

177
2ef

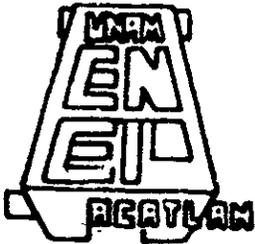


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ACATLAN"

CRITICA A LAS REFORMAS DE LA FUNCION PERSECUTORIA, CONSAGRADA EN EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

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



ACATLAN, EDO DE MEX.

25/165

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Por su sabiduría, iluminación y
Bendición a la vida.

A MI MADRE:

MARGARITA GALVAN LUNA:

Por su amor, aliento y desvelo en los momentos más necesarios.

A MI PADRE

SALVADOR LOPEZ ROMERO: †

Por sus virtudes y convicciones inculcadas para la superación de los suyos.

A MIS HERMANOS:

YOLANDA, BEATRIZ, CLARA, MARGARITA †, ARMANDO, Y BERENICE:

Por la amistad y cariño que nos asiste incondicionalmente.

A MI ESPOSA

LIC. MARIA CONCEPCION DAVILA MORALES:

Por la satisfacción de contar con su amor y comprensión en todo momento.

A MIS HIJOS

ISAAC SALVADOR Y XIMENA:

Por el amor y razón de ser.

A MIS SOBRINOS

HORACIO, MARIA FERNANDA Y GERARDO:

Por el cariño que se merecen.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO "ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN":

Por la oportunidad de formar parte de esa institución al permitirme una formación profesional adquiriendo los conocimientos a través de su profesorado que se caracteriza por su alto nivel de preparación.

A LOS SINODALES

LIC. JORGE HUITRON MARQUEZ

LIC. RENE ARCHUNDIA DIAZ

LIC. AARON HERNANDEZ LOPEZ

LIC. EDUARDO VILLARREAL MORO

LIC. MOISES MORENO RIVAS

Por sus conocimientos y excelente docencia, y no menos la disposición que hace posible la culminación al esfuerzo.

AL ASESOR

LIC. RENE ARCHUNDIA DIAZ

En especial por el apoyo y guía que permitió la realización del presente trabajo.

A LA LIC. MARIA DEL CARMEN SANCHEZ

REYES

Por su participación en su elaboración.

A LA ABOGADA ESPERANZA TORRES DIAZ:

Por su enseñanza, consejos y confianza.

AL LIC. ERNESTO CERVERA ARZATE:

Por sus sugerencias y apoyo incondicional brindado.

CRITICA A LAS REFORMAS DE LA FUNCION PERSECUTORIA, CONSAGRADA EN EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

INTRODUCCION

Pág.

CAPITULO I HISTORIA DE LA FUNCION PERSECUTORIA

A)	ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO	1
B)	HISTORIA DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO	7
C)	LA CONTEMPLACION DE ESTA INSTITUCION EN LA CONSTITUCION DE 1917	13
D)	INTERPRETACION DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL	21

CAPITULO II GENERALIDADES Y CARACTERISTICAS DEL MINISTERIO PUBLICO

A)	DE LA ACCION Y PRETENSION	27
B)	CARACTERISTICAS DE LA ACCION PENAL	32
C)	DE LA UNIDAD E INDIVISIBILIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO	45
D)	OTRAS CARACTERISTICAS DEL MINISTERIO PUBLICO	49

CAPITULO III DE LOS PRINCIPIOS DE LA FUNCION PERSECUTORIA

A)	IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACCION PENAL	62
B)	DEL PRINCIPIO DE INICIACION	65

C)	LA OFICIOCIDAD EN LA ACCION PERSECUTORIA	73
D)	EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD	77

CAPITULO IV DE LA FUNCION Y PODER MINISTERIAL

A)	DEL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	84
B)	DEL CONCURSO DE OTROS ORGANOS EN EL EJERCICIO Y CONTROL DE LA ACCION PENAL	96
C)	EL MINISTERIO PUBLICO EJECUTANDO LA FACULTAD DE POLICIA JUDICIAL DENTRO DE LA PARTE INTEGRAL DEL MINISTERIO PUBLICO	107
D)	ASPECTO CRITICO A LAS REFORMAS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL	111
	CONCLUSIONES	119
	BIBLIOGRAFIA	123

INTRODUCCION

A través del presente trabajo pretendo dar a conocer de manera sencilla la forma como se ha llevado la transformación en la administración de justicia con motivo de la persecución de los delitos, criticando las últimas reformas al Artículo 21° Constitucional relativas al cambio de la denominación de la policía Judicial por el de simple policía contemplada en el precepto del Ordenamiento citado, y en cuanto a las resoluciones del Ministerio Público en relación al no ejercicio y el desistimiento de la acción penal.

Para reflexionar y considerar el tema en cuestión, en principio me refiero a los antecedentes remotos de la Institución del Ministerio Público, partiendo de la Epoca Clásica en Atenas para continuar con Italia, Francia y otros países y desde luego México haciendo alusión a las Constituciones Políticas de 1814 y 1824 y a las Leyes de 1869 y 1903 así como a la Constitución Política de 1857 y la no menos significativa por supuesto la Constitución Política de los Estados Políticos Unidos Mexicanos de 1917 que Institucionaliza al Ministerio Público. Posteriormente aludo a las generalidades y características del Ministerio Público respecto a la acción penal, de su acción y la pretensión, así como de la unidad e indivisibilidad de dicha Institución . En ese orden continuando con los principios fundamentales de la función persecutoria monopolizadora y exclusiva de la Institución del Ministerio Público, criticando las últimas reformas y agregados al Artículo 21 Constitucional, sugiriendo conforme a esta investigación se contra reforme y se cumpla con el

espíritu del Constituyente de 1917 en la importante tarea de integrar la función jurisdiccional para que el Juez aplique certeramente la Ley al caso en concreto.

CAPITULO I

HISTORIA DE LA FUNCION PERSECUTORIA

A) ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

"La Institución del Ministerio Público ha sido una conquista del derecho Moderno. Se inició con el período de la acusación estatal que consagra el principio del monopolio de la acción penal por el Estado y en el que uno o varios órganos son los encargados de promoverla".¹

En la primera etapa de la evolución social, la función represiva se ejerció a través de la Venganza Privada en donde imperaba la Ley del Talión: ojo por ojo, diente por diente; el delito es una violación a la persona privada y la Justicia se hace por propia mano de la víctima o de sus allegados.

Después el poder social organizado, imparte la justicia a nombre de la Divinidad (período de la venganza divina); luego la justicia es impartida a nombre del Interés Público (período de la venganza pública).

"Existió en Grecia donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas. En el Derecho Atico, era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y de defensa, regía el principio de la acusación privada; después se encomendó el ejercicio de la acción a un ciudadano como representante de la colectividad".²

Sucedió a la acusación privada, la acusación popular, en dicho procedimiento, un

¹GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Derecho Procesal Penal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, pág.53

²Ibid., p.54.

tercero despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente, lleva al ofendido al proceso, perseguía al responsable y procuraba su castigo o el reconocimiento de su inocencia.

La acusación privada se fundó en la idea de la venganza, mientras que la acusación popular pretende encontrar su antecedente histórico en los Temosteti que tenían en el derecho Griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara a un representante que llevara la voz de la acusación.

En el derecho Romano surge la acción popular según la cual "quivis de populo" acusa de los delitos de que tiene conocimiento. En ésta época existían los "Delicta Privata" a los que correspondía un proceso penal privado en los que el juez tenía carácter de arbitro; y los "Delicta Pública", con un proceso penal público que comprendía la Cognitio, la Accusatio y un procedimiento extraordinario.

La acción popular fracasa; así Manduca hace notar: "... cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores que, acusando la ruina de íntegros ciudadanos, adquirirían honores y riquezas, cuando el romano se adormeció en unos indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua roma, representando la conciencia más alta del derecho..."³

"Los hombres más insignes de Roma tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos; más tarde se designaron magistrados, a quien se encomendó la tarea de perseguir a los criminales como los curiosi,

³MANDUCA, Francesco 1980, en CASTRO V. Juventino.- El Ministerio Público en México, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990, pág. 10

stationari, o irenarcas que propiamente desempeñaban servicios policíacos y en particular los praefectus urbis en la ciudad; los praecides o procónsules, los advocati fiscí y los procuradores Caesaris de la época imperial que al principio fueron administradores de los bienes del príncipe y después adquirieron importancia en los órdenes Administrativo y judicial al grado que tenían el Derecho de Juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el Fisco".⁴

El procedimiento de oficio, implantado en Roma,, se reconoce en el Derecho Feudal por los condes y Justicias Señoriles.

En la Edad Media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos o juristas como Bartolo, Gaudino y Aretino, los designan con los nombres de Sindici, Cónsules Locorum Villarum o simplemente Ministeriales, no tienen el carácter de promotores fiscales sino más bien de denunciantes.

"En Venecia existieron los procuradores de la comuna que ventilaban las causas en la que "quarantía criminale" y los conservatori di lege en la República de Florencia".⁵

En la Edad Moderna se inicia el proceso penal que se inspira en las ideas democráticas que sustituye el viejo concepto de derecho divino de los Reyes con la soberanía del pueblo. Su antecedente es el edicto del 8 de mayo de 1777 que suprimió el tormento, en este edicto se estableció la obligación para los jueces de motivar sus sentencias expresando los fundamentos jurídicos que hubiesen tenido para admitir las pruebas. Las Leyes expedidas por la Revolución Francesa de 9 de Octubre de 1789 y la de 29 de Septiembre de 1791, marcaron una nueva

⁴GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cit. pág. 54.

⁵Idem.

orientación al Procedimiento Penal, introduciendo innovaciones relativas a la concesión de garantías en favor de los acusados.

Los principios consagrados en la Declaración de Derechos del Hombre que precedieron a la Constitución del 3 de Septiembre de 1791, que se relacionan con el Procedimiento Penal establecían que la Ley, es la expresión de la voluntad general y que debe de ser la misma para todos, sea que proteja o castigue.

Asimismo existen grandes similitudes del Ministerio Público y los Promotores Fiscales; en las Ordenanzas de Felipe el Hermoso de 1301, de Carlos VIII de 1493 y de Luis XII de 1498, se menciona a Funcionarios encargados de promover la buena marcha de la Administración de Justicia. Se habla de los Fiscales en la Celebre Ordenanza de Luis XIV de 1670.

"La Promotoría Fiscal no existió, como Institución Autónoma, en el sistema de Enjuiciamiento Inquisitorio creado por el Derecho Canónico y mandado observar por el Papa Inocencio III, en el año de 1215, por Gregorio IX en 1233, e introducido a España en el año de 1481, y a las Américas en los Siglos XVI y XVII. Bajo este sistema en el que el Juez era árbitro de los destinos del inculpado y que tenía amplia libertad para buscar las pruebas y para utilizar cuantos medios tuviese a su alcance para formar su convicción, los Fiscales eran Funcionarios que formaban parte integrante de las jurisdicciones".⁶

El período de la Acusación Estatal tiene su origen en las transformaciones de orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la Revolución de 1793, las Leyes expedidas por la Asamblea Constituyente son el antecedente inmediato del Ministerio Público.

⁶FRANCO VILLA, José.- El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985, pág. 11.

En la Monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del Soberano que impartía la Justicia por Derecho Divino y era exclusivamente al Rey a quien correspondía el ejercicio de la Acción Penal. Como en la Epoca Feudal, el Monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos y nadie debía turbar la paz del Rey. sin hacerse acreedor a graves castigos.

La Institución nació en Francia con los Procureurs Du Roi de la Monarquía Francesa del Siglo XIV, instituidos "Por la Défense des Interêts du Prince el de l'Etat".

Los Procuradores del Rey se crearon para la defensa de los intereses del Príncipe, 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 en los asuntos en que se interesaba el Monarca o las personas que estaban bajo su protección y ambos obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del Soberano.

Durante la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del Poder Ejecutivo ante El Poder Judicial, porque en esa época es imposible hablar de División de Poderes.

"La Revolución Francesa hace cambios en la institución desmembrándola en Commissaires du Roi, encargados de promover la acción penal y de la Ejecución, y Accusateurs Publics, que sostenían la acusación en el juicio, sin embargo, en la tradición de la Monarquía se vuelve a la unidad de las dos Instituciones y en la Ley del 22 Brumario, año VIII, se establece el Procurador General que conserva en las Leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, y por la Ley de 20 de Abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como Institución Jerárquica,

dependiente del Poder Ejecutivo".⁷

Al principio el Ministerio Público Francés estaba dividido en dos secciones: Una por los negocios Civiles y otra para los negocios Penales, en el nuevo sistema se funcionaron las dos secciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público.

En la primera República, la Institución se mantuvo inconvencible y lo mismo sucede en el primer Imperio obteniendo su máxima definición en la Segunda República al reconocerse su Independencia con relación al Poder Ejecutivo.

El Ministerio Público Francés tiene a su cargo ejercitar la Acción Penal, perseguir en nombre del Estado, ante la Jurisdicción Penal a los responsables de un Delito, intervenir en el período de Ejecución de Sentencia y representar al los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes.

En los crímenes intervenían de manera preferente, sobre todo cuando estimaban que se afectan los intereses públicos; en los delitos y en las contravenciones solo actuaba de manera subsidiaria.

"Los llamados "Procesos Verbales "constituyen el Período "Preprocesal" sirven al Ministerio Público para instruirse sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, para las diligencias practicadas en éste período, tienen distinto valor probatorio pues en tanto que las diligencias practicadas por agentes inferiores de la Policía Judicial, sin el control y vigilancia del Ministerio Público son únicamente información de los hechos".⁸

⁷GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cit., pág. 56.

⁸FRANCO VILLA, José.- Op. Cit., pág. 16.

La Legislación Francesa estableció una incompatibilidad absoluta entre las funciones de acción y de requerimiento que constituyen el ejercicio de la Acción Penal y las Funciones de Policía Judicial que comprenden la Investigación Previa.

"En cuanto a la Institución en España, ahí existió la Promotoría Fiscal desde el siglo XV como una herencia del Derecho Canónico. Las Leyes de Recopilación, expedida por Felipe II en 1576, reglamentan las funciones de los Procuradores Fiscales que acusaban cuando no lo hacía un acusador privado. Por Decreto del 21 de Junio de 1926 el Ministerio Fiscal funciona bajo la dependencia del Ministerio de Justicia".⁹

"Es una Magistratura independiente de la Judicial y sus Funcionarios son amovibles. Se compone de un Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un Abogado General y otro asistente".¹⁰

B) HISTORIA DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

En México, entre los Aztecas, imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil hacia las costumbres y normas sociales.

El Derecho no era escrito sino más bien de carácter consuetudinario, ajustándose en todo al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo Azteca. "El Poder del Monarca se delegaba a funcionarios especiales, y en materia de Justicia se trataba de el Cihuacóatl. Este Funcionario auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los Tributos y Presidía el Tribunal de Apelación, era un especie de consejero del monarca a quien representaba en algunas actividades como la preservación del orden social y militar".¹¹

⁹GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cit., pág. 59.

¹⁰Idem.

¹¹FRANCO VILLA, José.- Op. Cit., pág. 44.

"Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoaní, que representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio; acusaba y perseguía a los delincuentes, aunque generalmente delegaba esta facultad en los Jueces, quienes auxiliados por alguaciles y otros funcionarios, se encargaba de aprender a los infractores. Por el carácter Jurisdiccional de estos funcionarios no es posible identificarlos con el Ministerio Público".¹²

En el México Colonial, España impuso su Legislación como consecuencia de la conquista. En la persecución del delito imperaba una absoluta anarquía, autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a personas sin más limitación que su capricho. Estas situaciones pretendieron remediarse a través de las Leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos estableciéndose la obligación de respetar las Normas Jurídicas de los Indios, de su Gobierno, Policía, Usos y costumbres siempre y cuando no contravinieren el Derecho Hispano.

"El Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y otras autoridades designadas por los Reyes de España, por los Virreyes o Corregidores tenían atribuciones para la persecución del delito; estos nombramientos siempre eran otorgados a personas que tenían influencias políticas sin darle ingerencia a los "indios". Hasta el 9 de Octubre de 1594, a través de una Cédula Real se ordenó hacer una selección para que los indios desempeñarán diversos puestos".¹³

El establecimiento del Ministerio Público tiene sus hondas raíces con la Institución de la Promotoría Fiscal que existió durante el Virreynato, la promotoría fue una creación del Derecho Canónico (Español). El juez disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el Fiscal sólo intervenía para formular su pliego de

¹²Idem.

¹³Ibid. pág. 45.

acusación.

"Según José Angel Cenicerros, tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano: La Procuraduría o promotoría de España; El Ministerio Público Francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos".¹⁴

"Nació México a la vida Independiente en el Tratado de Córdoba se declaró que las Leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, y mientras las Cortes Mexicanas formulaban la Constitución del Estado. "En la Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de 1814, se expresa que en el supremo Tribunal de Justicia habrá dos Fiscales letrados; uno para lo civil y otro para lo criminal. En la Constitución Federalista del 24 de Octubre de 1824 se mencionaba al Fiscal formando parte del al Suprema Corte de Justicia; asimismo, en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las Leyes Orgánicas de 1843" se seguían conservando la Procuraduría Fiscal, estas fueron conocidas como Leyes Espurias.¹⁵

"La Ley de 14 de Febrero de 1826 reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación y en los conflictos de Jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia; el Decreto de 20 de Mayo de 1826 habla del Ministerio Fiscal pero nada dice de los agentes; la Ley del 22 de Mayo 1834 menciona la existencia de un Promotor Fiscal en cada juzgado de Distrito, nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones".¹⁶

¹⁴CENICEROS, José Angel.- La Trayectoria del Derecho Penal. Conferencia dictada en la Escuela Libre de Derecho. 1942, GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cit., pág. 66.

¹⁵FRANCO VILLA, José.- Op. Cit., pág. 47.

¹⁶MANUNCA, Francesco 1980, en CASTRO V., Juventino.- Op. Cit. 7.

La primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en México Independiente, se introduce en nuestro país en la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia conocida como Ley Lares dictada el 6 de Diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa Ana.

El 23 de noviembre de 1855, Juan Álvarez da una Ley aprobada posteriormente por Ignacio Comonfort, que federalizó la función del Promotor Fiscal y en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedida por el mismo Presidente, se estableció que todas las causas criminales debían ser Públicas con excepción de las casos que contravinieran la moral.

La Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, promulgada por el Presidente Juárez en 1869, calificaba al Promotor Fiscal de Representante del Ministerio Público y se le facultaba para actuar como parte acusadora independientemente de que lo deseará o no la parte ofendida; estos tres Promotores Fiscales carecían de Dirección y de unidad, ya que eran independientes entre si y estaban desvinculados de la parte civil.

En el proyecto de la Constitución enviado a la Asamblea Constituyente se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, disponiendo que:

"a todo procedimiento de orden criminal, debe preceder Querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad".

