfr. Rel. Sist. escocés, Sanders, "Constructing the Case for the Prosecution", 249

(160).-Véase Leigh-Zedner, op.cit.

(161).-Leigh-Zedner, op.cit., 69.

particular, que permitiría el reexamen del expediente de la policía y constituiría, además, un filtro en relación con las solicitudes infundadas de la misma policía".(162)

"Se puede subrayar, por otro lado, la exigencia de una estrecha colaboración entre el Crown Prosecution Service y la policía, además de la elevación del nivel de profesionalismo y especialización de los miembros del organismo".(163)

Aparece como un punto fundamental para el sustentante, no obstante la necesidad de facilitar el acceso a los expedientes de la policía a la parte defensora. Toda vez que, ya se ha observado que eso no negaría ni disminuiría la naturaleza del (adversary) del sistema inglés; que quedaría íntegro en su aspecto teórico, pero, al mismo tiempo, haría visible para las partes integrantes de la contienda los mecanismos internos del proceso. A la defensa se le debería permitir además, la realización, de nuevas investigaciones, las cuales, hechas por la parte interesada, asegurarían la objetividad de los resultados que se obtuvieran, lo cual, se ha sostenido por investigadores de este rubro, "permitiría la obtención de beneficios que cualquier otro nuevo sistema de prosecutors independientes en el Ministerio Público Inglés".(164)

(162).-En el mismo sentido Leigh-Zedner, op.cit. 70

(163).-Leigh-Zedner, op.-cit., 71

(164).-Sanders, Op.Ufr.Cit., 249

## 5.-El Ministerio Público en los Países de Occidente:

### 5.1.-En los Estados Unidos de Norteamérica:

Es éste, quién en nuestro continente americano representa el modelo anglo-americano que hemos distinguido con mucha generalidad.

El Attorney General, que es nombrado por el presidente de los Estados Unidos, con aprobación del Senado Federal, es el Jefe del Departamento de Justicia, y representa al país en asuntos legales, proporcionando además consejo y opinión al Presidente y a los titulares de los departamentos ejecutivos del Gobierno, cuando es requerido para ello. Interviene ante la Suprema Corte de los Estados Unidos, a nombre del Gobierno, en casos de suma gravedad e importancia excepcionales. En tales situaciones puede producir recomendaciones como *amicus curiae*: es decir: como persona que amistosamente, sugiere un punto de vista racional, que expone un personal punto de criterio ante una corte.

En los Estados de la Unión, existe, bajo tratamiento similar al federal, un Attorney General, que es cabeza de la oficina legal del Estado. Ellos dan consejo y opinión al gobernador y a los departamentos ejecutivos y administrativos estatales, o bien, a sus dependencias oficiales.

El Solicitor General de los Estados Unidos se encarga (entre otras cuestiones), de la representación del Gobierno ante la Suprema Corte. Este funcionario resuelve en qué casos se debe pedir la revisión de un juicio ante aquél tribunal; prepara los alegatos ante él, así como otros documentos jurídicos; y dirige los argumentos legales, exponiéndolos en algunas ocasiones personalmente. También decide cuándo el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica; debe apelar en los asuntos que se pierdan ante las cortes inferiores.

El persecutor oficial en los gobiernos de los Estados en el District Attorney, a los cuales representa en sus respectivos distritos judiciales, pueden también acusar, a nombre del Gobierno de los Estados Unidos; en los distritos judiciales federales. Cuando en un Estado no se encuentra distribuida la competencia por "distritos", se les llega a denominar Prosecuting Attorney, county attorney o bien state's attorney.

El United States Attorney es el funcionario designado por el Presidente de la República para cada distrito judicial, teniendo como obligación perseguir los delitos efectuados en perjuicio de los Estados Unidos; demandar o defender al Gobierno por las acciones civiles que a ese país interesen o que involucren a los colectores de impuestos u otros receptores de derechos aduanales; y en los procedimientos para cobro de multas, u otras infracciones por violación de leyes fiscales.

Habrá que mencionar, como complemento de todo lo anterior, que el public defender es el abogado nombrado por una corte; o empleado por una dependencia del Gobierno, para defender a los indigentes en casos penales, o sea los defensores de oficio. Fix-Zamudio, (165) nos explica: "La organización del Departamento de Justicia es muy compleja, por lo que en forma breve podemos señalar, que en la actualidad el Attorney General, como titular, está asistido por dos auxiliares, el primero, denominado Deputy Attorney General, tiene a su cargo las oficinas y departamentos que se ocupan esencialmente de la investigación y persecución de los delitos, pues de él depende tanto la Oficina Federal de Investigaciones (F.B.I.), como a la División Criminal y la Oficina Ejecutiva de los Abogados Federales (Executive Office for United States Attorney), y además la Oficina de Prisiones Federales (Bureau of Prisons). El segundo abogado auxiliar lleva el nombre de Associate Attorney General, y coordina varios departamentos que prestan asesoría al gobierno federal en una variedad de materias, como son las relativas a las leyes antimonopolios, los asuntos civiles, la protección de los derechos humanos, los problemas impositivos, etcétera.

Finalmente, el Attorney General dirige en forma inmediata la labor del Solicitor General (Procurador Judicial), quién representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte Federal, y también coordina las oficinas de asesoramiento jurídico más importante, como la del consejero legal, y a las que se refieren a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de

(165).- "La Función Constitucional del Ministerio Público", El Ministerio Público en México, Castro V. Juventino.-Ed. Porrúa, México 1994.-p.157.

justicia, etcétera.”

Siracusa, precisa que los ordenamientos del Ministerio Público en los cuarenta y ocho Estados, de que constaba, son variados. Digno de mención entre todos es el Estado de New York, imitado, al menos con grandes rasgos por otros Estados. En cada uno de los cincuenta y seis condados en que estaba dividido el Estado de New York, hay un procurador (District Attorney), elegido por dos o tres años por el pueblo con sufragio universal. Dirige, bajo la dependencia del Procurador General de los Estados Unidos, todos los procedimientos penales de su jurisdicción: asiste a la instrucción; acusa en nombre del Estado y del pueblo; participa en el debate ofreciendo la prueba de cargo, y pronuncia su requisitoria. Los procuradores de Distrito son ayudados por sus asistentes, assistant attorneys. No se reconoce derecho de apelación al Ministerio Público siendo esto considerado como la causa del aumento de la criminalidad en ese Estado.

La ley del Estado de New York otorga a los ciudadanos, para los crímenes menores, el derecho de libre acusación, existe el Ministerio Público en el Estado, sólo ante la jurisdicción penal y no ante la civil.

Otro de los señalamientos de Siracusa, se refiere al Estado de Connecticut; en ese Estado los órganos del Ministerio Público son los siguientes:

1.-Uno, o dos Procuradores Generales, según la importancia del trabajo, adscritos a cada Corte Superior del Estado;

2.-Uno, o más Procuradores, por cuenta del Estado ante cada una de las veintiún Cortes de policía, en la jurisdicción en materia criminal, nombrados por el mismo juez adscrito a la Corte;

3.-Los grandes jurados, que en un colegio de ciudadanos elegidos anualmente en cada una de las ciento sesenta y nueve ciudades de que se compone el Estado (encargados de indagar de todo delito que conozcan) presentarse ante uno de los jueces de paz de la ciudad en que ejercitán el acto de acusación, y de llevar la acusación pública en audiencia. Cuando el ciudadano jurado no es versado en derecho, es ayudado por un Procurador por cuenta del Estado.

Es interesante hacer notar: 1) Que la parte civil no es considerada al lado del Ministerio Público, pues el delito es sólo una ofensa al Estado. La parte civil es considerada tan sólo como testigo interesado; 2) Que al lado del Procurador General, hay un public defender (abogado de oficio) para defensa de los indigentes. El oficio de defensor público va extendiéndose rápidamente, y le han sido delegadas funciones en materia civil, que en otros países sí le corresponden al Ministerio Público, como por ejemplo la representación en los procesos de divorcio iniciados por la enfermedad

mental de uno de los cónyuges, o la defensa de los intereses del enfermo mental.



## **6.- ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:**

### **6.1.-Organización del Sistema de Justicia Penal en el Estado Mexicano:**

#### **6.1.1.-Bases Generales:**

Antes de referimos específicamente al Ministerio Público en su organización y funcionamiento, es menester hacer algunas consideraciones generales sobre el sistema de justicia penal, dentro del cual se ubica aquí como uno de sus sectores o parte importante, y que será útil en el marco de referencia que trataremos.

**6.1.1.1.-La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** que es nuestra Ley fundamental, diseña, por una parte el tipo de Estado que es el mexicano y, por la otra, establece los lineamientos , principios y criterios fundamentales que rigen tanto la política criminal como el sistema de justicia penal del Estado mexicano.

Formal y teóricamente hablando, el Estado mexicano es un Estado democrático de derecho.(166) Como tal, se basa en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales del hombre , como se observa de su catálogo de garantías individuales, que muestra que tiene como idea (166).-Cfr.-Artículos 39, 40 y 41 Constitucionales.

central, la de que el hombre es una "persona", es un "fin en si mismo", por cuya razón existen el propio Estado y el derecho; Estado y derecho, por tanto, son instrumentos al servicio del hombre y no entes que se sirvan de éste.(167) Se basa, asimismo, en el principio de división de poderes (artículo 49 Constitucional), y parte de la idea de que todo poder público dimaña del pueblo y se instituye para beneficio de éste (artículo 39); por lo que ese poder estatal no es ilimitado, sino que encuentra sus límites precisos.

6.1.1.2.-El sistema de justicia penal y los diferentes niveles o aspectos de la política criminal del Estado mexicano conforme a lo anterior, deben estar igualmente animados por la ideología de la ley fundamental y, consecuentemente, revestir las características que imponen una política de un sistema propio de un Estado democrático de derecho. Por tal razón, todo el sistema de justicia penal debe instrumentarse para servir al hombre y no para servirse de él. (168)

Sirven también de base para la organización y funcionamiento del sistema penal mexicano, los instrumentos internacionales que México a través de su cancillería ha suscrito, como son: "Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos" (169), así como la "Convención americana sobre derechos humanos"; (170), y por último la legislación penal secundaria (sustantiva, procesal y ejecutiva).

(167).-Véase a Moreno Hernández Moisés, "Algunas bases para la política criminal del Estado Mexicano", Revista Mexicana de Justicia, Núm.2, Vol.III, Abril-Junio 1985, pp.114 y ss.

(168).-Cfr. Moreno Hernández Moisés, op.,cit.,loc.,cit.,pp.125 y ss.

(169).-Adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión el 16/dic/1966. Promulgado el 30/mar/1981. Publicado en D.O.de la Federación el 20/may/1981.

(170).-Abierta a firma, ratificación y adhesión el 22/nov/1969. Promulgada el 30/mar/1981. Publicada en el D.O.de la Federación el 7/may/1981.

### 6.1.2.-Bases del proceso penal mexicano:

6.1.2.1.-La tarea de realizar el derecho penal material está en manos del Estado, pues él es quien en esta materia tiene el "Monopolio del poder". Por esta razón, se prohíbe al ciudadano la aplicación de las leyes penales, de la misma manera que se le prohíbe hacerse justicia por sí mismo (artículo 17 constitucional).

6.1.2.2.- El derecho penal material no se realiza por sí mismo, sino que tiene que ser realizado; para ello se requiere de un procedimiento. El procedimiento penal y la administración de justicia "son por excelencia ejercicio del poder Estatal".(171) ese ejercicio del poder, del "ius puniendi", en un Estado democrático de derecho, debe estar al servicio de la justicia material y, con ello al servicio del hombre, "independientemente de otros fines procesales".(172) Por ello el procedimiento penal puede ser considerado (como lo afirma Schone) como el sismógrafo de la constitución, y esto con mucha razón, pues toda reglamentación de esta materia tiene su base y su marco en la ley fundamental, especialmente en las disposiciones de las garantías individuales y más particularmente, sobre las garantías relacionadas con la justicia penal, como son los (artículos 14, 16, 17, 19, 20, 21 etcétera, constitucionales).

(171).-Gossel, K.H.,Reflexiones sobre la situación del Ministerio Público en el procedimiento penal en un Estado de derecho y sobre sus relaciones con la policía, en Doctrina Penal, año 4, 1981, p.625.

(172).-Gossel, K.H.,loc., cit.,p.630.

### **6.1.2.3.-Bases del principio de la división de poderes:**

Conforme con la idea básica del "principio de la división de poderes"(artículo 49 Constitucional), el procedimiento penal debe ser escindido en diversas fases, bajo el dominio de órganos distintos; lo que en gran medida ha sido posible, gracias a dicho principio. Así, por ejemplo, el poder de la investigación de los delitos lo ejercen, de facto, el Ministerio Público y la policía judicial, mientras que la actividad jurisdiccional está atribuida al Poder Judicial.

### **6.1.2.4.-Organo de acusación:**

El juzgador, por otra parte, no puede juzgar por sí mismo, sino sólo a iniciativa del Ministerio Público como órgano de acusación que es, que en todas sus formas de intervención es "un presupuesto necesario de cualquier actividad jurisdiccional de los tribunales penales". (173) Se trata del principio "nemo iudex sine actore", por el que la jurisdicción no se ejerce sin acción (174) y que constituye la piedra angular del sistema penal acusatorio, que es el que resulta compatible con nuestro tipo de Estado.(175)

(173).-Schone Wolfgang, "Lineas generales del proceso penal alemán", en Justicia 89, Compostela, España, Núm.111, p.686.

(174).-Gossel, K. H., op. cit., p.640.

(175).-Cfr.Olea y Leyva T., "El artículo 21 constitucional", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, t. VI, Núms.23-24, 1994, p.288.

#### **6.1.2.5.-Principio de legalidad:**

En el ejercicio del poder que a cada órgano estatal corresponde, éste debe regirse por el principio de legalidad, que exige que cada órgano se maneje dentro de los cauces legales. Pero, como todo ejercicio del poder estatal requiere de limitación y de control, se establecen los contrapesos necesarios, tanto a través de las garantías individuales como de las formalidades jurídico-procesales, que dominan cada paso del procedimiento "con el fin de proteger al inocente y de tratar correctamente al culpable".(176)

#### **6.1.2.6.-Presunción de inocencia:**

Principio fundamental que debe ser observado en el procedimiento penal es el de presunción de inocencia, así como el principio "in dubio pro reo", ya que la meta del procedimiento no es fundamentalmente el castigo del culpable (12), sino encontrar una solución adecuada en torno al hecho que motivó la intervención estatal, pues en el desarrollo del procedimiento puede encontrarse la no comprobación del mismo.

(176).-Cfr.Ramírez Hernández Elpidio, "Los alcances del monopolio de la persecución de los delitos", en Temas Penales, México, INACIPE, 1982, p.166.

#### **6.1.2.7.-La verdad objetiva:**

De ahí que se establezca, que la solución más adecuada por parte del órgano estatal, que se oriente hacia la justicia material es la que se basa en la verdad objetiva, también llamada "real", "material" o "histórica"; principio que no permite que la verdad sea lograda "a toda costa", como sería, por ejemplo, a través de la tortura o de algún otro medio ilícito.

#### **6.1.2.8.-Garantía de plazos precisos para ser juzgado:**

Razones de seguridad jurídica, obligan también, a que los procedimientos sean acelerados y no se desarrollen interminablemente. La propia constitución garantiza a los particulares, que se les administre justicia de "manera pronta y expedita", además de "completa e imparcial"(artículo 17), fijando plazos precisos para que los acusados sean juzgados (artículo 20 ,Fracción VIII Constitucional).

#### **6.1.2.9.-Otros principios que garantiza la Ley:**

Otros principios que deben observarse en el sistema de justicia penal, que igualmente tienen la función de limitar el ius puniendi de cada uno

de los órganos del Estado, según el principio de la división de poderes, y de garantizar los derechos del hombre frente a aquél en sus diferentes niveles de ejercicio son: el de intervención mínima, de última ratio o de subsidiariedad; el del bien jurídico; de acto (nullum crimen sine conducta); de racionalidad de las penas; de oralidad y publicidad del proceso; entre varios más. Algunos de ellos (como se ha dicho), se encuentran en la Constitución federal o en los instrumentos internacionales, o bien en la legislación penal secundaria planteándose la necesidad de su mayor observancia en el plano material.

## **6.2.-El Ministerio Público en el sistema de justicia penal mexicano:**

### **6.2.1.-Sus atribuciones de carácter procesal (Artículos 21 y 102 Constitucionales):**

Entre los órganos que estructuran al Estado mexicano (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), destaca la figura del Ministerio Público; se trata de una institución que en México se encuentra integrada a la Procuraduría General de Justicia y que también constituye un sector importante del sistema de justicia penal y, por ende, le corresponde igualmente parte del ius puniendi. Y de la misma manera que el total ius puniendi está sujeto a una serie de límites y controles, también lo está el que corresponde al Ministerio Público.

La presencia del Ministerio Público en el campo del sistema penal, como "órgano acusador", obedece fundamentalmente a la necesidad de

superar las grandes desventajas que implica la averiguación de la verdad por parte del juez en el proceso inquisitivo. (177) Pero esa introducción del Ministerio Público no siempre encontró total aceptación; hubieron también quienes lo impugnaron fuertemente. Entre ellos destaca Mussio, (178) quien en 1873 sostuvo que "el Ministerio Público, aún en el mejor de los ordenamientos, es algo que debe tenerse como el peor de los flagelos". (179)

La magnitud que en los tiempos actuales ha alcanzado la intervención del Ministerio Público en el sistema penal, como es el caso de México, muestra que la postura "abolicionista", que sin duda desemboca o en el proceso de tipo inquisitorio, o en el ejercicio privado de la acción penal, no tuvo mucha fortuna.

Conforme a los artículos 21 y 102 apartado "A", de la Constitución General de la República, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, a quien, por tanto corresponde: la investigación de los mismos y el ejercicio de la acción penal, solicitar las ordenes de aprehensión contra los presuntos responsables, buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad, etcétera.

(177).- Schone, W., op., cit., p. 687

(178).- Schone, W., op., cit., p. 688

(179).- Gossel, K.H., op., cit., p. 641



## **6.2.2.-Alcances del monopolio de la acción penal:**

### **6.2.2.1.-Razones que lo justifican:**

Según se ha dicho en el párrafo anterior , la función persecutoria está a cargo exclusivamente del Ministerio Público., pero éste, para no caer en los mismos atentados que los jueces, buscará los elementos de convicción por medio de procedimientos que no sean atentatorios y reprobados, para que la "libertad individual quede asegurada".(180)

Sobre la función del Ministerio Público, el maestro García Ramírez (181)sintetiza en los puntos siguientes, el área persecutoria de ésta función:

**6.2.2.1.1.-Que si el ius puniendi y la titularidad de la función punitiva pertenecen al Estado, nada más natural que el ejercicio de la acción penal se confie a un órgano del poder público;**

**6.2.2.1.2.-Que el monopolio acusador estatal es congruente con la evolución jurídica y constituye uno de los caracteres sobresalientes del derecho procesal contemporáneo;**

**6.2.2.1.3.-Que la actuación del ministerio público responde mejor a los fines de la justicia penal, en cuanto debe estar informada por rigurosa objetividad y búsqueda de la verdad material.**

(180).-Cfr.Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México, 1967, t IV, pp.283-284.

(181).-García Ramírez S,"La acción en el proceso penal",en Revista de la Facultad de Derecho, México Núm.65, enero-marzo, 1967, pp.136 y ss.

6.2.2.1.4.-Que la intervención del Ministerio Público como actor excluye reminiscencias de venganza privada y consideraciones ajenas al marco que ciñe al proceso penal de nuestros días:

6.2.2.1.5.-Que no existen hoy las condiciones psicológicas, sociales y políticas que en otro tiempo explicaban el que se deje a los ciudadanos la función de ejercitar la acción penal (Florián) y.

6.2.2.1.6.-Que no se debe traer a colación, en favor de la acción privada, particular o popular, el ejemplo de Inglaterra "cuyas costumbres y tendencias difieren considerablemente de los otros pueblos".

Destaca García Ramírez, finalmente, que los partidarios del monopolio acusador del Ministerio Público, empero, suelen exigir la adscripción de éste al Poder Judicial, más cierta suma de garantías: (182)

Contra ese criterio de que el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, Fix-Zamudio ha destacado que ya desde los años cuarenta se empieza a observar una reacción, tanto en la doctrina procesal como en la jurisprudencia de la Corte; (183) motivada sobre todo por los alcances que le dieron los Códigos de procedimientos penales y la jurisprudencia, que hicieron que se convirtiera en un "monopolio absoluto" de la acusación. (184)

(182).-Cfr. García Remírez S., Op., Cit., Loc., cit., p. 138

(183).-Fix Zamudio H, op., Cit., p. 183

(184).-Cfr. Olea y Leyva, T. y José María Ortiz Tirado, "El resarcimiento del daño a las víctimas del delito", México 1945

En una interpretación adecuada del artículo 21 constitucional permite sin más admitir esa exclusividad del ejercicio de la acción penal en favor del Ministerio Público, la que indudablemente debe estar revertida de una serie de límites y de controles; sólo así se estará a los extremos del mensaje de Carranza de 1916, en cuanto a su desecho, de que "la libertad individual quede asegurada".

#### **6.2.2.2- Límites en relación a la afectación de la libertad:**

En el ejercicio de la investigación de los delitos, por parte del Ministerio Público, posteriormente a recibir la denuncia o querrela correspondiente, se lleva a la práctica una serie de diligencias , para determinar si se ejercita o no la acción penal , cuando se decida si se dan o no los requisitos señalados por el artículo 16 constitucional: con la comprobación de los elementos del tipo penal de que se trate y de la probable responsabilidad del indiciado. En esa práctica, puede observarse al órgano investigador en alguna de las hipótesis de afectación de la libertad de las personas, entre otros bienes, respecto de la cual dicho órgano puede también extralimitarse.

El Ministerio Público puede, (para el cumplimiento de su función de averiguación) verse en la necesidad de adoptar medidas cautelares y precautorias, para garantizar la adecuada búsqueda de la verdad objetiva y la

efectiva administración de la justicia. Entre esas medidas, puede estar la "privación de la libertad del indiciado".

El artículo 16 constitucional prevé como supuestos de la privación de la libertad en los que el Ministerio Público tiene que ver, los siguientes: a) la flagrancia; b) el caso urgente, y c) la orden de aprehensión. (185) En los supuestos de flagrancia, el Ministerio Público "o bien actúa deteniendo al sujeto que ha sido sorprendido in fraganti o bien es la autoridad inmediata, que recibe la demanda y al detenido" (186), toda vez que en estos casos "cualquier persona puede detener al indiciado". Por lo que hace a casos urgentes, que hasta recientemente se habían limitado a los delitos perseguibles de oficio, sólo la autoridad administrativa podrá decretar la detención de un acusado, teniendo la obligación de ponerlo "inmediatamente a disposición de la autoridad judicial"; siendo la finalidad de la privación de la libertad, en estos casos, el evitar que el sujeto se sustraiga a la acción de la justicia.

Hasta ahora existe la discusión sobre si la expresión "autoridad administrativa" abarcaba solo al Ministerio Público y, a la policía judicial, o si también comprendía a otras, como por ejemplo la policía preventiva. Independientemente de la extensión que se le diera a la expresión, lo cierto es que tanto el Ministerio Público, como la policía judicial estaban comprendidos como tales. (187)

(185).-Islas Olga, "El Ministerio Público ante las formas limitativas de la libertad", Temas Penales, INACIPE, 1982, pp. 169 y ss.

(186).-Islas Olga, op., cit., p. 171

(187).-Hablamos en pasado, por modificación de las últimas reformas al art. 16 constitucional

por lo que sólo importaba saber el alcance de sus atribuciones. Esa discusión llegó a su fin con las reformas al artículo 16 constitucional, por medio de las cuales se precisa que, en casos urgentes, sólo el Ministerio Público podrá ordenar la detención.(188)

En las diferentes intervenciones que se habían tenido en los supuestos de (casos flagrantes y urgentes) , el Ministerio Público y la policía judicial con frecuencia incurrieran en desviaciones y excesos, al mantener detenida a la persona inculpada por un largo tiempo para efectos de investigación: o que durante el tiempo de detención (con el pretexto de buscar la verdad), obliguen al detenido a declarar en su contra, autoincriminándose, utilizando para ello diversos medios como la incomunicación, la intimidación y la tortura. Esta situación era propiciada, entre otras razones, por ciertos contenidos de la legislación secundaria procesal y ciertos criterios de jurisprudencias, que le dieron objetivos distintos a las disposiciones constitucionales de garantías.

Todo lo anterior motivó que el Estado haya adoptado, en los últimos años una serie de medidas con objeto de frenar dichos excesos y garantizar de mejor manera tanto las garantías individuales, como los derechos humanos. Las recientes reformas al artículo 16 constitucional agregan a éste un nuevo párrafo, el penúltimo, que indica: "En casos de

(188).-Cfr. Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993

urgencia o flagrancia , el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley”.

Con este control jurisdiccional, motivado precisamente por los excesos del poder, se origina una medida más para obligar al Ministerio Público y a la policía judicial a ajustar su proceder a la legalidad.