"Los constituyentes de 1857 conocían la Institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés pero no quisieron establecer en México por respeto a la Tradición Democrática. De la historia del Congreso Constituyente escrita por Don Francisco Zarco, de las ideas más importantes que se expresaron en la discusión, el Diputado Villalobos manifestó su inconformidad con que se le quitase

al ciudadano el derecho de acusar y se le sustituye por un acusador Público y de que llegarse a establecer en México el Ministerio Público se privaría a los ciudadanos de ese derecho, el Diputado Díaz González no compartió las ideas de Villalobos, aduciendo que debe evitarse que el juez sea al mismo tiempo juez y parte; que independizado el Ministerio Público de los jueces habrá más seguridad de que sea imparcial la administración de Justicia".¹⁷

La opinión general fue contraria al establecimiento del Ministerio Público; la idea de que el ciudadano es el que debe acusar estaba muy arraigada en el pueblo pero despertó inquietudes entre los constituyentes.

El Diputado potosino Don Ponciano Arriaga, propuso que el artículo quedase redactado de la siguiente forma:

"En todo procedimiento del orden criminal debe intervenir Querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Publico, que sostenga los derechos de la sociedad".

Esta proposición fue rechazada.¹⁸

Se promulga el primer Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el 15 de septiembre de 1880 expedido por el Presidente Porfirio Díaz, y se menciona al Ministerio Público en sus artículos 276 y 654 fracción I 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 esta", en tanto que "la policía Judicial tiene por objeto la investigación de los delitos; la reunión de pruebas

¹⁷GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cit. pág. 67.

¹⁸Ibid. pág. 68.

y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores".¹⁹

En el artículo 12 de la Ley antes referida se incluye al Ministerio Público dentro de la policía judicial, quedando impedido de practicar las primeras diligencias de averiguación Previa, en la investigación de los delitos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 del ordenamiento penal citado con antelación. En la Ley en cuestión se facultaba como funcionario de la Policía Judicial a los inspectores de cuartel, comisarios, Inspector General de Policía, prefectos, políticos, jueces auxiliares o de campo, jueces de paz entre otros, y se les hacía depender del Ministerio Público. Sin embargo, los avances logrados por esta Ley en lo que respecta al Ministerio Público, se estableció a la Institución como auxiliar en la Administración de Justicia, y los jueces menores de paz y del ramo penal al estar facultados como Policía Judicial quedaron constituidos como juez y parte.

El segundo Código de Procedimientos Penales, del 22 del mayo de 1894, expedido por el Presidente Díaz, "mejora la Institución del Ministerio Público ampliando su intervención en el proceso, lo establece con las características y finalidades del Ministerio Público Francés: como miembro de la Policía Judicial y como auxiliar en la Administración de la Justicia".²⁰

Es de mencionar, que el 30 de junio de 1891 se publicó un reglamento del Ministerio Público, pero en el año de 1903 el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público en la cual la Institución adquirió las características de unidad y dirección al ser presidida por un Procurador de Justicia, y se convirtió en una alta magistratura encargada de velar por los intereses sociales. Se le concede autonomía propia al independizarse de las Jurisdicciones, dejando de ser un simple auxiliar de la Administración de Justicia y se le hizo depender del Poder Ejecutivo,

¹⁹Ibid., pág. 69.

²⁰CASTRO V., Juventino.- Op. Cit., pág. 8.

figurando como parte en los procesos penales.

"La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su reglamentación del 16 de diciembre de 1908 establece 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 competencia de los Tribunales Federales y de defender los intereses de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo".²¹ Con estas características funcionó hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917.

C) LA CONTEMPLACION DE ESTA INSTITUCION EN LA CONSTITUCION DE 1917

En el fuero Federal, se conservó al Ministerio Público en su Ley Orgánica y su Reglamento del 16 de diciembre de 1908, como una Institución Auxiliar de Administración de Justicia. Con éstas características funcionó hasta la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, cuando dicho Organismo se Federaliza y adquiere características propias producto de las necesidades y experiencias nacionales, diferenciándose de la Institución Francesa que le dio origen.

Una vez, terminada la Revolución en la Ciudad de Querétaro se reúne el Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1917. Se discutió ampliamente los artículos 21 y 102 Constitucionales que se refieren al Ministerio Público. En el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe, Venustiano Carranza, se explica cómo la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada

²¹GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cit., pág. 72.

"Confesión con Cargos", estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios en su afán de notarse ejercían verdaderas arbitrariedades y en cambio el Ministerio Público era una figura que no ejercía la función para la que fue creado , y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al Juez la facultad de Policía Judicial y de acusador que hacía para arrancar la confesión de los reos.

"La Comisión que presentó el dictamen sobre el Artículo 21 del Proyecto, estaba formada por los Señores Diputados Francisco J. Mujica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga".

Puesto a discusión el artículo 21 como lo proponía la Comisión Dictaminadora, surgieron polémicas entre varios Diputados, en la que destaca la opinión de José N. Macías que llamó la atención sobre todo por la forma y como estaba redactado el artículo, ya que traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza, en virtud de que dejaba la persecución de los delitos en manos de la autoridad administrativa y únicamente la vigilancia del Ministerio Público, obligó al retiro del artículo por la propia Comisión para modificarlo.

"En una nueva sesión se presentó un proyecto reformado por la Comisión, además del voto particular que expresaba las ideas del Diputado Enrique Colunga, pronto se comprendieron las excelencias de la redacción propuesta por el Diputado Colunga, acabando la Asamblea por aceptarla, siendo esta la que actualmente conserva el citado artículo Constitucional".²²

De tal manera dicho artículo quedo redactado en los siguientes términos:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La

²²CASTRO V., Juventino.- Op. Cit., pág. 61.

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

El artículo 102 establece las bases sobre las que debe actuar el Ministerio Público Federal y fue aprobado sin mayores discusiones por parte de los constituyentes de 1916-1917, quedando como sigue:

“La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente...”.

“Resulta de gran trascendencia en el Procedimiento Penal Mexicano la forma que proviene de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República del 5 de febrero de 1917, que al reconocer el monopolio de la acción Penal por el Estado, encomienda su ejercicio a un sólo órgano: el Ministerio Público. La Ley fundamental de la República en vigor, privó a los jueces de la facultad que hasta entonces había tenido de incoar de oficio los procesos; se apartó radicalmente de la legislación Francesa y de las funciones de Policía Judicial que antes tenían asignadas; organizo al Ministerio Público como una magistratura independiente con funciones propias y sin privarlo de su función de acción y requerimiento lo erigió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigatorias encomendadas a la Policía Judicial, que hasta entonces habían sido desempeñadas por los jefes políticos, los presidentes municipales, los comandantes de la policía y hasta por los militares”.²³

Si la intervención del constituyente fue que los jueces sólo conservasen sus

²³FRANCO VILLA, José.- Op. Cit., pág. 56.

funciones decisorias, esto no fue posible realizarlo desde el principio, ni siquiera en la capital de la República donde los jueces de paz continuaron desempeñando funciones de Policía Judicial.

En el año de 1919 se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público, Federal y del Distrito y Territorios Federales, primeras que se ajustan a las disposiciones de la Constitución de 1917, que estableció un giro destacado en la Institución. Estas fueron la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1919, y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, publicada el 13 de septiembre de 1919. Si bien dichas Leyes establecen al Ministerio Público como único depositario de la Acción Penal en la práctica siguió imperando el antiguo sistema con el cual quiso terminar la Constitución de 1917.

Con la Ley Orgánica del Ministerio Público publicada el 7 de octubre de 1929, se da mayor importancia a la Institución y se crea el Departamento de Investigaciones, con agentes adscritos a las delegaciones, los cuales sustituyen a los antiguos comisarios.

Al frente de la Institución se establece como jefe al Procurador de Justicia del Distrito. En lo Federal esto se ratifica en la Ley Orgánica o sea reglamentaria del artículo 102 Constitucional publicada el 31 de agosto de 1934, quedando a la cabeza de la Institución el Procurador General de la República.

En materia local, se crea la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1954; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1971 que entró en vigor en 1972 y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1977.

Y en materia Federal la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 Constitucional publica el 13 de enero de 1942, y otra publicada el 26 de noviembre de 1955 y la Ley de la Procuraduría General de la República del 30 de diciembre de 1974.

El Ministerio Público Militar se encuentra establecido en el Código de Justicia Militar, que derogó la Ley Orgánica del Ministerio Público Militar.

Aunque la Constitución de 1917 no habla de este Ministerio Público Militar "se infiere su necesidad del artículo 13 que instituye el fuero de guerra, y del 21 que crea la Institución del Ministerio Público en general". Al frente de este Ministerio Militar está el Procurador General de Justicia Militar que en los términos del artículo 39 del Código, es su jefe y se le precisa como consultor jurídico de la Secretaría de Guerra y Marina, sin embargo el Código de Justicia Militar sigue rigiendo igualmente en materia penal, pues aún no se separan las Jurisdicciones.

El artículo 36 del Código de Justicia Militar dispone que el Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la Acción Penal, y no podrá desistir de ella, sino cuando lo estime procedente el Secretario, orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo previamente al Procurador General de Justicia Militar.

"Como consecuencia de la Reforma Constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la Institución del Ministerio Público quedó sustancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:

- a) El monopolio de la Acción Penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público;

- b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público;
- c) Como titular de la Acción Penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público;
- d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público;
- e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias nomás, y
- f) Los particulares no pueden acudir directamente ante los jueces como denunciante o Querellante. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste dejando satisfechos los requisitos legales promueva la acción penal correspondiente".²⁴

En materia Federal el Ministerio Público es el consejero jurídico del Ejecutivo y el Promotor de la Acción Penal que debe hacer valer ante los Tribunales y el Jefe de la Policía Judicial en la investigación de delitos; interviene en las cuestiones en que

²⁴ibid. pág. 62.

se interesa el Estado y en los casos de Menores Incapacitados.

En el período de Averiguación Previa, ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de pruebas que han de servirle para el ejercicio de la Acción Penal; y desde el momento en que promueve la Acción Penal ante los Tribunales deja de ser autoridad y se convierte en parte. Interviene en la Ejecución de Sentencias como órgano de consulta.

El Ministerio Público es un organismo independiente y sus funciones están sujetas a una sola unidad de mando y de control.

El Procurador de Justicia debe intervenir en el Procedimiento Penal desde las primeras diligencias, solicitar las ordenes de aprehensión contra los que presuntos responsables, así como buscar y presentar las pruebas que presuman su responsabilidad, y pedir la aplicación de las penas y cuidar los procesos penales.

Para ajustar el funcionamiento de la Institución a los preceptos Constitucionales, se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público en materia Federal y Común en 1919 que consagran todas las ideas anteriores y faculta a los agentes del Ministerio Público para desistir de la Acción Penal intentada, previo acuerdo expreso del Procurador, que antes escuchará el parecer de sus agentes auxiliares.

"El artículo 16 de esta Ley Orgánica del Ministerio Público en materia común, dispone que cuando un agente del Ministerio Público, no presentare acusación por los hechos que un particular le hubiere denunciado como delito, el interesado, podrá ocurrir al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares, decidirá en definitiva si debe o no ejercitar la Acción Penal, y que contra su negativa, no procede otro recurso que el extraordinario y el de responsabilidad".²⁵

²⁵ Ibid. pág. 64.

"El Ministerio Público en la Ley de 1919, se organiza de la manera siguiente: Un Procurador como Jefe nato del Ministerio Público; 6 agente auxiliares del Procurador y los agentes adscritos a los Juzgados Civiles y Penales del Partido Judicial de México y de los demás partidos judiciales en el Distrito Federal y en los Territorios.

A la Policía Judicial se le menciona de un modo muy limitativo haciéndola depender del Ministerio Público.

Correspondió entonces al Procurador General de Justicia del Distrito, Licenciado José Aguilar y Maya, la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público, del 2 de agosto de 1929, que constituye el primer intento formal para adoptar el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, a los dictados de la Carta Magna Fundamental de la República".²⁶

Javier Piña y Paiaacios, haciendo un resumen de cómo se ha establecido en México el Ministerio Público, afirma que en el hay tres elementos: El Francés, El Español y El Nacional.

"Del ordenamiento Francés tomo como característica principal el de la Unidad e indivisibilidad, pues cuando actúa el Ministerio Público lo hace a nombre y representación de toda la institución. La influencia Española se encuentra en el procedimiento, cuando el Ministerio Público formula conclusiones, las que siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento del Fisco en la Inquisición.

En cuanto a la influencia exclusivamente Nacional está en la preparación del ejercicio de la Acción Penal, ya que en México, a diferencia de lo que sucede en Francia, el medio Preparatorio del ejercicio de la Acción Penal esta reservado exclusivamente

²⁶Idem..

al Ministerio Público, que es el Jefe de la Policía Judicial".²⁷

Por nuestra parte añadiremos que es también Nacional el desarrollo del Ministerio Público Federal más que como un persecutor de los delitos, como factor determinante en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, muy especialmente en nuestro proceso de amparo, instituido para anular los abusos de las autoridades que integran el poder público.

De esta forma quedan consagrados en los artículos 21 y 102 Constitucionales, los principios rectores de la Institución del Ministerio Público, el cual conforme a los mismos deja de ser miembro de la Policía Judicial, al igual que los otros funcionarios a que se refiere el Código de Procedimientos Penales de 1880, y se convierte en Ministerio Público en el único órgano del Estado encargado de la persecución de los delitos, monopolizando el ejercicio de la acción penal, el cual se federaliza como consecuencia de su reglamentación dentro de la Constitución Política de la República.

D) INTERPRETACION DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

En la exposición de motivos del Proyecto de la Nueva Constitución Federal que el primer Jefe del Ejército Constitucionalista Federal presento al Congreso Constituyente, expresó para fundar su iniciativa, con relación al artículo 21 lo siguiente:

"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 el Común,

²⁷CASTRO V., Juventino.- Op. Cit., pág. 11.

han adoptado la Institución del Ministerio Público, pero ésta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de Justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la Judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otras contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la Ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará este sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y respetabilidad de la Magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, privará a los presidentes municipales y a la policía común de la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgue 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 los

términos y requisitos que la misma Ley exige".²⁸

Al presentarse para su discusión el artículo 21 en el seno del Congreso, se turnó a una Comisión Legislativa para que presentará su dictamen.

El texto primitivo del proyecto enviado por el primer Jefe, se hallaba redactado en los siguientes términos: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. Sólo incumbe a la Autoridad Administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de este".²⁹

Las ideas expuestas resultaban confusas; "pero la comisión, en el dictamen formulado el 30 de diciembre de 1916, interpretó el sentir de la Primera Jefatura que no fue otro sino quitar a los jueces su carácter de Policía Judicial e hizo resaltar la importancia de la institución poniéndola bajo el control y vigilancia del Ministerio Público. Los comisionados hicieron notar la vaguedad que había en la redacción del artículo 21 del proyecto, pues se entendía que era la Autoridad Administrativa la encargada de perseguir los delitos por medio del Ministerio Público, lo que hubiera originado que la Averiguación Previa continuase en manos de autoridades inferiores, resultando contrario a las ideas expresadas en la exposición de motivos. Los comisionados estimaron que la redacción del precepto debía ser a la inversa, correspondiendo al Ministerio Público el ejercicio de la Acción Penal y la persecución de los delitos ante los tribunales y a la vez, ser el órgano de control y vigilancia de la Policía Judicial en la investigación de los delitos.

Indicaban que: "Desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que se organicen los estados, en uso de su

²⁸FRANCO VILLA, José.- Op. Cit., pág. 58.

²⁹Ibid., pág. 59.

soberanía, siempre habrá la necesidad que las autoridades municipales además de sus propias funciones, ejerzan funciones de Policía Judicial, siendo auxiliares del Ministerio Público en el cumplimiento de sus obligaciones, pero en ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternos al Ministerio Público".³⁰

Era evidente el pensamiento de la Comisión al entender que la Policía Judicial desempeñaba una función pública delegada a las autoridades administrativas, cuando las necesidades lo requerían, pero sujeta al control y vigilancia del Ministerio Público con el propósito de evitar que las actas de policía se continuarán levantando de manera injusta en perjuicio de los ciudadanos. Por ello se propuso que el artículo 21 quedará redactado en los siguientes términos:

"La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le imponen las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones"

Esto provocó discusiones por parte de los Diputados quienes retiraron el artículo 21 con el objeto de modificarlo y se presentó en la sesión celebrada el 12 de mayo de 1917, con la siguiente redacción:

"También incumbe a la propia autoridad (administrativa) la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a disposición de este".

El Diputado Licenciado Enrique Colunga, se manifestó inconforme con la redacción y presentó un proyecto redactado en los siguientes términos:

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

³⁰Idem.

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

Y la mayoría de la Asamblea aceptó el voto particular del Diputado Colunga; quedando de esta manera redactado el artículo 21 Constitucional como actualmente se encuentra.

Tomando en cuenta que el Ministerio Público de la Federación es una Institución indispensable en la investigación y persecución de los delitos del orden Federal, formando el marco Jurídico que sustenta la exigencia punitiva del Estado, de donde surge la Acción Penal que es el deber de aquél de perseguir a los responsables por medio de sus órganos; como lo es la Policía Judicial, que en un principio estaba por encima del Ministerio Público y a cargo de autoridades administrativas e incluso de jueces y posteriormente paso a formar parte o a estar bajo la autoridad del Ministerio Público.

Analizando la Historia de la evolución y creación del Ministerio Público, hemos llegado a la conclusión de que tiene antiquísimos antecedentes de figuras que se asemejan al funcionamiento del Ministerio Público pero su antecedente inmediato se da en Francia en donde se crea como base en el Código de Instrucción Criminal, adquiere diversas características de diversas legislaciones como la Española, pero finalmente, en la reglamentación de las atribuciones del Ministerio Público y la Policía Judicial contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en los artículos 21 y 102, adquiere características propias de nuestra Carta Magna.

Y finalmente podemos deducir que en los artículos 21 y 102 Constitucionales se precisan claramente las atribuciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial quedando esta última bajo la vigilancia del Ministerio Público como persecutor de los culpables de un delito, para buscar las pruebas que sean necesarias para el proceso,

etc..., delimitandose claramente su función, a cargo de autoridades administrativas pero bajo la vigilancia del Ministerio Público.

CAPITULO II

GENERALIDADES Y CARACTERISTICAS DEL MINISTERIO PUBLICO.

A) DE LA ACCION Y PRETENSION.

Ante todo es necesario que entendamos el concepto general de lo que es la acción penal.

Concepto de Acción: La acción penal es la función persecutoria desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos buscados y reuniendo los elementos necesarios y haciendo las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les aplique las consecuencias establecidas en la Ley, a través de las penas y medidas de seguridad.

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

En principio, la acción no es otra cosa, más que el derecho o la facultad que nos asiste, para acudir ante el órgano jurisdiccional y pedirle que intervenga, a efecto de que, dando aplicación de la Ley, haga valer o respetar el derecho de orden privado que nos corresponde, en atención a determinada situación de hecho y cuyo derecho no es conocido o regulado por la parte contraria.

Las diferentes opiniones de los tratadistas se llegaron a dividir en varias corrientes tratando de establecer:

- a) La naturaleza de la acción;

- b) La dirección en el ejercicio de la acción; y
 - c) El contenido mismo de la acción.
- a) En cuanto a la naturaleza de la acción COUTURE entiende por acción como la facultad jurídica de promover la actividad judicial, es decir, como un poder o una facultad frente al Estado, en buscar la aplicación de la Ley. El derecho sin la acción carecería de protección.

La acción penal no es sino un medio idóneo que la ley establece para procurar la intervención del Estado de los conflictos jurídicos, ya que la actividad jurisdiccional se tiene que poner en movimiento mediante el ejercicio de la acción, ya sea porque los particulares la promuevan o porque el Ministerio Público la ejércite.

ALSINA ha definido la acción como la facultad de una persona para requerir la intervención del Estado para tutelar una situación jurídica material.

FLORIAN la considera como el poder jurídico de excitar y promover el ejercicio de la jurisdicción.

Siendo la acción el elemento fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial. Es la condición "sine qua non" en el ejercicio de la jurisdicción. Ya que sin el previo ejercicio de la acción ningún juez, nunca y en ninguna circunstancia podrá intervenir, pues carecerá de facultades para actuar y de potestad o derecho para resolver;

- b) Respecto de la dirección en el ejercicio de la acción los procesalistas estiman que la acción no se ejércita en contra del acusado, sino en contra del Estado, representado por el Juez, para provocar el ejercicio de la jurisdicción y una pronta impartición de justicia.

Que la acción como derecho público que es, se dirige hacia el Juez, aún cuando mediante ésta se esté haciendo valer un derecho de orden privado, en contra de persona determinada, para obligarla al cumplimiento de la prestación reclamada, y

- c) Por lo que se refiere al contenido mismo de la acción la escuela clásica del derecho condicionó el ejercicio de la acción a la satisfacción de determinados requisitos. De aquí nace el artículo 1° del Código Federal de Procedimientos Civiles que previene que el ejercicio requiere o está supeditado a la existencia de un derecho, a la necesidad de declarar, de preservar o de constituir algún derecho; a la capacidad para el ejercicio de la acción y al interés en el actor para deducir la acción.

En el orden penal el ejercicio de la acción, constitucionalmente (Artículos 21 y 102), está condicionada además de que debe de cumplir con los requisitos de procedibilidad.

La acción es un derecho de perseguir en el juicio lo que es nuestro y se nos debe por otro. También se le considera como la facultad de ocurrir ante la autoridad, a fin de conseguir el reconocimiento a nuestro favor de un derecho o de que se nos ampare en un derecho controvertido por terceros o como el medio práctico, el procedimiento, la forma mediante la cual se obtiene el reconocimiento y protección de un derecho.

Tomaremos las distintas definiciones que han sido dadas, para tomar de ellas los elementos que han de servirnos para entender lo que es la acción:

"EUGENIO FLORIAN .-Define la acción penal como "el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal.

La acción penal domina y da carácter a todo el proceso lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta (sentencia)".

Para ALCALA ZAMORA .- Se trata del "poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquélla reputa constitutivos de delito".

GARRAUD, define a la acción penal como "el recurso ante la autoridad judicial ejercitado en nombre y en interés de la sociedad para llegar a la comprobación del hecho punible, de la culpabilidad del delincuente y la aplicación de las penas establecidas por la Ley".

Para CHIOVENDA, la acción es, "el poder jurídico de hacer efectiva la condición para la actuación de la voluntad de la Ley".

MASSARI, la define como " el poder jurídico de activar el proceso con el objeto de obtener sobre el derecho deducido una resolución judicial".

Si por acción entendemos toda actividad o movimientos que se encaminen hacia determinado fin, no podemos hablar de que exista si no ha sido puesta en marcha; la acción penal es la que envuelve y da vida al proceso, lo impulsa desde su iniciación y lo lleva hasta su fin.

SABATINI expresa que es "la actividad dirigida a conseguir la decisión del juez en orden a la pretensión punitiva de Estado. Nacida del delito".

SIRACUSA sostiene que, más que un poder jurídico, es "un poder-deber," y esta idea la comparte la doctrina Alemana al definirla como una necesidad jurídica.

Por último RAFAEL GARCIA RAMIREZ, opina que la acción penal es "el poder

jurídico de promover la actuación jurisdiccional, a fin de que el juzgador pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquéllas reputa como constitutivo de delito".³¹

TESIS RELACIONADA.

"Acción Penal. Aun cuando el delito que se persiga sea de orden privado, la acción penal correspondiente, sólo puede ejercerse por el Ministerio Público, ante los tribunales, teniendo sólo la parte ofendida, el derecho de presentar su querrela ante el representante de aquella institución, pues el artículo 21 constitucional, habla de los delitos en general, y no hace distinción alguna sobre si son los de orden privado o los de orden público".³²

PRETENSION.

Como ya sabemos el supuesto de todo proceso es un conflicto y que el proceso es el principal medio de solución de conflictos penales, sobre todo cuando la resolución del conflicto se finca en el principio de necesidad del proceso.

Para que el conflicto sea resuelto mediante el proceso jurisdiccional se requiere el previo ejercicio de la acción procesal, término comparable con el de pretensión.

"La acción constituirá, permítasenos la metáfora, el vínculo que lleva las pretensiones, que es conducido por el pretensor, que corre sobre un camino estructurado en etapas y que continúa su desplazamiento a virtud de previo "permiso", hasta llegar a la meta donde, el sujeto que ha venido dando ese permiso

³¹ Ibid., pág. 83.

³² Quinta Epoca; Tomo XIII, pág. 924, Curtis y Amarillas, Mario. Tomo XVII, pág. 257, Bautista María Esther.

o visto bueno, resuelve el conflicto.³³

Aunque para algunos autores el significado de las dos palabras es distinto; para ellos la acción es la facultad de acudir ante el Tribunal excitándolo (el poder excitarlo), la pretensión es la afirmación de que exista un derecho a favor, por sobre el aducido por el contrario.

La pretensión es, explica COUTURE, "la afirmación de un sujeto de Derecho de merecer la tutela jurídica, y por su puesto la aspiración concreta de que esta se haga efectiva. En otras palabras la autoatribución de un derecho por parte de un sujeto que invocándolo pide concretamente se haga efectiva a su respecto la tutela jurídica".

García Ramírez sostiene que es preferible hablar de pretensión de justicia penal.

B) CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN PENAL.

Si la acción penal es un derecho y su ejercicio constituye un deber para los órganos del Estado, cuando se encuentran satisfechos los requisitos legales para que sea promovida.

Tomando en cuenta el fin y el objeto de la acción penal, la corriente sostiene la existencia de 6 caracteres de la acción penal, que es, indivisible, autónoma, pública, irrevocable, de condena y única.

³³ SILVA SILVA, Jorge Alberto.- Derecho Procesal Penal, Editorial Harla, México 1990, pág. 81.

INDIVISIBLE

Es decir, comprende todas las personas que han participado en la comisión del delito. Fundado en un principio de utilidad práctica, con el objeto de evitar que los que hubiesen participado en la comisión del delito se sustraigan a su represión.

Notoriamente ocurre así en el Derecho Mexicano; en los delitos perseguibles, por querrela de parte agraviada; en consecuencia, tanto la formulación de la querrela como su desistimiento afectan a quienes han participado en la comisión del delito, ya sea en su perjuicio o en su beneficio.

Por ejemplo el adulterio y algunos delitos, patrimoniales ejecutados por ciertos parientes. Si el ofendido sólo formula querrela en contra de uno de los adúlteros, se procederá en contra de todos los que hubiesen participado en la comisión del delito o hubiesen prestado auxilio o cooperación de cualquier especie, por concierto previo o posterior induciendo a alguien a cometerlo.

El perdón del ofendido que se produzca con los requisitos indicados, surtirá el efecto de que se extinga la acción penal para todos los responsables, a pesar de que el ofendido sólo otorgue su perdón a uno sólo de los participantes.

Ejemplo artículo 276 del Código Penal "Cuando el ofendido perdone a su cónyuge, cesará todo procedimiento si no se ha dictado sentencia, y si esta se ha dictado, no producirá efecto alguno". Esta disposición favorecerá a todos los responsables.

No puede ser "trascendental" sus efectos deben limitarse a la persona que cometió el delito y nunca a sus familiares o a terceros, como en forma absurda y contradictoria señala el artículo 10 del Código Penal para el Distrito Federal que establece: "La responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes de los delincuentes, excepto en los casos especificados por la Ley".

AUTONOMA.

Es decir, independiente a la función jurisdiccional del Estado. Es necesario entender que esa autonomía o independencia de la acción, no significa que sea potestativo para el Estado ejercitarla o no a su capricho, pues teniendo el propio Estado el deber de aplicar a los delincuentes las sanciones fijadas por la Ley y siendo el ejercicio de la acción indispensable para que dicha aplicación pueda llevarse a cabo.

Resulta que el Estado debe invariablemente ejercitar la referida acción, cuando tenga conocimiento de la comisión de un acto punible y se haya cumplido además con los presupuesto legales del caso.

Aquí la acción penal es independiente tanto del Derecho abstracto de castigar que recae en el Estado detentador del Jus puniendi como del Derecho concreto a sancionar a un delincuente debidamente particularizado.

La acción penal en consecuencia puede ejercitarse al margen del derecho para castigar a una persona en concreto.

La autonomía implica independencia del concepto del Derecho material.

PUBLICA.

Porque persigue la aplicación de la Ley Penal frente al sujeto a quien se imputa el delito.

Significa que sirve para la realización de una existencia que es, en otros términos, el poder punitivo del Estado; pero esto no quiere decir que la acción penal sea exclusivamente la única acción pública.

Piensese en la intervención que tiene el órgano encargado de su ejercicio, en lo que se refiere a los intereses de los menores e incapacitados.

Es pública por el fin que persigue y por que no esta regida por criterios de conveniencia o de disposición, aún ni siquiera en los delitos que se persiguen por querrela de parte, en los que se concede al directamente ofendido por el delito un margen de disposición, sin que ello modifique el contenido de la acción que sólo queda condicionada a un requisito de procedibilidad y a que los delitos de esta índole pongan término al ejercicio de la acción y se extinga por perdón del ofendido, si se ha satisfecho las condiciones que la Ley exige.

Es por eso que el Ministerio Público tiene el poder- deber de ejercitar la acción penal que, en su carácter de pública, define intereses sociales así como pueden ser privados y ninguna facultad dispositiva puede ser establecida en favor del Ministerio Público que no tiene derechos patrimoniales sobre la misma en forma alguna.

Dice Gelsi Bidart, que la acción penal es pública, ya que es dirigida a la actuación de un derecho publico del Estado, considerándose como sinónima de acción publica a la acción penal; por contraste de la acción civil, que sería privada.

IRREVOCABLE.

Una vez que intervienen la jurisdicción, el órgano que la ejercita no está facultado para desistirse de ella, como si fuera un derecho propio; en esos términos cuando el proceso comienza sólo puede tener como fin la sentencia.

Si quien ejercita la acción penal estuviese facultado para desistirse, equivaldría a convertirlo en árbitro del proceso.

El principio sólo es aplicable en delitos que requieran la querrela, la que se deja en

manos del ofendido la facultad de promover la indagatoria del delito.

La irrevocabilidad debemos entenderla en el sentido de que, deducida la acción ante el órgano jurisdiccional, no se le pueda poner fin de una manera arbitraria.

El desistimiento del ejercicio de la acción penal mina la base en que se sustenta el objeto del proceso, y en estricto derecho, de rechazarle.

Aunque la petición de sobreseimiento formulada por el Ministerio Público ante el Juez, aquella se funda, precisamente, en que durante el proceso aparece que la conducta o los hechos no son delictuosos; que el inculpado no tuvo participación en el delito que se persigue; que se ha extinguido la pretensión punitiva o que existe en favor del imputado una excluyente de responsabilidad (artículo 138 del Código Federal de Procedimientos Penales).³⁴

DE CONDENA

Aquí implica retroceder al confundir acción con pretensión, ya que no puede existir acciones de condena. Aunque no existe inconveniente, para admitir que toda acción estrictamente penal, tiene como medida una condena aunque no siempre se imponga una pena, sino a veces, en casos que la Ley previene, una medida asegurativa.

Si según Cuenca dice que la acción penal por regla general es de condena, en ciertos casos puede ser también declarativa (absolutoria) y constitutiva (rehabilitación), o introductiva, cautelar, consultiva e impugnativa.

³⁴ FRANCO VILLA, Ob. Cit. pág. 89.

UNICA.

Envuelve en su conjunto a los delitos que se hubiesen cometidos. No hay una acción especial para cada delito, se utiliza igual para toda conducta típica de que se trate, pues su fin y su estructura son siempre los mismos, y no se le justificaría que se le imprimieran diferentes modalidades como las que se establecen en relación con los delitos.

INTRASCENDENTE.

Esto significa que esta limitada a la persona responsable del delito y que no debe alcanzar a sus parientes o allegados. Se dirige hacia la persona física a quien se imputa el delito.

Fundamento Legal; artículo 10 del Código Penal "La responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes de los delincuentes, excepto en los casos específicos de la Ley".

Hay teorías que vinculan el derecho subjetivo cuya satisfacción se pretende; otras por el contrario sostienen la autonomía del derecho de acción.

Aspecto del Derecho Subjetivo.

Manifiesta Chiovenda; no se explica el caso en que la acción se ejercita al margen de la existencia de cualquiera otros derechos en efecto, supuestos hay en que existen acción y no se da, en cambio, un derecho material, en otras derivaciones críticas se hacer ver que el derecho de acción no es correlativo de un deber privado sino del deber de administrar justicia, y que por ende, aquél reviste carácter público, en contraste con el material, que puede y suele tener naturaleza privada.

Derecho Concreto a Tutela Jurídica.

Muther elaboró un concepto autónomo de acción, entendida ésta como derecho subjetivo público que corresponde al ciudadano a quien asiste la razón, para que el Estado le conceda su tutela jurídica mediante sentencia favorable. Al respecto, Goldschmidt define a la acción como el derecho de obrar procesal (con su contenido de pretensión de sentencia), como "derecho público subjetivo dirigido contra el Estado para obtener la tutela jurídica del mismo mediante sentencia favorable".

Calamandrei, la acción es "un derecho subjetivo autónomo (esto es, tal que puede existir por sí mismo, independientemente de la existencia de un derecho subjetivo sustancial) y concreto (esto es, dirigido a obtener una determinada providencia jurisdiccional, favorable a la petición del reclamante)".

Derecho Abstracto.

Para esta doctrina, acción es simplemente el derecho, separado e independiente de la facultad material, de pretender un pronunciamiento jurisdiccional en torno a una relación jurídica controvertida, pidiéndole al Estado la solución jurisdiccional del litigio.

Couture indica que la acción es "el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarle la satisfacción de una pretensión".

Derecho Potestativo.

Chiovenda explica en su teoría sobre los derechos potestativos diciendo que "en muchos casos la Ley concede algunos el poder de influir con la manifestación de su voluntad en la condición jurídica de otro, sin el concurso de la voluntad de éste".

Derechos potestativos son los que se concretan en un poder jurídico y distan de ser reales que de ser personales.

Para que la acción exista deben darse tres elementos en el pensamiento Chiovendano:

- Los sujetos activos y pasivos, ésta en aquél a quien corresponde el poder de obrar, de un lado, y aquél frente al cual corresponde el deber de obrar, de otro, una causa que se concreta en un interés fundamento de la acción, desarrollada en dos elementos: uno de derecho y un Estado de hecho contrario a éste; y el objeto, que es lo que se pide.

De esto se desprende que la acción que ejerce el Estado no es una facultad sino un deber, por lo que respecta a la acción penal, aunque el acusado ha de sufrir actos de coerción; no permanece siempre inactivo, por lo tanto, esto último constituye un deber jurídico. Ahora bien, la obligación corresponde al derecho de autor e incumbe al Estado, que es ante quien se ejercita este derecho.

Se afirma que la acción penal es función de justicia, y todavía en 1901 IMPALLOMENI le niega el carácter de función social y política, ya que no tiene el libre arbitrio propio de la función política por otra parte LUCCHINI afirma que no es un acto de pura y simple justicia, y pugna por que sea órgano del ejecutivo, MANZINI dice que si por naturaleza la función del Ministerio Público pertenece al orden jurídico, no forma parte del poder judicial sino que por declaración de la Ley corresponde al ejecutivo.

Sostiene, por último MANDUCA que pugna por un obstáculo de independencia de ambos poderes para que pueda cumplir con libertad de funciones, ajeno de influencias extrañas.

Quizá la fuerza inconstruible que tiene el Ministerio Público, en sus manos, es la representación de la sociedad para el cumplimiento estricto de la Ley, le daría, dentro de esta independencia, un categoría privilegiada en un grado extremo que fácilmente llegaría al abuso.

MARIO PAGANO el nos dice en base al anterior criterio que rara vez sucede que los hombres teniendo el poder en sus manos tenga la virtud de no darse al abuso que el gran poder corrompe a la virtud cuando no tiene un freno, apoyando la teoría de MONTESQUIEU como ve la división de poderes.

Dentro de los principios doctrinarios que rige el ejercicio de la acción penal se encuentran los de:

OFICIOSIDAD.

La acción procesal penal se ejercita de oficio, como representante de la sociedad el Ministerio Público, no debe esperar para el ejercicio de la acción penal la iniciativa privada, porque si no se antepondrían los intereses particulares a los sociales. En México la acción penal se ejercita de oficio. La querrela no tiene que ver con la acción procesal penal, pues aquella institución se vincula con la averiguación que es previa a la acción procesal penal.

DISPOSITIVO.

Por lo que respecta al principio oficial y el principio dispositivo; el primero sostiene que para el ejercicio de la acción penal el Estado debe de actuar como propia determinación y el principio dispositivo afirma que la acción penal (procesal), debe de estar sujeta a la iniciativa de un particular, que generalmente es la parte ofendida.

LEGALIDAD.

El Estado tiene en sus manos el ejercicio de la acción penal, no se deja a su capricho el propio ejercicio, sino que, por mandato legal, debe llevarse a cabo.

La acción penal está animada por el principio de legalidad, cuando se ejercite deberá darse siempre los supuestos necesarios que la Ley fija. En estos casos no se atiende para nada a la utilidad o perjuicio que pueda ocasionar con el ejercicio de la acción penal.