#### **6.2.2.3.- Subordinación de la Policía Judicial al Ministerio Público:**

Acertadamente en relación con la función persecutoria, el artículo 21 constitucional prevé expresamente que dicha función corresponde tanto al Ministerio Público como a la Policía judicial. Con ello podría pensarse inicialmente que la constitución está otorgando dicha función a dos órganos o instituciones independientes, y por lo mismo que pueden actuar separadamente y, aún y cuando tienen objetivos comunes, sus metodos son diferentes y bajo criterios también distintos. Afortunadamente, no son instituciones autónomas una de la otra, como funcionan en otros países. (189) El artículo 21 constitucional nos indica claramente que la “policía judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél”, refiriendose a aquél al Ministerio Público inicialmente nombrado. Esto ha determinado que en la

(189).-Tal es el caso de Alemania entre otros, en donde la ley concede una facultad independiente a la policía sobre todo para aquellos casos de investigación que no admite postergación. Pero como la policía tiene la obligación de remitir sin demora al Ministerio Público los resultados de las investigaciones policiales, entonces, el Ministerio Público tiene en sus manos el señorío sobre el procedimiento.

estructura orgánica del Ministerio Público, dentro de la Procuraduría General de Justicia, tanto Federal, como local, se incluya a la policía judicial, reiterandose que ésta debe estar siempre bajo las ordenes del Ministerio Público. Por tanto la policía judicial como dependencia que tiene del Ministerio Público está igualmente ligada tanto al derecho como a la ley, en igualdad de circunstancias que el Ministerio Público, por la misma razón éste último debe responder de las arbitrariedades de sus subordinados y someterse a una serie de controles. Tanto el Ministerio Público, como la policía judicial están obligados, en el observar ejercicio de sus funciones a mantenerse en el cauce de la legalidad y a los diferentes lineamientos y principios que le son característicos de un sistema penal y de un Estado de derecho. Y en su actuar deben estar regidos por este último mencionado y por ello, están obligados a preservar dicho Estado de derecho. Siendo ese el planteamiento al menos en el plano formal y teórico.

En el plano material, en el de la práctica, en cambio, las cosas no siempre se han ajustado a lo formalmente establecido, como en otros aspectos de la justicia penal, siempre se observa un distanciamiento entre el plano formal y el material.

En México al menos en el ámbito Federal y Distrital la policía judicial, se ha ganado, por su manera de actuar, a que prácticamente se le haya despojado de su situación de investigadores, Siendo esta la

consecuencia del desvío, del exceso, de la arbitrariedad en el ejercicio del poder, en la función contraria al servidor público.

Por estos antecedentes se le ha despojado a la policía judicial de la facultad de tomar y recibir declaraciones y, por supuesto confesiones, así como de llevar a cabo detenciones, salvo los casos de orden de autoridad judicial, flagrancia o notoria urgencia, no obstante que ésta limitación está prevista en el artículo 16 constitucional y era frecuentemente violada, y la reincidencia en esta violación hizo necesaria entre otras medidas estatales, de la creación de una Comisión Nacional de Derechos Humanos y el desarrollo de una serie de reformas últimas a la Constitución General de la República en materia de justicia penal.

Gran parte de la responsabilidad de que en el ejercicio de su actividad la policía judicial incurriera en frecuentes excesos y arbitrariedades, violentando las garantías individuales de la constitución, es atribuible a la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, al legitimar en sus resoluciones diversas actuaciones de la policía judicial, que eran definitivamente violatorias de los derechos humanos.(190) Actitud de dicho alto Tribunal que se ha visto en la necesidad de cambiar ante las transformaciones legislativas, y que se verá fuertemente impactada con los cambios constitucionales en materia de justicia penal.

(190).-Cfr. Zamora y Pierce, Jesús, "Garantías y proceso penal", México, Ed.Porrúa S.A.,1987



A la fecha se ha desplegado una serie de iniciativas legislativas que tienen como objetivo esencial integrar a la policía judicial y también al Ministerio Público al "Servicio civil de carrera", con el objeto de adentrarlos al conocimiento tanto "Científico, como Técnico", para realizar las funciones específicas de investigación a su cargo buscando una vocación que tanto la procuración de justicia necesita, como el ciudadano al quedar sujeto a estas investigaciones, y lograr los objetivos de desempeñarse con el más alto sentido de responsabilidad.

La vigencia de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha 10 de mayo , y 30 de abril del año de 1996, respectivamente, ha iniciado con gran acierto el establecimiento del "Servicio civil de carrera", tanto para el Ministerio Público, como para la policía judicial, tanto Federal como Distrital, para integrar sus funciones a la técnica-científica de nuestro tiempo con ello realizar una positiva, eficiente y urgente investigación de los hechos y como consecuencia elevar la ética profesional de su cometido oficial

#### **6.2.2.4.- El ejercicio de la acción penal y su abstención.**

La consignación por parte del Ministerio Público es el fundamento de la acción penal, toda vez que como órgano de acusación que es,

constituye el fundamento inicial para la actividad jurisdiccional de los tribunales penales. En virtud de que Ministerio Público no es una simple vía de acción, sino una instancia que conoce de hechos constitutivos de delitos por investigar, estos, no siempre, por una denuncia o querrela, hacen que el Ministerio Público haga trabajar al órgano jurisdiccional.

Lo anterior, de ninguna manera se justifica, pues tanto la función del Ministerio Público, como la del juzgador tienen un sentido y obedecen a objetivos determinados; éstos deben ser procesalmente dirigidos en cada uno de los aspectos en que se divide el ejercicio de su respectiva función. Así por ejemplo, "la investigación de los hechos denunciados", tiene como finalidad determinar si la denuncia o querrela motivan el ejercicio de la acción penal y posteriormente a hecha la consignación, la puesta en marcha del órgano jurisdiccional, de otra manera, no tendría razón de ser.

El ejercicio de la acción penal por su parte, que implica haber afirmado la existencia de una serie de presupuestos y condiciones para ello, adquiere sentido si con dicho ejercicio se plantea la perspectiva final de una sentencia condenatoria y la imposición de una pena. Si de antemano el Ministerio Público está consciente de que no se dan tales elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal, debe abstenerse de hacerlo. (191)

(191).-Matos Escobedo Rafael. "acción penal y ministerio público", en *Criminalia*, Año VIII No.2.

Por tal razón esa decisión del Ministerio Público, de ejercicio o de no ejercicio de la acción penal, debe estar orientada, más que por consideraciones utilitarias, fundamentalmente por la idea de la justicia material. De ahí que, si toma la decisión del ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público debe actuar objetivamente y abstenerse de realizar acusaciones innecesarias: ello, como lo señala Gossel.(192) "en virtud de la desaprobación que va unida a una absolución" o, al castigo de un inocente.

El Ministerio Público por tanto, en esta actividad como en otras, no debe actuar arbitrariamente: debe observar las exigencias del principio de legalidad, que es fundamental en todo sistema penal de un Estado de derecho. Conforme a él, si se llenan los requisitos del ejercicio de la acción penal debe ejercitarse ésta; en caso contrario, debe de abstenerse de hacerlo. De ahí que se afirme que en términos generales y normales, una vez que el Ministerio Público ha llevado a cabo la averiguación previa , concluye en una decisión , que puede adoptar dos direcciones opuestas: a) Ejercicio de la acción penal, es decir "consignación",.(193) ante el órgano jurisdiccional, si se dan los presupuestos y condiciones para ello; o b) "Sobreseimiento" o el no ejercicio de la acción penal, con el precedente archivo del asunto.(194) También puede existir una solución intermedia que sería "reserva".(195) El Ministerio Público, con las anteriores decisiones se convierte frente a los probables responsables en defensor de la legalidad, pues decide

(192).-Op.cit., p.643

(193).-Término utilizado por Art.16 Constl.párrafo 6/o (D.O.F.,3 septiembre de 1993).

(194).-Cfr.García Ramírez S., "La acción en el proceso penal".pp.144 y ss

(195).-Referencia de ello el Art.131 del Código Federal de Procedimientos Penales

en el procedimiento sobre las consecuencias posteriores.

Entre las decisiones arbitrarias del Ministerio Público se encuentra también el caso del no ejercicio de la acción penal, no obstante existan elementos para ejercitarla, (196) lo anterior obedece o puede obedecer a compromisos o intereses distintos a los de la justicia material, con el argumento de que al detentar el monopolio de la acusación el Ministerio Público, puede disponer de ella a su libre arbitrio, sin tener que justificarse ante nadie. Cuando ésta autoridad Ministerial ha tomado una decisión equivocada, puede ser porque: los hechos denunciados e investigados no son constitutivos de delito; que opera en favor del inculpado una excluyente de responsabilidad, que éste no haya tenido participación en los hechos, o que la responsabilidad penal se encuentre extinguida, etcétera (artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Ante estas decisiones, se plantea el problema de que si dichas determinaciones son recurribles o nó y qué medios de control existen para asegurar que no se den. La falta de controles adecuados para el ejercicio de la acción penal ha obligado, no sólo que se plantee la necesidad de que existan, más aún que un importante sector de la doctrina se haya pronunciado en contra de monopolio de la acción penal, sobre todo con la amplitud que le

(196).-Con el obvio detrimento para la víctima u ofendido del delito

han otorgado la jurisprudencia y la legislación procesal, afirmando que es deber del Ministerio Público el ejercitar la acción penal, es decir, no se acepta que ésta autoridad pueda abstenerse de ejercitarla, (197) mucho menos por supuestos, que lo realice arbitrariamente.

#### 6.2.2.5.- Controles del ejercicio y no ejercicio de la acción penal:

Para impedir el abuso en el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, se plantea la necesidad de tener en cuenta un "régimen de control", sobre todo para los casos de abstención del ejercicio de la acción penal. El Doctor Sergio García Ramírez lo sintetiza de la siguiente manera: a) Sistema jerárquico; b) Sistema Jurisdiccional y c) Sistema de acción privada subsidiaria.(198) agregando que el único sistema existente en México es el del "control interno y oficial", quedando la responsabilidad final en el Procurador que en definitiva debe pronunciarse sobre el ejercicio de la acción penal, sistema que tiene muchas y muy reiteradas críticas.

Por lo anterior, se ha querido buscar el control externo a través del juicio de amparo, posibilidad aprobada en algunas tesis (que desafortunadamente no llegaron a constituir jurisprudencia), en el sentido de que era procedente el juicio de amparo solicitado por el ofendido o sus causahabientes contra la negativa del Ministerio Público para ejercitar la acción

(197).-Machorro Narváez P., op.cit.,pp.183-185.

(198).-Cfr.García Ramírez S.,op.cit., p.150

penal, por considerar en esencia , que el artículo 21 constitucional no puede interpretarse en sentido de que establece el "monopolio absoluto" en favor del Ministerio Público para hacer valer la acusación.

De este mismo parecer ha sido el ministro Juventino V.Castro, desde muchos años antes de ejercer su actual cargo, señalándolo reiteradas ocasiones en su obra "Funciones y disfunciones del Ministerio Público en México"

Señalaremos también la tesis que ha prevalecido por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como jurisprudencia obligatoria, en el sentido de que "no procede el amparo contra actos del ministerio público en el proceso penal, argumentando entre otras cosas: a). El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público; b).La abstención del Ministerio Público en dicho ejercicio no lesiona derechos individuales, sino sociales; c).Si los tribunales asumiesen el cometido de ordenar el ejercicio de la acción penal, se caería en el arraigado sistema inquisitorio; d).El interés del perjudicado puede ser satisfecho por el procedimiento civil; e).Cuando el Ministerio Público resuelve no ejercitar acción es parte procesal, por lo que resultaría improcedente la interposición del amparo contra quién no realiza actos de autoridad, y f).El quejoso o particular intervendría en el manejo de la acción pública".(199)

(199).-García Ramírez S. op.cit.,p.152; también, Fix Zamudio H.,op.cit.,pp.184-185

Debemos señalar que se han pronunciado a favor del amparo, además de Juventino V. Castro, Matos Escobedo, Olea y Leyva, Machorro Narváez, Rivera Silva y Franco Sodi, (200) entre otros, replicando: a). El ejercicio de la acción penal no puede ser arbitrario, ni escapar a la justicia federal; b). El no ejercicio de la acción vulnera derechos individuales para la reparación del daño; c). No existe el peligro de la inquisitorialidad; d). Al tiempo de la resolución de no ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público actúa como autoridad y no como parte, ya que aún no se ha iniciado el proceso; e). Se debe entender que los actos autoritarios de Ministerio Público son susceptibles de control por la vía del amparo; tales actos que tienen validez sin necesidad de sanción judicial y que no pueden ser desatendidos por el órgano jurisdiccional; f). Sólo los actos de soberanía están exentos de control, y el Ministerio Público no es un órgano directo de soberanía; g). Los artículos 16, 19 y 21 constitucionales contienen, implícitamente el derecho del ofendido a reclamar la consignación del inculcado. (201)

En virtud de lo anterior, el Ministerio Público no debe manejar a su arbitrio la acción penal; en esta actividad, como en otras, el Ministerio Público debe observar el principio de legalidad, que es uno de los principios fundamentales de todo sistema penal de un Estado de derecho y que sirve para desterrar la arbitrariedad y eliminar las confabulaciones entre el inculcado y la autoridad persecutoria.

(200).-Se han ocupado también de esta problemática en México, entre otros: Olea y Leyva, Teófilo, "El Artículo 21 Constitucional", *Criminalia* 1945; Franco Sodi, Carlos "El procedimiento penal mexicano", 1957; Rivera Silva Manuel, "El procedimiento penal", 1958; . (201).-Entre otros, véase Fix Zamudio H. op.cit., pp. 183-185

Conforme al principio de legalidad, el Ministerio Público debe ejercitar indefectiblemente la acción penal en cuanto se reúnan los elementos legalmente marcados para proceder a dicho ejercicio; en caso contrario, si los elementos no se reúnen el Ministerio Público no debe ejercitar la acción penal. Este principio tiene además la ventaja de que su cumplimiento puede, a su vez, ser controlado jurisdiccionalmente por el denunciante ofendido en el procedimiento.

En este proceder del Ministerio Público juega, sin embargo, importante papel el "principio de oportunidad", pues aquel se rige por éste con cierta frecuencia, conforme al principio de oportunidad, el Ministerio Público ha de resolver sobre el ejercicio de la acción penal, habida cuenta de motivos de conveniencia (frecuentemente políticos) que pudiera hacer desaconsejable, en la especie, la persecución de delito.

Sin embargo, se abusa de la oportunidad, en detrimento del principio de legalidad, la amplia discrecionalidad, en el ejercicio de la acción penal, "es propia de estados autoritarios". Por ello, en bien del principio de legalidad y de justicia material, debe restringirse la oportunidad y discrecionalidad, de modo que los casos en que se admita se prevea legislativamente y, además se le someta también al control jurisdiccional.

Finalmente considera el sustentante que es inaceptable la afirmación que, según el artículo 21 constitucional indica, el Ministerio Público



siempre tiene que consignar: es inadecuado, si la afirmación se hace valer para todo asunto, haya o no elementos que como requisitos se exigen para limitar el "ius puniendi" de la autoridad del Ministerio Público. Aceptar dicha afirmación sería tanto como aceptar que, toda vez que, el artículo 21 constitucional atribuye a la autoridad judicial la "facultad exclusiva de imponer penas", todo proceso debe concluir necesariamente condenando e imponiendo siempre penas. Para ello, la propia Constitución, y a partir de ella la legislación secundaria, ha previsto una serie de presupuestos y condiciones, cuya presencia determina el sentido de la actuación y decisión de la autoridad. Por lo que, si no se dan los presupuestos y condiciones, para el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público no tiene porque consignar; y eso no quiere decir "monopolio absoluto", sino observancia del principio de legalidad y de las garantías individuales que el propio artículo 21 constitucional determina.

### CAPITULO TERCERO:

## III.-ENFOQUE DE LA SITUACION ACTUAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:

SUMARIO:	Pag.
<b>1.-LA DIVISION DE PODERES:-----</b>	<b>191</b>
1.1.-Introducción:-----	191
1.2.-Independencia y /o Autonomía de la procuración de justicia:--	192
1.3.-El Principio de la División de Poderes:-----	195
<b>2.-SUBORDINACION ADMINISTRATIVA-FUNCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO, RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL:----</b>	<b>209</b>
2.1.-Breve referencia historica de la dependencia del Ministerio Público, respecto del Ejecutivo Federal:-----	209
2.2.-Conclusión del Tema 2.:-----	221
<b>3.-ANALISIS DE LA PERTENENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO AL PODER JUDICIAL FEDERAL:-----</b>	<b>224</b>
3.1.-Introducción:-----	224
3.2.-Intervención histórica del Juez de la Instrucción en las funciones del Ministerio Público:-----	235
3.3.- Conclusión del tema 3.:-----	237
<b>4.-LA CORRUPCION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA PERSECUCION DE LOS DELITOS:-----</b>	<b>240</b>
4.1.-Conceptos y Definiciones:-----	240
4.2.-Antecedentes de la Corrupción:-----	240
4.3.-La Corrupción en México:-----	244
4.4.-La corrupción de los funcionarios públicos en la persecución de los delitos:-----	245
4.5.-Conclusión del tema 4.:-----	248

**CAPITULO TERCERO:****III.-ENFOQUE DE LA SITUACION ACTUAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO:****1.- La División de Poderes en la Procuración de Justicia:****1.1.- Introducción**

El sustentante está consciente de que la resolución de los problemas originados por la procuración de justicia en México es totalmente compleja, ya que se tienen que analizar una muy variada serie de dificultades para tratar de que los encargados de administrarla puedan alcanzar sus objetivos, ya no en forma plena y completa, sino sólo parcialmente, pero con enjundia y ética profesional para cumplir su cometido, acorde con los ordenamientos jurídicos actuales. Sin detentar la pretensión de ser enunciativos trataré en forma exhaustiva de analizar la serie de factores que intervienen en este importante capítulo, inicialmente de la División de Poderes de que habla nuestra carta magna y sus efectos en la procuración de justicia; en una segunda parte: La subordinación administrativa-funcional del Ministerio Público, respecto del Poder Ejecutivo Federal; en tercer lugar: el análisis de la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial y por último la corrupción de los funcionarios públicos en la persecución de los delitos.

### 1.2.-Independencia y/o autonomía de la procuración de justicia:

Para el diccionario la palabra independencia significa sencillamente, falta de dependencia, es decir: libertad, autonomía, especialmente la de un Estado que no es tributario ni dependiente de otro. (202) Y por autonomía se entiende el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política o condición del individuo que de nadie depende.(203)

Aceptados estos conceptos y trasladados al plano constitucional mexicano, nos interrogaremos si la Procuraduría General de la República encargada de procurar la justicia federal, guarda esa autonomía o independencia , dentro del esquema tradicional de la división de poderes que desde hace cerca de dos siglos caracteriza no sólo a México, sino a los regímenes constitucionales de la mayoría de países del sector occidental del mundo.

(202).-Diccionario Enciclopédico, Buenos Aires, México, Espasa Calpe, 1940, t.II, p. 966

(203).-Diccionario ....op., cit., t 1, p.438

En nuestra carta constitucional nacida en Querétaro, en 1917, en su capítulo I del título tercero, designado "De la división de poderes", el texto del artículo 49 a la letra dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de esos Poderes en una sola persona o corporación".

Frente a esa declaración expresa del principio de división de poderes, que no establece prioridad ni jerarquía de ninguno sobre los otros dos, que se ha prestablecido procurando fijar un equilibrio entre los tres poderes y tratando de encontrar la no concentración del gobierno en el mando de uno solo de ellos, determinando la no reunión no solo a una corporación, sino también a persona física, existiendo otros preceptos, a la fecha reformados, de la Ley Suprema de 1917, como son:

Entre las facultades del presidente de la República están señaladas en el artículo 89 , la fracción IX: "Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República", (Reforma publicada en el Diario oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1994).

Anteriormente la fracción II del propio artículo 89 constitucional facultaba al presidente de la República para: "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y

nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión , cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes". (antes de la reforma del 31 de diciembre de 1994).

De lo anterior, entendemos que los Poderes Ejecutivo y Legislativo intervienen, para nombrar el primero al Procurador General de la República, y para ratificarlo el segundo en ese mismo cargo, sin ninguna iniciativa o intervención del Poder Judicial, que es al fin de cuentas al que se sumará en colaboración para iniciar el procedimiento, con la correspondiente consignación en el ejercicio de la acción penal y vigilará el procedimiento por parte de la colaboración inmediata y directa del Ministerio Público, auxiliar de este funcionario.

Por otra parte, el Poder Judicial no tiene ninguna ingerencia, si se pretendiera hablar de una distribución o reciprocidad o de un control compartido o de una colaboración de poderes, en la conformación o integración del Ejecutivo Federal o del Legislativo, entonces observamos que no existe cohesión de los tres poderes para determinar el nombramiento y posterior ratificación del Procurador General de la República; por ello se hace indispensable pasar al análisis de el tema que nos ocupará y que ya ha sido largamente discutido y comentado por grandes juristas tanto extranjeros como mexicanos y que es: el Principio de la División de Poderes, que a continuación se estudiará.

### **1.3.-El Principio de la División de Poderes:**

Se menciona al gran pensador Aristóteles, como el pionero en enunciar el principio de la división de poderes al estudiar las constituciones de las ciudades griegas y separa los elementos integrantes del poder en esa época.

En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerarse el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. Si estos elementos están bien concertados, necesariamente lo estará también la república, y como los elementos difieren entre sí, diferirán consiguientemente las constituciones. De estos tres elementos, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál es su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección; y el tercer elemento es el poder judicial, cuya designación puede ser: oligarquicos (cuando los jueces se eligen entre sólo algunos y para todos los asuntos); democráticos (jueces elegidos por todos los ciudadanos y para todos los asuntos), y aristocráticos (en los jueces que son elegidos por sólo algunos y para ciertos asuntos. (204)

Para Carl Schmitt los dos principios del Estado burgués de derecho, son los derechos fundamentales (principio de distribución) y de distinción (llamada división) de poderes (principio orgánico), éste .-

(204).-Aristóteles Política, México UNAM, 1963, pp., 130 y 140( versión española, notas e introducción de Antonio Gómez Robledo).

destinado a asegurar, al ponerse en práctica, la modernización y control de todos los órganos del poder del Estado.(205)

Es indudable que reviste un gran interés marcado hacer una referencia cronológica de los pasos seguidos por los autores que vislumbran este principio de la división de poderes; pero las dimensiones del tiempo y el espacio nos coartan, por lo que nos remitiremos a las mejores reseñas logradas sobre el particular efectuadas por Fix Zamudio (206) y Carpizo.(207)

Para el constitucionalista alemán Schmitt se encuentran antecedentes en Oliverio Cromwel (1653), como quizá primer intento práctico de la división del poder, al separar la tarea legislativa de las restantes ramas de la actividad de la voluntad estatal. O en Harrington, con su complicado sistema de frenos y controles recíprocos (checks and controls).

Es John Locke quien diversifica la facultad legislativa de las del Poder Ejecutivo y las del Federativo. Así como Bolingbroke con su tésis del triple contrapeso y el "equilibrium of power" que influye en el pensamiento de Montesquieu en el celebre párrafo de su obra "Espirít des lois", donde postula que" en todos los estados hay tres especies de poder público: el Poder

(205).-Schmitt, Carl, "Teoría de la Constitución", México, Ed.Nacional, 1966,pp.44, 145 y 212.  
 (206).-Fix Zamudio, Hector.,"Valor actual del principio de división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México Año XX Núms58-59, Enero-Agosto 1967.  
 (207).-Carpizo Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979, pp.194 y ss.



Legislativo, El Ejecutivo para asuntos exteriores, y el Ejecutivo para la política interna. Por el tercero, castiga los crímenes y dirime los pleitos civiles, siendo éste el Poder Judicial". Sobre este tercer poder comenta Schmitt, formula Montesquieu la opinión misteriosa de que es "en alguna manera nulo" (en quelque facon nule)(208)

Carlos Luis de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu, es el autor, al que casi todos los analistas de los fenómenos constitucionales atribuyen un nuevo sentido al principio de la división de poderes, y son ya clásicas sus expresiones, que en mayor o menor medida trascienden a un importante número de legislaciones, muchas vigentes en nuestros días, dice:

"La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en la seguridad, para que esta libertad exista es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro"(208).

Cuando el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separada del Poder Legislativo se podrá disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

(208).-Op.,cit.,p. 214

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes".(209)

Se puede sostener que la doctrina de la división de poderes ha sembrado tal inquietud y provocado tantos afectos, doctrinarios y prácticos, que al pasar el tiempo no pierde interés y es difícil afirmar que su aparente declinación o su real caducidad no recibirá una inmediata respuesta de otro sector contradictor.

Así en México el constitucionalista Eduardo Ruiz opinaba que la historia ha demostrado la verdad de las afirmaciones de Aristóteles y Montesquieu, y la ciencia política, que ha nacido de la experiencia de los pueblos, profesa como un dogma que la separación de poderes es el principio que garantiza más eficazmente la libertad y la seguridad de las personas.(210)

El oráculo que siempre se cita y consulta sobre esta cuestión es el célebre Montesquieu, escribe Madison. Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, de que la conservación de la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad.(211)

(209).-Montesquieu, "Del espíritu de las Leyes", México, Ed.Porrúa S.A.,1982. P.104.,Estudio preliminar de Daniel Moreno)

(210).-Ruiz, Eduardo., "Derecho Constitucional", Ed.fascimular, México UNAM, Coordinación de Humanidades, 1978, p.189

(211).-El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 1974,p 205

Algunos no sólo aceptan la doctrina de Montesquieu, sino que adecuan sus expresiones, como podemos observar en esta anotación de Ruiz:

"Pero cada uno de los poderes obra sólo dentro de su esfera de acción y tiene esto por objeto poner un freno al abuso de autoridad y a las arbitrariedades de los funcionarios, puesto que, como lo hemos dicho, la historia de los pueblos nos demuestra que donde no ha existido esta triple manifestación de la soberanía, los gobernantes caen fácilmente en el despotismo y se engendra la tiranía".(212) Empero, el antiguo séquito de panegiristas de la "clásica división de poderes parece sufrir una apreciable mengua, ya que en primer término se han señalado linderos en el pensamiento de Montesquieu".

Otro constitucionalista, Miguel de la Madrid Hurtado apunta que: "El principio de la división de poderes o, como más apropiadamente podemos llamarle, de la diversificación del ejercicio del poder público, está consignado en la Constitución federal como una de las decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera federal como en la local", el referido autor también manifiesta: "Conviene hacer notar que dentro de la concepción de Montesquieu de la división de poderes

(212).-Ruiz, op.,cit., p.191

no basta un reparto de competencia en los órganos especializados correspondientes, sino que es de igual importancia la independencia y la igualdad de los mismos poderes".(213)

A principios del siglo Coronado comentaba otra discrepancia generalizada con la teoría de la división de poderes, en orden de que el poder soberano es indivisible.