OPORTUNIDAD.

Se inspira en la idea de "que para el ejercicio de la acción penal no basta que se den los presupuestos necesarios, sino que es preciso que los órganos componentes lo reputen conveniente, previa valoración del momento, las circunstancias, etc.". (Se da en países en los que las ideas políticas ocupan puestos diferentes en el desenvolvimiento de la actividad estatal).

En México el procedimiento penal se basa en el principio de legalidad.

El Ministerio Público por ser una institución de buena fe y como tal, tiene interés en que no se vaya a cometer la injusticia de castigar a quien no merece la pena, ya sea porque prescribió la acción penal; o porque quedó comprobado que el inculpado no tuvo participación en los hechos. En suma, porque legalmente no es acreedor a consecuencia condenatoria fijada en la Ley.

Fundamento Legal de la Prescripción de la Acción.

Artículo 105 del Código Penal. "La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que señala la Ley para

el delito de que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años”.

Artículo 106. “ La acción penal prescribirá en dos años, si el delito solo mereciera destitución, suspensión, privación de derechos o inhabilitación, salvo lo previsto en otras normas” .

Artículo 107. “Cuando la Ley no prevenga otra cosa, la acción penal que nazca de un delito que sólo pueda perseguirse por querrela de ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año contando desde el día en que quienes puedan formular querrela o el acto equivalente, tenga conocimiento del delito y del delincuente, y en tres, fuera de estas circunstancias” .

Pero una vez, llenado el requisito de procedibilidad dentro del plazo antes mencionado, la prescripción seguirá corriendo según las reglas de los delitos perseguible de oficio.

Por otro lado, la sociedad está tan interesada en que se castigue al responsable, como en que no se aplique sanción alguna a quien no lo merece.

El Ministerio Público, como representante de la sociedad, reconoce el interés de ella y por tal motivo solamente en los casos que proceda, y exclusivamente en ellos, no ejercitará la acción penal, se promueve el sobreseimiento y la libertad absoluta del inculpado, como más adelante lo descubriremos siendo el fundamento legal nuestra referencia.

LIMITES Y EXTINCION DE LA ACCION PENAL.

Los efectos jurídicos de la acción penal (acción procesal), una vez deducida, se prolonga hasta sentencia definitiva y solamente puede extinguirse o suspenderse en los casos expresamente previstos en la Ley de los cuales unos afectan su contenido

ya sea porque carezca de objeto o bien porque desaparezca una condición de perseguibilidad, y otros, son intrínsecos a la naturaleza de ellas y obedecen a condiciones de política criminal.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

TITULO TERCERO

CAPITULO UNICO

ACCION PENAL

Artículo 136.- En el ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público:

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

Artículo 137.- El Ministerio Público no ejercitará acción penal:

- I. Cuando la conducta de los hechos de que conozca no sea constitutiva del**

delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;

- II. Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles de que se trate y sólo por lo que respecta a aquél;
- III. Cuando aún pudiendo ser delictivas la conducta o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;
- IV. Cuando la responsabilidad penal se haya extinguido legalmente, en los términos del Código Penal, y
- V. Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal.

Artículo 138.- El Ministerio Público promoverá el sobreseimiento y la libertad del inculpado, cuando durante el proceso aparezca que la conducta o los hechos no son constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley penal; que el inculpado no tuvo participación en el delito que se persigue; que la pretensión punitiva está legalmente extinguida, o que exista en favor del inculpado una causa excluyente de responsabilidad.

También se sobreseerán los procedimientos concernientes a delitos culposos que sólo produzcan daño en propiedad ajena y/o lesiones de los comprendidos en los artículos 289 y 290 del Código Penal, si se cubre la reparación del daño causado a la víctima u ofendido y el inculpado no haya abandonado a aquéllas, ni haya actuado hallándose en estado de ebriedad o bajo el efecto de estupefacientes o psicotrópicos.

Lo anterior no se considera cuando se trata de culpa que se califique de grave conforme a la parte conducente del artículo 60 del Código Penal.

Artículo 139.- Las resoluciones que se dicten en los casos a que se refieren los dos artículos anteriores, producirán el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que lo motiven.

C) DE LA UNIDAD E INDIVISIBILIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.

De los principios esenciales que caracterizan al Ministerio Público.

El Ministerio Público es una Institución de cometidos múltiples administrativos unos, judiciales otros. Si en la figura mucho más homogénea del juzgador, no toda su actividad es jurisdiccional, con mayor motivo habrá de destacar la posibilidad de una caracterización única e unitaria respecto al Ministerio Público.

Entre las funciones y dentro de las ligadas al enjuiciamiento hay que deslindar aquellas en que como titular de la acción desempeña el papel de parte en sentido formal o, si se prefiere la fórmula de Carnelutti, de sujeto del proceso, pero no del litigio respecto de aquellas que se encargan como tareas instructoras o dictaminadoras.

Son diversas las características de éste, que han etiquetado como principios rectores del Ministerio Público, éstas sólo resultan aplicables en un momento y lugar determinados. Aunque esta no sea una lista de verdaderos principios científicos pues sean enunciados sólo de la Ley positiva y pueden ser cambiantes como la ley misma. En este sentido, la lista de "principios" conocidos responde a la forma de estar organizados y estar funcionando el Ministerio Público en un país determinado, y en un momento dado.

En México estos principios pueden reducirse a los que atañen a la promoción de la acción y a los que entroncan con el funcionamiento.

Principios que atañen a la Promoción de la Acción.

Aquí tenemos los pares opuestos necesario discrecional; esto es, que obligan o facultan al Ministerio Público para accionar.

En el necesario, también llamado principio de legalidad o impresindibilidad, el Ministerio Público está llamado a promover la acción con base en un hecho con apariencia delictuosa u oportunidad, atiende a criterios de conveniencia y faculta para promover o no la acción.

Principios que atañen el Funcionamiento.

Los "principios" inventariados son varios, entre los cuales recordaremos los siguientes:

- a) **Unico Jerárquico, cuya característica opuesta es el de la diversidad de Instituciones;**
- b) **Indivisibilidad de la Institución, cuyo contrario es la autonomía e independencia de sus miembros o agentes;**
- c) **Individualidad de la Institución, cuyo contrario es la dependencia de la Institución, y**
- d) **Insustituibilidad, Irrecusabilidad o Imprescindibilidad de la Institución, cuya característica contraria es la recusabilidad o sustituibilidad.**

UNIDAD O JERARQUIA

Mediante la característica de que es único o jerárquico, se trata de explicar que "las personas que lo integran, no son más que la prolongación del titular, motivo por el cual reciben o acatan las órdenes de éste, porque la acción y el mando en esta materia es de competencia exclusiva del Procurador General de la República. "Los agentes son sólo prolongación del titular y la representación es única."

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

Por lo que las personas que la integran no son más que la prolongación del titular motivo por el cual reciben y acatan las ordenes de éste, porque la acción y mando en esta materia es de competencia exclusiva del Procurador.

Lo que en la práctica podría ser distinto, ya que el Ministerio Público es nombrado y removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo, razón por la cual el Procurador y todo el personal integrante de la Institución están subordinados totalmente a dicho titular.

En México el Procurador puede realizar cualquier acto propio de la Institución. Puede incluso presentarse en el proceso como parte acusadora.

No hay muchos Ministerios Públicos, sino solo uno. Hay si, muchos Agentes del Ministerio Público, pero una sola Institución. Esos muchos son solo Agentes de la Institución.

INDIVISIBILIDAD.

Ante la multiplicidad de Agentes que representan a la Institución, los actos que realizan pueden considerarse como únicos de la Institución, o como autónomos e independientes de sus miembros o Agentes.

En la unidad de su actuar o indivisibilidad del acto, los Agentes que actúan no lo hacen a nombre propio, sino a nombre de la Institución.

Cada representante ha de hacer eco del criterio del cuerpo que se le delega, y sus peticiones, dictámenes y expresión, antes que su individual juicio, está el de las Instituciones obligatorias de sus superiores.

Esta nota de unidad del acto es la que jurídicamente retrata al Ministerio Público mexicano, y obliga a diferenciar al agente del Ministerio Público de la Institución Ministerio Público.

Esta unidad significa, que todos los funcionarios que trabajen en lo mismo tienen idénticas facultades y funciones, están investidos del mismo poder, lo que cuenta es la función, no la persona física que la desempeña... en consecuencia no es requisito que la persona investida con el carácter de Ministerio Público (rectius de agente) sea la que realice todas las actividades inherentes.

En nuestro régimen es factible que varios Agentes del Ministerio Público intervengan en un proceso. A pesar de que son varios, esto no multiplica al Ministerio Público, pues su acto o actos sigue siendo uno e indivisible.

INDEPENDENCIA.

Aunque en esta Institución los Agentes o miembros dependan unos de otros de

manera jerárquica, ha de diferenciarse la dependencia o jerarquía de sus miembros, de la Institución.

En la Institución, la característica de la independencia sostiene la autonomía de esta Institución frente a cualquier otro órgano de gobierno; básicamente ante los poderes judicial y ejecutivo.

Por lo que hace al encargado del poder ejecutivo, ha de recordarse que el Procurador es designado por el Presidente de la República, lo que aparentemente implica cierta dependencia, lo cual se agrava tanto en la medida en que el Procurador como los Agentes de la Institución carecen de la característica de la inamovilidad. Los Agentes y el Procurador son removibles o cambiados de adscripción fácilmente.

INSUSTITUIBILIDAD.

Esta nota o "principio", se opone al de sustituibilidad, o recusabilidad de la Institución, que implica la posibilidad de reemplazar o permutar a la Institución del Ministerio Público por otra Institución diversa.

En México, debido al monopolio del sujeto activo del proceso por parte del Ministerio Público, resultaría a todas luces imposible la sustitución, pues de ser así no habría quien acusara.

Pero adviértese bien: no es posible sustituir a la Institución pero sí es posible sustituir a los Agentes los que en lo personal pueden excusarse, lo cual permite sustituir a las personas, pero no a la Institución.

D) OTRAS CARACTERISTICAS DEL MINISTERIO PUBLICO.

En el artículo 21 Constitucional se establecen en forma terminante las atribuciones específicas del Ministerio Público, en general la persecución de los delitos; pero tomando en cuenta la organización política que nos rige y por otra parte el artículo 102 Constitucional que a la letra dice: A. La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los Tribunales, de todos los delitos de 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...

De lo que se concluye que el Ministerio Público tiene asignadas funciones específicas en:

- a) Derecho Penal;
- b) Derecho Civil;
- c) Juicio de Amparo, y
- d) Como consejero, auxiliar y representante legal del Ejecutivo.

EN EL DERECHO PENAL.

Debe preservar a la sociedad del delito y, en ejercicio de sus atribuciones como representante de la misma, ejercitar las acciones penales.

Dentro de este campo realizará las siguientes funciones específicas:

1. Investigatoria;
2. Persecutoria, y
3. En la Ejecución de las Sentencias.

En ejecución de las sentencias irrevocables en materia penal corresponden al Poder Ejecutivo y éste a través de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social señalando el lugar donde debe cumplir la pena corporal.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal indica en su artículo 579 "Los Agentes del Ministerio Público comunicarán por escrito al Procurador de Justicia la sentencia que se pronuncie en los negocios en que hayan intervenido, dando los datos que crean que deben servir para la formación de la estadística criminal".

Por otro lado el Código de Procedimientos Penales para materia Federal, establece un deber para el Ministerio Público el que éste practique "todas las diligencias conducentes, a fin de que las sentencias sean estrictamente cumplidas, y lo harán así: ya gestionado cerca de las autoridades administrativas lo que proceda, o ya exigiendo ante los Tribunales la represión de todos los abusos que aquéllas o sus subalternos cometan, cuando se aparten de lo prevenido en las sentencias, en pro o en contra de los individuos que sean objetos de ellas".

Es frecuente que la Institución del Ministerio Público se asocie exclusivamente a los problemas circunscritos al Derecho Penal, pero su actividad va más allá, aunque también desempeña importante labor en materia civil.

EN EL DERECHO CIVIL.

Tiene fundamentalmente una función derivada de leyes secundarias en aquellos

asuntos en los cuales el interés del Estado debe manifestarse para la protección de ciertos intereses colectivos o cuando estos mismos requieran por su naturaleza y trascendencia, de una tutela especial.

Hay cuestiones de carácter civil que afectan el interés público, no en forma directa y fundamental, de no ser así no pertenecería al derecho civil, sí interesan a la sociedad ya que en asuntos de carácter privado se requiere una atención y protección especial que interesa al Estado. Por eso el Ministerio Público tiene facultad para tutelarlos.

Hugo Alsina; señala que la intervención del Ministerio Público en el ramo civil responde a principios que atribuye a los caracteres específicos, lo cual explica que en algunos casos actué como representante en el proceso, mientras que entre otros desempeña funciones de vigilancia.

Hugo Rocco, distingue tres facultades y atribuciones del Ministerio Público; agente, interviniente y requiriente.

Hablar de Ministerio Público agente se refiere a la posibilidad que éste tiene de iniciar un proceso, o sea de ejercitar el derecho de acción como portador de un interés público; en su carácter de interviniente tiene su fundamento en las normas procesales que lo facultan para apersonarse, mediante una forma de intervención en una litis pendiente entre otros sujetos y a veces, en cambio intervienen cuando se discuten relaciones o estados jurídicos en los cuales, frente al interés privado está el interés público.

Finalmente la facultad del Ministerio Público requiriente, en ciertas materias puede existir un interés público que amerite ser oído para que exprese su parecer.

Eduardo Pallares considera que el Ministerio Público "representa y defiende los

intereses de la sociedad y del Estado, tanto en los juicios civiles como en los penales”.

La intervención del Ministerio Público en asuntos civiles, según Eduardo Paelleras, presenta diversas modalidades:

a) Actúa como parte principal cuando ejercita una acción u opone una excepción. Ejemplo, si a nombre de un menor o incapaz demanda el pago de alimentos, o cuando en los casos en que el Código Civil determina, demanda la nulidad de un matrimonio. En estas circunstancias, tiene todos lo derechos que la ley procesal concede a las partes;

b) También interviene, como parte adjunta para colaborar con el Juez emitiendo su parecer sobre las cuestiones jurídicas, que el propio Juez somete a su consideración;

c) Representa a los incapaces y a los ausentes en los casos previstos en el artículo 48 del Código de Procedimientos Civiles que refiere. “El que no estuviere presente en el lugar del juicio ni tuviere persona que legítimamente lo represente, será citado en la forma prescrita en el Capítulo IV de este Título; pero si la diligencia de que se trate fuere urgente o perjudicial la dilación, a juicio del Juez, el ausente será representado por el Ministerio Público”.

d) Interviene como parte adjunta en los negocios relativos a los incapacitados, ausentes, divorcios voluntarios, informaciones ad perpetuam, sucesiones hereditarias, nombramientos de tutores y aprobación de las escrituras constitutivas de las sociedades mercantiles, etc.

EN MATERIA MERCANTIL.

La función del Ministerio Público también se manifiesta y trasciende, el Código de Comercio le señala intervención constante en materia de sociedades mercantiles, en los casos de registro de sociedades mercantiles, y en el caso del artículo 3 de la propia Ley que dice: "Las sociedades que tengan un objeto ilícito o ejecuten habitualmente actos ilícitos, serán nulas y se procederá a su inmediata liquidación, a petición que en todo tiempo podrá hacerse por cualquier persona, incluso el Ministerio Público, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar...".

En lo que se refiere a juicios especiales mercantiles por lo que respecta a la personalidad de los litigantes, el artículo 1056 refiere "El que no estuviere presente en el lugar del juicio, ni tenga persona que legítimamente lo represente, será citado en la forma prescrita en el Capítulo IV de este Título; pero si la diligencia de que se trata fuere urgente o perjudicial la dilación a juicio del Juez, el ausente será representado por el Ministerio Público".

Por lo que se refiere al Capítulo VIII de las competencias de la misma Ley, el artículo 1102 "Las contiendas sobre competencia sólo podrán establecerse a instancia de parte, y para dirimir las se oír al Ministerio Público".

EN LO FAMILIAR.

El titular de la Dirección General del Ministerio Público en lo familiar y civil tiene las siguientes atribuciones: intervenir en los juicios en que sean parte los menores incapaces y los relativos a la familia, el estado civil de las personas, sucesorios y todos aquellos en que por disposición legal sea parte o deba darse vista al Ministerio Público, para que formule y presente los pedimentos procedentes dentro de los términos legales; vigilar la aplicación de la Ley, interponer los recursos legales que procedan, estudiar los expedientes de los juicios familiares y civiles en los que se

le dé vista por estimar que existen hechos que puedan constituir delito, promover lo procedente y expresando su opinión fundada y motivada.

También intervenir cuando algún asunto origine para algún menor o incapacitado, una situación de conflicto, de daño o de peligro así como en los que sean parte o puedan determinar que puedan resultar afectados, a fin de determinar lo que proceda en derecho y las demás que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias y las que le confieran el Procurador o sus superiores jerárquicos.

EN MATERIA FEDERAL.

Tiene asignadas las facultades siguientes:

- Perseguir los delitos del fuero Federal;
- Asesorar al Gobierno en materia jurídica;
- Representar a la Federación ante los Tribunales, y
- Intervenir en el Juicio de Amparo.

a) Persecución de los delitos.

La persecución de los delitos del fuero federal, tiene su base jurídica en los artículos constitucionales 21 y 102; el primero le otorga la facultad persecutoria y el segundo señala su competencia.

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, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél...

Artículo 102. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales;

II. Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por Leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

En cumplimiento de sus atribuciones ejercerá las acciones penales correspondientes, y exigirá la responsabilidad civil o penal que sea procedente.

b) Asesoramiento al Gobierno en materia jurídica.

Corresponde esencialmente que emita la opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley y sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República. Además, "El asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, al ser tratados en reuniones de Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal".

Esto ha sido muy criticado ya que consideran que existen innumerables asuntos en que se hace necesario proteger a los individuos contra los excesos del poder público; Por lo que nunca se ha ejercitado debida y adecuadamente.

c) Representante de la Federación en los negocios en que aquella sea parte o tenga interés jurídico.

La intervención está siempre a la manera del litigante que comparece en un juicio ante los Tribunales.

Así como en controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión,

entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado; así como también en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad.

INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO.

Entre otras atribuciones del Ministerio Público Federal esta la que corresponde al Juicio de Amparo, donde se exalta su deber como custodio de la legalidad, que es justamente entendido en amplio sentido, como legalidad constitucional.

Fundamento legal el artículo 107 Constitucional, fracción XV: "El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designaré será parte de todos los juicios de Amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca a su juicio de interés público.

Hay que distinguir los diversos supuestos de intervención del Ministerio Público, con sus respectivas razones fundantes y características procesales en el Juicio de Amparo.