La unidad que caracteriza a la soberanía no impide que el estado tenga distintos deberes: las funciones públicas varían, en su forma, según el objeto de su actividad, la división hace que cada poder se mantenga en sus límites y sirva de vigilante y de freno para los otros, mientras que acumulados en una sola mano no hay quien impida o estorbe las decisiones injustas. Pero no es éste el único fundamento de tal división; hay principalmente una razón de método, o, para hablar con más propiedad, de organismo. El órgano creado para una función especial la desempeña con más perfección; el hombre de Estado imita en esto a la naturaleza.

Pero no es exacto hablar de separación de poderes; la separación absoluta destruiría la unidad; más bien, continuando con el símil de Bluntschli, diremos que así como los miembros del cuerpo humano, aunque distintos, están ligados para formar el organismo, así los diversos poderes se ligan y se unen en la potestad suprema de la nación en el fin del organismo político.(214)

(213).-Madrid Hurtado Miguel de la, op.,cit.,pp.874-875

(214).-Coronado Mariano, "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano"UNAM México,1977,p.130.

Se dice, por otra parte, que la pretensión de adscribir a cada uno de los grandes órganos del Estado el ejercicio exclusivo de las tres funciones tradicionales es imposible en la práctica.

En otro orden de ideas, los críticos de la división de poderes señalan la importancia y hasta la imprudencia de pretender la absoluta separación de los órganos del poder público, sin tener en cuenta que para la subsistencia misma del Estado y para su eficaz desarrollo se requiere de la permanente y ágil coordinación entre los distintos cuerpos que integran el gobierno, en muchos casos la necesaria colaboración de los poderes en una misma función por razones meramente técnicas del ejercicio del poder; pero debemos agregar también los casos en que la colaboración de dos poderes en un mismo acto obedece a razones políticas que pretenden limitar la facultad de un poder en dicha función; así, por ejemplo, la necesaria intervención de un poder para ratificar los actos realizados por el otro, o para colaborar en determinados nombramientos. Todo esto nos debe llevar a concluir que cada uno de los distintos órganos no solo acumula funciones materiales diversas, sino que interfiere y se ve interferido en numerosas facultades que no son sólo atribución exclusiva de ningún poder.(215)

Un sector de tratadistas, en vez de hablar de división de "poderes", usa una idea de "funciones" del Estado; en ese sentido

recordamos al genio jurídico-filosófico de éste nuestro siglo, Hans Kelsen, (216) o. a Fischbach, para quién la teoría de la división de poderes rompe la personalidad homogénea del Estado, al separar las funciones del Estado, y pretender que a cada una de las funciones correspondiera de un modo exclusivo un órgano supremo especial; por lo tanto, en vez de hablar de una separación de los poderes, podrá hablarse más bien de una separación de funciones.(217)

Para Allesandro Groppalli, quien sostiene que: "Dada la complejidad de la vida, de las relaciones y aún de las interferencias de los poderes, deben determinarse; y por lo tanto la distinción debe considerarse, por una parte, como especificación de funciones, y por la otra, como coordinación de todos los órganos de la unidad del Estado".(218)

De la Madrid, consigna que: "La división o separación de poderes tuvo desde el planteamiento de Montesquieu críticos agudos. La realidad, por otra parte, ha venido a demostrar que es imposible trasladar a la práctica, y sobre todo a la del gobierno contemporáneo, un esquema de división tajante y de separación rígida de funciones o poderes".(219)

(216).-Kelsen, Hans, "Compendio de Teoría General del Estado", Barcelona, Bosch, Casa editorial, 1934, pp.189 y ss.(Trad. de Luis Recasens S. y Justino de Azcarate.)

(217).-Fischbach Oskar, George., "Teoría General del Estado" Barcelona Ed.Labor,1934, pp.146-147

(218).-Groppalli, Allesandro., "Doctrina General del Estado", México, Ed.Porrúa 1944.pp.223-224

(219).-Op.,cit.,p. 875

En Alemania el constitucionalista Karl Loewenstein considera que el principio de la división de poderes es obsoleto.(220)

El Maestro Fix Zamudio jurista investigador de nuestra Universidad, opina respecto a la teoría de la división de poderes en el siguiente sentido: "Es verdad que esas tres funciones no pueden atribuirse en forma matemática y exclusiva a cada uno de los tres departamentos del Estado, pero sí existe la tendencia de conferir a los sectores del poder las funciones para las cuales se encuentran mejor estructurados".(221)

Otro investigador mexicano Tena Ramírez, opina: "Aunque el primer párrafo del artículo 49, no hace sino expresar la división de poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera, que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada: no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes".(222) En otro ensayo sigue diciendo Tena Ramírez: "El fracaso práctico que se atribuye a la división de poderes, consiste en su capacidad para evitar radicalmente la ruptura del equilibrio entre los poderes. La crisis de la división de poderes, agrega, no es en verdad, sino la crisis de la libertad. En el asalto total de la ciudadela de la libertad, que han emprendido las masas del mundo bajo la dirección de sus caudillos"

(220).-Loewenstein Karl."Teoría de la Constitución".Barcelona, 1964,p. 54

(221).-Fix Zamudio H., "Función del Poder Judicial en los sistemas Constitucionales Latinoamericanos", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM,1977,p.16

(222).-Tena Ramírez , Felipe. "La crisis de la división de poderes",Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, t. IX, Núms.35 y 36. 1947, pp.143-146

En Alemania el constitucionalista Karl Loewenstein considera que el principio de la división de poderes es obsoleto.(220)

El Maestro Fix Zamudio jurista investigador de nuestra Universidad, opina respecto a la teoría de la división de poderes en el siguiente sentido: "Es verdad que esas tres funciones no pueden atribuirse en forma matemática y exclusiva a cada uno de los tres departamentos del Estado, pero sí existe la tendencia de conferir a los sectores del poder las funciones para las cuales se encuentran mejor estructurados".(221)

Otro investigador mexicano Tena Ramírez, opina: "Aunque el primer párrafo del artículo 49, no hace sino expresar la división de poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera, que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada: no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes".(222) En otro ensayo sigue diciendo Tena Ramírez: "El fracaso práctico que se atribuye a la división de poderes, consiste en su capacidad para evitar radicalmente la ruptura del equilibrio entre los poderes. La crisis de la división de poderes, agrega, no es en verdad, sino la crisis de la libertad. En el asalto total de la ciudadela de la libertad, que han emprendido las masas del mundo bajo la dirección de sus caudillos"

(220).-Loewenstein Karl. "Teoría de la Constitución". Barcelona, 1964, p. 54

(221).-Fix Zamudio H., "Función del Poder Judicial en los sistemas Constitucionales Latinoamericanos", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM, 1977, p.16

(222).-Tena Ramírez, Felipe, "La crisis de la división de poderes", Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, t. IX, Núms.35 y 36, 1947, pp.143-146



Otros varios autores mexicanos coinciden con la idea que transcribiré de la "coordinación de poderes", que tiene en Maurice Hariou (223) una voz destacada y con ese propósito manifiestan: "Atendiendo a las necesidades que son propias del Estado actual, la división no es, ni puede ser absoluta, en forma que ejerzan funciones aisladas y sin relación alguna entre sí, ya que aún cuando los tres poderes son independientes en su forma de organizarse y de actuar, son partes de un todo, y se cumplimentan para lograr el funcionamiento total del Estado. Así, la división de poderes se perfecciona con la colaboración o coordinación de los mismos".(224)

Se ha definido el poder estatal (desde el punto de vista jurídico) como imposición inexorable de la voluntad del Estado, que reconoce cercana a la noción primitiva del derecho representada por el derecho positivo vigente, a la que agrega un concepto sociológico de poder estatal que se refiere a la posición de la voluntad colectiva, o sea, de la mayoría de los miembros de la colectividad, de voluntades humanas individuales, por lo que ha de rechazarse la teoría de la división de poderes porque el poder estatal es único y porque no se ha podido aplicar en la vida constitucional política y social de los pueblos de manera absoluta y rígida.(225)

(223).-Hariou, Maurice, "Principios de Derecho Público y Constitucional", Madrid, 1927, p.165

(224).-Tena Ramírez, Felipe., "La crisis de la división de poderes", México I-IX, 1947, p.143 y 146

(225).-Manzanilla Shaffer, Victor, "teoría de la división de poderes y nuestra constitución de 1917", Revista de la Facultad de Derecho de México I-XIII No.50 abril-junio de 1963, pp. 366-367 y 375 y 376.

Entre los tratadistas que han elaborado objeciones al pensamiento considerado como tradicional del barón de Montesquieu, pugnando porque se amplie, puede citarse a Schmitt cuando manifiesta: "Separación significa un aislamiento completo, que sirve tan sólo como punto de partida de la anterior organización y después, es decir, en la posterior regulación consiente, sin embargo, algunas vinculaciones. División significa propiamente una distinción en el seno de uno de los varios poderes, por ejemplo, la división del Poder Legislativo en dos cámaras, un Senado y una Cámara de Diputados. En la distinción de poderes, hay que considerar dos puntos de vista: primero, la introducción de una separación de las autoridades superiores del Estado, y de su competencia; después, el establecimiento de una vinculación de influjo y contrapeso recíproco de las facultades de estos "poderes" diferenciados".(226)

De la Madrid Hurtado, asevera: "En los tiempos actuales, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, el fenómeno de la correlación de fuerza política entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se ha ido inclinando hacia la decisiva preponderancia del primero. Las situaciones de crisis que han puesto en peligro la estabilidad interna y la seguridad externa de los Estados, ha desplazado el centro de gravedad de la potestad pública hacia el Poder Ejecutivo en la mayoría de las

organizaciones estatales. Esta tendencia ha afectado, con más o menos intensidad, a los distintos regímenes políticos: desde las formas totalitarias, representantes de la culminación del proceso, hasta las democracias liberales del tipo tradicional, pasando por las formas dictatoriales de aspiración democrática y por los regímenes especiales que rigen en los países subdesarrollados. En este último caso, las aspiraciones de las comunidades por alcanzar en el menor tiempo posible su desarrollo económico y social y la correspondiente necesidad de un máximo de eficacia en sus gobiernos, han aconsejado el fortalecimiento de la administración".(227)

Este fenómeno relativamente reciente, y que por otro lado, parece irreversible y absolutamente lógico y natural, al extremo de que se puede sostener que en la actualidad mexicana nos hemos acostumbrado a ese predominio del Poder Ejecutivo, que con acuciosidad y buen tino estudia Carpizo, (228) quién demuestra que la característica del gobierno contemporáneo es la existencia de un Ejecutivo fuerte o muy fuerte: con predominio sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política del Estado.

En términos análogos se manifiesta el constitucionalista Diego Valadés, con alusión al ámbito Latinoamericano, indicando: "En los países latinoamericanos se ha desarrollado un peculiar sistema presidencialista, que hace dudar muy seriamente de la autenticidad de muchos postulados

(227).-Op.,cit., p.877

(228).-Carpizo, Jorge. "El presidencialismo mexicano", 2/a.Ed.México 1979.pp.19-55

democráticos. La preservación de ese sistema parece estar asegurada merced al mecanismo que permite, con gran oportunidad política, suprimir todas aquellas manifestaciones públicas o privadas que resulten o puedan resultar amenazadoras.

Claro que la preeminencia del Ejecutivo es el resultado inevitable de una serie de circunstancias, de orden técnico y económico, difícilmente superables".(229)

Por último, señalaremos el pensamiento de Hermann Heller, sobre este controvertido principio de la división de poderes y su influjo en la vida constitucional contemporánea, quién estima que "en el Estado de derecho con división de poderes sólo vale propiamente como política la actividad del Estado que tiene carácter dispositivo, y en cambio, no se considera como política, o al menos no se le considera en el mismo grado, a la ejecución que actúa sobre la fase de la disposición de aquella: es decir, que, en general, sólo son actividades políticas el gobierno y la legislación, no la administración ni la justicia".(230)

Después de esta división esquemática, acerca del valor atribuible al principio constitucional de la división de poderes, que en muchos países occidentales permanece aún plasmado como texto legislativo, cabría

(229).-Valades Diego, "La dictadura Constitucional en América Latina", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974, pp.156-167.

(230).-Heller, Hermann, "Teoría del Estado", México, Fondo de Cultura Económica, 1968, p.223 (Prólogo de Gerhart Niemeyer)

preguntamos si es derecho positivo óbservable o derecho formalmente vigente, según la reflexión del jurista y filósofo mexicano Eduardo García Maynez: (231) ¿ puede pensarse que esas normas constitucionales que lo contienen, son ya letra muerta?

Por fortuna, no es conveniente colocarse en las posiciones extremas que pueden desembocar o convertirse en posturas unilaterales. Sobre todo en materia jurídica, donde las condiciones de libre albedrío y de dinámica social deben ser tomadas muy en cuenta. Por lo anterior es prudente cavilar, reflexionando a fondo y evaluar los argumentos en pro y en contra, ya que no todo será de suyo obsoleto, ni todo será radical transformación.

(231).-García Máynez Eduardo, "Introducción al estudio del derecho, México, Editorial Porrúa, 1969, pp. 37 a 40

## **2.-Subordinación Administrativa-funcional del Ministerio Público, respecto del Poder Ejecutivo Federal:**

### **2.1.-A manera de Introducción:**

Ante las circunstancias de él análisis de la división de poderes y la consideración jurídica de opinión de los diversos autores, que sobre el particular han vertido su criterio sobre la esencia del artículo 49 constitucional, es importante para esta monografía considerar la dependencia del Ministerio Público del Ejecutivo Federal, de acuerdo con las facultades que para este efecto le señala el artículo 89, fracción IX al Presidente de la República."Designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República" (reforma del 31 de diciembre de 1994), complementa asimismo la fracción XVI que señala: "Cuando la cámara de senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente" (también reforma del 31 de diciembre de 1994). Estas dos acciones del Presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo, así como la ratificación por parte del Poder Legislativo,(Camara de Senadores y/o Comisión permanente del Congreso de la Unión), son fundamentales para el nombramiento del Procurador General de la República, en el concepto que de ninguna manera detentan inamovilidad del Titular de la Procuraduría, ya que sobre éste particular el artículo 102 contitucional (tambien reformado con la misma fecha 31 de diciembre de 1994), en su parte inicial del apartado A, señala: "La ley organizará el Ministerio Público (sic) de la Federación, cuyos

funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la comisión permanente.", al final de dicho apartado A. indica: "El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo."

Esta dependencia absoluta del Procurador General de la República del Ejecutivo Federal por la libertad de limitar su nombramiento en cuanto así lo desee el Ejecutivo, de ser removido con o sin motivo, le dá al Ejecutivo un poder omnimodo extraordinario que limita seriamente las funciones del titular de la Procuraduría y Jefe del Ministerio Público Federal, al sujetar su movilidad a los deseos de carácter particular o político del Ejecutivo Federal, de los negocios en que interviene el primer nombrado funcionario federal en la procuración de justicia; es decir, se carece de la posición de estabilidad en sus funciones del Procurador General de la República, durante el tiempo determinado en que se encuentre en ese cargo, y ello denota una perspectiva muy definida del poder que impone el Ejecutivo Federal al funcionario que procura la justicia (con el impulso a la acción penal o, a contrario sensu, retira la acción penal, por inducir, la determinación del propio Procurador), instigado por el Ejecutivo Federal y los compromisos políticos de este último alto funcionario.

El Ejecutivo Federal, asimismo y aunque oficialmente se niegue, influye directamente en el presupuesto de egresos de la Federación y como consecuencia de ello, dispone de los recursos que han de distribuirse en las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, afectando la procuración de justicia o por lo contrario, beneficiando a las autoridades que habrán de impartirla, así tenemos que el propio Ejecutivo Federal ha dispuesto asignaciones y recompensas al Ministerio Público en el ejercicio de su función como lo señala el documento institucional número 8 impreso y distribuido por la Procuraduría General de la República, Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de mayo de 1993), documento que establece estas prerrogativas para el Ministerio Público Federal, es decir, que éste funcionario Federal, depende en casi todas sus acciones o cancelación de ellas del Ejecutivo Federal.

Pero estas acciones no han sido sólo contemporáneas, y para un estudio adecuado de la dependencia del Ministerio Público desde el punto de vista administrativo-funcional es necesario hacer un breve análisis con la síntesis de la aparición de esta autoridad del Ministerio Público en la historia de nuestra Patria.



## **2.2.-Breve referencia histórica de la dependencia del Ministerio Público, del Poder Ejecutivo Federal:**

Así tenemos que la institución de la Procuraduría Federal, que conocemos actualmente se empieza a perfilar en la Carta Federal de 1857, toda vez que en su artículo 91 de dicha ley fundamental, sin haber sido debatida por el Congreso Constituyente, se determinó que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General, todos electos en forma indirecta en primer grado por un periodo de seis años, señalándose esto último en el artículo 92 de ese texto constitucional, no requiriendo título profesional sino exclusivamente "estar instruidos en la ciencia del derecho a juicio de los electores", según indicó su artículo 93.(232)

Al parecer se pretendía combinar la tradición española con algunos elementos del sistema norteamericano del Attorney General y del Procurador General francés ante la Corte de Casación, pero sin una línea precisa, ni con la pretensión de establecer un organismo unitario y jerárquico. Habiéndose dejado a la ley secundaria la organización de los tribunales de circuito y los juzgados de distrito en referencia al artículo 96 del texto constitucional en cita.

Los funcionarios inferiores del Ministerio Público, fueron regulados por la ley del 11 de octubre de 1861, misma que integró promotores fiscales (232).-Castillo Velasco, 1883, pp. 195-198

adsritos a los citados tribunales de circuito y juzgados de distrito, quienes estaban subordinados en cierto modo al Procurador y al Fiscal de la Suprema Corte, pero dichos funcionarios eran designados libremente por el Ejecutivo Federal por un periodo de cuatro años.(233)

Las funciones del Procurador General y del Fiscal adsritos a la Suprema Corte, fueron delimitadas en el reglamento del citado alto tribunal expedido por el Presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que el fiscal debía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad; en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno, y por lo que respecta al Procurador General, debía intervenir en la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo del fraude contra ella, o de responsabilidad de sus empleados o agentes de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.(234)

Esta misma distribución se adoptó en los artículos 64 y siguientes del título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales del 14 de noviembre de 1895 (que es el equivalente a una ley orgánica del Poder

(233).-Pallares Jacinto, 1874, reimpreso 1992, pp. 195-198

(234).-Agullar y Maya, José, 1942, p.39.

Judicial), en los cuales se precisó con mayor detalle la distribución de funciones del Procurador General; del Fiscal ; así como de los promotores fiscales adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Por lo que se refiere al Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, que es el modelo que siguieron las restantes Entidades Federativas, su organización era muy imprecisa, por lo que respecta al proceso penal, que es sin duda su aspecto más importante, se debe destacar lo dispuesto por la Ley de Jurados para el mismo Distrito y Territorios de 15 de junio de 1869, la que estableció tres promotorías fiscales para juzgados de lo criminal, que debían constituirse como parte acusadora y promover todo lo concerniente a la averiguación de la verdad en los procesos penales.(235)

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California de 15 de septiembre de 1880, ya no se habla de promotores fiscales, sino que ya se utiliza la denominación francesa del Ministerio Público, definido por el artículo 28, como una "magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la 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".

Tanto en el Código anteriormente mencionado como en el del Distrito Federal de 15 de septiembre de 1894 que lo sustituyó, el Ministerio Público en el proceso penal asumía una situación similar a la institución (235).-Pallares Jacinto, 1874, reimpresso 1992, p. 74

francesa en cuanto actuaba como un simple auxiliar del juez de instrucción, y en el juicio propiamente dicho tenía en carácter de parte acusadora, pero sin disfrutar del monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que en el proceso intervenían también el ofendido o sus causahabientes, estimados como parte civil.(236)

En el desarrollo del Ministerio Público durante la vigencia de la Constitución de 1857, es de gran trascendencia la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, que reforzó en forma evidente el modelo francés al modificar los artículos 91 y 96 de la Carta Federal y con el objeto de suprimir de la integración de la Suprema Corte al Procurador General y al Fiscal, y por el contrario, se dispuso que: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República, que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo"(237)

La modificación anterior determinó, a su vez, la reforma del título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895, anteriormente mencionado, por la ley del Congreso Federal promulgada el 3 de octubre de 1900, para regular al Ministerio Público de acuerdo con el nuevo texto constitucional, estableciéndose en el artículo 37 del ordenamiento citado que el Ministerio Público Federal estaría presidido por el Procurador General de la República y se integraría con tres agentes auxiliares del citado Procurador,

(236).-Piña Palacios, 1984, pp. 44 y ss  
(237).-Ruiz Eduardo, 1904, pp. 331-332

así como los adscritos a los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en tanto que en el artículo 42 se dispuso que el Procurador General de la República, los agentes y los demás empleados del Ministerio Público serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.

Por decreto del mismo Ejecutivo Federal, expedido en uso de facultades extraordinarias el 16 de diciembre de 1908, se expidió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, que tuvo como antecedente la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y territorios Federales de 12 de septiembre de 1903. En la primera fecha y también en uso de facultades extraordinarias, se expidieron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Penales.

En el artículo primero de la Ley Orgánica mencionada se dispuso que: "El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito"

Además de su organización más compleja, la influencia francesa se advierte todavía con mayor claridad en el artículo 5º de la citada ley orgánica, en cuanto estableció que el Procurador General de la República, así

como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia.

Si analizamos los textos de los artículos 21 y 102 del proyecto de Constitución Federal presentado por don Venustiano Carranza al Congreso de Queretaro el 1º de diciembre de 1916, se advierte con claridad que son dos las principales innovaciones que se pretendieron introducir en dichos preceptos en relación con el Ministerio Público, separándose en ocasiones radicalmente de la legislación dictada bajo la vigencia de la carta fundamental de 1857, pero se conservó la vinculación del citado ministerio con el Ejecutivo, introducida por la reforma de 1900.

En primer lugar, dicho proyecto se alejó del modelo francés que se venía aplicando, al desvincular al Ministerio Público del juez de la instrucción, y se confió al primero la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, esta última transformada en un cuerpo especial y no como anteriormente como una simple actividad efectuada por los cuerpos de seguridad, pero que también incluía al Ministerio Público inclusive al juez instructor.

Es conocida la parte de la exposición de motivos que se refiere a los abusos evidentes cometidos por los mencionados jueces de instrucción a los que se confería facultades de policía judicial conjuntamente con el Ministerio Público y la policía preventiva y que se convertían en verdaderos

inquisidores, al sustituirse en la actividad investigadora del propio Ministerio. Además debe tomarse en cuenta que dichos jueces sólo tenían el nombre de los similares franceses, ya que estos últimos únicamente fiscalizan la investigación realizada por un cuerpo técnico dirigido por el Ministerio Público, que por ello recibe el nombre de policía judicial. Además dicho juzgador no participaba en la decisión de fondo. (238) Debe tomarse en cuenta, además, la intervención del jurado popular que funcionó en México de manera intermitente en la esfera local. (239)

También en dicha exposición de motivos se afirma: "La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un completo sistema de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no hará por los procedimientos atentatorios o reprobados y la aprehensión de los delincuentes".

(238).-Van Ruymbeke, 1988, pp.43-104

(239).-Pallares Jacinto, 1874, reimpreso 1992, pp. 151-156

En una segunda fase, al regularse en el citado artículo 102, las atribuciones del Procurador General de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la ley orgánica de 1908 como Jefe del Ministerio Público federal y representante en juicio de los intereses del Gobierno de la Federación, se introdujo una nueva facultad inspirada en la figura del Attorney General de los Estados Unidos, o sea, la relativa a la asesoría jurídica del Gobierno Federal. (240)

En el debate del dictamen discutido en las sesiones del 5 y 12 de enero de 1917, se puso mayor énfasis en las sanciones que habría de imponer la autoridad administrativa y que se regulan en el artículo 21 constitucional. En dichas discusiones no se tomó en cuenta a la importancia sobre la función procesal del Ministerio Público, por tal razón fueron aceptadas las manifestaciones de la exposición de motivos, ya transcritas, dándose lectura a dicha exposición varias veces.

En el dictamen del proyecto del artículo 102 de la propia Ley Fundamental, haciendo referencia al Ministerio Público y a su jefe el Procurador General de la República, éste fué aprobado sin debates en el Congreso de Querétaro, conservandose dicho texto en su esencia salvo modificaciones posteriores y no principales en 1940 y 1977.

Ahora bien, con relación a los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República, en primer término se expidieron leyes reglamentarias del Ministerio Público Federal en los años de 1919, 1934, 1941 y 1955. Posteriormente con un más autorizado criterio se cambió la



denominación en la Ley de la Procuraduría General de la República que se promulgó el 30 de diciembre de 1974, sustituida por el ordenamiento del mismo nombre de 17 de noviembre de 1993, y por último se reestructura integralmente la organización de dicha Procuraduría en la Ley Orgánica de 10 de mayo de 1996, actualmente en vigor.

Por lo que respecta al Distrito Federal, se expidieron las leyes del Ministerio Público de 1919, 1934 y 1954, pero en 1971 se le modificó, dándole el nombre de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Distrito y (en aquellos días) Territorios Federales, que a su vez fue sustituida por ordenamientos parecidos de 5 de diciembre de 1977, la del 12 de diciembre de 1983 y la vigente del 30 de abril de 1996.

Por último haciendo referencia a los códigos penales procesales, el Federal de 1908 fué sustituido por el actual de 23 de agosto de 1934, y por lo que hace al Distrito Federal, se expidieron dos códigos para reemplazar el de 1894, el de 1929, de escasa vigencia, pues pronto fué derogado por el actualmente en vigor, de 26 de agosto de 1931. Los ordenamientos vigentes, especialmente el Federal, han sufrido varias reformas substanciales entre las que son de notarse las de los años de 1983 a 1986, siendo impulsadas por el notable investigador Sergio García Ramírez, quién en el cargo de Procurador General de la República, propició varias de éstas modificaciones, en el sentido de dar un cambio radical de los códigos originales, federal de 1934 y el del

Distrito Federal de 1931.(241) Por última referencia no puede pasar desapercibido, por su influencia en las atribuciones del Ministerio Público, las reformas legales promulgadas en 1991, 1992 y 1994, propiciadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

### 2.3.-Conclusión del Tema 2:

Con fundamento en los antecedentes anteriormente transcritos, nos damos cuenta que inicialmente por disposición de la carta fundamental de 1857, el Ministerio Público no encuentra su función, porque no se reguló su funcionamiento legal, es hasta la ley del 11 de octubre de 1861 cuando se estableció por ley los promotores fiscales adscritos a los ya citados tribunales de circuito y juzgados de distrito, de alguna manera subordinados al Procurador y al Fiscal de la Suprema Corte, en el concepto de que se iniciaba la dependencia de dichos funcionarios del Ejecutivo Federal, quién los designaba libremente y por un período de cuatro años

La regulación del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales que posteriormente se adoptó por las restantes Entidades Federativas de la República, en su organización era muy imprecisa , por lo que respecta al proceso penal y en la Ley de Jurados de 15 de junio de 1869, estableció tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, que (241).-1989, pp.72-75

debían constituirse como parte acusadora y promover todo lo concerniente a la verdad en la averiguación, en los procesos penales

Es hasta el 15 de septiembre de 1880 en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorio de Baja California en el cual ya no se habla de promotores fiscales, utilizándose el término francés de Ministerio Público. Posteriormente en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal de 15 de septiembre de 1894, que sustituyó al anterior, el Ministerio Público en el proceso penal actuaba como un simple auxiliar del juez de instrucción y en el juicio penal tenía el carácter de parte acusadora, pero sin disfrutar del ejercicio de la acción penal.

Por último es de notarse que las reformas de dichos documentos sustantivos, así como la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, al modificar sus artículos 91 y 96 de dicha Carta Federal, suprimiendo de la integración de la Suprema Corte al Procurador General y al Fiscal, disponiéndose que "los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República, que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo". Por ende, desde esa fecha y hasta la actual se encuentra el Ministerio Público Federal y su Jefe el Procurador General de la República, supeditado desde el punto de vista funcional-administrativo del Ejecutivo Nacional, y como consecuencia del nombramiento y remoción de dichos funcionarios en el momento que lo determine el Ejecutivo, no tiene el Ministerio Público y su formal guía el Procurador General de la República, una

base de estabilidad en el ejercicio de sus funciones que le permita independencia o autonomía en sus determinaciones para procurar la justicia social.

Por las razones expuestas, estimamos considerar la separación del Procurador General de la República y el Ministerio Público del control inmediato del Poder Ejecutivo; en cuanto a nombramiento e indispensable estabilidad en el ejercicio de sus funciones.

Ante estas circunstancias muy graves en su análisis, debemos observar también que no es factible que la Procuración de Justicia se erigiese como un cuarto poder, además del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, toda vez que ya hemos estudiado que la triple función político-social de estos últimos esta perfectamente equilibrada no sólo en nuestro país sino en otros países de avanzado desarrollo democrático.

Y, en el capítulo siguiente analizaremos la conveniencia o no, de la dependencia de estos funcionarios del Poder Judicial, y en su caso, la aprobación de su propuesta por parte del Poder Legislativo, siendo éste último el que por derecho de sus electores desempeñan la importante función de ser representantes auténticos de los diferentes núcleos sociales en la República Mexicana y que conservando la ideología y tradición de sus representados, es a los que más les interesa que se aplique una efectiva justicia social, sin inclinaciones posesivas y políticas de una sola persona en la procuración de justicia.

### **3.-Análisis de la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial Federal:**

#### **3.1.-Introducción:**

Al considerar en capítulos precedentes la influencia de que es objeto por parte del Poder Ejecutivo, tanto el Procurador General de la República como el Ministerio Público y la casi invasión de sus funciones por parte de la subordinación que le debe al mencionado Ejecutivo Federal, es tangible que, al tener una intervención directa tanto en nombramiento como remoción que indica el precepto constitucional 102 en su apartado A, primera parte, refiriendo: "La ley organizará el Ministerio Público (sic) de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, o en sus recesos, de la Comisión Permanente". No existe ni independencia, ni autonomía de estos funcionarios, con respecto al Poder Ejecutivo, por tanto resulta incuestionable analizar la propuesta de grandes tratadistas jurídicos por lo que hace a su valentía de determinación razonada para proponer grandes cambios a funciones condicionadas en el área administrativa al Poder Ejecutivo, del Ministerio Público Federal y su Jefe el Procurador General de la República.

En este tema tratará el sustentante de evaluar la opción de pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial, pero sin restricciones

subordinadas, ni consignas determinadas en las que pudiera prevalecer el interés político o conveniente del juzgador que tiene la noble misión de impartir justicia, más bien, considerando la alta misión de procurar justicia, iniciar el proceso con imparcialidad, anteponiendo los intereses de la sociedad, que se logre el objetivo de la monopolización de la acción penal en beneficio de la propia sociedad, limitando éste cuando efectivamente no se encuentren los elementos del tipo para perseguir el delito de que se trate, y con ello impartir la más sana justicia de que, es preferible la absolución por error, que el abuso arbitrario por necesidad.

### **3.2.-Intervención histórica del Juez de la instrucción en las funciones del Ministerio Público.**

Los antecedentes históricos dan cuenta del gran abuso por parte de los jueces, cuando estos magistrados de instrucción a los que se conferían facultades de policía judicial, conjuntamente con el Ministerio Público y la Policía Preventiva y que su consecuencia era que estos jueces se convertían en verdaderos inquisidores, al sustituirse en la facultad investigadora del propio Ministerio Público. La sociedad mexicana fué víctima de los atentados cometidos por los jueces que, pretendían popularidad y renombre y aprovechaban un proceso que les permitiera imponer la opresión, antes que la impartición de justicia, en la mayoría de los casos contra la tranquilidad y el honor de las familias y en otras circunstancias acusando a personas

inocentes, sin respetar las consideraciones que la propia ley les imponía, afectando la noble imposición de la magistratura que detentaban.

Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, el nombre de Policía Judicial se otorgó, no a un cuerpo especializado técnico en la investigación, sino a una función que indiscriminadamente se le dió a los cuerpos de seguridad tanto al Ministerio Público, como al juez de la instrucción. Al haberse transformado el juez de la instrucción en el juez de resolución de fondo, conjuntamente con la debilidad de la investigación del Ministerio Público y obviamente con la ausencia de un cuerpo técnico de seguridad, permitió los abusos de dichos juzgadores, mismos que tomando las atribuciones de la policía judicial, se convirtieron en inquisidores, al desarrollar en forma personal y directa las investigaciones penales correspondientes.

En el discurso pronunciado el 2 de enero de 1917, por José Natividad Macías en su carácter de asesor jurídico del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, explicó que en los códigos de procedimientos penales en vigor en esa fecha, se había cometido el grave error de confundir a la Policía Judicial con el Ministerio Público (y también con el juez de la instrucción), ya que en su concepto, en los países libres la policía está dividida en dos sectores, "la preventiva y la inquisitiva", es ésta última la que propiamente podía calificarse de judicial; concluyendo en estos términos:

"La policía, el poder administrativo, persigue a los delincuentes

mediante su órgano, que es el agente del Ministerio Público; el agente del Ministerio Público desempeña ésta función con los auxiliares que tiene al efecto o sea la Policía Judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del poder administrativo, y por otra parte, descentralizando el poder judicial de sus funciones, al convertirse en inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de la ley penal".

Ya se ha indicado en este trabajo que, la Procuraduría General de la República, de acuerdo a su artículo 102 constitucional (en la actualidad 102, apartado A), tomó como antecedente inmediato la reforma constitucional de 1900 en su artículo 91 de la carta constitucional de 1857, misma que suprimió el cargo de Procurador de la República como integrante de la Suprema Corte de Justicia y lo ubicó como cabeza del Ministerio Público Federal, dependiente en forma directa del Ejecutivo Federal. Pero en 1917, el propio artículo 102 de la Constitución de esa fecha, fué inspirado en el modelo norteamericano de su departamento de Justicia y de ahí que se hayan asignado a la Procuraduría mexicana dos funciones principales, que fueron: La del Ministerio Público Federal y la de asesoría y representación jurídica del Gobierno Federal

Esta duplicidad de funciones fué materia de debates y polémicas por destacados juristas mexicanos, en la realización del Congreso Jurídico Mexicano de 1932, y señalado por el dilecto investigador jurídico Dr. Hector Fix Zamudio en su exposición "El Ministerio Público y su carácter social", al



comentar que dos destacados juristas como Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, el segundo Procurador General de la República en esa época. Los trabajos respectivos, con el prólogo muy erudito de otro gran jurista mexicano. Alfonso Noriega Cantú, ha sido objeto de varias reimpressiones, las últimas editadas por la Procuraduría General de la República en 1982 y 1993.

En su estudio, Don Luis Cabrera propuso la reforma del citado artículo 102 constitucional, de tal manera que se estableciera en dicho precepto fundamental que el jefe del Ministerio Público fuese designado por el Congreso de la Unión y se le otorgara la inamovilidad y la misma dignidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, ya que debía formar parte del alto tribunal y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados.

En cuanto a la institución del Ministerio Público en su conjunto, según la opinión de dicho tratadista, debía estimarse como una institución encargada exclusivamente de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, y además, guardían de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de los instrumentos de tutela de los citados derechos, por lo que debía intervenir en todos los asuntos federales de interés público y ejercitar las acciones penales con sujeción a la ley, para todo lo cual los miembros de la institución deberían ser independientes del Ejecutivo, y su presupuesto comprendido dentro del relativo al poder judicial.

Pero además el distinguido jurista mexicano sostuvo que con independencia del Ministerio Público, debería establecerse un abogado o Procurador General de la Nación, que dependiera en forma directa del Presidente de la República, con la categoría de Secretario de Estado y con las funciones de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuere parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando las mismas litigaran como actores o como demandados. También debería considerársele como el consejero jurídico del gobierno y el jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas, por lo que debía encabezar, además, un consejo que fijara las normas de interpretación oficial de las leyes para los efectos de su aplicación concreta por cada una de las secretarías y departamentos.

Además de otras manifestaciones Don Luis Cabrera consideró que el carácter de consultor jurídico del gobierno (misma que afortunadamente fué restringida en reforma reciente a las funciones del Procurador General de la República), que posee el Procurador General de la República, es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues al intervenir en materia de amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y asesor del gobierno, en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera realizado precisamente bajo el patrocinio y conforme a la posición del citado Procurador.

Por su parte, el Procurador Portes Gil, defendió la tesis de la unidad de la institución de la cual era titular y sostuvo, en esencia, que Luis Cabrera pretendía, en gran parte, volver al sistema contenido en el texto inicial de la constitución de 1857, que colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte a un fiscal y a un Procurador de la República con funciones distintas y que en la práctica no pudieron realizarse, lo que resultaba perfectamente explicable por la consideración de que, si dentro de nuestro sistema constitucional, el Presidente de la República tiene a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de intereses públicos, es difícil la creación de un funcionario distinto que sin tener la responsabilidad en la realización de esos intereses tuviera autonomía absoluta para actuar por ellos ante los tribunales.

Agregó el mismo Portes Gil, que debía tomarse en cuenta la circunstancia de que el Ministerio Público, era por naturaleza un órgano del Poder Ejecutivo y la independencia del Poder Judicial no provenía necesariamente de la independencia del propio Ministerio Público y dentro del sentido de la realidad mexicana en la que el propio Luis Cabrera pretendía colocarse al proponer un jefe del Ministerio Público inamovible, por elección del Congreso, no resolvía su problema, que era necesariamente de hombres que pudieran y quisieran dar vía a las instituciones públicas con eficacia y probidad.

Esta polémica se planteó nuevamente con motivo de una iniciativa legislativa presentada por los diputados representantes del Partido

Acción Nacional con fecha 19 de octubre de 1971, en la que se recogen los razonamientos expresados por Luis Cabrera en 1932, y con ligeras modificaciones a sus ideas, propusieron la separación de las funciones constitucionales del Procurador General de la República y las del jefe del Ministerio Público Federal, de tal manera que en dicha iniciativa se señaló la necesidad de reformar el artículo 94 de la Carta Fundamental para que en la integración del Poder Judicial Federal figurara un fiscal como jefe del Ministerio Público; del artículo 102 para separar las funciones del Ministerio Público de las del Procurador General, éste último como representante del Ejecutivo ante los tribunales y su consejero jurídico, las que debían pasar al capítulo del citado poder; y la modificación del artículo 90 para integrar en el Ejecutivo las funciones del Procurador General.

La única diferencia que se observa respecto de las proposiciones formuladas en 1932 por Luis Cabrera, radica en la forma en que debería designarse al jefe del Ministerio Público, ya que el citado jurisconsulto sostuvo que esa designación debía corresponder al Congreso Federal, en tanto que en la referida iniciativa se expresó la conveniencia de que el nombramiento se efectuara por el Presidente de la República con aprobación del Senado Federal, en los mismos términos que los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En el debate que se entabló en la Cámara de Diputados con motivo del dictámen de las Comisiones que rechazó la iniciativa de referencia,

misma que fué archivada, no se descubren nuevos elementos que pudiesen clarificar esta cuestión tan compleja. Sin embargo, la circunstancia de que la propia Cámara de Diputados hubiese publicado tanto la iniciativa como el dictamen de las Comisiones, así como el debate correspondiente, nos indica la trascendencia del problema relativo a la unidad o la diversidad orgánica y funcional de las atribuciones esenciales conferidas al Procurador General de la República por el citado artículo 102 constitucional.

Sigue diciendo el maestro Fix Zamudio, que tenemos la convicción de que la citada polémica entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil posee validez en nuestros días, pues coincidimos con el primero en señalar que son incompatibles las dos atribuciones esenciales que el actual artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal atribuye al Procurador General de la República (en el entendido de que la reforma de 31 de diciembre de 1994, señala in fine del apartado A, que las funciones de consejero jurídico serán delegadas a la persona que la propia ley determine), (es decir la de consejero y representante jurídico del Gobierno Federal, y que, ya no lo es el Procurador General de la República) y, si bien ambas se han acumulado también en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, que al parecer se tomó como modelo. Sin embargo, debe tomarse en consideración que de acuerdo con la organización de éste último, dichos poderes son objeto de una separación muy marcada, por medio de dos subprocuradores. El primero denominado Deputy Attorney General, se ocupa de las funciones del Ministerio Público y de investigación criminal y el segundo, con el nombre de

Associate Attorney General, coordina varios departamentos que prestan asesoría al gobierno federal en una diversidad de materias. Finalmente, el titular, es decir, el Attorney General, dirige en forma inmediata la labor del Solicitor General (Procurador Judicial), quien representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte y además coordina las oficinas de asesoramiento jurídico más importante, como las de consejería legal y las que se refieren a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de justicia, etcétera (242)

Por otra parte, se observa en los ordenamientos latinoamericanos, (continuando con el profundo estudio sobre el Ministerio Público del Maestro Fix Zamudio), una acentuada tendencia (en aquellos que siguen una organización similar de la Procuraduría General, con ambas atribuciones esenciales y dependientes del Ejecutivo), para separar dichos poderes en dos órganos diferentes. Como ejemplo podemos citar en primer término, lo dispuesto por la constitución venezolana de 1961, en la cual se establece, por una parte, la Procuraduría General de la República, a cargo y bajo la dirección del Procurador General, nombrado por el Presidente de la República, con aprobación del Senado Federal, y que tiene la función de representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República; dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes y asesorar jurídicamente a la administración pública federal. (artículos 200-203 constitucionales). (243)

242).-Fix Zamudio, 1985, PP.103-104; Granados, 1989,pp.324-328, Mayers, 1969, pp.410-420.

(243).-La Roche, 1984, pp.221-223; Brewer Carías, 1985, tomo I, pp.33-34.

Por el contrario, el Ministerio Público está a cargo y bajo la dirección del Fiscal General de la República, designado por las cámaras reunidas del Congreso Federal, con la atribución genérica de velar por la exacta observancia de la constitución y de las leyes y con las facultades concretas de cuidar el respeto de los derechos constitucionales; por la celeridad de la buena marcha de la administración de justicia y porque en los tribunales se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados en el orden público y las buenas costumbres (artículos 218-222 de la propia Constitución Federal)

También tiene a su cargo, el Ministerio Público Venezolano, el ejercicio de la acción penal en los casos en que para intentarla o perseguirla no fuere necesario instancia de parte; velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión; y finalmente intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad penal, civil o administrativa en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.

En la Constitución Colombiana de 7 de julio de 1991 también se separan las atribuciones del Ministerio Público y de asesoría jurídica. Las primeras se atribuyen a la Fiscalía General de la Nación, cuyo titular, el Fiscal General, será elegido por un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser

reelegido, debe reunir las mismas calidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Además, se señala expresamente que la Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa presupuestal. Corresponde a dicho organismo investigar delitos, de oficio o mediante denuncia o querrela y, acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes (artículos 249 y 250 constitucionales). (244)

Por su parte la constitución Paraguaya de 20 de junio de 1992, también separa las citadas atribuciones y se distribuyen, por una parte, en la Procuraduría general de la República, situada en el capítulo del Poder Ejecutivo, su titular es designado y removido por el Presidente de la República, con los deberes y facultades de representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República; formular dictámenes en los casos y con efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración pública en la forma que determine la ley (artículos 245 y 246 de dicha Carta Fundamental). Por el contrario, el Ministerio Público, que está situado en el capítulo del Poder Judicial, se ejerce por el Fiscal Federal del Estado y los agentes fiscales. El primero es nombrado por un periodo de cinco años y puede ser reelecto, por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y a propuesta en terna del Consejo de Estado, los agentes fiscales son

(244).-Sáchica, 1992, pp.322-323; Hernao Hidron, 1992 pp. 297-302



nombrados en la misma forma que los jueces, con las mismas incompatibilidades e inmunidades: Entre los poderes esenciales del Ministerio Público se encuentran los de velar por el respeto a los derechos y garantías constitucionales; promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente, los intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas; además ejercer la acción penal en los casos, en que para iniciarla o proseguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez, o tribunal proceda de oficio, cuando lo determine la ley (artículos 268-270 del citado Texto Fundamental).

A su vez, la constitución del Salvador de 1983, con motivo de las reformas propuestas en los acuerdos de paz entre el gobierno y el Frente Furibundo Martí suscritos en la Ciudad de México el 27 de abril de 1991 (reformas que fueron promulgadas el 31 de octubre de 1991), adoptó una posición peculiar, ya que con el nombre de Ministerio Público se regulan tres instituciones diversas : el Fiscal General, el Procurador General, ambos de la República y el defensor de los derechos humanos (ombudsman), todos designados por tres años con posibilidad de reelección, por mayoría calificada de los dos tercios de los diputados electos de la Asamblea Legislativa.

En realidad la función de Ministerio Público en sentido estricto se atribuye al Fiscal General de la República, ya que a él le corresponde en esencia, dirigir la investigación del delito y ejercitar la acción penal de oficio o

a petición de parte, así como promover de oficio o a petición de parte la acción de justicia en defensa de la legalidad (artículo 193 constitucional).

Al Procurador General de la República se le confiere la función de velar por la defensa de la familia y de los menores y demás incapaces; dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y de sus derechos laborales, así como otros similares. El Procurador de la Defensa de los Derechos Humanos debe promover el respeto y la garantía de los derechos humanos e investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, las violaciones de los propios derechos, así como formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente (artículo 194 de dicha Carta Fundamental).

### 3.3.-Conclusión del Tema 3.

Independientemente de las consideraciones que, de acuerdo al presente estudio hemos presentado a este H.Sinodo Doctoral en este tema, son notables las manifestaciones que sobre el particular han hecho, tanto maestros investigadores del área jurídica, desde la iniciativa de Don Luis Cabrera en 1932, hasta la fecha, así como miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre la conveniencia de integrar al Ministerio Público a éste último poder, como se hizo en su más alta jerarquía durante la vigencia

de la Constitución de 1857, hasta la reforma de 1900; siendo factible y positivo que se otorguen a los miembros de la Institución las mismas garantías de ingreso, estabilidad en el ejercicio de sus funciones, e independencia que a los integrantes de la judicatura, siendo necesario se establezca una reglamentación de nombramiento diverso del actual, cuando menos para los titulares de los organismos respectivos y que podría orientarse por el que adoptó la Suprema Corte de Justicia en la esfera Federal, que incluyera la estabilidad en sus funciones despues de un lapso de tiempo en prueba del cargo conferido.

En razón de lo acertado de lo expuesto por Don Luis Cabrera en 1932, varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos, han orientado sus motivos , para separar en dos organismos distintos las funciones del Ministerio Público, por una parte las Fiscalías y por la otra las Procuradurías, si bien en esta segunda las actividades relativas al asesoramiento y la representación de los funcionarios del gobierno. Dentro de ese contexto, hemos citado como ejemplo, las constituciones de Venezuela, Colombia, Paraguay y las recientes reformas a la constitución de el Salvador.

En ese orden de ideas, estima el sustentante que debido a la tradición de la Procuraduría General de la República, a partir de su creación como tal en la reforma de 1900, ésta, podría conservar sus funciones esenciales del Ministerio Público, pasar a depender del Poder Judicial Federal, pero con autonomía propia e independencia, ejerciendo el presupuesto de su administración el propio Poder Judicial y dotar, despues de un período de

prueba a sus integrantes de estabilidad en la procuración de justicia; la otra función de asesoría, que era necesario separar del Procurador Federal y sus subordinados agentes del Ministerio Público, ya ha quedado determinada en la reciente reforma constitucional al encargarse a la Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República, dependencia del Ejecutivo Federal, ésta función.

#### **4.-La corrupción de los funcionarios públicos en la persecución de los delitos:**

##### **4.1.-Conceptos y definiciones:**

¿Que se entiende por corrupción? La raíz indoeuropea del término es *reut*. "arrebatar". En latín *en corrumpere*: partir en pedazos, destruir, arruinar, falsificar, adulterar, echar a perder, seducir, cohechar.

Una definición neutra del término puede ser: **cambio por el cual una substancia es destruida al perder sus cualidades originales**. En sentido político, esta última definición es exacta: **La corrupción es uno de los mejores medios para destruir el espíritu cívico, la moral colectiva, el sentido de ciudadanía y de comunidad**.

**La corrupción política es todo acto de un funcionario público que viola los estándares normativos para favorecer un interés particular a cambio de una dádiva, una recompensa o una ventaja. Corrupción no sólo es cohecho, nepotismo o peculado, sino también pasar por alto la violación de la norma para avanzar en la carrera política o burocrática.**

#### 4.2.-Antecedentes de la Corrupción:

Origen de la corrupción: El origen de la corrupción se pierde en el transcurso del tiempo. El famoso código del rey Amurabi de Babilonia (1792-1750 a de C.), que es uno de los primeros códigos legales que se conocen (la estela contiene 282 leyes y fué descubierta en 1901) hace la distinción entre valores morales y materiales. Ahí se condena y se ordena la multa y el retiro del cargo de aquellos "jueces que modifican sus decisiones". El código resume la ley sumeria que había estado vigente por siglos y demuestra que los jueces venales tienen una larga historia.

Es la experiencia con la compra-venta de la justicia la que lleva al Antiguo Testamento en el Deuteronomio, a exigir a los jueces que no acepten dádivas "pues los regalos cierran los ojos de los sabios y cambian las palabras de los justos" (capítulo 16. En el libro de Ezequiel capítulo 22), se habla de la corrupción generalizada de los habitantes de Jerusalén y de la venalidad de los jueces, y se les presenta como una de las causas de la caída de la ciudad (587 a de C).

En la Roma Imperial fué famoso el alegato de Cicerón contra su gran adversario, Cayo Verres (115-43 a de C.), pretor en Roma (se estima que ese puesto lo compró) y luego magistrado en Sicilia, donde su venalidad alcanzó extremos y arruinó a la región. Con él, y mediante la suma adecuada, se podía arreglar la fuga de prisioneros, ganar los juicios sobre herencias,

remover jueces, condenar a muerte a los enemigos o declarar inclinadas las columnas de un templo y extorsionar a sus encargados. Verres también se apropió de fondos destinados a una campaña militar para luego unirse al enemigo; robó con liberalidad lo mismo obras de arte que graneros, pero ya en el exilio fué asesinado por órdenes de Marco Antonio, posiblemente porque éste último deseaba apoderarse de su magnífica colección de arte.

En la Italia del Renacimiento, florecieron los mejores y los peores aspectos del espíritu humano. Junto al desarrollo de las artes, la ciencia y las humanidades, la corrupción también creció.

Maquiavelo, en su "Historia de Florencia" se lamenta de lo extendido de la corrupción en su ciudad. El celebre científico político encontró en la concentración del poder y la riqueza (lo que permitía comprar la voluntad de magistrados, como de las clases populares) una de las causas fundamentales de la corrupción, tan ausente entre las tribus alemanas, pobres, frugales, guerreras y con un alto espíritu cívico, según Maquiavelo. En fin, era en la corrupción de la vida pública donde estaba la explicación de la pérdida de la libertad en Italia.

Según el estatuto de 1415 de Florencia, las penas para los funcionarios encontrados culpables de peculado podían llegar a ser terribles: Ser atados a la cola de un jumento, arrastrados por la ciudad, enterrados hasta la cintura y quemados. Pero el problema, como bien lo señaló

Maquiavelo, no era de leyes sino de espíritu, es decir, de las instituciones reales. Girolamo Savonarola (1452-1498), el carismático fraile dominico, intentó desterrar por la fuerza la corrupción y crear en esa Florencia del siglo XV una democracia, una ciudad de Dios, pero en el intento afectó tantos intereses (entre otros a los del Papa Alejandro VI) que el reformador terminó torturado y quemado.