- Vigilante de la Constitucionalidad y Legalidad en todos los Juicios de Amparo;
- Representante de la Federación en demanda de tutela a sus intereses patrimoniales, y
- Autoridad responsable del acto que el quejoso reclama.

Al examinar el alcance y la naturaleza del actividad del Ministerio Público como parte en el Amparo, se suele decir que su función es "reguladora del procedimiento".

a) Como parte en sentido formal (esto es, actuando por un interés jurídico ajeno, no propio; sujeto de la relación procesal, no de la material o substantiva), que representa a la sociedad. (Pero también el Estado en su opción y vocación como Estado de Derecho) en el interés de la "Juridicidad", y

b) Como regulador del procedimiento ya que el Ministerio Público tiene la facultad de intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que la misma Ley previene, "independientemente de las obligaciones que la misma precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia".

Existe un interés jurídico relevante que asume el Ministerio Público en el Juicio de Amparo, que justifica y explica su intervención en éste: denominado "interés de juridicidad; esto es la pretensión social de que el orden jurídico prevalezca.

Esto importa, socialmente, por encima de los intereses y los planteamientos que correspondan a los otros sujetos, a título de partes de la relación procesal de Amparo: el quejoso, la autoridad responsable y el tercero perjudicado.

Estas características de la actuación del Ministerio Público deben auspiciar que se le reconozca la facultad de impugnar resoluciones de Amparo contrarias al interés que representa, aunque no se trate de autoridad responsable ni haya formulado pedimento; por eso en la propia Ley de Amparo se encuentra legitimado para interponer el Recurso, cosa que no sería necesaria si se reconociera el pleno y natural alcance del Ministerio Público como parte, o su capacidad de intervención.

Artículo 107 se confirma en el artículo 5 fracción IV de la Ley de Amparo:

Es parte en un Juicio de Amparo, el Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la

pronta y expedita administración de justicia.

Ante esta normatividad, se manifiesta con claridad la misión Constitucional del Ministerio Público Federal, en al menos tres aspectos fundamentales:

- a) El Ministerio Público Federal es -ante todo- parte en todos los Juicios de Amparo, constitucionalmente, es sujeto procesal permanente y ocasional, en los juicios y procedimientos en que las violaciones constitucionales - cualesquiera que éstas sean, no son planteados por la Institución como tal.

Se encuentran casos en los cuales las violaciones a la Constitución es una cuestión de interés público como el respeto a los Derechos Humanos, debe advertirse que esta cuestión la Constitución la deja a la consideración y responsabilidad de los Agentes del Ministerio Público.

- b) El Ministerio Público Federal -actuando en el Juicio de Amparo-, es un promotor de la estricta observancia de la Ley y un protector del interés público.

Es fácil distinguir al Ministerio Público como parte en un proceso, de un funcionario de esta característica que no se circunscribe a esa calidad procesal, sino a una más alta y de trascendente función Constitucional, como lo es la de promover la estricta observancia de la Ley (defensor del Derecho Objetivo y la protección del interés público) en ocasiones contrapuesto al interés particular.

- c) La Ley reglamentaria establece una tercera característica del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo.

El artículo 157 de esta Ley en su primer párrafo dispone que los Jueces de

Distrito cuidarán que los Juicios de Amparo no queden paralizados.

En su segundo párrafo se agrega: "El Ministerio Público (por supuesto Federal), cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición , principalmente en los casos de aplicación de leyes declaradas Jurisprudencial Inconstitucionalmente, y cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad o entrafne deportación, destierro, etc.

Por su parte el artículo 113 de la propia Ley ordena:

"No podrá archivarse ningún Juicio de Amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección Constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. El Ministerio Público (el Federal), cuidará del cumplimiento de esta disposición.

En conclusión la Acción es la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho acudiendo ante el órgano jurisdiccional y pedirle que intervenga, a efecto de que, dando aplicación de la Ley, haga valer o respetar un derecho de orden privado que nos corresponde.

Es única porque no existe una para cada delito, pues su fin y estructura siempre son los mismos; su carácter es indivisible ya que comprende a todos los que han participado en la comisión de un delito; es autónoma ya que el Estado debe intervenir ejercitando la referida acción cuando tenga conocimiento de la comisión de un acto delictivo, ya que el Ministerio Público cuenta con el monopolio de esta y es el único que puede ejercitarla; es pública porque no está regida por criterios de conveniencia o de disposición, en algunas circunstancias es irrevocable; es de condena porque el fin que se busca es la aplicación de una pena aunque no siempre sea así.

La acción penal se ejercitará cuando el Ministerio Público formule la consignación de los hechos ante el órgano jurisdiccional.

Los actos del Ministerio Público a partir de ese momento son de carácter persecutorio hasta en tanto se declare cerrada la instrucción, la que, en otros efectos, los transforma en acusatorios, siempre y cuando formule conclusiones con ese carácter.

De esta manera el Ministerio Público es investigador en la Averiguación Previa, persecutor a partir de la consignación, y acusatorio al formular conclusiones en ese sentido, toda vez que es quien puede hacer llegar el ejercicio de la acción que nosotros promovemos ante el órgano jurisdiccional en donde deja de ser autoridad y se convierte en parte, otra vez al servicio de la sociedad.

CAPITULO III

DE LOS PRINCIPIOS DE LA FUNCION PERSECUTORIA

A) IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACCION PENAL

Cuando se establece textualmente que: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél, "solamente se contempla uno de los tantos aspectos de las funciones correspondientes a ese "Ministerio ", que inclusive en si ya encierra una ambigüedad, puesto que es fácil concluir que puesto que la misión es "perseguir los delitos", ello implica que es titular de la acción penal.

Dicho Ministerio y titularidad no se logran mediante improvisaciones de ingenio, así como de invenciones e imaginación, ya que no se da dicha intervención a capricho y a la arbitrariedad más anárquica, es decir, sin dirección, sin regla de conducta, sin respeto de la posición de los esfuerzos de los creadores de los presupuestos y principios jurídicos que rigen esa Titularidad, ya que la imaginación y el ingenio del creador resultan inútiles e inoperantes cuando se ignora la obra ya realizada, con lo que se llevan el riesgo de descubrir que no se relacionan con el estudio, haciendo un esfuerzo totalmente inútil Por lo que se dice que "quien ignora la obra del pasado, está condenado a repetirla".³⁵

Algunos estudiosos del Derecho entre ellos RADRUCH y CARNELUTTI, han demostrado que sí existe, real y positivamente, una Ciencia del Derecho. Leyes o principios jurídicos no obedecen al capricho sino a la observancia y a la experiencia. Manifestando que la improvisación no tiene cabida en el Derecho, que es producto de la vida social y del esfuerzo creador y profundo de la inteligencia en la

³⁵CASTRO V., Juventino.- "El Ministerio Público", Op. Cit, pág. 54.

observación atenta de la relación y nexo que existe entre fenómenos naturales, y que tienen como resultado final la formulación de los principios jurídicos. Todo fenómeno jurídico que se presenta al estudio y reflexión obedece a un principio que lo motiva y lo rige.

Quien conoce los principios jurídicos sabe en todo momento a qué causa obedece un fenómeno, y cual es la posición exacta que debe tomar para su estudio y adecuada resolución.

Con lo que se emprende al estudio de la Institución del Ministerio Público, en su campo funcional, ya que se ha prestado a multitud de divagaciones, dándose como se dice "palos de ciego", ya que dan su opinión sobre la materia, pero no la fundan en los principios jurídicos que rigen a la Institución del Ministerio Público dentro de la Ciencia del Derecho, sino a su entender personal de cada uno de los opinantes, según se siente el problema o bien se implantan en las legislaciones, doctrinas ya abandonadas por ineficaces. Tal y como sucede en México, al haber elevado la pena pública la reparación del daño, exigible por el Ministerio Público en todo caso, trastocando los sujetos de la relación procesal. Esto se debe principalmente a que las personas encargadas de la elaboración y revisión de nuestra legislación penal y en general del ordenamiento jurídico no conocen los Principios que rigen el derecho, ya que no son estudiosos del mismo, como lo desvirtuan y cambian el verdadero sentido de la ley, haciendo reformas a legislaciones e implantando legislaciones inapropiadas.

Siendo una labor de nuestro estudio al emplear el método sencillo más lógico y más seguro, estudiando los principios fundamentales que rigen a la acción penal, y demás principios que rigen en general a la Institución del Ministerio Público.

Como ya se dijo dichos principios no se han inventado al arbitrio ni corresponden a la creación de un capricho personal, sino que son los que ya consagrados juristas

han establecido, siendo un profundo estudio concienzudo y del esfuerzo para su creación, encargándose de valorar los autores y aquilatarlos, de acuerdo a la naturaleza de los fenómenos jurídicos, hasta dejarlos definitivamente establecidos.³⁶

Siendo motivo de investigación sólo compilarlos y aplicarlos a nuestra vida jurídica y no dejarlos únicamente plasmados en un escrito, sino llevarlos a la práctica.

Siendo los principios fundamentales de la acción persecutoria los siguientes:

- a) Principio de Iniciación.
- b) La oficiosidad de la acción persecutoria.
- c) El principio de legalidad.

En este primer punto acerca de la importancia de los principios fundamentales de la Acción Penal, se concluye, que esta no debe de ser tomada a capricho de los Agentes del Ministerio Público, ya que si están establecidos dichos principios, deben ser tomados muy en cuenta y no dejando al arbitrio de los mismos, ya que con ello se procuraría una mejor aplicación de la justicia, y no habría la necesidad de promover reformas Constitucionales, toda vez que si verdaderamente se tomarán estos principios en cuenta, la Institución del Ministerio Público cumpliría su fin de ser. Ya que a la fecha tal parece que los Agentes del Ministerio Público desconocen dichos principios.

³⁶ Idem.

B) DEL PRINCIPIO DE INICIACION

La actividad investigadora, viene siendo lo que se conoce como **Averiguación Previa**, en la cual interviene el **Ministerio Público**, la **Policía Judicial**, aunque con las reformas al artículo 21 Constitucional de fecha 2 de julio de 1996, en el que únicamente se establece "La investigación y persecución de los delitos incumbe al **Ministerio Público**, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato", esta policía es la **Policía Judicial**; ya sea en el orden común o en el orden federal, así como en auxilio de éstas las demás autoridades que así corresponden.

Para el maestro **RIVERA SILVA**, la actividad investigadora se rige por los siguientes principios:

1. La **Iniciación**.
2. La **Oficiosidad**.
3. La **Legalidad**.³⁷

La iniciación de la investigación, esta regida por el que bien podría llamarse "principio de requisición de iniciación", en cuanto no se deja a la iniciativa del órgano investigador el comienzo de la misma investigación, sino que para dicho comienzo, se necesita la reunión de requisitos fijados en la ley.³⁸

La **Averiguación Previa** se inicia con la primera noticia del hecho que pudiera

³⁷RIVERA SILVA, Manuel.- "El Procedimiento Penal", Editorial Porrúa, México 1996, pág. 42.

³⁸Idem.

constituir un delito, esta noticia se aporta al Ministerio Público por medio de la denuncia o querrela, que la elabore la parte ofendida o no.

La denuncia, es trasmisión de conocimientos sobre la probable existencia de delitos perseguibles de oficio y la querrela asocia a esta participación de conocimientos, la expresa voluntad, para que se proceda en el caso de delitos, que sólo es posible perseguir a Instancia de parte de un particular legitimado para formularla.³⁹

Se puede decir también que la denuncia es la noticia que da alguna persona de la comisión de un delito al órgano encargado de su persecución.⁴⁰

A este respecto, el maestro ARRILLA BAS, nos dice que la averiguación previa se inicia:

- a) De Oficio

 - b) Por Denuncia

 - c) Por Querrela⁴¹
- a) Cuando se refiere a que la averiguación previa se inicia de oficio significa que el Ministerio Público procede oficiosamente, apoyado por el artículo 21 Constitucional. Las excepciones al Principio de Oficiocidad son:

³⁹GARCIA RAMIREZ Y ADATO DE IBARRA.- "Prontuario del Proceso Penal Mexicano", Editorial Porrúa, México 1982, 2ad. Edición, pág. 7.

⁴⁰OBREGON HEREDIA, Jorge.- "Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal", Editorial Obregón Heredia, México 1981, 1a. Edición. pág. 140.

⁴¹ARRILLA BAS.- "El Procedimiento Penal en México", Editores Mexicanos Unidos, S.A., 6a. Edición, pág. 89.

1. Cuando se trate de delitos, en los que se requiera la querrela necesaria si está no se ha formulado.

2. Cuando la Ley exija algún otro requisito previo, si éste no se ha cumplido.

- b) Por lo que hace a la iniciación de la averiguación previa por denuncia se refiere a que comienza con la noticia de la comisión de un delito, dada a la autoridad encargada de perseguirlo. Ya que el artículo 16 Constitucional implica una prohibición de realizar pesquisas.

La denuncia viene a ser una obligación relativa de los particulares, así como de los funcionarios conforme a los artículos 116 y 117 del Código Federal de Procedimientos Penales que a la letra dicen:

ARTICULO 116. Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier funcionario o agente de policía.

ARTICULO 117. Toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligado a participarle inmediatamente al Ministerio Público, trasmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos.

- c) Por lo que hace a la querrela, que viene a ser una imputación de la perpetración de un delito, hecha por el ofendido a personas determinadas pidiendo se les sancione penalmente, y en base a esto se podrá inicial la indagación correspondiente.

Por lo anterior es definitivo que, para investigar, es decir, para iniciar la averiguación

previa es necesario que los hechos se hagan del conocimiento de la autoridad.

Siendo el requisito de procedibilidad ya que son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una investigación (averiguación previa) y en su caso ejercitar la acción penal contra el probable responsable de la conducta descrita en el Código Penal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alude en su artículo 16 como requisito de procedibilidad, a denuncia, la acusación y la querrela.

Entendiendo así a la Denuncia como la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un hecho perseguible por oficio.

La Acusación es la imputación directa que se hace a personas determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido.

La Querrela puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie la averiguación previa correspondiente y en su caso se ejercite la acción penal.

Este requisito de procedibilidad siendo la denuncia, acusación o querrela pueden formularse verbalmente o por escrito reuniendo los requisitos del artículo 118 del Código Federal de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

A éste principio, algunos autores lo conocen como "Principio de Publicidad", manifestando que la acción penal es pública que se dirige a hacer valer el derecho público del Estado a la aplicación de la pena, al que ha cometido un delito. Aunque el delito cause un daño privado, la sociedad esta interesada fundamentalmente en la aplicación de la pena destinada a protegerla, y se establece así la acción penal

como pública. Sólo la sociedad puede renunciar a la acción pública...⁴²

Sin embargo, se ha afirmado que el principio de la publicidad equivale al requisito de procedibilidad por Denuncia, el cual sufre en su esencia por la institución de la querrela, en los delitos perseguibles a instancia del ofendido.

Por otro lado, la Escuela Positiva, y particularmente FERRI, adoptan la institución de la querrela, cuando afirman que es una herencia de los tiempos en que la persecución de los delitos se basaba en la venganza privada. Razonan así: o un hecho entraña grave peligro para la sociedad en cuyo caso debe ser siempre delito y siempre debe perseguirse, o bien el hecho no representa tal peligro, no perjudica a la sociedad sino al interés privado, y por tanto debe ser exclusivo del Código Penal.⁴³

Estudiar realmente a la querrela, si es un principio, se dice que es realmente una excepción de la publicidad de la acción penal o si es una institución que deba subsistir o no.

La doctrina y por la ley se ha establecido que hay determinados delitos que no deben ser perseguidos sino a instancia o querrela del ofendido por el delito, bien porque lesionan sobre todo intereses probados sin llevar un grave golpe al orden público, o bien para que la persecución no tenga el reposo o el honor de la víctima o de su familia. En estos delitos, no puede el Ministerio Público ejercer acción penal si no se ha presentado previamente una querrela, y la persecución del proceso puede suspenderse si hay perdón por parte del ofendido.

Al respecto MANZINI hace notar que el derecho de querrela opera negativamente

⁴²CASTRO V., Juventino.- Op. Cit. pág. 56.

⁴³Ibid., pág. 57.

con el perdón que obstaculiza la promoción del ejercicio de la acción penal y se ejercita positivamente con la demanda de procedimiento penal (querella).

Por lo que así establece la querella, se advierte que es una condición de procedibilidad como ya se estableció anteriormente, para ejercitar la acción penal, ya que mientras la querella no se haya interpuesto por el ofendido, el Ministerio Público tendrá que examinar previamente si se han reunido los requisitos legales para que tal ejercicio se lleve a cabo.

Lo anterior, no quiere decir que el derecho a castigar al inculpado o probable responsable pase de manos del Estado a las del ofendido por el delito; ni tampoco que la facultad de ejercitar la acción, que incumbe al Ministerio Público, pertenezca en esta clase de delitos al particular. El titular del derecho de castigar sigue siendo el Estado, y del ejercicio de la Acción en todo caso va a verificarse por el Ministerio Público. El ofendido del delito tan sólo da su consentimiento para que se promueva la acción penal.

Por lo que no se puede concluir que la querella convierta la acción penal pública en una acción privada penal. La querella no va a decir si un hecho es delito o no, sino tan sólo se procede por ser delito. Tampoco va a cambiar al titular de la pretensión punitiva caso en que si se introduciría un elemento privatístico dentro la acción pública, y mucho menos el derecho de querella va a permitir al ofendido por él que se ejercite la acción penal, derecho que corresponde al Ministerio Público.

Por lo que podemos concluir que la querella no es un principio de excepción al de Publicidad de la acción Penal.

Las personas facultadas normativamente para formular la querella, según el artículo 264 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal, son cualquier ofendido por el delito; cuando sea menor, pueden presentar la querella los

ascendientes, hermanos o representantes legales.

Las personas físicas pueden presentar querrela mediante apoderado con poder general con cláusula especial, excepto en los casos de privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales, estupro y adulterio.

El mismo artículo 264 contiene y regula el derecho de querrela atribuido a las personas morales al establecer que podrá ser formulada por apoderado investido de poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo o ratificación previa de los órganos sociales o poder especial, sin que sea necesario se dice para el caso específico.

Según tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para tener por formulada la querrela no es necesario el empleo de frase específica alguna, bastando que de la manifestación del ofendido se desprenda, sin duda alguna, el deseo de que se enderece la acción penal en contra de determinada persona por hechos concretos.

En nuestra legislación el titular del Derecho a querrellarse es el menor, conforme al artículo 284 del Código de Procedimientos Penales, pudiendo presentar la querrela cualquier ofendido por la infracción, los ascendientes, hermanos o representantes legales. En los casos reales y concretos suelen presentarse situaciones conflictivas cuando hay oposición de parte de algún ofendido, o del sujeto pasivo, a que se proceda a iniciar la averiguación, esto es:

1. El menor desea querrellarse, pero los ascendientes no.
2. El menor y un ascendiente desean querrellarse, pero otros no.
3. El menor no desea querrellarse, pero los ascendientes de él sí.