El problema de una vida pública empapada de venalidad no es monopolio de ningún país o nacionalidad. La Inglaterra del siglo XVI o XVII era tan corrupta como la España de la misma época. El acta contra prácticas corruptas de 1854 aprobada por el parlamento Británico es un indicador de la magnitud y la frecuencia de los fraudes electorales de quien podía comprar la victoria. Sin embargo, fué necesaria otra acta, la de 1883, para alcanzar algún control efectivo sobre el dinero que adquiría votos. Y obviamente en Estados Unidos en la reconstrucción de la segunda mitad del siglo XIX, o ya entrado el actual, donde muchas grandes fortunas se hicieron sobre las bases de la compra de diputados, senadores, gobernadores, jueces y policías. Ahí también surgió el tristemente celebre Tammany Hall, la "maquina política" del Partido Demócrata de Nueva York, donde el nombre de uno de sus jefes, William M. Tweede, se convirtió en sinónimo de la corrupción urbana. En la otra costa en San Francisco , el proceso contra 18 administradores públicos de la ciudad en 1907, acusados de recibir sobornos para dar todo tipo de concesiones y aumentos de tarifas, trajo como resultado soborno a jurados, atentados dinamiteros, secuestros, asesinatos, etcétera.



México, pertenece a la categoría de las sociedades de corrupción fuera de control, así como otras muchas de América Latina, Asia y África.

#### **4.3.-La Corrupción en México:**

La corrupción en México llegó, por lo menos con la conquista, encontró suelo fértil en la en la dominación de los indios y la venta de los puestos públicos por parte de la debil corona de los Habsburgo, se mantuvo durante la modernización de los Borbones y floreció en el caótico siglo XIX. En el Porfiriato, el tráfico de influencias adquirió gran nivel social, al darse las concesiones ferroviarias y los contratos de la obra pública por intermedio del, o directamente al pequeño círculo de privilegiados (donde estaba entre otros, el propio hijo del Presidente Díaz). La revolución no resolvió para nada ese problema, aunque quizá lo democratizó por un tiempo. Algunos jefes revolucionarios hicieron fortuna extorsionando a hacendados para devolverles sus latifundios.

En los años veinte los presidentes, generales norteros se convirtieron en empresarios y exportadores exitosos gracias a su poder político; junto a ellos florecieron los generales contratistas. Si la post-revolución se inició con la generación de los "licenciados" de Miguel Alemán en los cuarenta, donde la información privilegiada creó fortunas en unos cuantos

años ( saber donde pasaría una carretera, o cuando tendría lugar una devaluación, permitía la especulación sin grandes problemas ), esa misma post-revolución llegó a su fin con la generación de los "doctores neoliberales" en los noventa, donde el proceso de privatización de grandes empresas estatales (desde siempre el botín de administradores) se convirtió en la gran feria del tráfico de influencias. Como lo hemos visto contemporaneamente con la corrupción desmedida y traficada por las influencias, entre otros, de los Funcionarios Públicos, Empresarios y hombres de la llamada Iniciativa Privada, sacadolares y vendepatrias, teniendo como muestra los sucesos del hermano del ex primer mandatario, con los hombres del dinero de esta estoica Nación, tan rica en recursos materiales y tan pobre en recursos humanos de alto ingreso.

#### **4.4.-La corrupción de los funcionarios públicos en la persecución de los delitos:**

Tomando en consideración los antecedentes de la corrupción en el mundo y particularmente en México, por la breve referencia que de ellos hemos transcrito anteriormente, es de notarse que el Gobierno Federal ha hecho una exitativa para canalizar los recursos no presupuestales, sino provenientes de la enajenación de los bienes asegurados, de acuerdo con el artículo 7º del Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal, en vigor desde el día siguiente de su publicación en el Diario

Oficial de la Federación, circunstancia que sucedió el 14 de mayo de 1993, para, como su nombre lo indica estimular Social y Económicamente al Funcionario Federal, por la prestación de sus servicios profesionales, y/o algunos otros de carácter relevante, sin embargo independientemente de la intervención de la Junta de Honor, prevista ésta en el artículo 40 del Reglamento de la carrera de Agente del Ministerio Público Federal, con la misma fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1993, relativo a seleccionar a los Agentes del Ministerio Público que se hagan acreedores a los Estímulos y Recompensas, del Reglamento ya citado, esta situación queda "pendiente de ejecutarse", hasta en tanto se haga la enajenación de los bienes asegurados de acuerdo al artículo 41 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal; circunstancia de suyo demasiado embromada, toda vez que, dicho artículo 41 señala: "los objetos o valores que se encuentren a disposición de las autoridades investigadoras o de las judiciales, que no hayan sido decomisados y que no sean recogidos por quién tenga derecho a ello, en un lapso de noventa días naturales, contados a partir de la notificación al interesado, se enajenarán en subasta pública y el producto de la venta se aplicará a quién tenga derecho a recibirlo. Si notificado, no se presenta dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la notificación , el producto de la venta se destinará al mejoramiento de la administración de la justicia, previas las deducciones de los gastos ocasionados", indicando un segundo párrafo que se hará con los bienes perecederos.

Lo anterior, es un ejemplo claro de que los Estímulos para el Ministerio Público Federal, del Reglamento a estudio, no funcionan con la agilidad, dosificación, integración y dotación de los mismos a los funcionarios públicos, por ende, los exiguos recursos que perciben estos funcionarios como producto del desempeño de sus labores son al mismo tiempo que limitados, no acordes con la agotadora jornada de trabajo, no sólo cotidiana, sino aumentada por guardias diarias o semanales, labores "urgentes" de fin de semana, salidas al interior de la República para investigaciones especiales, Etcétera.

En éste trabajo, no se está justificando la venalidad y corrupción del Ministerio Público, se está informando de un problema latente, actual e investigado para conocer las causales de la corrupción del funcionario público, mismo que es facil presa de hacerse "desentendido o distraído", cuando en las revisiones de "Precos", (Puntos de Revisión Carreteros) (de la Policía Judicial Federal, dispuestos en las vias de acceso por carreteras, de sur a norte del País, para supervisar, revisando vehiculos y personas para localizar drogas, en su tránsito normal) pasan kilos o toneladas de estupefacientes, que son generosamente gratificadas con efectivo en dadivas de los "contactos" o "burros" de las mafias y cartéles de narcotráficantes.

Y ni que decir, de la consideración y decisión del no ejercicio de la acción penal, por no integrarse los elementos del tipo, para recibir jugosas

recompensas del presunto delincuente, en los casos referidos en el párrafo precedente y el mencionado en éste, se cuenta con la corrupción generalizada de los elementos de la policía judicial federal, quién de suyo tiene el primer contacto con el delincuente y por consiguiente captan los recursos de éste en su totalidad y reparten con el "Jefe", para solventar parcial o totalmente el problema.

#### 4.5.-Conclusión del Tema 4:

Una vida cívica saludable sólo puede existir si el sistema político impide que un individuo o un pequeño grupo acumule de manera permanente el poder suficiente para imponer su voluntad e interés sobre el resto de los ciudadanos. Para lograr eso, es necesaria la construcción de instituciones más fuertes que el deseo de poder personal de los grupos, o de los individuos.

Ahora bien, si la corrupción ya arraigó entre el pueblo mismo, en la sociedad y no sólo en sus gobernantes, la tarea resultará extraordinariamente titánica.

Difícil sin duda es la meta de desarraigar la corrupción generalizada y dar vida al Estado de Derecho en México, pero no hay alternativa. Nada puede ser más peligroso que permanecer impavidos como

y donde estamos. La tarea inmediata debe ser desarmar a los corruptos y a los corruptores y, al mismo tiempo recrear a la nuevas generaciones para armar un nuevo equipo investido de una ética profesional-inductiva que termine con la corrupción, recrear los poderes legislativo y judicial, revivir el federalismo y despertar el espíritu cívico en general.

Definir la tarea es fácil. lo extraordinariamente difícil es cumplirla. Ojalá que la decisión acompañada de la fortuna esté de nuestro lado y podamos hacerlo antes de que el pueblo trate y logre exigimos cuentas y al no contar con los elementos de juicio que sostengan el actual Estado de Derecho que nos rige, caer en la vergüenza de aceptar que no fuimos capaces de acabar con la corrupción de unos cuantos, sobre la honestidad de la mayoría.

## CAPITULO CUARTO:

### IV.-LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO:

SUMARIO:	Pag.
<b>1.-ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES:.....</b>	<b>251</b>
1.1.-Origen de la Procuraduría General de la República:.....	251
1.2.-La Procuraduría General de la República en la Constitución que nos rige desde 1917:.....	254
1.3.-Las Funciones del Ministerio Público Mexicano:.....	256
1.4.-El Ministerio Público en el procedimiento penal:.....	263
<b>2.-INICIATIVA PARA INTEGRAR AL MINISTERIO PUBLICO (CON AUTONOMIA FUNCIONAL E INDEPENDENCIA PROPIA) AL POODER JUDICIAL:.....</b>	<b>274</b>
2.1.-Análisis Previo:.....	274
2.2.-Situación actualizada de las Funciones del Procurador General de la República y del Ministerio Público:.....	279
2.3.-El Pertener a un Poder del Estado en forma autónoma e Independiente:.....	283
2.4.-Propuesta Formal:.....	287
<b>3.-DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PROPUESTA:.....</b>	<b>290</b>
3.1.-Proyecto de Decreto para Reformas, adiciones y derogación de diversos artículos de la Constitución Federal:.....	294
3.2.-Proyecto de Decreto para Reformas, adiciones y derogación de diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:.....	300
3.3.-Proyecto de Decreto para Reformas, adiciones y derogación del Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R.:.....	302
<b>CONCLUSIONES:.....</b>	<b>304</b>
<b>BIBLIOGRAFIA:.....</b>	<b>313</b>

## CAPITULO CUARTO:

### IV.-LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO:

#### 1.-El origen de la Procuraduría General de la República:

##### 1.1.-Antecedentes Constitucionales:

En el desarrollo histórico del sistema de justicia penal en México, desde el inicio del México independiente (y en virtud de las influencias de la legislación española y del sistema procesal inquisitorial), se ha vinculado el fiscal y la fiscalía al Poder Judicial. Así puede observarse en la Constitución de Apatzingán, que preveía que el Supremo Tribunal de Justicia constara de dos fiscales: uno para lo civil y otro para lo criminal, como se establecía en las ordenanzas de la Real Audiencia. Lo propio se observa en la Constitución federal de 1824, que estipulaba que el Poder Judicial de la federación residiría en una Corte Suprema de Justicia, que estaría integrada con once ministros y un fiscal, señalándole a éste igual jerarquía que a un magistrado. Exactamente lo mismo que en éste, se establecía en la Constitución de 1836, que se reitera en las Bases Orgánicas de 1843. En el proyecto de constitución de 1853 (por primera vez) se establece el nombramiento de un Procurador General de la Nación, plasmandose dentro de las bases para la administración de la República; y, con fundamento en la Ley Lares, en diciembre de ese año se estableció que el Ministerio Público sería un órgano del Poder Ejecutivo, mientras que el Procurador General de la Nación sería representante directo de los intereses del Gobierno.(245)

(245).-Cfr. Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República, México, 1967.



Durante la presidencia de Juan Alvarez, en 1855 (noviembre) se ampliaron los poderes de los procuradores fiscales en la administración de la justicia federal, con lo que se iniciaba el camino para hacer de estos funcionarios figuras representativas dentro del ámbito judicial. Y, a partir de la constitución de 1857, las figuras del fiscal y del procurador general tuvieron su más significativa representación en el Poder Judicial; pues, en efecto, decretó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.(246\*)

Durante el imperio de Maximiliano (1864 a 1867), fué expedida la Ley para la organización del Ministerio Público, que siguiendo el sistema francés, determinaba que éste dependía directamente del emperador, pero que actuaría siempre bajo la dirección del procurador general.

A fines de 1896, el Secretario de Gobernación Manuel González Cosío, presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Constitución, suprimiendo los cargos de fiscal y de procurador general de la Suprema Corte de Justicia, creando a su vez a la Procuraduría General de la República. En 1899, los senadores firmantes del dictamen de reformas a la Constitución, destacaron que siendo óptimos los resultados obtenidos por el Ministerio Público, se consideraba incompatible la existencia del fiscal con la del procurador general.

(246\*).-Véase cuadros 3, 4, 5 y 6, en anexos 1, 2, 3 y 4:(Integrados a la Bibliografía General) Introducción a la Historia Constitucional de México, Sayeg Helú, Jorge. 2/a.Ed.Editorial Pac México 1986

ya que sus atribuciones eran muy similares; por tal motivo se estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedaría integrada por 15 ministros y que la ley establecería y organizaría los tribunales de distrito y el Ministerio Público de la Federación, estableciendo además que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República serían designados directamente por el jefe del Poder Ejecutivo.

El 3 de octubre de 1900 por decreto presidencial, se instituyó la Procuraduría General de la República (P.G.R.), siendo Rafael Rebollar el primer procurador general de la República. Ya desde la última década del siglo pasado, se había producido una gran inquietud en cuanto a la reorganización del Poder Judicial, habiéndose presentado al Congreso dos iniciativas de ley: una relativa a la ley orgánica del artículo 96 de la Constitución, que se refiere a la organización, funciones y competencia de los tribunales federales, y otra relativa a la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución. En diciembre de 1908 se creó la Ley de Organización del Ministerio Público, que enfatizó su carácter de auxiliar de la administración de justicia. El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza expidió un decreto denominado "Bases para un nuevo sistema de organización judicial", con el propósito de hacer efectiva y expedita la administración de justicia y asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.

## **1.2.-La Procuraduría General de la República en la Constitución que nos rige desde 1917:**

Con la Constitución de 1917 se regula la institución del Ministerio Público en el artículo 21, que al ser presentado ante el Congreso por el Presidente Carranza fué objeto de múltiples discusiones, sobre todo en relación a la función persecutoria de los delitos. En cambio, en el artículo 102 se estableció que la Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte; regulando también que corresponde al Ministerio Público la persecución de los delitos del orden federal, desde la solicitud de órdenes de aprehensión contra los reos, así como cumplir con la secuela del procedimiento para responsabilizarlos, persiguiendo también que la justicia sea pronta y expedita. Así también se determina que el procurador general de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la federación fuere parte, y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado. Además, establece que éste funcionario será el consejero jurídico del gobierno. (circunstancia reformada el 31 de diciembre de 1994, en que el artículo 102, en su apartado A, in fine, determina que la ley señalará que funcionario se encargará de ser el consejero del gobierno, relevando de ésta

responsabilidad al Procurador General de la República), y tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión, o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

Emanada de la Carta Magna, surgió la Ley de organización del Ministerio Público Federal, en la que siguiendo las directrices constitucionales, se le asignó un carácter imprescindible en el proceso penal a dicha institución.

A partir del gobierno de Adolfo de la Huerta (mayo 24 de 1920 a noviembre 30 de 1920), y de Alvaro Obregón (diciembre 1º de 1920 a noviembre 30 de 1924), desaparecen plenamente del rubro del gabinete la Secretaría de Justicia, y el Departamento de Justicia mencionados en el gabinete de Don Venustiano Carranza, lo anterior, para cumplimentar lo establecido en el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 que indica enfáticamente "Queda suprimida la Secretaría de Justicia", procediéndose en los siguientes sexenios a designar únicamente procurador general de la República. El Ministerio de Justicia desaparece al corresponder sus funciones a la Procuraduría General de la República, cuyas facultades se fueron regulando y organizando a partir de la ley reglamentaria del artículo 102 de la Constitución y de las leyes orgánicas del Ministerio Público Federal de 1942, 1955 y 1974. (Es decir, desde 1917, hasta 1942 se regularon constitucionalmente las facultades del Ministerio de Justicia, trasladándose de éste organismo a la Procuraduría General de la República). Las atribuciones

en ellas señaladas hicieron que al mismo tiempo se extinguieran las facultades que originalmente correspondieron al Ministerio de Justicia, como son las que se refieren a las facultades de consultoría técnico-jurídica y las de dictámenes y asesorías a todo el gabinete ministerial; razones por las cuales, a partir de 1900, año en el que nació la reforma judicial, las atribuciones de la entonces, Secretaría de Justicia fueron palideciendo hasta ceder el paso a la Procuraduría General de la República, que entre otras cosas, le aseguraba ese control al Poder Ejecutivo, y no al Poder Judicial, a quien originalmente parecía y debería de corresponder.

### **1.3.- Las funciones del Ministerio Público Mexicano:**

Aún y cuando ya se expresó en este trabajo con anterioridad, las esenciales funciones que se le han atribuido al Ministerio Público en los ordenamientos contemporáneos, con diversas modalidades y que en esencia pueden dividirse en dos principales: La primordial que es la investigación y persecución de los delitos, y como consecuencia su actuación como parte acusadora en el proceso penal, y la secundaria, de representar determinados intereses sociales que se consideran dignos de protección especial en otras ramas de enjuiciamiento; accesoriamente se le han conferido otras, como la asesoría de Jueces y Tribunales.

Se pretende determinar si estas atribuciones se encuentran comprendidas en la normatividad mexicana, sin hacer una referencia repetitiva de la evolución de la regulación del Ministerio Público en las diversas

leyes complementarias, sólo tomaremos como ejemplo las relativas a las Procuradurías General de la República y de Justicia del Distrito Federal, en sus leyes promulgadas en 1983, y la actual de 10 de mayo, y 30 de abril de 1996, respectivamente.

### **1.3.1.-En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (Diferencia de funciones 1983-1996)**

Por lo que respecta al Ministerio Público del Distrito Federal, la Ley orgánica de 1983, le otorga en su artículo 2º, las siguientes atribuciones:

- a). Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- b). Proteger los intereses de menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que señalen las leyes;
- c). Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración y la impartición de justicia;
- d). Cuidar de la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia.

Estas, como ya se comentó, son las atribuciones publicadas en la Ley orgánica en el año de 1983; por lo que hace a la nueva legislación que establece la orgánica del Distrito Federal, vigente a partir del 30 de abril del año de 1996, y que también le otorga el artículo 2º, son las siguientes:

- a) Perseguir los delitos cometidos en el Distrito Federal, (como ya ha quedado referido en la Ley orgánica anterior);
- b). Velar por la legalidad y por el respeto

de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia; (nueva disposición atributiva en favor de los derechos humanos); Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social en general, en los términos que determinen las leyes, (se amplía dicha atribución por lo que hace a los ausentes y a los ancianos); c).Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de la justicia. ( se amplía la atribución por lo que hace a los lineamientos de política criminal y reformas para eficientar la seguridad pública); d).Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, (ésta Ley de nueva creación, convalida en la misma la actuación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como de la Policía Judicial, siempre ésta última dependiendo del Ministerio Público); e).Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema.(también éste último Sistema Nacional de Seguridad Pública de reciente creación contempla la intervención del Distrito Federal y sus órganos de Seguridad la propia Procuraduría del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública de dicha Entidad); f).Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia.(se amplía para crear programas de prevención del

delito); g).Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia, (se amplía a proporcionar atención de todo orden a las víctimas tratase de éstas o de los ofendidos por el delito, y se autoriza ya la coadyuvancia); h).Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen.(se amplía a tomar en cuenta a la comunidad en los programas de combatir a la delincuencia, formulados por la propia Procuraduría); i). Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, (se amplía a evitar el que los delincuentes por razón de territorialidad evadan la acción de la justicia).

### **1.3.2.-En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Diferencia de funciones 1983-1996)**

El Ministerio Público Federal poseía en la Ley de 1983 facultades mucho más amplias y de muy diversa índole, en una no muy ordenada distribución de atribuciones, como lo señala el artículo 2º de dicho ordenamiento, como sigue: a). Perseguir los delitos del orden federal; b).Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia e intervenir en los actos que en esta materia prevenga la legislación acerca de la planeación del desarrollo; c).Vigilar los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan



a otras autoridades jurisdiccionales y administrativas; dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se pretenda la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la participación en su caso, que corresponda a otras dependencias; y d). Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal así como representarlo, previo acuerdo con el Presidente de la República en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de la justicia.

Lo anterior nos denota que se han mezclado en la esfera federal, facultades que deben corresponder a otras dependencias especializadas creadas en los últimos años, por citar algunos ejemplos, las Procuradurías: Federal del Consumidor; de la Defensa del Trabajo; Agraria; de los Menores y la Familia; y últimamente la de Protección al Ambiente, además de la problemática de las facultades excesivas de persecución de los delitos y representación ante los Tribunales de intereses individuales y sociales de protección especial, el Ministerio Público y particularmente el Federal todavía tenía entre sus funciones otras de carácter administrativo como la vigilancia de la legalidad y la asesoría jurídica del Ejecutivo, (ésta última, que afortunadamente a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, le fué adscrita a otra dependencia del Ejecutivo Federal. Siendo ésta determinada en 1995 a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, dependencia del propio Poder Ejecutivo Federal).

Estas atribuciones son afectas a la "procuración de justicia", distinguiéndose de la que se expresa cotidianamente como "administración de justicia", para designar la función jurisdiccional, estimando que definitivamente esta última función debería designarse con más propiedad como "impartición de justicia". El término que se ha asignado tradicionalmente al Ministerio Público es el de que se dedica a la "procuración de justicia", siendo esta frase muy generica y puede aplicarse a todas las dependencias del Estado que realizan investigación, gestoría y representación de los intereses sociales en auxilio o colaboración de los Tribunales.

Por lo que hace a las atribuciones del Ministerio Público Federal en la Ley orgánica de la Procuraduría General de la Republica de 10 de mayo de 1996, estas son: a). Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; b). Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de la justicia; c). Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; d). Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tengan interés jurídico, así como en los casos de los diplomaticos y los consules generales; e). Perseguir los delitos del orden federal; f). Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en lo que hace a las materias de su competencia; g). Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley

General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables; h). Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdo internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal; i). Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; j) Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia.

De la anterior gama de atribuciones que la ley de 1996, le impone al Ministerio Público Federal, y su diferencia con la anterior de 1983, en la cual sólo aparecen 4 rubros, es notoria, porque en esta legislación actual se le asigna, además de las anteriores las de: velar por el respeto a los derechos humanos, intervenir ante diplomáticos o cónsules generales en todos los negocios en que la federación sea parte, intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de reciente creación, representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 Constitucional (entrega de criminales extranjeros a las autoridades que los reclamen), y por último convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas de la República Mexicana sobre materias del ámbito de-

su competencia. Es decir de 4 atribuciones anteriores, se agregan 6 más, para integrar 10 nuevas y amplias atribuciones del Ministerio Público Federal.

#### **1.4.-El Ministerio Público en el Procedimiento Penal:**

Por considerarlo de una amplia nitidez y profundidad intelectual el estudio de "El Ministerio Público y su carácter social", del Dr.Hector Fix Zamudio, estima el sustentante hacer referencia de la función del Ministerio Público en el procedimiento penal, cuando señala: ésta es la función esencial de la institución, puesto que la misma tiene encomendada no sólo la investigación de los hechos calificados como delitos y la obtención de los elementos de convicción para demostrar la responsabilidad de los inculpados. Primeramente el Ministerio Público interviene en la etapa preliminar calificada en nuestro ordenamiento como "averiguaciones previas"; pero además, una vez ejecutada la acción penal, el propio Ministerio Público actúa como parte acusadora en el proceso penal propiamente dicho, es decir, el que desarrolla ante el juez de la causa.

Antes de hacer una breve descripción de las dos etapas, tanto de la averiguación previa, como de la actuación del Ministerio Público como parte acusadora en el proceso penal, analizando la situación existente antes de las reformas de 1991 y 1992, si bien con los avances que significaron las modificaciones de 1983 y 1984, con el objeto de que puedan comprenderse

con mayor claridad las más recientes y la importancia que revisten respecto a las actividades tradicionales del Ministerio Público y de la Policía Judicial en México.

#### 1.4.1.-El Ministerio Público en la Averiguación Previa:

En primer lugar el Ministerio Público está encargado de realizar las averiguaciones previas para reunir los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal, lo que efectúa mediante la instancia que se ha calificado en nuestro derecho como "consignación".(247) A fin de que pueda acudir ante el juez, el citado Ministerio, es preciso en primer lugar, que exista denuncia, acusación o querrela en los términos del artículo 16 de la Carta Federal, y en segundo término, debe reunir los elementos probatorios para demostrar de manera preliminar los elementos objetivos del delito y la probable responsabilidad del inculpado, aun cuando tiene la posibilidad de aportar mayores elementos dentro de las setenta y dos horas de que dispone el juez de la causa para dictar el auto llamado de formal prisión o de sujeción a proceso (artículo 19 de la Carta Federal).

En nuestro ordenamiento dicha etapa previa al ejercicio de la acción penal se califica como "averiguación previa" (artículos 113-120 del

(247).-García Ramírez Sergio, Cursos de Derecho Procesal Penal,5ª Ed., México Porrúa, 1989, pp. 200-215

Código Federal de Procedimientos Penales: las que el Distrital califica de "diligencias de policía judicial e instrucción" con menor precisión). Esta etapa es esencial, pues los errores u omisiones en la investigación repercuten posteriormente en el proceso penal ante el juez de la causa. Sin embargo la práctica de este periodo ha adolecido de numerosos defectos, tanto por lo que respecta a la labor de la policía judicial como del Ministerio propiamente dicho. En efecto, ya hemos señalado que la citada policía se encuentra bajo la autoridad y las órdenes del Ministerio Público, por lo que es éste el que debe dirigir la propia investigación y no a la inversa.

Sin embargo, resulta evidente que existen deficiencias en la preparación de ambas autoridades, Ministerio Público y Policía Judicial, que se ha pretendido corregir acertadamente con el establecimiento de institutos técnicos de capacitación, pero éstos se han establecido hasta hace muy pocos años, si tomamos en consideración que el primero de estos institutos se introdujo en la Ley orgánica de 1971, por iniciativa del entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal el destacado jurista Sergio García Ramírez. La impartición de los conocimientos modernos sobre la criminalística y la criminología permitirá desterrar las graves carencias que se advertían en la investigación preliminar.