4. El menor y un ascendiente no desean querellarse, pero otro sí.

En el primer caso debe atenderse a la voluntad del menor, toda vez que el titular del propio derecho es el menor, y si bien el Estado no tiene un interés directo en la persecución del delito, o lo margina en función de la voluntad del interesado, basta un interés particular por parte del menor para que el Ministerio Público, como representante social, inicie la actividad investigadora. En cuanto a la segunda hipótesis, se considera que realmente no existe problema ya que solo hay una oposición de opiniones, que podríamos llamar domésticas, pero existe el principio de interés y una mayoría de opiniones que justifican la procedencia de iniciar la averiguación.

El tercer planteamiento debe resolverse en el sentido de poner en movimiento al Ministerio Público, en razón de existir interés y una manifestación de voluntad conjunta externada en el sentido de que se inicie la averiguación. En cuanto caso debe resolverse dando curso a la función ministerial por razón de existir el principio de interés jurídico básico, de una persona facultada normativamente para formular la querella.

El primordial interés privado en los delitos perseguibles por querrela de parte es indudable, y debe ser tutelado por las leyes. Si grande es el interés que tiene el Estado en el castigo de los delincuentes, no menos imperioso es su interés por mantener la paz jurídica y social que es la mira principal que persigue la querrela de los delitos.⁴⁴

Respeto al Principio de Iniciación de la acción Persecutoria podemos establecer, que la misma es tan importante, como la propia Institución del Ministerio Público, ya que es su razón de ser, el de la investigación y persecución de los delitos, la cual es

⁴⁴CASTRO V., Juventino.- Op. cit., pág. 59.

exclusiva al mismo, pero para que pueda intervenir el Ministerio Público, es necesario que sea informado por cualquier persona, ya sea física o moral (Representada por Apoderado Legal, debidamente acreditado), de hechos que sean posiblemente constitutivos de algún ilícito penal, que se encuentre tipificado en el Código Penal, y a falta de esto, tendrá que ser informado a través de la policía, es decir que las policías que se han creado para la prevención del delito, como por ejemplo la Policía Preventiva Auxiliar, la Policía Bancaria e Industrial, la Policía Femenil, etc., y como de la policía que tiene a su cargo que es la Policía Judicial, la cual fue creada exclusivamente para auxiliar al Ministerio Público, en virtud de que el Ministerio Público no puede actuar de propia autoridad en la investigación de hechos posiblemente delictivos, sin que previamente haya una querrela o denuncia.

De lo que se desprende que si no existe tal requisito el Ministerio no podrá actuar como órgano investigador.

C) LA OFICIOSIDAD EN LA ACCION PERSECUTORIA

La actividad investigadora está regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hechas por el órgano encargado de la investigación, no se necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Iniciada la investigación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda que hemos mencionado.⁴⁵

La acción procesal se ejercita de oficio. El Ministerio Público, en cuanto representante de la sociedad, no debe esperar para el ejercicio de la acción penal la iniciativa privada, pues si así fuera, torpemente se pospondrían los intereses sociales a los intereses particulares. En México se respeta de manera absoluta este principio, y la acción procesal penal invariablemente se ejercita de oficio. La querrela no tiene

⁴⁵ RIVERA SILVA, Manuel.- Op. cit., págs. 42 y 43

nada que ver con la acción procesal penal, pues aquella Institución se vincula con la averiguación que es previa a la acción procesal penal.

"El principio de la oficiosidad u oficialidad de la acción penal (ufficialità de los italianos; offizialitatsprinzip de los alemanes), consiste en que el ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano especial del Estado llamando Ministerio Público, distinto del jurisdiccional, y no a cualquier ciudadano ni a la parte lesionada. También es llamado principio de la autoritariedad ya que el procedimiento penal debe promoverse por obra de una autoridad pública, como lo es la del Ministerio Público".⁴⁶

La doctrina distingue el principio de oficiosidad y el principio dispositivo, el primero sostiene que para el ejercicio de la acción penal, el Estado debe actuar por propia determinación y el principio dispositivo afirma que la acción penal debe estar sujeto a iniciativa de un particular, que generalmente es parte ofendida.

También es frecuente confundir el principio de oficiosidad con el principio de publicidad, ya que de la publicidad de la acción no podemos deducir su oficiosidad.

La intervención directa de los particulares en el ejercicio de la acción penal, ya sea como acusador privado principal o subsidiario bajo el sistema de la acción popular, debe ser rechazada como un vicio de los tiempos en que la acción penal era considerada como privada, intervención que sólo da lugar a la venganza privada, y la diferencia o degeneración de los ciudadanos, que hiciera fracasar la debida impartición de la justicia. El ejemplo de la acción popular inglesa, manifestación admirable de un pueblo que tiene un alto concepto de sus obligaciones cívicos, no es motivo suficiente para imitar dicha institución a toda luces peligrosa, que por lo demás tiende a desaparecer en la misma Inglaterra. El Ministerio Público, órgano

⁴⁶CASTRO V., Juventino.- Ob. cit., pág. 60.

imparcial, sereno, libre de pasiones, que sólo persigue intereses sociales, y que reúne requisitos de conocimiento y honradez personales, debe imperar sobre acusadores privados que no tienen, ni pueden tener ventajas dicha institución.

Derogación aparente al principio de la oficiocidad de la acción penal es la institución de la querrela, ya anteriormente estudiada, ---concluimos que es una derogación aparente a este principio, ya que como se vió anteriormente la querrela sólo es condición de procedibilidad de la acción penal, que en modo alguno no autorizan al individuo u ofendido por el delito a ejercitarla, ya que es en todo tiempo al Ministerio Público, aunque previa querrela del ofendido, el que decide si se encuentran reunidos y satisfechos todos y cada uno de los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, en caso de ser afirmativo la conduce durante todo el proceso hasta que el órgano judicial dicte su resolución.

Para el autor SIRACUSA, establece con gran precisión que la querrela "constituye un derecho sobre el ejercicio de la acción, pero no un derecho al ejercicio de la acción".⁴⁷

El Principio de Oficiocidad en México, es aplicado ampliamente en nuestra legislación, ya que los particulares en forma alguna intervienen en el ejercicio de la acción penal, y sólo se ve atemperado por la posibilidad de persecución de los delitos por parte de otros órganos estatales.

Para TOLOMEI, basándose en los datos que dan Siracusa y Florián, respecto de los sistemas que siguen algunas legislaciones, las resuman así.⁴⁸

I. Sistema de la persecución del Estado u oficial No actúa plenamente, ya que esta

⁴⁷STRACUSA, Fransesco.- Publico Ministero, Torinto 1929, pág. 7.

⁴⁸TOLOMEI, Alberto/ Domenico. L.- "Principios Fundamentales del Proceso Penal", pág. 36.

atemperado por el concurso: a) De otros órganos estatales; b) De la parte lesionada; c) De cualquier ciudadano.

a) **Concurso de otros órganos estatales.** En Francia los órganos jurisdiccionales pueden promover el ejercicio de la acción penal. por el principio *tout juge est procureur générale*, se deriva que el juez tiene en algún caso el derecho de se saisir d´office, y en otros de contraindre al Ministerio Público a la acción, y en otros más étendre les poursuites engagées. En Alemania, el órgano jurisdiccional ejercita actividades de control, por petición del daño, que es de naturaleza jurisdiccional y no administrativa, e interesa al tema que se está analizando;

b) **Concurso de la parte lesionada.** Puede ser en:

1. En vía autónoma y principal, merced a la acusación privada principal. El lesionado participa de la acción según la índole del delito y el diverso momento de su intervención.

2. En vía subalterna o subsidiaria respecto del órgano no estatal, merced a la acusación privada subsidiaria en sentido propio del derecho Austriaco y la acusación adhesiva.

c) **Concurso de cualquier ciudadano.** El concurso administrativo se verifica en el Derecho Español, pudiendo todos los ciudadanos ejercitar la acción penal simultáneamente con el Ministerio Público.

II. El segundo caso se verifica, para los crímenes menores, en el Estado de Nueva York, que admite que cualquier ciudadano lo ejercite, siempre que sea parte

lesionada.⁴⁹

III. Sistema de la acción popular. Este sistema no es plenamente practicado en ningún lugar. Tiene la autoridad del Derecho Romano, según el cual en los últimos tiempos de la República y en los primeros siglos del Imperio la acción no era ejercitada por los órganos del Estado, sino por quívivis de populo.

Los dos sistemas: monopolio del Ministerio Público y el monopolio del ciudadano, como se ve, no actúan en ningún país plenamente.

Respecto al Principio de Oficiosidad de la acción persecutoria, se concluye, que es el Principio tan importante como el anterior, ya que es lo que le da al Ministerio Público, el carácter de buena fé, toda vez que no necesita la promoción expresa, oral o escrita del denunciante o el ofendido, para que realice las diligencias necesarias para llegar al esclarecimiento de los hechos que se investigan, pues su carácter de oficiosidad le exige al Ministerio Público que las realice tantas cuantas veces sea necesario, para poder estar en posibilidad de resolver la indagatoria.

Dicha oficidad recae sobre las pruebas que debe reunir el Ministerio Público para comprobar la probable responsabilidad del indiciado o en su caso resolver conforme a derecho y apegado a la Ley.

D) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

"La investigación está sometida al Principio de la Legalidad. Si bien es cierto el órgano investigador de oficio practica su averiguación, también lo es que no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la misma investigación".⁵⁰

⁴⁹CASTRO V., Juventino.-Op. cit., pág. 64.

⁵⁰RIVERA SILVA,Manuel.- Op. cit., pág. 43.

Se conoce en la doctrina con el nombre de Principio de la Legalidad de la acción penal, a aquél que afirma la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercer la acción penal cuando se han llenado los extremos del derecho material y procesal, ya que el proceso no es la consecuencia de un acto discrecional del Ministerio Público.⁵¹

Encontrándose regida la acción penal por este Principio de la Legalidad, teniendo el Estado en sus manos el ejercicio de la acción penal, no dejándose a capricho del Ministerio Público, titular de la misma sino, que por mandato legal, siempre debe llevarse a cabo.

Los tratadistas distinguen el Principio de Legalidad del Principio de Oportunidad. La acción penal esta animada por el Principio de la Legalidad, cuando se ejercita siempre que se den los presupuestos necesarios que la Ley fija. El Principio de la Oportunidad se inspira en la idea de que para el ejercicio de la acción penal no basta que se den los presupuestos necesarios, sino es necesario que los órganos competentes lo reputen conveniente, previa valoración del momento, las circunstancias, etc. Otros países consideran que las ideas políticas ocupan puestos diferentes en el desenvolvimiento de la actividad estatal.

"Se alega en favor del Principio de Oportunidad que con él se guardaría el honor y el reposo de los ciudadanos contra los procedimientos temerarios e injustos. Además, se afirma que con él se favorece un influjo político del gobierno sobre la justicia penal; añadiéndose que debe verse al interés de la verificación de la justicia material, que se contraste con un formalismo legal que es el que favorece el Principio de Legalidad".⁵²

⁵¹CASTRO V., Juventino.- Op. cit., pág. 64.

⁵²Ibid. pág. 65.

Nuestro procedimiento penal se inspira en forma absoluta en el Principio de Legalidad, como ya se ha expresado con antelación, no quedando por ende, el ejercicio de la acción penal al arbitrio y capricho del Ministerio Público. Se ha rechazado la afirmación expuesta, invocandose las normas que reglamentan el no ejercicio de la acción penal, el desistimiento o solicitud de sobreseimiento de la misma y la solicitud por parte de Representante Social.

A esto cabe objetar que dichas normas, como se infiere de su cuidado y estudio no se animan en el Principio de Oportunidad, si no la única y exclusivamente en idea de que el Ministerio Público es una Institución de buena fe y que como tal, tiene interés en que no se vaya a cometer injusticia de castigar a quien no merece la pena, ya sea porque prescribió la acción penal; o porque quedó comprobado que el probable responsable no tuvo participación en los hechos; porque el proceder imputado no es típico, etc. En conclusión porque legalmente no es acreedor a consecuencia condenatoria fijada en la Ley.

Todos los actos en que el Ministerio Público resuelve como NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL, o petición de desistimiento de la misma, están previstos en la Ley, por lo que el Principio de la Legalidad es absoluto en nuestro Derecho. El que se quebrante este Principio de Legalidad desistiendo en muchas ocasiones el Ministerio Público de la acción penal, sin sujetarse a términos de Ley, entraña una gran responsabilidad para el órgano, pero si en virtud del curso histórico prevaleciente, en que se estiman reformas condignas, a través del cual, en forma precisa, para evitar arbitrariedades, se señalan las hipótesis por las que procede hacer uso del Principio de Oportunidad.

Ya que la sociedad está tan interesada en que se castigue al responsable de la comisión del hecho delictivo, como en que no se apliquen sanciones a quien no lo merece, el Ministerio Público representante de la Sociedad, recoge el interés de ella, y por ende, en los casos en que procede, y exclusivamente en ellos no ejercita la

acción penal, y pide el sobreseimiento o la libertad.

"En Materia Federal, es muy indicativo lo dispuesto a este respecto por el artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales que establece bajo una estricta legalidad el Ministerio Público no ejercitará la acción penal cuando la conducta o los hechos no sean constitutivos de delito, cuando se acredite que el inculpado no tuvo que ver en ellos, o resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable, cuando la responsabilidad se haya extinguido, o cuando el inculpado hubiere actuado en circunstancias que excluyan la responsabilidad penal. No aparece ninguna discrecionalidad en las funciones del Ministerio Público".⁵³

En este orden de ideas, el Acuerdo A/005/96, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de septiembre de 1996, establece las Reglas del Procedimiento para autorizar el No Ejercicio de la Acción Penal en la Averiguación Previa en el ámbito del fuero común para el Distrito Federal, en el que se establece:

"...

Que el Ministerio Público, con estricto apego a los Principios de Legalidad y certeza jurídica, debe abstenerse de ejercitar la acción penal en los supuestos en que no se satisfagan los requisitos que señalan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones legales aplicables.

Que en los casos en que el Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal, debe dar oportunidad al denunciante o querellante legitimados en la averiguación previa para que aporten mayores elementos de prueba y, en sus caso, se desahoguen las diligencias necesarias.

⁵³ibid., pág. 67.

Que a fin de garantizar que el procedimiento para autorizar el no ejercicio de la acción penal salvaguardándose los intereses de quienes intervienen en la averiguación previa y de la sociedad en general, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- ...

SEGUNDO.- El expediente de averiguación previa en que se consulte el no ejercicio de la acción penal, deberá estar debidamente integrado, cumplir con las formalidades legales y se hará constar en él, que se dio el destino legal correspondiente a los objetos y documentos.

TERCERO.- ...

CUARTO.- Los Agentes del Ministerio Público procederán al no ejercicio de la acción penal en los casos siguientes:

- I.** Cuando no exista querrela del ofendido o sus representantes legales o no exista legitimación para presentarla y el delito que persiga a petición del ofendido;
- II.** Cuando no se encuentren comprobados los elementos del tipo penal del delito;
- III.** Cuando estando comprobados los elementos del tipo penal, no esté demostrada la probable responsabilidad del indiciado;
- IV.** Cuando pudiendo ser delictiva la acción o la omisión, exista

imposibilidad material para acreditar los elementos del tipo penal o la probable responsabilidad del indiciado;

V. Cuando esté acreditada alguna causa de exclusión del delito;

VI. Cuando se ha extinguido la acción penal;

VII. Cuando el hecho atribuido al indiciado hubiere sido materia de dictamen de no ejercicio de la acción penal, aprobado por el Subprocurador correspondiente;

VIII. Cuando el hecho atribuido al indiciado hubiere sido materia de una sentencia o sobreseimiento judicial, que hayan causado ejecutoria;

IX. Cuando se expida una Ley que quite al hecho investigado, el carácter de delito y la averiguación previa este en trámite, y

X. En los demás casos que señalen las Leyes.

QUINTO.- El Agente del Ministerio Público propondrá el no ejercicio de la acción penal, el cual deberá estar fundado y motivado, siempre que, una vez practicadas las diligencias necesarias para la debida integración de la averiguación previa, se actualice alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 4o. de este Acuerdo.

...".

Esto es un ejemplo de cómo cada H. Procuraduría General de Justicia de las Entidades Federativas, debe establecer sus lineamientos y reglas en las que el Ministerio Público ha de desarrollar sus funciones. Tomando en consideración los principios fundamentales que rigen en la acción persecutoria.

El Principio de Legalidad es de vital importancia para la acción persecutoria que realiza el Ministerio Público, siendo este el de la determinación del Acuerdo de no ejercicio de la Acción Penal.

Pero tenemos que aclarar que no es exclusivamente el ejercicio de la acción penal, sino también el poder desistir de la misma, ya sea cuando no existan los elementos que comprueben del tipo penal, o se ha extinguido por prescripción de la misma acción; en consecuencia la resolución también debe estar apegada a derecho.

Pero en la práctica, dicho principio de cierta forma no es tomado en cuenta, ya sea por los intereses que existe en nuestro sistema de derecho, o bien por la presión que ejercen algunas instituciones tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o las comisiones locales, en virtud de que en ocasiones desvirtúan los hechos, cambiando el sentido de la indagación y en otras en lugar de ayudar al esclarecimiento de los hechos los confunden y mal interpretan. Al lado de estas Instituciones se encuentran los medios de comunicación que ofrecen su versión a su estilo y conveniencia de los hechos, queriéndose inmiscuir en la investigación y muchas veces solicitando a las autoridades les informen del estado que guarda la indagatoria, así como de las diligencias que practicarán en lo sucesivo, lo que le quita el sigilo sentido discrecional de las investigaciones pertinentes.

CAPITULO IV

DE LA FUNCION Y PODER MINISTERIAL

A. DEL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

El principio de oficialidad establece que el ejercicio de la acción debe darse siempre al Ministerio Público. Así se establece un verdadero monopolio de la acción penal, por parte de dicho órgano estatal.

Sin embargo, no existe ninguna legislación que acepte plenamente el monopolio de dicha acción por el Ministerio Público, ni su contrapartida el monopolio de la acción por el ciudadano. Tal excepción al principio de oficialidad de la acción es justa y razonable: El monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción, pero por defecto (inacción o deficiencia) en daño de la colectividad, o por exceso (persecución) en daño del particular. Es así como se justifica que se establezca un control, e inclusive un concurso (si bien en forma limitada) en la acción ejercitada en forma de monopolio por el Ministerio Público. En esa forma se garantizaría a la sociedad contra las arbitrariedades, y aún simples equivocaciones, por parte del Ministerio Público, evitándose el excesivo poder que le daría el ejercicio exclusivo y absoluto de la acción penal.