Pero no sólo la falta de conocimientos ha viciado la investigación sino también las disposiciones legales anteriores e inclusive algunas tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia. Entre las primeras podemos

mencionar y citar los artículos 136 y 249 del Código Distrital y 207 y 287 del Federal , de procedimientos penales, los que autorizaban que la confesión del inculcado podía realizarse no solo ante el juez o el Ministerio Público sino también ante el funcionario de la Policía Judicial que praticará las averiguaciones. (Circunstancias legales actualmente ya reformadas en dichos códigos, que prohíben la confesión hecha ante los agentes de la policía judicial y efectuada ésta, sin intervención del Ministerio Público y su defensor carece de valor procesal penal en contra del inculcado)

Por su parte las tesis números 469, 482 y 480, páginas 816, 836 y 832 del volumen segundo, tesis comunes al Pleno y a las Salas, del apéndice del Semanario Judicial de la Federación publicado en 1989, dispusieron, la primera que la Policía Judicial es competente para recibir la prueba confesional del inculcado; la segunda, que recaer sobre el propio inculcado la carga de la prueba de que su confesión fué coaccionada; y la última, que de acuerdo con el principio procesal de inmediatez procesal y salvo la procedencia legal de la retractación, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores.

Como es bien conocido, tanto dichas disposiciones como las citadas tesis de jurisprudencia, aún cuando tuviesen otros propósitos, propiciaron gran número de abusos por parte de los agentes de la Policía Judicial, los que en ocasiones obraban de manera independiente al Ministerio

Público al hacer caso omiso de su dependencia hacia éste último, para obtener confesiones de los inculpados, con lo cual las averiguaciones previas se simplificaban, ya que se reducía a detener a los sospechosos y convencerlos, con todo tipo de presiones físicas y morales, a fin de que confesarán los hechos que se les atribuían. Es un hecho notorio que los malos tratos e inclusive el tormento se han utilizado para arrancar confesiones rendidas ante la policía judicial, las que posteriormente no podían desvirtuarse fácilmente por los defensores, en virtud de la carga de la prueba en perjuicio del inculpadado en cuanto a la coacción, y debido al carácter de espontaneidad que le atribuía la jurisprudencia, con lo cual se desconocía el Derecho básico de la no incriminación, establecido categóricamente por la fracción II del artículo 20 de la Constitución Federal. (Como ya se señaló, afortunadamente han sido objeto de reformas los artículos procesales Federal y Distrital para la prueba confesional, misma que sólo puede rendirse ante el Ministerio Público o, el titular del Tribunal que conoce de dicho proceso penal)

#### **1.4.2.-El Ministerio Público como parte acusadora en el Proceso Penal:**

La segunda función del Ministerio Público, en el proceso penal, es la de parte acusadora dentro del proceso penal propiamente dicho y que inicia cuando ejercita la acción por medio de la consignación. Esta instancia debe apoyarse con la aportación de elementos, así sea de carácter preliminar, que pueden perfeccionarse tanto en la etapa previa a la resolución del juez sobre



la formal prisión o sujeción a proceso y durante el juicio, los que permitan acreditar los aspectos materiales del delito y la presunta o definitiva responsabilidad del inculpado. En ese mismo documento, se realiza una clasificación que puede ser preliminar del tipo delictivo. El propio Ministerio actúa durante todo el proceso como acusador, hasta el momento de formular las llamadas "conclusiones", que son los alegatos finales, y en las que puede variar fundamentalmente la calificación de los hechos delictuosos e inclusive solicitar, por medio del desistimiento expreso o de las conclusiones no acusatorias, el sobreseimiento definitivo de la causa.(247)

Un aspecto esencial de la función acusadora del Ministerio Público que se desorbitaba en los códigos de procedimientos penales con anterioridad a las citadas reformas de 1991 y 1992, fué la relativa a la obligatoriedad del juzgador para sobreseer definitivamente el proceso si el Ministerio Público desistía de la acción penal o formulaba conclusiones no acusatorias, según los artículos en su texto anteriormente en vigor, 323 del Código Distrital y 138 y 278, fracciones I y II del Federal de procedimientos penales.

Las funciones acusatorias del Ministerio Público, no terminan con la sentencia de primera instancia, sino que continúan en la apelación e inclusive en el juicio de amparo, el cual no puede ser interpuesto por él mismo pero tiene la atribución de formular alegatos como tercero perjudicado en los términos del artículo 180 de la Ley de Amparo.

(247).-García Ramírez, Sergio, 1989, Op.Cit.,pp. 636-641

### **1.4.3.-El Monopolio del ejercicio de la acción penal:**

Uno de los aspectos más controvertidos y sujetos a debate en nuestra doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exclusiva facultad del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, y por tanto, de intervenir como parte en el proceso penal lo que excluye la participación del ofendido o sus causahabientes en calidad de parte en el mismo proceso que se admite en otros ordenamientos(248)

Al respecto existen dos puntos de vista contrarios: el primero está representado por el destacado jurista Sergio García Ramírez quien excluye la participación del ofendido en el proceso penal, por considerar que propiciaría el riesgo de inspiración vindicativa en el ejercicio de la acción, en tanto que el Ministerio Público es un representante de la sociedad y que actúa con objetividad.(249)

La opinión contraria está representada por varios autores, también distinguidos, como Paulino Machorro Narvaéz; Teófilo Olea y Leyva; Rafael Matos Escobedo; Ignacio Burgoa Orihuela; Juventino V.Castro; Miguel Angel Castillo Soberanes y Hector Fix Zamudio.(250) En esencia estos tratadistas sostienen que es indebido dicho monopolio, el que no se desprende en forma

(248).-Fairén Guillén, 1992, pp.87-89; Castillo Soberanes, 1991,pp.41-54; Castro Juventino V.,1989, pp. 121-128

(249).-García Ramírez Sergio, Op.Cit.,1989, pp., 112-121

(250).-Machorro Narvaéz, 1991, pp.24-28; Olea y Leyva, 1993, pp.721-785; Matos Escobedo, 1991, pp.30-52; Burgoa Orihuela, 1977, pp.479-482; Juventino V.Castro, 1989, pp.53-112; Castillo Soberanes, 1992, pp.89-197; Fix Zamudio, 1985,pp.125-141

evidente de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional como lo pretenden sus partidarios, por lo que debe otorgársele al ofendido la facultad de intervenir, en primer lugar con la facultad de interponer el juicio de amparo contra ciertas determinaciones del Ministerio Público que le afectan y además, reconocerlo como parte subsidiaria o hace partícipes de la función pública de la acusación, ni se favorece la venganza accesoria del Ministerio Público en el mismo proceso penal, con lo cual no se les priva sino que exclusivamente se les constituye como auxiliares del proceso, al solicitar la intervención del juzgador cuando el Ministerio Público no cumple con sus funciones esenciales o lo haga de manera indebida.(251)

En la jurisprudencia de la Suprema Corte también se observa una división. Durante algunos años (1944-1946) predominó en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, el criterio (que no llegó a formar jurisprudencia, que requiere un mínimo de cuatro votos en cinco sentencias consecutivas), de acuerdo con el artículo 192 de la Ley de Amparo, (ya esa tesis fué sostenida por tres integrantes de dicha sala, los magistrados Olea y Leyva, de la Fuente y Ortiz Tirado), en el sentido de que el ofendido tenía derecho a interponer el juicio de amparo contra las decisiones del Ministerio Público que destruyeran las bases para la obtención de la reparación del daño en el proceso penal, el desistimiento, o las conclusiones no acusatorias. Respecto de estas últimas se sostuvo que la determinación del Ministerio Público no priva con ello al juez

(251).-De Pina Rafael, 1965, pp., 103-107

de su facultad decisoria. (Esta última afirmación fué recogida por las reformas de 1991 a los respectivos códigos distrital y federal de procedimientos penales).(252)

Sin embargo esta tesis jurisprudencial fue sustituida en los años cincuentas, por varios criterios establecidos como jurisprudencia obligatoria en los términos de la Ley de Amparo: entre los mismos, destacan el establecido por la tesis 1164.(253) en la cual se sostiene en esencia, que no procede el amparo contra la negativa del Ministerio Público para ejercitar la acción penal, en virtud de que al intervenir en el proceso, lo hace como parte y no como autoridad. Lo contrario implicaría la violación del artículo 21 constitucional.

Esta tesis carece de consistencia como lo ha puesto de relieve la doctrina contraria al monopolio del ejercicio de la acción penal, en virtud de que por una parte no son excluyentes los conceptos de parte y de autoridad, ya que es frecuente y con mayor razón en la actualidad, que las autoridades participen como partes en los procesos sin perder su calidad pública de autoridad como ocurre, por ejemplo, en los procesos de lo contencioso administrativo. (254)

(252).-Castillo Soberanes, 1992, pp. 146-193; Castro Juventino V., 1989, pp.47-50

(253).-Página 1877, del Volumen IV, tesis comunes al Pleno y a las Salas, del apéndice del Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1989

(254).-González Pérez, 1988, pp. 113-146; Vázquez Alfaro, 1991,pp.163-252.

En segundo término, el criterio es contradictorio, en virtud de que el Ministerio Público adquiere la calidad de parte en cuanto ejercita la acción penal, y en el supuesto que se examina, es decir, cuando se niega precisamente a realizar dicha instancia, es claro que todavía no adquiere el carácter de sujeto procesal. De acuerdo con la misma tesis, el citado Ministerio Público mantendría su carácter de autoridad y como tal sería procedente el juicio de amparo, que es lo que niega la citada jurisprudencia.(255)

En forma más técnica la jurisprudencia podría apoyarse en la situación del ofendido de acuerdo con los códigos de procedimientos penales de nuestro país, que le permiten intervenir en el juicio sólo en lo relativo a la reparación del daño y la responsabilidad civil proveniente del delito, pero le niegan la calidad de parte en cuanto al fondo del proceso, es decir, en lo que atañe a la responsabilidad del inculpado. Como ejemplo podemos citar el artículo 141 del código federal que dispone expresamente en su texto actual que "La persona ofendida no es parte en el proceso penal". Todo ello debido a la interpretación que el legislador mexicano ha hecho de lo dispuesto por el artículo 21 de la constitución, tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas.

Sin embargo, las modificaciones a los códigos distrital y federal de procedimientos penales aprobados en 1991, resolvieron, con acierto y de acuerdo con una interpretación lógico-sistemática del artículo 21

(255).-Castro Juventino V., 1989, pp.39-41; Castillo Soberanes, 1992, pp. 166-197; Fix Zamudio 1985, pp., 140-141.

constitucional, otorgar al juez de la causa la decisión final en cuanto a desistimiento o las conclusiones no acusatorias del Ministerio Público que, a partir de entonces no vinculan obligatoriamente al juzgador.

De acuerdo con lo planteado en este tema quedaba sin resolver en el fondo lo relativo al problema del no ejercicio de la acción penal, y si bien existía generalmente un control interno del titular de la Procuraduría que correspondiera, para revisar esa determinación, consideramos que fué esencial la reforma al artículo 21 constitucional del 31 de diciembre de 1994, respecto a su cuarta parte en el sentido siguiente: Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley; sin que por ello se desvirtúe el dispositivo del 21 constitucional, ya que el mismo no puede llegar al extremo de que el propio Ministerio Público pueda decidir libremente sobre el ejercicio de la acción penal y sobre el sobreseimiento del proceso, pues esto significaría sustituirse a la función jurisdiccional.

## **2.-Iniciativa para integrar al Ministerio Público (con autonomía funcional e independencia) al Poder Judicial.**

### **2.1.-Análisis Previo:**

Ya hemos señalado en temas anteriores la propuesta y criterio del ilustre jurista Don Luis Cabrera en su profundo estudio sobre "La misión constitucional del procurador general de la República", que presentó en 1932 al Consejo Jurídico Nacional, habiendo propuesto como remedio el que "debía reformarse la Constitución de la República en todo lo que se refiere a la composición del Poder Judicial y del Ministerio Público", siendo éstas algunas de sus principales propuestas:

III.-El Jefe del Ministerio Público debe ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte.

IV.-El Jefe del Ministerio Público debe formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de delegados.

V.-El Ministerio Público debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial.

Independientemente de la Institución del Ministerio Público habrá un abogado o Procurador General de la República.

Con estas propuestas, Don Luis Cabrera trataba de provocar un cambio sustancial y definitivo en el sistema de justicia.(256) (Situación que no llegó a concretarse en la resolución final de dicho Congreso).

Por otra parte, el entonces Procurador General de la República Don Emilio Portes Gil emitió una respuesta a las propuestas de Luis Cabrera, y con el fin de hacer compatibles tales funciones antagónicas habló de la responsabilidad como clave de la: "Responsabilidad ante la ley, ante el Gobierno, ante la Sociedad, verdadera y autentica responsabilidad", como "la única posibilidad humana de perfeccionamiento del Ministerio Público, lo mismo que de toda la justicia y de todas las instituciones sociales". Sosteniendo, además, la independencia del Ministerio Público con la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "para que ese alto tribunal realice la supremacía de judicial como postulado de nuestro Derecho Constitucional".(sic)(257)

Las posiciones de estos dos juristas se han venido reiterando con posterioridad por alguno de los más preclaros investigadores juristas contemporaneos, a través de argumentos en cierto modo similares a los

(256).-Cfr.Cabrera Luis y Emilio Portes Gil, "La Misión constitucional del procurador general de la República, 2/a.Ed.México Ed.Botas, 1963.pp.,37-42.-Véase también, Ceniceros J.A.:"Glosas constitucionales", Art.21 Constil.Función, del Ministerio Público.Responsabilidad, eficacia y honestidad del M.P.", en Criminalia, año XXXIX,1963.pp-2-13

(257).-Portes Gil Emilio "La misión constitucional del procurador general de la República", pp. 81-101.



expuestos por los dos mencionados juristas, ya desaparecidos. En efecto, de manera constante se ha planteado la controversia entre los que sostienen que son incompatibles las funciones de consejero jurídico (que ya no son del Procurador general de la República, Reforma Art 102. Apartado "A", de 31 de diciembre de 1994) y, de representante del gobierno, con las de investigación y persecución de los delitos, incluyendo el ejercicio de la acción penal, y que por lo mismo ambas atribuciones deben conferirse a órganos diversos; y por el contrario, aquellos que afirman que resulta "correcta" la solución establecida por el Constituyente de Queretaro, al atribuir estas dos funciones a un sólo órgano dependiente directamente del Poder Ejecutivo.

Recientemente, el maestro Fix Zamudio también participa en este debate y propone soluciones alternativas a la situación no satisfactoria que guarda la Institución del Ministerio Público en nuestro país. El primer problema que se plantea es el relativo a la unidad o división de los órganos del Ministerio Público; y, retomando los planteamientos de Don Luis Cabrera en el Congreso Jurídico de 1932, considera también que son incompatibles las funciones de asesoría jurídica y el ejercicio de la acción penal que se confiere al Ministerio Público (si bien es cierto que, la primera de ellas ya ha sido objeto de reforma del 31 de diciembre de 1994 y se adscribió a la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto señale la ley).(258)

(258).-Fix Zamudio, Hector. "La función constitucional del Ministerio Público", en Anuario Jurídico, V, 1978, pp. 145-195

Afirma el maestro Fix Zamudio que aquéllas funciones que el artículo 102 constitucional otorga al procurador general de la República, deben considerarse de carácter administrativo, por lo que es correcto que dicho procurador esté situado en la esfera del órgano ejecutivo, (fracción IX del artículo 89 Constitucional, referente a la designación por parte del Ejecutivo del Procurador General de la República, con ratificación del Senado de la República), ya que lo que el constituyente pretendió fue "contar con un abogado general al servicio del gobierno de la Unión", función que ostensiblemente se ha descuidado en nuestro país. (259)

Por el contrario (sigue diciendo) las atribuciones conferidas al Ministerio Público en sentido estricto, para la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal en el proceso penal, tienen claramente naturaleza judicial, en cuanto se traduce en la actividad de un órgano público, que colabora con el juez penal para resolver sobre la culpabilidad o inocencia del inculcado. (260)

Señala las ventajas que tendría la separación de las funciones administrativa y judicial en este sentido: "...La separación de las funciones administrativa y judicial de la institución en órganos distintos tendría, a nuestro

(259).-Op.Cit.,p. 186

(260).-Op.Cit.,p. 186

modo de ver, claras ventajas, ya que por lo que respecta al procurador o abogado general, tanto en la esfera federal como en las locales, su estructura como organismo con funciones exclusivas de asesoría y representación de los gobiernos respectivos, le permitiría realizar con eficacia estas atribuciones, especialmente la del consejo legal que tanto se requiere en asuntos de trascendencia política y social"...y describe las funciones que cada órgano tendría. Pero reconoce que en el derecho mexicano sería difícil (una vez hecha la separación) encuadrar al Ministerio Público dentro del organismo judicial; por lo que, considera que es factible, como un primer paso, conferir a los miembros del propio Ministerio Público las mismas garantías de ingreso, estabilidad e independencia de los integrantes de la judicatura.

Concluyendo: "El Procurador General de la República y los procuradores generales locales, situados correctamente dentro del ámbito del ejecutivo, deben limitarse a la asesoría jurídica del propio ejecutivo y a la defensa judicial y extrajudicial de los intereses de éste alto funcionario, hacer examen técnico de los proyectos de ley que elaboran las diversas dependencias gubernamentales".(261) "El Ministerio Público debe circunscribirse a su actividad propia y natural de investigación de los delitos y ejercicio de la acción penal, de buena fé con espíritu de justicia"; siendo preciso "limitar la hipertrofia que se le ha ocasionado en nuestros ordenamientos legales, en virtud de una indebida interpretación del artículo 21 constitucional".(262)

(261).-Op.,Cit.,p. 194

(262).-Op., Cit., pp.194 y 195.

## **2.2.-Situación actualizada de las funciones del Procurador General de la República y del Ministerio Público:**

Las funciones del Ministerio Público, así como las del Procurador General de la República han quedado perfectamente determinadas en los artículos 21 y 102 en su apartado "A", de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo por lo establecido en las reformas últimas a la Ley Orgánica tanto de la Procuraduría General de la República como de la del Distrito Federal. En virtud de haber desglosado detenidamente las que establecen la Ley Orgánica de las Procuradurías Federal y Distrital de 1983 y las de la propia Ley orgánica de las procuradurías General de la República, de 10 de mayo de 1996, y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 30 de Abril de 1996. Por lo que en obvio de repeticiones sólomente señalaremos en este final de nuestro estudio en ésta parte, la situación actual del artículo 21 y 102 apartado "A", de la Constitución Federal.

### **El Artículo 21 Constitucional, reforma de diciembre de 1996:**

El artículo 21 refiere (por lo que hace a la función del Ministerio Público) en forma actual que: "la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxillará con una Policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.". Así mismo, dicho artículo 21 constitucional refiere en un parrafo cuarto, como reforma de fecha 31 de diciembre de 1994, que: "las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley".

De donde detectamos que la función del Ministerio Público, es definida desde siempre porque le incumbe la investigación y persecución de los delitos, contando con la Policía, toda vez que, engloba en su siguiente párrafo que ésta estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél, es decir, no podrá actuar la policía que le auxilie, como habitualmente lo venía haciendo, en forma autónoma, porque carece de dicha autonomía al estar bajo el mando y la autoridad del Ministerio Público, por lo que se colige que, cuando la policía actúe con una libertad que no debe tener, el responsable de sus actos lo será el Ministerio Público y, ésta última autoridad por sus mismos antecedentes de profesionalización no se podrá hacer cargo de los actos de la policía, que estén fuera de la ley.

Importante es la reforma del párrafo cuarto del artículo 21 en estudio por lo que hace a que el Ministerio Público, en cuanto a sus resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, estas determinaciones podrán ahora ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley; (sean cuales fueren estos términos, ya ahora, permiten dicha impugnación, circunstancia que anteriormente no se efectuaba, ni lo permitía la ley).

Por lo que hace al estudio del artículo 102 de la Constitución Federal, en su apartado A, y en el área constitucional destinada al Poder Judicial, este propio apartado, fué reformado el 31 de diciembre de 1994

sustancialmente, al determinar que: El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado (como ya se señaló en el artículo 89 fracción IX del Capítulo Tercero de la Constitución Federal) o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, viniendo luego los requisitos para ser Procurador; en un segundo párrafo, señala dicho apartado A, que: "incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.", este segundo párrafo es un simil de la ley anterior.

En un párrafo tercero se engloba la función del Procurador General de la República al determinar que: "intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta constitución".

En el párrafo cuarto de artículo 102, apartado "A" se justifica al igual que el apartado tercero de la ley constitucional precedente, la intervención del Procurador por sí o por medio de sus agentes para el caso de intervención en todos los negocios en que la Federación fuese-

parte, y en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales y demás en que deba intervenir la Federación.

En su párrafo quinto, por reforma de este apartado A, señala: "El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones", ello con objeto de separar en forma determinante las funciones del ejecutivo y las responsabilidades inherentes de ésta dependencia del propio Ejecutivo Federal.

Por último en su párrafo sexto, por reforma del 31 de diciembre de 1994, este apartado A, indica ya el anhelo y sugerencia de muchos juristas investigadores del derecho mexicano, tanto en los inicios de éste siglo como contemporáneos, al determinar: "La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley." y, la ley ha establecido que ya no lo sea el Procurador General de la República, de donde, ahora como nunca se justifica que; siendo en criterio del sustentante, el lazo indisoluble de integración del Procurador y el Ministerio Público al Poder Ejecutivo, el haber sido a través del tiempo su consejero jurídico, ahora que ha quedado desligado de ésta función, podrá desempeñar sus funciones el Ministerio Público dependiendo del Poder Judicial, pero para ello se hace necesario diseñar y establecer su función Autónoma e Independiente.

### **2.3.-El pertenecer a un Poder del Estado con función autónoma e Independiente:**

La pertenencia a un Poder de la Federación, no necesariamente tiene que ser absoluta, toda vez que lo que se requiere y pretende del órgano dependiente es el efectivo desempeño de su función interna para ser operativo, sin menoscabo de pertenecer al órgano superior por lo que hace a su función administrativa, es decir, por poner un ejemplo claro de ello, que la Policía Fiscal al realizar actividades operativas éstas no tienen que ser programadas, organizadas u ordenadas directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún y cuando ésta última Secretaría de Estado se beneficia de las acciones de este cuerpo policial en su función aduanal, por consiguiente, la dependencia de ésta Policía sí es del presupuesto federal que administrativamente ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que ésta última Secretaría de Estado se encarga de su preparación, mantenimiento y llenar sus necesidades de carácter administrativo.

Por consecuencia, se puede ser dependiente dentro del Gobierno Federal, de uno de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin necesariamente ajustarse a sus condiciones de actividad operacional, aunque sí, de sus recursos de apoyo administrativo.



En el caso a estudio, sobre la dependencia al Poder Judicial del Ministerio Público, se encuentra dentro de la hipótesis el que el Ministerio Público Federal en el desempeño de las funciones que le asignan los artículos 21 y 102 en su apartado A, de la Constitución Política de la República, cumple el anhelo de los investigadores jurídicos y también de esta sencilla iniciativa propuesta por el sustentante, al quedar el Ministerio Público dentro de la estructura del Poder Judicial (con independencia y autonomía propias), desde el punto de vista operacional, es decir, cumpliendo las funciones determinadas por la Constitución Federal, en los siguientes términos:

**a).-Dentro del Art.21 Constitucional:**

1. Investigar y perseguir los delitos, con el auxilio de una policía que estará bajo su autoridad y mando.

**b).-Dentro del Art.102 constitucional:**

1. La persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal;

2. Solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados;

3. Buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos;

4. Hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para hacer que la justicia sea pronta y expedita;

5. Pedir la aplicación de las penas; e

6. Intervenir en todos los negocios que la ley determine

Por último, se debe señalar que de acuerdo con lo preceptuado en la reforma del 31 de diciembre de 1994; por lo que hace al Art.102, apartado A, in fine, que dice textualmente: ..."La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley"... Como consecuencia de ello, el Procurador General de la República y el Ministerio Público, han quedado relevados de la función administrativa de ser consejeros jurídicos del Poder Ejecutivo, con lo que actualmente ya no existe impedimento ni para nombrar a otro fiscal, en funciones de Jefe del Ministerio Público, ni a otro Procurador General de la Republica (Abogado, éste ultimo) que siga dependiendo del Poder Ejecutivo Federal.

De donde, en criterio del sustentante, el actual Procurador General de la República , el Ministerio Público y la Policía Judicial que a ésta Procuraduría pertenecen, deben pasar a depender con autonomía e independencia propia del Poder Judicial, es decir, se recomienda que la pertenencia sea sólo desde el punto de vista administrativo, como ya se planteó anteriormente, y no operativo, para el efecto de que no se repitan las experiencias del pasado de que el juez del procedimiento penal en las causas se transforme en inquisidor de las mismas, al realizar funciones investigadoras y sancionadoras en el mismo procedimiento.

A mayor abundamiento y por lo que hace a la Policía Judicial Federal, este organismo desde su integración en el ordenamiento mexicano

ha sido llamado Policía "Judicial", porque los Códigos de procedimientos penales que se aplicaron durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857 le otorgaron este nombre y que correspondía, no propiamente a un cuerpo especializado de investigación penal, sino a una función que se otorgó de manera indiscriminada a los cuerpos de seguridad, al Ministerio Público y al Juez de instrucción; al haberse transformado el juez de instrucción en el juez de resolución de fondo, conjuntamente con la debilidad de las actividades de investigación del Ministerio Público y la ausencia de un cuerpo técnico de seguridad, propició los abusos de dichos juzgadores, los que al conferírseles funciones de Policía Judicial, se transformaron en inquisidores, al realizar directamente, con "ayuda" de la Policía Judicial, las investigaciones correspondientes. Por ello cuando la normatividad mexicana designó a la llamada Policía Judicial, en 1857, lo hizo copiando el concepto del Derecho Francés, de acuerdo con la concepción del juez de instrucción ya que es éste funcionario el que tenía, en concepto de ese Derecho Francés, la dirección y autoridad sobre la citada policía, en combinación con el Ministerio Público, pero en un nivel jerárquico superior y por lo mismo la citada denominación.

Por consiguiente, al aparecer el Ministerio Público en el siglo XIX e integrarse éste a la Procuraduría General de la República, se le adscribió como subordinado este cuerpo de seguridad Policía Judicial para la realización de sus investigaciones, pero se les "olvidó" cambiarle de designación, toda vez que ya no dependería del Jefe o Juez de la causa cuya designación es

"Judicial". Por lo que debió de haberse denominado, al pasar a pertenecer el Ministerio Público y su jefe inmediato el Procurador General de la República al Poder Ejecutivo, Policía de: "investigaciones"; "inquisitiva"; "administrativa"; "del Ejecutivo", etcétera; por lo que no tiene ninguna justificación jurídica para llamarse, como actualmente permanece como "Judicial".

Se señala esta información histórica de la Policía Judicial, porque ahora con la respetuosa sugerencia formal del sustentante, para que se adscriba al Poder Judicial, tanto al Procurador General de la República, como al Ministerio Público, la Policía Judicial dependiente del segundo organismo citado recobrará su derecho de designación como Policía Judicial, pero siempre bajo la autoridad y mando del Ministerio Público, como lo manda el artículo 21 de la Constitución General de la República.

#### **2.4.-Proposición formal:**

1. Que el Jefe del Ministerio Público, Procurador General de la República, pase a integrarse al Poder Judicial Federal y para su nombramiento, debe ser designado de entre una tema propuesta por el Ejecutivo Federal al Senado de la República, y en los recesos de este por la Comisión Permanente del mismo; ser estable en sus funciones, con las condiciones que entrañará en tiempo y forma ésta atribución, al igual que los

**Ministros del máximo Tribunal Judicial y, tener la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**2.-El Jefe del Ministerio Público, debe formar parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y hacerse oír en sus sesiones personalmente; como consecuencia y de acuerdo a sus funciones de procurar justicia, preservando la autonomía e independencia de su función operativa y depender del Poder Judicial en forma administrativa.**

**3.-El Ministerio Público y la Policía Judicial, ésta última bajo la autoridad y mando de aquél, debe ser independiente del Poder Ejecutivo al cual actualmente pertenece y pasar a depender del Poder Judicial (al mismo tiempo que el Procurador General de la República), para ser pagado dentro del presupuesto de este Poder Federal, es decir, con independencia y autonomía propias, excepto el aspecto administrativo.**

**4.-El Ministerio Público, debe tener estabilidad en el ejercicio de sus funciones después de los primeros cuatro años de prueba, y previo examen de facultades profesionales en el ejercicio de su profesión, en el concepto de que los funcionarios designados como tales, en su ingreso serán catalogados de la siguiente manera: primero, Ministerio Público Asistente, cuya percepción deberá ser análoga al Proyectista del Juzgado de**

**Distrito y/o Salas de los Tribunales Federales de Circuito; segundo, a los cuatro años de servicios ininterrumpidos, acceder al examen de capacidad profesional, para obtener la estabilidad en sus funciones, y así mismo la función de Ministerio Público adjunto, cuya percepción debe ser análoga a la de los Secretarios de Estudio y Cuenta de los Tribunales Federales de Circuito y, en tercer lugar, después de un mínimo de ocho años de servicios ininterrumpidos, previo examen de capacidad profesional, optar para la función de Ministerio Público Titular, que tendrá equivalencia presupuestaria a la de Juez de Distrito de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**5.-Se hará necesario y procedente para la propuesta que se presenta, reformar, tanto la Constitución General de la República, como la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha 10 de mayo de 1996, y su respectivo reglamento, en los artículos que se indicarán en el proyecto de iniciativa siguiente:**

**3.-De la exposición de motivos, del proyecto de iniciativa de ley que se propone:**

**EXPOSICION DE MOTIVOS DE REFORMAS A DIVERSOS ARTICULOS DE LA  
CONSTITUCIÓN Y DE LA LEY ORGANICA Y SU REGLAMENTO, DE LA  
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

**Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, somete a ese H.Congreso de la Unión, con fundamento en lo preceptuado por el artículo 71, en su fracción I, de la Constitución General de la República, la presente iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 89, fracción IX, 94 fracción primera, octava, novena y decima; 95 en sus fracciones I a VI, 96; 98; 99; 101 y 102, apartado A, de la propia Constitución Federal, así como los artículos 1º, 2o y 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como el artículo 47 del Reglamento de la Ley Orgánica de la propia Procuraduría General de la República , y:**

**C O N S I D E R A N D O:**

**Que, El Ejecutivo a mi cargo con fecha 31 de diciembre de 1994, tuvo a bien publicar el decreto de reformas al artículo 102, apartado A, de la**

Constitución General de la República, mismo que en su parte final determina que: "la función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto establezca la ley", relevando de tal responsabilidad al Procurador General de la República:

Que, al haber sido determinadas las funciones tanto del Procurador General de la República y el Ministerio Público dependiente de éste alto funcionario, y de entre ellas se cancelaron las que anteriormente se adscribían como eminentemente administrativas, de consejero jurídico del Ejecutivo a mi cargo contemplando la mencionada reforma de 31 de diciembre de 1994, que se menciona en el anterior considerando. Y como consecuencia hacían indispensable la pertenencia al Ejecutivo Federal, tanto del Procurador, como del Ministerio Público;

Que, dichas funciones del Procurador General de la República del Ministerio Público y la Policía, bajo el mando y autoridad del penúltimo ente público mencionado, han quedado perfectamente determinadas para procurar la justicia, acorde con lo establecido en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Federal y ello, como complemento de la propia del Poder Judicial de Administrar la justicia;

Que, estimando el Ejecutivo a mi cargo que, la procuración de justicia corre a cargo de las autoridades mencionadas, sin que deban tener dependencia del Poder Ejecutivo Federal mismo que de ninguna manera



podrá, en el presente y el futuro, intervenir en las decisiones del Ministerio Público y su Jefe inmediato el Procurador General de la República y por lo mismo, el nombramiento de este último alto funcionario será a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de éste decreto, por una terna propuesta por éste Ejecutivo y cuya selección deberá correr a cargo del Senado de la República, y en los recesos de éste por la Comisión Permanente del mismo, para ser adscrito al Poder Judicial, detentando la dignidad de los Ministros de la H.Suprema Corte de Justicia de la Nación y, debiendo obtener la estabilidad en el desempeño de sus funciones que se determinó en la ley para los Ministros de éste Cuerpo Colegiado:

**Que,** acorde con las funciones que le son inherentes al Procurador General de la República, éste debe estar integrado al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y hacerse oír por sí, o por medio de sus delegados en las sesiones de este alto Cuerpo Colegiado.

**Que,** toda vez que, el Ministerio Público es un órgano adscrito a la Procuraduría General de la República, para, independientemente de otras funciones seguirá siendo la principal: la de procurar la justicia, éste propio organismo dependerá directamente, como su jefe inmediato el Procurador General de la República, del Poder Judicial, lo anterior, para ser exclusivamente satisfechas su necesidades administrativas, sin tener dependencia de este Poder Federal desde el punto de vista operativo, es

decir, sin que el Poder Judicial tenga intromisión en las determinaciones del Ministerio Público;

**Que**, haciendose necesaria la estabilidad de los funcionarios que integran el Ministerio Público, ésta, previo estudio, se conceda despues de un determinado número de años de servicios ininterrumpidos, que no podrá ser menor de cuatro y, a partir del nombramiento inicial de Ministerio Público Federal y en todas sus clasificaciones de Asistente, Adjunto y Titular, concederla también por tiempo determinado;

**Que**, acorde con los señalamientos anteriormente expresados que necesariamente requieren de las reformas y adiciones a los artículos inherentes de la Constitución General de la República y, así mismo los correspondientes a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica y el Reglamento de la propia Ley Orgánica que enseguida se expresarán:

El Ejecutivo a mi cargo, tiene a bien someter a ese H.Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de Reformas adiciones y derogación: de los artículos 89, fracción IX; 94 parte primera, segunda, octava, novena y decima; 95 en sus fracciones I a la VI; 96; 98; 99; 101; y 102, apartado A, de la Constitución General de la República y los artículos 1º, 20, y 21, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, así como el Reglamento

de la propia Ley orgánica ya referida en su artículo 47, para quedar como se detalla a continuación, los siguientes proyectos de:

**D E C R E T O**, por el que se refoman , adicionan y derogan los artículos 89 fracción IX, 94 partes primera, segunda, octava, novena y decima; 95 en sus fracciones I a la VI; 96; 98; 99; 100, 101; y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 89 fracción IX: (reforma).** Presentar a consideración del Senado, la tema para la designación del Procurador General de la República y someter sus licencias y renunciias a la aprobación del propio Senado.

**Artículo 94 parte primera: (adición).** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en un Consejo de la Judicatura Federal y en el Procurador General de la República.

**Artículo 94 segunda parte: (adición).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y el Procurador General de la República y funcionará en Pleno o en Salas, en el concepto de que el último alto funcionario tendrá derecho a voz, pero no a voto, en las sesiones de la Suprema Corte de Justicia.

**Artículo 94 octava parte: (adición).** La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, el Procurador General de la República, los Magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, no podrá ser disminuida durante su encargo.

**Artículo 94 novena parte: (adición).** Los Ministros de la Suprema Corte, y el Procurador General de la República durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

**Artículo 94 decima parte: (adición).** Ninguna persona que haya sido Ministro o Procurador General de la República, podrá ser nombrado para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

**Artículo 95 (adición).** Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o Procurador General de la República, se necesita: I, II; III; IV, V y VI.

**Artículo 96 (Adición).** Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y al Procurador General de la República, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro o Procurador que deban cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro o Procurador, en su caso, la persona que, dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

**Artículo 98 (adición).** Cuando la falta de un Ministro o Procurador General de la República excediere de un mes, el Presidente de la República someterá el nombramiento de un Ministro o Procurador, en su caso, interino a la aprobación del Senado, observándose lo dispuesto en el artículo 96 de esta Constitución.

**Artículo 99 (adición).** Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia o del Procurador General de la República solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

**Artículo 99 segunda parte (adición).** Las licencias de los Ministros, o del Procurador General de la República, cuando no excedan de

un mes podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Se exceptúan....

Artículo 100 (agregar una décima parte). Por lo que hace a que la Procuraduría General de la República, elaborará su propio presupuesto, presentandolo con toda oportunidad al presupuesto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el del Consejo de la Judicatura, para integrar los tres el llamado presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración del presupuesto de la Procuraduría General de la República corresponderá al Procurador General.

Artículo 101 primera parte: (adición). Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los magistrados de...(Etc.)

Artículo 101 segunda parte: (adición). Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, Procurador General de la República, Magistrado de...(Etc.)

**Artículo 102, apartado A: (Reforma).** La ley organizará el Ministerio Público (sic) de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, presentado dentro de una terna por el Titular del Ejecutivo Federal, para ser nombrado y ratificado por el Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere llenar los requisitos del artículo 95 en sus fracciones de la I a la VI, de ésta propia ley.

**Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.**

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

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

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

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

#### **TRANSITORIOS:**

**Primero: Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

**Segundo: Se derogan los artículos 89, fracción IX; 94, en sus partes primera, segunda, octava, novena y decima; 95 en sus fracciones I a la VI, 96, 98, 99, 100, 101 y 102 apartado A**



**DECRETO.-Por el que se reforman, adicionan y derogan, los artículos 1º, 20 y 21 de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República de 10 de mayo de 1996, como sigue:**

**Artículo 1º. (reforma).** Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Judicial Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 20. (reforma).** El Procurador General de la República será propuesto en una terna por el Titular del Ejecutivo Federal a consideración del Senado de la República para ser designado por ésta representación social y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

**Artículo 20. in fine (reforma).** El Procurador tendrá la estabilidad, en el ejercicio de sus funciones que para los Ministros de la H.Suprema Corte de Justicia de la Nación prevee el artículo 94 apartado noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 21. (reforma). El nombramiento y remoción de los Subprocuradores, Visitador General, Oficial Mayor, Comisionado y Coordinadores corresponden al Consejo de la Judicatura, a propuesta del Procurador General de la República.**

**Artículo 21, parte tercera (reforma). Los Subprocuradores que suplan al Procurador General de la República, en sus excusas, ausencias o faltas temporales, de conformidad con el Reglamento de esta Ley, deberán reunir los mismos requisitos que para éste se establecen en el artículo anterior. El nombramiento será hecho por el Consejo de la Judicatura de la H.Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propuesta del Procurador General de la República.**

#### **TRANSITORIOS:**

**Primero: Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

**Segundo: Se derogan los artículos 1º, 20 y 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha diez de mayo de mil novecientos noventa y seis, continuando vigentes las normas expedidas en apoyo a los artículos de la Ley que se deroga, cuando no se opongan a la presente.**

**D E C R E T O:** Por el que se reforma el artículo 47 del Reglamento de la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República para quedar como sigue:

**Artículo 47. (reforma).** El Instituto Nacional para el Combate a las Drogas es una unidad especializada del Ministerio Público de la Federación, desconcentrada por función, jerárquicamente dependiente del Procurador. Al frente de éste habrá un Comisionado, que será propuesto a la Judicatura Federal de entre una terna, por el C.Procurador General de la República, y designado por ésta última, tendrá las siguientes facultades: ....I a VIII.

**TRANSITORIOS:**

**Primero:** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo:** Se deroga el artículo 47 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha.27 de agosto de mil novecientos noventa y seis, continuando vigentes los artículos de la Ley que se deroga, cuando no se opongan a la presente Ley.

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

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

De acuerdo con los capítulos precedentes y las reflexiones que se ha permitido aportar el sustentante, de investigadores académicos de la ciencia jurídica, tanto a nivel Internacional como mexicanos, el propio sustentante de esta monografía se permite integrar las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** El Ministerio Público es una institución de representación social que tiene a su cargo, con diversas variantes, las funciones esenciales relacionadas con la actividad de los tribunales y que en su conjunto comprenden dentro del Derecho mexicano la llamada "procuración de Justicia", tan es así que, a la representación toda del Ministerio Público integrada a su Jefe inmediato, se le denomina Procuraduría General de la República, misma que coadyuva a la función de administrar la justicia, actividad ésta última a cargo del Poder Judicial Federal.

**SEGUNDA:** En el Derecho mexicano fué esencial la reforma del artículo 91 de la Constitución Federal de 1857 y que tuvo lugar en el año de 1900, modificando la composición de la Suprema Corte de Justicia .

suprimiendo en la misma los cargos de Procurador General y de Fiscal, con objeto de crear la Procuraduría General de la República como directriz del Ministerio Público y dependiente del Ejecutivo Federal. Circunstancialmente para otorgarle todo el poder a éste organismo Ministerial, pero en la práctica se desvirtuaron las funciones de investigación del Ministerio Público, ello, en virtud de que los Códigos de procedimientos penales, tanto Federal, como del Distritense y de las Entidades Federativas, otorgaron funciones de Policía Judicial, es decir de investigación, tanto al Ministerio Público, como a los cuerpos de seguridad y al llamado juez de la instrucción. Lo que derivó en que los jueces se transformaron con mucha frecuencia en perseguidores-investigadores y al final inquisidores, desprestigiando la función del propio Ministerio Público.

**TERCERA:** En el Congreso Constituyente de Queretaro, en 1917, se pretendió corregir la anomalía de los jueces en su caracter de inquisidores, por lo que en los artículos 21 y 102 de la Carta Federal, se otorgaron al Ministerio Público la función exclusiva de investigar los hechos delictuosos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, bajo el mando y la autoridad de un cuerpo auxiliar denominado Policía, ya pensado como un cuerpo técnico de formación policial.

**CUARTA:** El Ministerio Público tiene dos tipos de facultades, dentro de las primeras, que son las más importantes, son las de investigador, perseguidor y accionante, principalmente en el proceso penal, pero asimismo, en otras ramas de enjuiciamiento en las que interviene como representante de intereses individuales y colectivos de carácter indispensable y que por tanto requieren de una tutela especial, así tenemos, los de los menores, incapacitados, los de carácter familiar y del estado civil y recientemente los clasificados como derechos difusos o transpersonales. En segundo término el Ministerio Público puede realizar labores dictaminadoras o consultivas ante los tribunales en aquellos casos en que existe interés público o social.

**QUINTA:** Los códigos de procedimientos penales expedidos bajo la vigencia de la Constitución que nos rige, interpretaron las disposiciones constitucionales en el sentido de que habían establecido el monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, por lo que negaron la calidad de parte al ofendido, el cual sólo podía intervenir en el procedimiento penal en lo relativo a la reparación del daño causado y la responsabilidad civil proveniente del delito. Dichos códigos, como ya se dijo, habían acrecentado las atribuciones del Ministerio Público, en cuanto que, con el apoyo de la jurisprudencia, se negaba a la víctima el derecho de acudir al juicio de amparo para impugnar las determinaciones del Ministerio

**Público que negaran el ejercicio de la acción penal, y por la otra, se otorgó carácter vinculatorio para el juez de la causa, a las decisiones del Ministerio Público que implicaran el desistimiento de la acción penal o formularan conclusiones no acusatorias, por lo que en esos supuestos, el juzgador estaba obligado a pronunciar el desistimiento, con efectos de sentencia absolutoria, inclusive en segunda instancia. Todo lo anterior equivale a que el Ministerio Público y no el juez, decidía sobre el contenido del proceso. Circunstancia que ha cambiado con las reformas al artículo 21 parte cuarta constitucional, del 31 de diciembre de 1994, por medio del cual se manifiesta que: " Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.", con lo anterior se abrió el derecho de la víctima de interponer el juicio de amparo para impugnar las determinaciones del Ministerio Público, en su negativa a ejercitar o desistirse de la acción penal.**

**SEXTA: Es de experiencia administrativa desde 1900, año del inicio del presente siglo, en el cual tiene su aparición la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público, como organismo dependiente del Ejecutivo Federal, y como consecuencia de haber sido designado dicho procurador, como el consejero jurídico de éste último alto funcionario; con ello, su integración al poder Ejecutivo Federal, que ha conllevado a una serie**



de consignas instrucciones u ordenes, por parte del Titular del Ejecutivo hacia el Procurador de la Justicia Federal, que en los últimos años ha sido proclive a ser notado por la opinión pública, su desinterés a la investigación profunda de los hechos en los cuales prominentes funcionarios públicos, políticos de la más amplia gama, fueron asesinados, evadiendo su responsabilidad personal, con la designación de subprocuradores especiales, que ni investigaron, ni esclarecieron los hechos determinantes en autoría intelectual, que causaron el deceso de estos funcionarios, es decir, se ha observado la consigna de limitar la averiguación previa pública a los intereses políticos del Ejecutivo Nacional, en perjuicio de la llamada "procuración de justicia", arrastrando con ello el desprestigio de las instituciones que deben ser independientes en sus determinaciones consignatorias y celosas de guardar el imperio de la ley en función de su representación de la Sociedad que les ha entregado su confianza para la imparcialidad de su cometido. Por ello se justifica el objetivo de éste trabajo, por medio del cual, el sustentante se permite exponer ante este dilecto Sinodo Doctoral la determinación de que la Procuraduría General de la República, su Jefe el Procurador General de la Nación, el Ministerio Público de él dependiente y la Policía, a su vez subordinada al Ministerio Público, dejen de depender del Poder Ejecutivo y pasen a hacerlo del Poder Judicial Federal, al cual se justifica su pertenencia no sólo en función de su cometido y funciones específicas, (toda vez que ya no existe, desde la reforma de diciembre de 1994 del apartado A del artículo 102-

constitucional en cuanto al vínculo administrativo de ser consejero jurídico del Poder Ejecutivo), sino dentro de su entorno jurídico de procurar justicia, como se desprende de sus funciones derivadas del artículo 2º de su Ley Orgánica y para entregarse íntegramente a su actividad de perseguir los delitos analizar y determinar su consignación y vigilar el procedimiento hasta su resolución.

**SEPTIMA:** De acuerdo con la tendencia creciente que se observa en los ordenamientos latinoamericanos, recientes, es conveniente otorgar autonomía e independencia funcionales al Ministerio Público en relación con su pertenencia al Poder Judicial, buscando, ahora más que nunca, la posibilidad de obtener dicha independencia como ya se manifestó, del Ejecutivo, y autonomía del Judicial; con la remuneración de sus servicios por parte de éste último Poder, y dejar de depender del Ejecutivo, porque ya no se justifica ésta dependencia al haber sido relevado de sus funciones administrativas su jefe inmediato el Procurador, con la reforma constitucional ya señalada del 31 de diciembre de 1994, de ya no ser el Consejero Jurídico del Gobierno; además de la iniciativa presente de obtener tanto el nombramiento como la ratificación del Procurador General de la República, por parte del Senado, y por ende su estabilidad en el ejercicio de su cometido. Así como el nombramiento de los funcionarios del Ministerio

**Público, dependientes de la Procuraduría General de la República, de parte del Consejo de la Judicatura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**OCTAVA:- Finalmente, como ya se trató en este estudio, por lo que respecta a la Policía Federal, resulta altamente positiva la tendencia hacia su honestidad y profesionalización, con la creación de Institutos de capacitación, dependientes de la propia Procuraduría General de la República, estimando que dichos estudios deberán de profundizarse, sin el límite de la enseñanza técnica de la criminalística y la criminología, ampliandola a conocimientos de humanística, tomando como base las garantías individuales y sociales de nuestra Constitución y ampliando este conocimiento a los derechos humanos. Así mismo instruir a la Policía, de que por ningún motivo debe rebasar los límites de dependencia del Ministerio Público, de manera que las investigaciones se efectúen bajo la dirección y vigilancia del organismo técnico profesional del propio Ministerio Público. También deseamos tener una Policía que al momento de efectuar una detención, en los casos de flagrancia o urgencia, previa orden de cumplimentación judicial, de que se informe previamente al detenido de sus derechos constitucionales, derivados del artículo 20, y 21, manifestandole la imposibilidad de ser obligado a declarar en su contra y el derecho de ser asesorado en sus iniciales declaraciones ante autoridad ministerial. Por último y por medio de ésta iniciativa de reintegrarse al Poder Judicial las**

**funciones administrativas de la Procuraduría General de la República, a los agentes de la Policía Federal, dependientes siempre de la autoridad del Ministerio Público, se les reintegrará para adaptar su función administrativa ahora sí, dependientes de el Poder Judicial Federal.**

**BIBLIOGRAFIA GENERAL**

**BIBLIOGRAFIA GENERAL:****"A"**

**AGUILAR Y MAYA, José.** "El Ministerio Público Federal en el nuevo régimen". México, Editorial Polis, 1942

**ALAMILLO CANILLAS, Fernando.** "El Ministerio Fiscal Español"(su organización y funcionamiento), Madrid, Colex, 1990.

**ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.** "Lo que debe ser el Ministerio Fiscal", en su obra-"Estudios de Derecho Procesal, Madrid, Gongora, 1934.

**ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.** Ministerio Público y Abogacía de Estado", en "Boletín de Derecho Comparado de México", Núm.40 enero-abril de 1961.

**ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.** Derecho Procesal Mexicano, 2ª.Edición, México, Porrúa, 1985, 2 Vols.

**ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.** Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972), México, UNAM, 1974, 2 Vols: reimpresión México, UNAM, 1992.

**AQUINO, Tomas de Santo.** "Suma contra los gentiles".

**ARISTOTELES.** Ética a Nicómaco T-1.

**ARISTOTELES.** Obras completas.-t-V"metafísica II, Ética Eudémica".

**ARNAIZ AMIGO, Aurora.** "Instituciones Constitucionales Mexicanas".

**ARNOLD Linda.** "La audiencia durante la fase gaditana 1812-1815 y 1820-1821, en memoria del H.Congreso de Historia del Derecho Mexicano.

**"B"**

**BENTEZ TREVIÑO, Humberto.** "Filosofía y Práxis de la Procuración de Justicia, Ed.Porrúa 1993.

**BODENHEIMER, Edgar.** Teoría del Derecho.

**BREWER CARIAS, Alan R.**"Instituciones Políticas y Constitucionales, Caracas, Universidad Católica del Tachira -Editorial Jurídica Venezolana, 1985, 2 Vols.

**BRISEÑO SIERRA, Humberto.** "El artículo 16 de la Constitución Mexicana", UNAM, 1967.

**BURGOA ORIHUELA, Ignacio.** "El Juicio de Amparo", 11ª.Edición, México, Porrúa, 1977.

## "C"

**CABRERA LUIS Y PORTES GIL, Emilio**, "Misión Constitucional del Procurador General de la República", prólogo de Alfonso Noriega Cantú, en la "Semblanza del Procurador Emilio Portes Gil", México, Procuraduría General de la República, 1993.

**CALAMANDREI, Piero**, "Elogio del Giudici scritto da un avvocato".

**CAMARA DE DIPUTADOS**, Debate Parlamentario. El Ministerio Público, como parte del Poder Judicial, México 1977.

**CARNELUTTI, Francesco**, "Instituciones del Proceso Civil", Trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Ediar, 1959, 3 Volúmenes.

**CARNELUTTI, Francesco**, "Tener el Fiscal en su Puesto", Revista de Diritto Processuale T-I, 1953.

**CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel**, "El Monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México", México, UNAM, 1992.

**CASTILLO VELASCO, José María del**, "Apuntamientos para el estudio del Derecho constitucional mexicano", 3ª Ed., México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873

**CASTRO Juventino V.**, "El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones", 7ª. Ed. México, 1990.

**CASTRO, Juventino V.**, "La Procuración de la Justicia Federal", México, Porrúa 1993.

**COLIN SANCHEZ, Guillermo**, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", 9ª Ed. México 1983.

**COLT GILMAIN, Li Daniel**, "The New International Encyclopedia", Vol. IX, p.347. Cfr. Vallado Berrón Fausto E. Teoría General del Derecho.