I. LA JURISDICCION.

La jurisdicción es un atributo del Estado, que consiste en la potestad de que disfrutaban los jueces para conocer de los asuntos civiles y criminales con el fin de decidirlos y sentenciarlos con arreglo a las leyes.⁵⁴

⁵⁴GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cit. pág. 95.

A veces suele confundirse a la jurisdicción con la competencia. La competencia es la facultad de cada tribunal para conocer de los juicios, mientras que la jurisdicción es una función que compete al Estado para juzgar y poder cumplir con la norma. En este sentido, puede haber varias competencias, pero una sola jurisdicción.

La jurisdicción es una función pública del Estado, que administra justicia a través de órganos específicamente determinados y con la facultad de poder declarar el derecho en el caso concreto.

ELEMENTOS DE LA JURISDICION.

La jurisdicción se compone de dos elementos principales: la decisión y el imperio.

- a) **Decisión.**- Es la facultad de que disfrutan los jueces para poder aplicar la ley al caso concreto, la cual se traduce en la decisión que emite el órgano jurisdiccional para resolver los conflictos sometidos a su jurisdicción en la sentencia.

- b) **Imperio.**- consiste en el poder necesario para llevar a cabo las resoluciones judiciales, porque sin esta facultad no podría ejercerse la jurisdicción, y los mandatos de la autoridad judicial quedarían incumplidos; de esta forma, a la resolución del juez debe imprimirse una fuerza ejecutiva para hacer cumplir las sentencias.

Tradicionalmente se aceptan como elementos de la jurisdicción: la notio, por la cual el juez puede conocer del litigio; la vocatio, mediante la cual el juez puede obligar a las partes a comparecer ante sí; la coertio, por la que el juzgador puede imponer la coacción a fin de que sus mandatos sean fielmente cumplidos; el iudicium, a través del cual se pone fin al litigio por medio de la sentencia, y, finalmente, la executio, por la cual se puede solicitar el auxilio de la fuerza pública para obtener

el cumplimiento de sus resoluciones, de manera que sus determinaciones no queden liberadas a la voluntad de las partes.⁵⁵

Así, la jurisdicción no sólo comprende la potestad para aplicar el derecho, sino también el poder necesario para llevar a cabo la ejecución de las resoluciones judiciales, a través de los elementos de decisión y de imperio.

II. EL JUEZ.

El juez es un sujeto investido de poderes excepcionales, con la atribución principal de aplicar la ley en el caso concreto. Posee además, imperio y poder de decisión que lo convierten en el sujeto más importante de los que intervienen en el proceso.

El juez es el órgano a quien confía el Estado el ejercicio de la función jurisdiccional.

La responsabilidad de los jueces es muy grande, pues deben saber encontrar el camino adecuado para llegar a la verdadera y auténtica justicia, y no aquella en la que el Ministerio Público abandona -en cualquier estado del proceso-, la acción penal desistiendo de ella, equivaliendo ello a disponer a su antojo del proceso, pues su resolución se traduce en el sobreseimiento del proceso, equivalente a una sentencia absolutoria, teniendo así en sus manos la función decisoria, e invadiendo con ello las funciones propias del órgano jurisdiccional.

Tanto el juez como el Ministerio Público tienen como misión la de procurar la más exacta aplicación de la Ley; pero el Ministerio Público jamás podrá tener la facultad de decidir, porque ésta se encuentra reservada exclusivamente a la autoridad judicial.

⁵⁵ LEVENE, Ricardo.- Manual de Derecho Procesal Penal, 3a. edición Buenos Aires Editorial Plus Ultra, 1975, pág. 123

III. EL PROCESO.

El proceso, como nos dice Florian "Se manifiesta como una relación jurídica que se desarrolla progresivamente entre varias personas ligadas por vínculos jurídicos"⁵⁶. Con el proceso surge una relación procesal en la que intervienen el juez, el Ministerio Público, el acusado, la defensa, el ofendido, etc.

El objeto del proceso esta constituido por todo aquello que sea tema del mismo (proceso) y que el juez tiene que resolver en la sentencia.

Al respecto, Florian indica que el objeto fundamental del proceso penal es una determinada relación del Derecho Penal que surge de un hecho que se considera como delito, y se desarrolla entre el estado y el individuo al cual se atribuye el hecho, con el fin de que sea aplicada a este último la ley penal.⁵⁷

Por otra parte tenemos a los fines del proceso, los cuales se clasifican en generales y específicos. Los fines generales, a su vez, se clasifican en general mediato y general inmediato.

El fin general mediato del proceso penal se refiere a preservar a la sociedad del delito como un fin de defensa social.

Por otro lado, respecto al fin general inmediato, se refiere a la aplicación de la ley penal al caso concreto; por lo que el juez tiene que comprobar, en el desarrollo del proceso, si efectivamente se cometió el delito, equilibrando ante sí las respectivas pretensiones de las partes, sujetándolas, desde luego, a su comprobación y posterior

⁵⁶ FLORIAN. Eugenio.- "Elementos de Derecho Procesal Penal", Librería Bosch, Ronda de la Universidad, Tomo II, Barcelona 1934, pág. 45.

⁵⁷ Ibid., pág. 49.

decisión en la sentencia, aplicando así la ley penal al caso concreto.

En cuanto al fin específico tenemos la verdad histórica.

El descubrir la verdad como fin específico del proceso penal equivale a averiguar la verdad, "la existencia real y efectiva de una cosa".⁵⁸ Con el propósito de estar en posibilidad de conocer si efectivamente el hecho ilícito se realizó.

Conocer la verdad es requisito indispensable para que el juez esté en posibilidad de emitir una sentencia justa, y el único medio para lograrlo es a través de las pruebas, es decir, todo aquel medio que sea factible de ser utilizado para conocer la verdad, para estar en posibilidad de determinar la situación jurídica del imputado. La prueba debe operar desde la averiguación previa, en donde el Ministerio Público reúne todo aquello que sea necesario para poder ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional, para que éste se encuentre en aptitud de apreciar dichos medios de convicción. Sin embargo, en la práctica se otorga a las diligencias realizadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial un valor probatorio pleno.⁵⁹

Juventino V. Castro⁶⁰ considera absurda esta práctica, porque si suponemos que tiene un valor probatorio pleno una diligencia del Ministerio Público o de la Policía Judicial, se estaría constriñendo al juez a dicha valoración, y en esta forma el Ministerio Público invade la función decisoria del juez, que no le corresponde, y se vuelve a los tiempos en que un solo órgano es juez y parte en el proceso.

Por lo que respecta al Principio de la Inmutabilidad del objeto del proceso, éste

⁵⁸ Diccionario Jurídico de la Lengua Español, 20a. Edición, Tomo II, pág. 1148.

⁵⁹ Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, 48a. Edición, Editorial Porrúa, México 1994, pág. 67.

⁶⁰ CASTRO V., Juventino.- Op. Cit. pág. 35.

consiste en que, una vez constituida la relación procesal, su desenvolvimiento se sustrae a la voluntad de las partes, las que no pueden ni deben buscar solución distinta a la soberana decisión del órgano jurisdiccional, siendo éste el único capacitado para decidir si el sujeto a quien se le imputa es responsable o no.

Este principio deriva del carácter público del proceso penal, en contraposición del proceso civil, en que predomina la disposición de las partes, las que pueden renunciar o transigir y dar por terminado el proceso; es decir, en el proceso penal ni el Ministerio Público, ni el acusado, ni la defensa, pueden detener el proceso y darle una solución distinta si es que el juez no lo dicta.⁶¹

Sin embargo, de acuerdo con los artículos 298 fracción I en relación con los artículos 294, 295 y 307 del Código Federal de Procedimientos Penales, si el pedimento del Procurador fuere de confirmar o formular conclusiones no acusatorias, el juez, al recibir aquél, sobreseerá el asunto, lo que equivale a que el Ministerio Público invada las funciones del órgano jurisdiccional, por lo que es necesario que, conforme el artículo 21 Constitucional, independientemente de que el Ministerio Público formule conclusiones de no acusación, el juez, de acuerdo con sus funciones decisorias y en cumplimiento estricto de nuestra ley, debe valorar y comprobar los pedimentos de las partes y sentenciar de acuerdo a ello, pues sólo la declaración del juez debe tenerse como verdad legal y debe rechazarse que el Ministerio Público esté autorizado para desistir, aunque con ello reconozca la inocencia del inculpado, porque ello compete única y exclusivamente el órgano jurisdiccional.

IV. EL ACTO INVESTIGATORIO Y LA JURISDICCION.

Cometido el hecho delictuoso surge el derecho de castigar por parte del Estado, y, para el Ministerio Público, la obligación de ejercitar la acción penal de acuerdo con

⁶¹ ANGULO ALVAREZ José Cruz.- "Irrevocabilidad, Obligatoriedad e Imputabilidad del Proceso", Revista Nueva Generación de Abogados, Número 37, México 1950, pág.7.

el principio de legalidad. En estas condiciones, el órgano acusador inicia una serie de actos preparatorios del ejercicio de la acción penal, misma que realiza en la fase denominada averiguación previa, etapa procedimental en la que el Ministerio Público recibe las denuncias o querellas sobre hechos que pueden constituir delitos, y practica todas aquellas diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de la verdad, por lo que no sólo investiga y persigue el delito, sino que recoge las pruebas que sean indispensables para estar en posibilidad de ejercitar la acción penal, debiendo para ello dejar satisfechos los requisitos señalados en el artículo 16 Constitucional.

Todas las diligencias e investigaciones que realiza el Ministerio Público en la averiguación previa, lo hace con el carácter de autoridad, teniendo imperio, ya que está facultado para imponer, por vía de corrección disciplinaria, multas que no excedan del importe de un día de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, arresto hasta por treinta y seis horas y el auxilio de la fuerza pública, de no ser así, las determinaciones del Ministerio Público jamás se cumplirían.

Dicha calidad de autoridad decisoria del Ministerio Público la pierde al ejercitar la acción penal, al demandar la jurisdicción, ya que automáticamente se convierte en parte, y queda sujeto a las determinaciones judiciales.

Es en la fase investigadora donde el Ministerio Público actúa como autoridad y en donde la fuerza probatoria de las diligencias que practica tiene la misma fuerza y el mismo valor que las diligencias que se practican ante el juez. El juez, en este sentido, al imponer una pena, tiene que atenerse a la valoración de las pruebas que hace un agente del Ministerio Público.

El Ministerio Público, durante la averiguación previa, actúa por sí y ante sí, con carácter de autoridad decisoria, por una parte recaba ex officio las pruebas de cargo, y, por otra, debe emitir un juicio de valoración razonada sobre dichas pruebas a

efecto de determinar si ejercita o no la acción penal en contra del acusado, por lo que el Ministerio Público realiza funciones de juez y parte.

V. APERTURA DE JUICIO Y LA ACCION PENAL.

Ante la apertura del juicio se sitúa la fase denominada "instrucción", en donde se perfecciona la investigación y se prepara todo el material probatorio para que el órgano jurisdiccional, a través de la prueba, pueda conocer la verdad histórica y la personalidad del delincuente. Esta etapa se desarrolla en dos períodos: El primero, llamado instrucción previa, comienza con el auto de radicación o de inicio, mediante el cual el juez efectúa su primer acto de imperio, y el Ministerio Público asume el carácter de parte y termina con el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, y, el segundo, instrucción formal, principia con el último auto mencionado y finaliza con el auto que declara cerrada la instrucción; aquí se agrupan y reúnen las pruebas, proporcionándolas al juez para que pueda emitir su fallo y al Ministerio Público para que precise su acusación y el acusado su defensa en sus respectivas conclusiones. Comienza pues, la tercera etapa del procedimiento penal llamado "juicio", en donde el juez mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público y después, de la defensa para la formulación de conclusiones.

Las pretensiones de las partes en el proceso en lo que generalmente se conoce con el nombre de conclusión⁶², que son el resultado de los elementos instructorios, cuyo fin es hacer que las partes fijen de una forma concreta sus respectivas posiciones en relación con el debate que ha de plantearse.

Serán desarrolladas primero por el Ministerio Público y después por la defensa. Ambos, para fijar sus respectivas posiciones, deben atenerse y basarse en las pruebas y constancias reunidas a lo largo del proceso y a través de las cuales se ha

⁶²CAPITANT, Henri.-, "Vocabulario Jurídico". Editorial Depalma, Buenos Aires 1961, pág. 137.

pretendido realizar los fines específicos del proceso penal.

El Ministerio Público, conforme a los elementos instructorios del proceso, va a precisar sus conclusiones, en las cuales puede solicitar al órgano jurisdiccional que le sea aplicada una pena al infractor para considerarlo responsable, o bien, expresa las razones de hecho y de derecho en que se funda para no acusar y solicitar la libertad del procesado y el sobreseimiento de la causa.⁶³

De lo anterior se desprende que las conclusiones del Ministerio Público se pueden clasificar en acusatorias y no acusatorias.

Formuladas las conclusiones del Ministerio Público, el expediente se pone a disposición de la defensa para que, a su vez, formule las suyas.

Las conclusiones definitivas del órgano acusador sólo pueden modificarse por causas supervinientes y en beneficio del acusado. La defensa puede modificarlas libremente en cualquier tiempo, hasta antes de que se declare visto el proceso.

Las conclusiones deberán formularse una vez cerrada la instrucción; se mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público y, después, a la defensa por cinco días, para que cada uno formule conclusiones.

Pero, volvemos a quedar en iguales circunstancias, ya que, ahora, si el Procurador vencido el término de quince días no las formula, ¿quién puede obligarlo a emitirla?. Se ha pretendido señalar diversas soluciones: que de presentarse dichas irregularidades se tengan por presentadas las conclusiones inacusatorias basándose en el abandono o falta de interés del agente; otros que se tengan por formuladas conclusiones acusatorias por el ilícito que fue objeto del auto de formal prisión en

⁶³ "Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo II, pág. 190.

las circunstancias que hagan más benigna la pena que deba imponerse.⁶⁴

Comúnmente, si el Procurador -vencido el término- no formula conclusiones el órgano jurisdiccional debe esperar pacientemente a que las presente; y en la práctica se dá el caso de que es el mismo juez quien aconseja a la defensa o al ofendido a que se gestione la continuación ante el Ministerio Público de la marcha del proceso. Vemos, pues, otra de las inconveniencias que presenta el monopolio de la acción penal al no haber recursos capaces de frenar tal desvío del poder.

Por otra parte, tenemos que contra las determinaciones del Ministerio Público de no ejercitar la acción penal una vez confirmadas por el Procurador, no procede recurso alguno, de acuerdo con la inapropiada jurisprudencia de la Corte⁶⁵ que establece la improcedencia del amparo en favor del ofendido por delitos contra actos del Ministerio Público, cuando importen abstención o desistimiento en el ejercicio de la acción penal, al decir que esas determinaciones no afectan directamente los derechos patrimoniales o personales del ofendido, sino que tales determinaciones atañen al interés social.

De tal modo, se equiparan los actos del Ministerio Público con los actos señalados en la fracción I del artículo 93 de la Ley de Amparo, que dice que el amparo es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia, por la razón de que, siendo la Corte nuestro máximo Tribunal Federal, ¿qué autoridad sería la competente para conocer sus actos?. Obviamente que ninguna, pues no podría ser ningún tribunal inferior, porque a un inferior nunca le es posible controlar los actos de un superior; ni la misma Suprema Corte podría conocer de sus propios actos, porque

⁶⁴GARCIA RAMIREZ, Sergio.- "Derecho Procesal Penal", Editorial Porrúa, México 1974, págs. 390 y 391.

⁶⁵BURGOA ORICHUELA, Ignacio.- "El Juicio de Amparo", 23a. edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pág. 456.

se convertiría en juez y parte, lo cual sería absurdo.⁶⁶

Ortolan señala que el inconveniente mayor de la figura del Ministerio Público es la destrucción de máximas de igualdad ante la justicia entre el acusador y el acusado, y que el juez, en vez de tener ante sí a dos litigantes iguales, tiene por un lado a la parte acusada y por el otro a una magistratura imponente que marcha paralelamente a la suya, y a la que las partes y el público deben respeto y cuyo rango y palabra están llenos de autoridad.⁶⁷

Se sabe que el Ministerio Público, al resolver no ejercitar la acción penal o al consignar conclusiones de no acusación, esté obrando conforme a una facultad que le confiere la Constitución; pero esto de ninguna forma quiere decir que esa determinación no pueda ser impugnada, pues, si bien es cierto que el artículo 21 Constitucional lo faculta para perseguir los delitos, también es cierto que el artículo 102 le impone la obligación de perseguirlos, porque, conforme a los artículos citados, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial.

SOBRESEIMIENTO

El sobreseimiento implica la cesación del procedimiento, o, como afirma Fix-Zamudio,⁶⁸ "Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia", y en materia penal adquiere rasgos peculiares, "en cuanto que equivale a una sentencia absolutoria con autoridad de cosa juzgada".

⁶⁶ *Ibid.*, pág. 454.

⁶⁷ ORTOLAN, Manuel.- "Tratado de Derecho Penal", Tomo II, Librería de Locadio López, Madrid 1895, pág. 79.

⁶⁸ "Diccionario Jurídico Mexicano.- Op. Cit., Tomo VII, págs. 145 y 147.

Por tanto, se considera que sobreseimiento es un acto procesal que dicta el juez, y en el cual se dá por terminada la instancia sin resolver el fondo del asunto por un obstáculo jurídico o de hecho que le impide continuar con la marcha del proceso.

Ahora bien, de acuerdo con el principio de inmutabilidad del objeto del proceso, una vez ejercitada la acción penal, las partes se sustraen del desenvolvimiento del proceso, y no pueden buscar otra solución distinta a la decisión del órgano jurisdiccional. Sin embargo, el Ministerio Público, al formular conclusiones inacusatorias, obliga al juez a dictar sobreseimiento, por lo que éste último deberá, al recibir dichas conclusiones, valorarlas según su criterio, y dictar la sentencia correspondiente.

La función exclusiva de la autoridad judicial de imponer las penas, se encuentra limitada a las determinaciones del Ministerio Público, pues si este decide no acusar, simple y sencillamente está dictando una sentencia absolutoria (a eso equivalen sus conclusiones inacusatorias). En estas condiciones, el Ministerio Público está invadiendo la esfera de acción del órgano jurisdiccional, ya que está decidiendo por él, y esas no son sus funciones.

Concluyendo podemos establecer que el Ministerio Público se transforma en un poder inquietante para las libertades públicas, porque resulta un poder incontrolado e incontrolable, convirtiéndose así en una autoridad que, siendo un dependiente del Ejecutivo, se vuelve un juez de absolución irrecurrible o irresponsable.