**CREHUET, Diego María**, "El Fiscal del Tribunal Supremo; Circular s/n., Marzo 1937.

**CORPUS CIVILIS ROMANI**, Vol.I, p.9, Pina Rafael de, Diccionario de Derecho.

## "D"

**DAVID, René**, "Le droit Anglais", 3ª. Ed. París, PUF, 1975.

**DEL VECCHIO, Jorge del**, "La Justicia".

**DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE**, 1916-1917, T.1.

**DIAZ DE LEON, Alejandro**, "Bases Constitucionales del Ministerio Público" Tomo I.

**DROMUNDO, Baltazar**, "José María Morelos".

## "E"

EISENHARDT, Deutsche Rechtsgeschichte. EVOLUCION LEGISLATIVA DEL PROCEDIMIENTO PENAL EN LOS TERRITORIOS QUE CONSTITUYEN LA ACTUAL REPUBLICA FEDERAL ALEMANA. 1984.- ROXIN Strafverföhrensrecht, 20 Auflage, 1987, así como del mismo autor, Einführung Zur StPO, 1991.

EXCEPCION POR LOS CAMBIOS ACAECIDOS EN EL TERCER REICH, bajo la influencia de la Weltanschauung Nacional Socialista, como institución de los llamados Sondergerichte. (Tribunales especiales), para eliminar a adversarios políticos, con desaparición instrumental del principio de legalidad.

## "F"

FAIREN GUILLÉN, Victor. "La reorganización del Ministerio Fiscal Español", en su obra "Temas del Ordenamiento Procesal", Madrid, Tecnos, 1969, 3 Vols.

FAIREN GUILLÉN, Victor. "Teoría general del derecho procesal". México, UNAM, 1992.

FAIREN GUILLEN, Victor, Las Leyes orgánicas del Ministerio Fiscal", Madrid 1980.

FENECH, Miguel. "El Proceso Penal" 3ª. Ed., Madrid 1968.

FERNANDEZ MARTIN GRANIZO, Mariano. "El Ministerio Fiscal en España", (Notas para una futura construcción de dicha figura y estudio de posición en el Derecho Procesal Español), Madrid, Sobretiro de documentación Jurídica, Madrid, 1977.

FIX ZAMUDIO Héctor, "La Función Constitucional del Ministerio Público", en la obra, "Temas y problemas de la administración de justicia en México, 2ª Ed. México, UNAM, M.A. Porrúa, 1985.

FIX ZAMUDIO, Héctor. El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial", en la obra "El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas reflexiones), México 1988.

FIX ZAMUDIO, Héctor. "Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano", en su libro "Justicia Constitucional, Ombudsman y derechos humanos, México CNDH, 1993.

FRANCO VILLA, José. "Colección Dinámica del Derecho Mexicano", Tomo 13, Ed. PGR, México, 1976.

## "G"

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "La acción en el proceso penal", en Revista de la Facultad de Derecho de México, Núm. 37-40, enero-diciembre de 1960.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Los derechos humanos y el derecho penal, 2ª. Ed., México, M.A. Porrúa, 1988.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Cursos de Derecho Procesal Penal", 5ª. Ed. México, Porrúa 1989

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Desarrollos recientes del procedimiento penal mexicano". En XIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, UNAM, 1993-A.



**GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.** "Proceso penal y derechos humanos", 2ª Ed. México, Porrúa, 1988.

**Cfr. GARCÍA Y ALVAREZ, Juan Pablo.** Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano.

**GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José.** "Principios de derecho procesal mexicano, 8/a. Ed. México, Porrúa, 1986

**GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús.** "Derecho procesal administrativo mexicano", México, Porrúa, 1988

**GOYET, Francisque.** Le Ministère public en matière civile et matière repressive at l'ación publique, 3ª Ed. actualizada por Marcel Rosselet y Maurice Patin, Paris, 1953.

**GRANADOS CALERO, Francisco.** "El Ministerio Fiscal (del presente al futuro). Madrid, Tecnos, 1989.

#### "H"

**HERNAO HIDRÓN, Javier.** "Panorama del Derecho Constitucional Colombiano", Santa Fé de Bogotá, Temis, 1992.

**HUERTA GRADOS, Sócrates.** "Ley de la Procuraduría General de la República", Estudio crítico, 2ª, Ed. México, Procuraduría General de la República., 1976.

**HURTADO POZO, José.** "El Ministerio Público", Lima, 1981.

#### "I"

**IGLESIAS, Juan.** Derecho Romano.

**IHERING, Rudolf.** "El fin del derecho", T-II.

#### "K"

**KELSEN, Hans.** "¿Que es la Justicia?.

**KREY, Pfohler.** "Zur weinsungsgebundenheit der staatsanwalt, N.St.Z., 1985.

#### "L"

**LA ROCHE, Humberto.** "Instituciones Constitucionales del Estado Venezolano", 9ª, Ed. Maracaibo, 1984.

**LEGAZ Y LACAMBRA, Luis.** "Filosofía del Derecho".

**LINARES QUINTANA, Segundo V.**,"Derecho Constitucional de las nuevas provincias, Buenos Aires, Depalarna, 1962.

**LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José.** "Génesis y Teoría General del Estado"Moderno.

"M"

**MACHORRO NARVAEZ, Paulino.** "El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución, México, Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, 1941, reimpresión por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

**MARCHENA GOMEZ, Manuel.** "El Ministerio Fiscal; su pasado y su futuro, Madrid, Marcial Pons, 1992.

**MARTINEZ CERDA, Nicolas.** "Funciones del Ministerio Público Federal", México, Instituto de Investigaciones Jurídicas Ricardo Couto, 1993.

**MASA, Carlo.**"Aspetti ella riforma nel processo penale", in Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, julio-septiembre de 1993.

**MATOS ESCOBEDO, Rafael.** "El Juicio de Amparo contra la debida inercia del Ministerio Público", en Criminología, México, año XXIII, Núm.5 mayo de 1957 pp.288 y ss.,reimpreso por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

**MAYERS, Lewis.** "El sistema legal norteamericano, trad. de Atanasio Sánchez y José Orriés, 2ª.Ed.,Buenos Aires 1969.

**MAYWALD,** appunti sul ruolo del pubblico Ministero nell'esperienza processuale tedesca en il giusto processo, 1992.

**MEDRANO VILLARREAL, Alberto.** "La necesidad social y jurídica del juicio de amparo contra la debida inercia del Ministerio Público", en XIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, UNAM, 1993.

**MONTERO AROCA, Juan.** "La garantía Procesal Penal y el principio acusatorio", Seminario Justicia y Sociedad, México, 1993.

**MORENILLA RODRIGUEZ, José María.** "El Ministerio Fiscal en el Sistema de Justicia Penal Español, Madrid, 1981

**MUNDAY, R.J.C.**"Derecho Procesal Penal", en el libro editado por J.A.Jolowics, "Derecho Inglés, Trad. de Allan R.Brewer Carías y Luis Castro Leiva, Caracas, Editorial Jurídica Veracruzana.

"N"

**NEALON, Rita, W.**,"The Opinion fuction of the Federal Attorney General, en New York University Law Review, octubre de 1950.

**NIETZCHE, Federico,** Obras completas-T.V.-"El ocaso de los idolos".

## "O"

OLEA Y LEYVA, Teófilo, "El Artículo 21 constitucional", ensayo sobre la intransmutabilidad de las esencias procesales", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Núms.23-24, México, julio-diciembre de 1944, pp.273-316, reproducido en la obra del ministro Teófilo Olea y Leyva . México, Suprema Corte de Justicia, 1993.-A.

OLEA Y LEYVA, Teófilo, "El resarcimiento del daño a las víctimas del delito", en el libro "Resarcimiento del daño a las víctimas del delito", en colaboración con José M.Ortiz Tirado, México, Editorial Jus, . 1945, reproducido en la obra del ministro Olea y Leyva Teófilo, México, Suprema Corte de Justicia, 1993-B.

OLEA Y LEYVA, Teófilo, "Poderes del Ministerio Público en el proceso penal", en Revista de la Facultad de Derecho, de México, Núm.1-2,enero-julio de 1951,pp.403-408, reproducido en la obra El ministro Teófilo Olea y Leyva, México, Suprema Corte de Justicia, 1993-C.

OVALLE FAVELA, José, "Teoría General del Proceso", México, Harla, 1991.

## "P"

PALLARES, Jacinto, "El Poder Judicial",México, Imprenta del Comercio, de Nabor Chavez, 1874, reimpresión, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992.

PINA, Rafael de, "La Acción Penal", en el libro "Derecho penal contemporaneo", México, 1965.

PIÑA Y PALACIOS , Javier, "Origen del Ministerio Público en México", Revista Mexicana de Justicia, México, enero-marzo de 1984.

PLATON, "Las leyes Epinomis, El Político".

PRADEL, Jean, "Procédure Penale", París, Editions Cujas, 1990.

PRIETO CASTRO, Leonardo, "Construcción Dogmática del Ministerio Fiscal en el Orden Civil",Discurso en su ingreso a la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 1953.

## "R"

RASSAT, Michel Laure, "Le ministère public entre son passé et son avenir", París, 1967

RASSAT, Michel Laure, "Procédure Penale", París, PUF, 1990.

REVISTA MEXICANA DE JURISPRUDENCIA "La misión constitucional del Procurador General de la República", Núm.Espl.1 de la P.G.R.

ROMAN LUGO,Fernando, "El Ministerio Público en México", Núm.79.

ROXIN, Strafverfahrensrecht.

RUIZ, Eduardo, "Derecho Constitucional Mexicano", 2ª,Ed,México 1904.

## "S"

SACHICA, Luis Carlos, "Nuevo Constitucionalismo Colombiano", 10ª.Ed.,Santa Fé de Bogota, Temis, 1992.

SAGUES,Nestor Pedro, "Poder Judicial, bases para una reforma", en la Reforma de las Constituciones provinciales, 2ª.Ed. Buenos Aires. Senado de la Nación, 1985

SAUCEDO LOPEZ, Antonio, "Semblanza histórica de los Tribunales en México",año s/f.

SILVA SILVA, Alberto, Derecho Procesal Penal", México, Harla, 1990.

SPAGNA MUSO, Enrico, "Problemi Costituzionali del publico ministero", en Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale. Milano, abril-junio de 1963.

## "T"

TRENDS, Manuel B. y MELGAREJO VIVANCO, José Luis, "Historia de Veracruz", T-VII, Edit.Reimpresión por Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Veracruz.

## "V"

VALADES, Diego, "Constitución y Política", 1992.

VAN RUMBEEK, Renaud, "Le juge d'instruction, París, PUF, 1988.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, "Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano", México, UNAM, 1991.

## "Z"

ZAMORA PIERCE, Jesús, "Garantías y Proceso Penal", 6ª.Ed.,México, 1993.

### CONSULTA DE BIBLIOGRAFIA EN OTRAS LEGISLACIONES:

CAMARA DE DIPUTADOS, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Articulado, 3ª.Edición, México, M.A Pomúa , 1985, XII Volúmenes.

CONSTITUCION ITALIANA DE 1948, El Art.107, Ult.párrafo.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., Ed.1996.

CONSTITUCION VENEZOLANA DE 1961, Título VI,Cap.IV. "Del Ministerio Público", artículos 200-203 y 218-222

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Arts.13, y 18, fraccs.V,VII y VIII, Del Reglamento de 1993, Art.3º.Fracc.VI y el Art.10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1983, así como los Arts.6 Fraccs. I,II y III, 7º,fracc.IX y 15 fracc.II inciso a) del Reglamento de 1985, seguido por las Entidades Federativas

**ANEXOS 1, 2, 3, y 4.**

**LIC.J.CIRO MARTINEZ LOPEZ.**

**Noviembre de 1996**

CUADRO 3

CONSTITUCION DE 4 DE OCTUBRE DE 1824  
 Condiciones: (observaciones y reformas hasta 1830)

A)  
 Dogmática  
 (referencias  
 aisladas)

1. Religión (art. 3°): Unicidad y exclusividad de la religión católica.
2. Soberanía (externa): Libertad e independencia de la nación mexicana frente a las demás.
3. República representativa, popular; base del sufragio: Población → elegida a través de los legisl. de los Estados.
4. Derechos fundamentales:
  - a) seguridad (expresa) garantías de inviolabilidad, legalidad y contra aprehensiones ilegales.
  - b) libertad mediata e indirecta: imprenta, educación y trabajo.
  - c) propiedad → como restricción a las facultades del presidente. (aprob. del Senado e indemnita. → a juicio de hombres buenos.

CUADRO 3

Segunda parte

CONSTITUCION DE 4 DE OCTUBRE DE 1824  
 Condiciones: (observaciones y reformas hasta 1830)

B) Orgánica

Federalismo

- 1) Estados: gobiernos propio/obligaciones y restricciones.
- 2) Regia: soberanía de las entidades federativas; se entienden reservadas a éstas, las facultades no expresamente conferidas a la federación (Const. Norteam.)
- 3) Particip. de las caudales en el goberno. federal → Senado.
- 4) Reformas y adiciones Const. → interv. legislat. locales. (observaciones)

19 Estados y 4 Territorios

Legislativo  
 Consejo de gobierno  
 Control de la  
 Constitucionalidad

- Diputados  
 ↓  
 Congreso General  
 ↑  
 Senadores
- a) represent. directos del pueblo.
  - b) nombram: 1/por c/\$0,000 almas.
  - a) represent. directos de las entidades federativas.
  - b) represent. indirectos del pueblo.
  - c) nombram: 2/por c/Estado.

1. Chiapas
2. Chihuahua
3. Coahuila y Tejas
4. Durango
5. Guanajuato
6. México
7. Michoacán
8. Nuevo León
9. Oaxaca
10. Puebla de los Ang.
11. Querétaro
12. San Luis Potosí
13. Sonora y Sinaloa
14. Tabasco
15. Tamaulipas
16. Veracruz
17. Yalisco
18. Yucatán
19. Zacatecas

Ejecutivo

- A) Titular: Presidente  
 ‡ Rivalidad: los 2 primeros en votación.  
 Vicepresidente  
 For impedibilidad física del Presidente.  
 B) Duración: cuatro años (no reelec. inmediata).  
 C) Despacho → Secretarías (firmar los reglamentos, decretos y órdenes).

Judicial

- a) Corte Suprema de Justicia:
  - a) integr: 11 ministros y un fiscal
  - b) compet: diferencia entre Estados y Supremo gobierno y de las causas de los altos funcionarios de la Fed.
- b) Tribunales de Circuito nombram. Ejecutivo a propuesta de la Corte.
- c) Jueces de Distrito.

- A. Alta California
- B. Baja California
- C. Colima
- D. Santa Fe de Nuevo Méx.

Tlaxcala: presidente de legisl. definitiva.  
 D. F.: 18/sep/1824

CUADRO 4

Plan para

Opinión para

CUADRO 4

SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1856

PRIMERA: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.

- 1) Mexicanos
  - (a) nacidos en el territorio.
  - (b) nacidos en el extranjero de padre mexicano → avión.
- 2) Derechos (ciudadano)
  - (a) no poder ser aprehendido sino mediante formalidades...
  - (b) no poder ser privado de la propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella.
  - (c) no poderse cazar sus casas y sus papeles.
  - (d) igualdad y audiencia.
  - (e) libertad de tránsito y de imprenta.
- 3) Obligaciones
  - (a) profesar la religión de su patria.
  - (b) cooperar a las gastos del Estado.
  - (c) defender la patria.
- 4) Ciudadanía — *plena* — *suplementaria* — *por ser extranjero domiciliado por no haber herido el exilio por su voto y no tener industria*
  - (a) residencia continuada de 2 años.
  - (b) se pierde por trasladarse a otro punto.
- 5) Vecindad

SEGUNDA: Organización de un Supremo Poder Conservador (Poder Conservador).

- 1) Declarar nulidad de leyes, decretos o actos.
  - 2) Declarar incapacidades físicas o morales.
  - 3) Declarar cuál es la voluntad de la Nación.
  - 4) Dar o negar su sanción a las reformas const.
- a) Mantener el equilibrio constitucional: *tratan: excofencia.*
- b) Inscripción → 5 individuos (reserv. 1/2 años) → registro, haber desempeñado altos cargos.
- c) Responsabilidad → no es responsable → sólo a Dios y a la opinión pública; "...y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones".
- d) Juramento → guardar el equilibrio const. con el poder y los medios que la Const. pone en vuestras manos → Dios es el premio u es la demanda.

SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1856

TERCERA: Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relativo a la formación de leyes

- a) Congreso General (en 2 períodos)
1. diputados → iniciación de leyes  
 base → población  
 / aprobado
  2. senadores → revisión → no podrá modificarse — desaprueba
- 24 Electos p/justos departamentos — Suprema Corte de Justicia  
 talis, a propuesta Gobierno (Junta de Ministros)  
 Cámara de Diputados.

CUARTA: Organización del Supremo Poder Ejecutivo

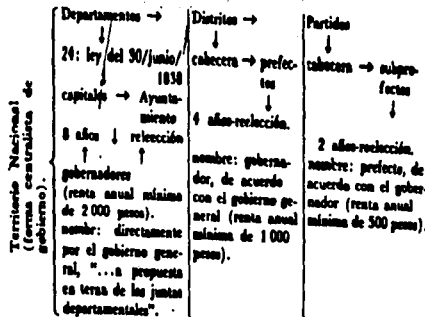
Se deposita en el Presidente de la República → ocho años  
 puede ser reelecto

Elec. → tern → Junta del Consejo de Ministros, Senado y Alta Corte de Justicia

QUINTA: Del Poder Judicial de la República Mexicana

- Depositarios
- Corte Suprema de Justicia → 11 ministros y un fiscal.
  - Tribunales Superiores de los Departamentos
  - Tribunales de Hacienda
  - Juizados de Primera Instancia.

SEXTA: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos



SEPTIMA: Variaciones de las Leyes Constitucionales.

**CUADRO 5**  
**BASES ORGANICAS DE 1946**

- 1) En uso de sus derechos... adopta la forma de república representativa popular.
- 2) Territorio: antiguo virreinato de N.E. Yucatán, antigua provincia de Ota. y Ota, Baja y Alta California, Chiapas. División: departamentos - ciudades - partidos-municipalidades.
- 3) La sede de todo el poder público reside esencialmente en la Nación.
- 4) Profesa religión católica con exclusión de cualquiera otra.

- a) Obligaciones: observar Constit. y Leyes y obedecer a las autoridades.
- b) Derechos: Prohiba esclavitud; libertad de pensamiento y de imprenta (límites: religión y vida privada); seguridad contra aprehensiones ilegales; garantías de legalidad y audiencia (trib. especiales: militares y ciudadanos); libertad de propiedad (utilidad pública - expropiación indemnizatoria); libertad de tránsito; des. de contrabando.
- c) Obligación mexicana - contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.
- d) Ciudadanía - requisitos: 18/años o 21/años, renta anual de \$200.00; saber leer y escribir (desde 1890).
- e) Suspensión derechos/ciudadano: - 1) por el estado de derecho declarado.
  - 2) por el de interdicción legal.
  - 3) por estar procesado criminalmente.
  - 4) por ser cívico consuetudinario, o cívico, o vago, o tener casa de juego prohibida.
  - 5) por no desempeñar cargos de elección popular - causa justificada.

De la Nación Me...  
De la República...  
De los Estados...  
De los Municipios...  
De los Partidos...  
De los Ciudades...  
De los Municipios...  
De los Partidos...  
De los Ciudades...

CUADRO 1  
ORDEN 1

**CUADRO 5**

Segundo parte

Legislativo	Diputados	1/70,000 h./a. (más de 15,000 h./a. por estado 4/8 años) Requisitos: 1) natural o nacido (8 años) del país, que lo oblig. 2) estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía 3) 30 años 4) renta de \$1,200.00	
	Presidente de la República por la que tiene a la cabeza de las leyes.	Se compondrá de 65 individuos 2/3 - miembros departamentales - 1/3 - dip., presid., S.C.J., distinguidos civiles, militares o eclesiásticos.	
Ejecutivo	Senadores	Requisitos: 1) mexicano 2) estar en ejercicio de los derechos del ciudadano 3) 35 años 4) renta mínima de \$2,000.00 CAR. NAT.: no puede iniciar leyes, orden. v. v. v.	5 agrónomos 5 médicos 5 propietarios o 5 comerciantes o 5 fabricantes \$2,000.00 renta \$40,000.00 propiedad raíz
		a) Dep. Presdente - 3 años b) Requisitos: min. en ejercicio ciudadanía; 60 años; pertenecer al estado n. n. n. c) Ministros: 6 ministros - 1) Hacienda, 2) Relaciones exteriores, Gobernación y Policía, 3) Justicia, 4) Agricultura, 5) Fomento, 6) Guerra y marina. d) Consejo de Gobierno - 17 vocales nombr. p/ presidente (no podrá ser diput. ni senad., y serán responsables).	los demás h/compañar al go - a/ hoya desempeñando cargo elección.
Judicial	A) Dep. S.C.J. (11 ministros), Trib. superiores y Juntas inferiores de los depus. B) Corte marcial: magis. perpetuos (generalis adm. y letrados).		
IV	Asamblea (iniciad. de ley) - vocales (Entre 7 y 11).		
V	Gobernadores: 1/cada departamento - nombr. presid. Rep. (duración - 3 años).		
Pod. Electoral	Sec. 300 h./junta primaria - elector/junta secundaria Electo secundario - colegio electoral - diputados al Congreso vocalles miembros departamentales		

BASES ORGANICAS DE 1946

III  
División de Poderes



CUADRO 6

Norma para

CUADRO 6

Norma para

CONSTITUCION DE 1837

CONSTITUCION DE 1837

II. Individualidad y Libertad	I. Igualdad	Art. 1º	Formación de la entidad legalidad de las personas.	
		Art. 12º	Seguridad de honor y conservación de él.	
		LIBERTADES DEL ESPÍRITU	a)	Libertad de pensamiento, o. sea, independencia de la idea—Art. 6º.
			b)	Libertad de imprenta—Art. 7º.
			c)	Libertad de conciencia y Libertad de culto—Art. 13º del proyecto de constitución; y artículos y reformas del 25 de septiembre de 1873.
			d)	Libertad de enseñanza—Art. 3º.
		LIBERTADES PERSONALES	a)	Libertad de trabajo—Art. 4º.
			b)	Libertad de tránsito—Art. 11º.
		LIBERTADES ECONÓMICAS	a)	Art. 3º—Trabajo: Plazo convencional y justa retribución.
			b)	Art. 20º—Comercio de mercancías y prohibiciones a título de protección a la industria.
LIBERTADES SOCIALES	a)	Libertad de asociación y de reunión—Art. 3º.		
	LIBERTADES QUE AMBOS RAN Y GARANTIZAN EL EJERCICIO DE LAS DEMAS			
		a)	Derecho de Petición—Art. 3º.	
		b)	Derecho de peticiones y peticiones—Art. 10º.	
		Art. 14º—Garantía de inviolabilidad y de sujeción a la ley.		
		Art. 16º—Garantía de igualdad—Competencia restringida—Mandato serio ineludible del domicilio privado entre otros plébeos.		
		Art. 17º, 18º, 19º—Garantía contra aprehensiones ilegales.		
		Art. 19º, 20º, 21º, 22º, 23º—Garantía del honor para su defensa (Garantía del nombre).		
		Art. 24º—Garantía de inviolabilidad del domicilio privado (por militares en tiempo de paz).		
		Art. 25º—Garantía contra la apropiación ilegítima de los derechos del hombre y de las personas individuales.		
		Art. 27º—Inviolabilidad de la propiedad; salvo expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización.		
		a) Hijos de padre varonales.		
		b) Herencia, sucesión.		
		c) Herencia, que tenga hijos varones o q/adoptivos vivos en la Rep. (si no el derecho)		
		d) Obligaciones—q/ deberes independientes.		
		q/ contribuir gastos públicos.		
		e) Previsión q/strabajos; en igualdad de circunstancias—mejores condiciones laborales.		
		q/ pagar leyes, tasas, contribuciones.		
		q/ contribuir gastos públicos—compulsivos/obligatorios.		
		1.—Art.—21 años — 10 q/cuando		
		q/ tener un modo honesto de vivir		
		a) voto — elección.		
		b) ser sueldo — cargo de elección popular		
		c) acciones — causas políticas.		
		d) tener los votos — de forma Republicana.		
		e) ejercer derecho de peticiones.		
		a) facultades públicas municipales/municipales—Trabajo.		
		b) ejército guardia nacional.		
		c) Voto — elecciones populares.		
		d) Discurrir cargo elección popular.		
		a) sueldo/paga — sueldo.		
		b) sueldo a otro país.		

III. Representación y Elecciones	IV. Elecciones Federales	a) Formulación	1.—Basil. anual y ordinaria de la cámara es:	a) Puntos Fed. Territ. Mex.—votos (votos extra). Imp.: (votos extra). Apuntes Cálculos Durango Guanajuato Guerrero Jalisco Méjico Michoacán Nuevo León y Coahuila Oaxaca Puebla Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas Baja Calif./Territ.
			2.—	
			3.—	
			4.—	
			5.—	
			6.—	
			7.—	
			8.—	
			9.—	
			10.—	
V. Elecciones de Poderes	b) Elección	c) Formulación	1.—Basil. anual y ordinaria de la cámara es:	a) Puntos Fed. Territ. Mex.—votos (votos extra). Imp.: (votos extra). Apuntes Cálculos Durango Guanajuato Guerrero Jalisco Méjico Michoacán Nuevo León y Coahuila Oaxaca Puebla Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas Baja Calif./Territ.
			2.—	
			3.—	
			4.—	
			5.—	
			6.—	
			7.—	
			8.—	
			9.—	
			10.—	
VI. Representación y Elecciones	a) Formulación	b) Elección	1.—Basil. anual y ordinaria de la cámara es:	a) Puntos Fed. Territ. Mex.—votos (votos extra). Imp.: (votos extra). Apuntes Cálculos Durango Guanajuato Guerrero Jalisco Méjico Michoacán Nuevo León y Coahuila Oaxaca Puebla Quintana Roo San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tlaxcala Veracruz Yucatán Zacatecas Baja Calif./Territ.
			2.—	
			3.—	
			4.—	
			5.—	
			6.—	
			7.—	
			8.—	
			9.—	
			10.—	