Por otra parte, el Ministerio Público, en todo los casos, debe motivar una resolución de la jurisdicción; resolución que, por provenir de un juez, es apelable y recurrible, y si al Ministerio Público se le concede la facultad decisoria, sería un juez inapelable, cuyas decisiones no pueden impugnarse y, por tanto, sería irresponsable. Por lo tanto, requerimos de una mejor administración de justicia y que los actos de la institución acusadora puedan ser controlados de un modo eficaz, y el único medio

es el de que se cambie la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de que el Juicio de Amparo sea procedente, para que no quede únicamente al criterio de la propia institución del Ministerio Público la revisión de sus propios actos, convirtiéndose, así, en juez y parte.

B DEL CONCURSO DE OTROS ORGANOS EN EL EJERCICIO Y CONTROL DE LA ACCION PENAL.

Toca ahora referirnos pues, tan sólo al ejercicio y control de la acción penal por parte de otros órganos estatales, de índole jurisdiccional, constitucional y administrativa, establecidos en las principales legislaciones.

En Francia, por el principio: *tout juge est procureur général*, existe la persecución de oficio por el tribunal de apelación, cuando el Ministerio Público no actúe. Tal derecho se refiere tan sólo a la fase inicial de la acción; el ejercicio posterior se hace por el Ministerio Público, que la sigue durante todo el proceso.

En Alemania intervenía también el órgano jurisdiccional para controlar el ejercicio de la acción penal. Cuando el Ministerio Público no promueve la acción, la parte lesionada recurriría al tribunal del Imperio, o al Tribunal Provisional Superior, para que obligue al Ministerio Público a promoverla, si es que el Tribunal lo cree justificado.

En Italia, el *pretore*, en los delitos para cuyo conocimiento tiene competencia propia, procede por citación directa o por decreto, y aún por citación directísima, impulsando así la acción en el sumario.

El concurso de órganos constitucionales en la persecución de los delitos está establecido en general en todos los países, por lo que respecta a los delitos cometidos por altos funcionarios del Estado (Rey, Presidente, Ministros, etc.) .

Siendo por regla general la Cámara de Diputados la que acusa ante el Senado constituido en Alta Corte de Justicia. Esto por delitos oficiales.

Por último también existe el concurso de órganos administrativos en el ejercicio de la acción. En Francia y Alemania, determinadas administraciones públicas ejercitan en lugar del Ministerio Público, o junto con él, la acción penal; esto por infracciones de las leyes de aduanas, aguas y arbolado, impuestos, tasas, correos y telégrafos, etc.

No hay que olvidar que a los sindicatos, especialmente en Francia, también se les dá el derecho de ejercitar la acción penal, fuera del control del Ministerio Público, y que el poder que a dichos sindicatos se les ha conferido ha ido aumentando en forma cada vez más amplia.

Queda así establecido cómo el monopolio en el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, sufre interferencias por parte de los particulares y de otros órganos estatales; y que si bien es de criticarse la intervención directa de los particulares, en el ejercicio de la acción (no así como control de las actividades del Ministerio Público, a través de órganos jurisdiccionales), es de reflexionarse si resulta benéfico que a través de órganos estatales se ponga un freno a las funciones del Ministerio Público, evitándo así, se salga de su órbita normal, en detrimento del estricto cumplimiento de sus funciones.

I ORGANOS ENCARGADOS DEL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

El principio reconocido en México, es la monopolización de la acción penal por el Estado. Según lo ha sostenido la jurisprudencia, el Ministerio Público es el único órgano del Estado, encargado del ejercicio de la acción penal, porque el artículo 21 de la Carta Fundamental de la República, dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial que estará bajo su mando

inmediato. Sin embargo, se debe señalar un caso de excepción previstos en los artículos 108, 110 y 111 de la misma Carta Fundamental.

Por otra parte tenemos que los órganos encargados del ejercicio de la acción penal, pueden clasificarse en cinco grupos:

1. Un funcionario del Estado es quien lo ejercita; la acción penal está en manos de un sólo órgano estatal, como sucede en México.
2. Pluralidad de órganos estatales: El ejercicio de la acción penal queda en manos de diversos órganos del Estado, sin que se quebrante el principio de monopolio, como ocurre en Francia y Alemania.
3. El ofendido por el delito es quien promueve la acción directamente y substituye al Ministerio Público en los delitos perseguibles por querrela de parte.
4. Los ciudadanos.
5. Los sindicatos.

Admitido el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, su ejercicio queda en manos de uno sólo o de varios órganos exclusivamente y este principio se ha consagrado en la mayoría de las naciones. Al monopolio de la acción penal por el Estado, se opone el monopolio de la acción penal de los ciudadanos, como en la antigüedad sucedió en Roma y actualmente en Inglaterra, con criterio atenuado. La acción penal es producto de la actividad espontánea de los ciudadanos. Sin embargo, al adoptar la Gran Bretaña el Attorney General, se ha modificado el principio de que los ciudadanos intervengan directamente en el ejercicio de la acción. En Francia, no solamente el Ministerio Público ejercita la acción penal,

sinotambién otros organismos estatales, cuando se trata de infracciones a las leyes de aduanas, de aguas y arbolado, de tasas, correos y telégrafos, etc. Igual sistema rige en Alemania en materia fiscal, impuestos, tasas y aduanas.

Se admite también la concurrencia de la parte lesionada por el delito, con intervención privada principal, para los delitos de querrela o intervención accesoria. Se argumenta que la intervención del ofendido en el proceso penal, parte de un concepto privatístico. En el Derecho Procesal Penal Alemán, el Ministerio Público no interviene en los delitos de querrela; la acción penal la promueve el quejoso; en cuanto a los demás delitos, su intervención existe cuando en su concepto, el delito cometido lleva implícito un interés público. Existe, además, el ejercicio de la acción penal por el ofendido en forma subsidiaria.

En Inglaterra existe reconocido el principio del monopolio de la acción penal por los ciudadanos o acción popular. Se admite la acción penal popular cuando todos los ciudadanos tengan determinada capacidad genérica o específica, para ejercitar por sí mismos la acción en representación del Estado. La acción popular, puede ser exclusiva, para ciertos delitos, sin perder de vista el auge que ha tomado el monopolio de la acción penal por el Estado.

Si se deja en manos del Estado la tendencia de monopolizar la acción penal es evidente que no debe aceptarse la intervención del lesionado ni tampoco la de los sindicatos, porque equivale a limitar el carácter esencialmente público que tiene la acción penal e introducir factores de indudable carácter privatístico.

En la actualidad se conocen tres sistemas de control de los actos autoritarios del Ministerio Público:

- I. Control interno jurárquico.

II. Control externo jurisdiccional.

III. Doble Control.

CONTROL INTERNO JERARQUICO.

Consiste en un medio de impugnación que se inicia, desarrolla y concluye dentro de la misma institución; es decir, es la misma institución del Minsiterio Público la que, en última instancia, resolverá en el caso en que se consulte el no ejercicio de la acción penal o la formulación de conclusiones inacusatorias. Se propone ante el superior jerárquico del funcionario para que revise la determinación acusatoria del inculpado y decida si ésta debe prevalecer o, en caso contrario obligar al inferior a ejercitar la acción penal.

Este es el único recurso de que dispone el ofendido por el delito para desvirtuar y combatir la inercia del ministerio Público, contando para ello con un plazo de quince días. Pero sí a pesar de ello el Procurador respectivo resuelve confirmar la resolución de su inferior, el asunto quedará definitivamente terminado.

Florian nos dice que el control es puramente interno y no sale de la misma esfera de acción y competencia del órgano encargado de la acción penal, por lo que cabe dudar de la eficacia de dicho órgano de control, aunque se ejercite con absoluta objetividad.⁶⁹

Matos Escobedo llama la atención al decir que el control interno es ajeno al concepto y a la naturaleza de lo que debe llamarse control - que significa inspección, registro e intervención reguladora de una función y supone la ingerencia de un órgano distinto para que dé un criterio de mayor imparcialidad -, por lo que es obvio

⁶⁹FLORIAN, Eugenio.- Op. Cit., pág.. 193.

que tal recurso no ofrece garantías de acierto y "no se ve la utilidad de tocar las diversas piezas de un teclado que han de dar una sóla y misma nota".⁷⁰

Machorro Narváez, nos dice que: "se ha hecho de la persecución de los delitos una facultad subjetiva, potestativa, si se quiere hasta caprichosa, del Ministerio Público, y se ha suprimido todo control sobre esta institución como contrario a toda garantía constitucional".⁷¹

Las especificaciones sobre lo que llamamos "recurso de control interno", con señalamiento de plazos, notificación, interposición de pruebas y consecuencias procedimentales, se encuentran en el Acuerdo 4184 sobre la resolución de no ejercicio de la acción penal, dictado por el Procurador General de la República, y el Acuerdo A/057/89, dictado por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.⁷²

A todas luces, es una situación anómala que el recurso por el que se pueden impugnar las resoluciones del Ministerio Público esté previsto por un acuerdo administrativo. Se supone que la ley es la que debe conceder a los gobernados los recursos que sean pertinentes para impugnar las resoluciones que les afecten; también se supone que el Poder Legislativo es el primero que debe poner el ejemplo para respetar las garantías de los gobernados.

⁷⁰MATOS ESCOBEDO, Rafael.- El Juicio de Ampara contra la indebida inercia del Ministerio Público, Criminalía, México 1957, págs. 307 y 308

⁷¹MACHORRO NARVAEZ, Paulino.- El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal, Publicaciones de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, México 1941, págs. 17-19.

⁷²Diario Oficial de la Federación, del 19 de mayo de 1984 y 17 de noviembre de 1989.

CONTROL EXTERNO JURISDICCIONAL.

El control externo jurisdiccional es la posibilidad de recurrir a la intervención del Tribunal ante el cual debe actuar el Ministerio Público, para que, sometiendo a un nuevo examen los datos obtenidos, resuelva si el Ministerio Público debe o no ejercitar la acción penal.

DOBLE CONTROL.

El sistema más eficiente de control y garantía de la legalidad del ejercicio de la acción penal radica en el doble control que establecían los artículos 169, 170, 171 y 173 del Código Alemán de Procedimientos Penales del 1o. de febrero de 1877, vigente hasta antes del Nacional Socialismo. Merced a este sistema el ofendido pudiera recurrir al superior jerárquico del funcionario omiso para que éste, si su decisión inacusatoria se consideraba infundada, fuera obligado por su superior a ejercitar la acción; y si tampoco por este medio lograba el ofendido sus propósitos entonces tenía el derecho de provocar, por medio de demanda, una decisión del Tribunal de Justicia, el cual, si estimaba fundada la demanda, podía obligar al Ministerio Público a intentar la acusación.

El único medio que el ofendido mexicano no tiene a su disposición para combatir la inercia del Ministerio Público, es la revisión que, debe proponer ante el Procurador respectivo, para que éste resuelva en definitiva si ratifica la actitud de su inferior o la revoca y ordena que la acción sea ejercitada o, por lo menos, sea continuada la averiguación previa para fundar mejor una nueva determinación.

Por otra parte es importante mencionar que con la facultad de persecución de los delitos se le asigna también al Ministerio Público, la facultad de ejercitar acción penal, lo cual se ha considerado como un monopolio del mismo, e incluso algunos juristas e investigadores del Derecho, lo consideran plegroso e inconveniente por

ser éste el único organismo que tenga esta facultad, en virtud de que puede hacer mal uso de ello, acarreando arbitrariedad por parte de dicha autoridad, aunque en la práctica y en la realidad existen una serie de organismos internos que se ocupan de vigilar la actuación del Ministerio Público, para que actúe correctamente en la impartición de justicia, estos organismos internos son:

1. **Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**
2. **Unidad Departamental Dictaminadora.**

CONTRALORIA INTERNA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.- La función de la Contraloría Interna es estar pendiente de cualquier queja y hacer recorridos en las diferentes agencias investigadoras para checar el control que se lleva tanto en la agencia como en las mesas de trámite; aquélla revisa al azar las averiguaciones previas para ver el trámite que se le ha dado a cada una de ellas.

UNIDAD DEPARTAMENTAL DICTAMINADORA.- Tiene la función de checar que las consignaciones sean debidamente fundadas y motivadas y si hay algún error, simplemente no la turna a juzgado, y la regresan a su lugar de origen, con un acuerdo de motivación o lineamientos a seguir, por lo que no existe una completa libertad de actuación por parte del Ministerio Público, aunque este tenga el monopolio de ejercitar acción penal.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reiteradamente ha negado la procedencia del amparo en favor del ofendido por el delito, contra las determinaciones que toma el Ministerio Público al no ejercer la acción penal o presentando conclusiones de no acusación, señala como vía idónea de "defensa"

al correspondiente juicio de responsabilidad.

Por juicio de responsabilidad debemos entender el juicio político que establece tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

a) **JUICIO POLITICO.**

Este juicio, denominado también "represivo" se refiere a la responsabilidad oficial o política de algunos servidores públicos que son considerados de alta jerarquía, independientemente de su responsabilidad penal. Este juicio se deriva del impeachmet anglosajón⁷³, con antecedentes en los juicios de residencia de la época colonial, según el cual, la facultad de juzgar sobre la responsabilidad política se atribuye a una de las cámaras del parlamento.

Hay que considerar que sólo en el caso de conclusiones inacusatorias, el Procurador respectivo sería objeto de juicio político, ya que en la hipótesis de no ejercicio de la acción penal sólo intervienen los agentes del Ministerio Público, los encargados de la Dirección General Técnico-Jurídica auxiliar del Procurador, los Subprocuradores o los Delegados de Circuito, pero no el Procurador. Y como el Procurador no interviene en forma sustancial, el juicio político no es procedente, pues los servidores público mencionados carecen de inmunidades, por lo tanto, no pueden cometer delitos políticos.

b) **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Buscando otra opción de defensa para el ofendido por el delito, podemos encontrar la exigencia de la responsabilidad administrativa a los servidores públicos que prevé

⁷³FIX ZAMUDIO, Héctor.- Las Garantías constitucionales, vols. III y IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1976, pág. 74.

la misma Ley Federal de Responsabilidades.

En dicha ley se disponen las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento da origen a las sanciones y procedimientos que correspondan. Se le obliga a cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado y deberán, además, abstenerse de cualquier acto u omisión, que implique el abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.

Igualmente, se dispone que en las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que tenga fácil acceso cualquier interesado para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y constituirá responsabilidad administrativa la obstaculización del derecho que tienen los particulares de interponer las quejas y denuncias ya mencionadas. Por ende, el ofendido por el delito tendría derecho para recurrir ante la Secretaría de la Contraloría o ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, cuando la conducta del Ministerio Público implique abuso o ejercicio indebido de su cargo así como cuando no se ventile sin motivo justificado la promoción tendente a impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal y de presentación de conclusiones inacusatorias.

A primera vista, parece que esta vía para establecer la responsabilidad administrativa es una fórmula idónea, misma que permite al ofendido por el delito tener una relativa defensa contra las determinaciones del órgano acusador que afecten sus derechos. Pero esto no es así, ya que las sanciones que se establecen para las faltas administrativas son ínfimas para la clase de violaciones que comete el Ministerio Público en perjuicio del ofendido.

Las sanciones que señala la Ley para el caso de faltas administrativas son:

1. **Apercibimiento privado o público.**

2. Amonestación privada o pública.
3. Suspensión.
4. Destitución de empleo.
5. Sanción económica.
6. Inhabilitación temporal.

Dichas sanciones son notoriamente insuficientes para reparar el goce de los derechos que le han sido violados al ofendido. Se dice que para la determinación de una falta administrativa se deben tener en cuenta factores tales como las circunstancias personales del servidor público, la lealtad, honradez, disciplina, eficiencia, con que deba desempeñar en su función, etc.

Estos parámetros son muy subjetivos y, como no están especificados objetivamente en ningún texto legal, prácticamente son determinados por el libre albedrío y por las amplísimas facultades discrecionales de que gozan las autoridades que imponen las sanciones administrativas.⁷⁴

Concluyendo podemos establecer que el Constituyente de 1917 concibió al Ministerio Público como una entidad incorruptible que sanearía al proceso penal en sus defectos inquisitorios, y bajo este enfoque no era posible concebir la corruptibilidad de éste órgano acusador; pero, desde entonces, las cosas fueron cambiando y el Ministerio Público fue quedando al descubierto en su práctica diaria.

Por otra parte la jurisprudencia no debe ser estática, sino cambiante, dinámica, por

⁷⁴SOBERANES FERNANDEZ, José Luis.- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Público, Editorial Porrúa, México 1984, pág. 133.

lo cual debe modificarse y estar acorde con la realidad en que vivimos de acuerdo con el ideal de la justicia al cual debemos aspirar, para que, de este modo, se declare procedente el amparo en favor de esos derechos fundamentales del hombre que se ven constantemente violados y pisoteados por la actividad de ese órgano.

Con esto tenemos que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público son garantes de la Constitución, sin embargo, nada ni nadie puede estar por encima de la Constitución.

c) EL MINISTERIO PÚBLICO EJECUTANDO LA FACULTAD DE POLICÍA JUDICIAL DENTRO DE LA PARTE INTEGRAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Desde 1917, el artículo 21 Constitucional expresa, en su parte conducente que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, aunque con claridad añade: "la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". La reforma del 3 de febrero de 1983 no varió el texto de esta disposición.

En la forma en que aparece en el artículo Constitucional la distribución funcional de la fase investigadora de la persecución, aunque se resuelva el aspecto jerárquico de las dos entidades enunciadas, -puesto que queda claro que el Ministerio Público tiene el mando de la Policía Judicial-, introduce más que una duda una confusión distinta, ya que podría entenderse que -por igual-, la persecución de los delitos le incumbe al Ministerio Público y a su cuerpo policial.

Una de las más trascendentes innovaciones hechas por la Constitución de 1917, a la organización judicial, es la de que los jueces dejen de pertenecer a la Policía Judicial, para que no tengan el carácter de jueces y partes encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo.

La confusión entre el Ministerio Público y la Policía Judicial se da en la investigación de los delitos, -aspecto meramente administrativo-, y no en la acción ante los tribunales penales, -aspecto judicial-, la cual es totalmente ajena dicha policía.

Antes de la Constitución de 1917, tanto los jueces como el Ministerio Público, -creado con mucha posterioridad a la expedición de la Constitución de 1857- investigaban los delitos, o sea estaban adscritos al sistema inquisitivo.

Expresamente Don Venustiano Carranza, en su proyecto de Constitución, indica que los órganos jurisdiccionales deben dejar de actuar como juez y parte, fortalece y automatiza al Ministerio Público, y adscribe a nuestro sistema penal al principio que se rige bajo el sistema acusatorio, es decir que se diferencian totalmente el órgano investigador acusador, del órgano sentenciador.

Como la policía investigadora estaba tradicionalmente a las órdenes de los jueces se le llamó Policía Judicial, es decir: del Juez. Cuando se crea el Ministerio Público en México, bajo el modelo francés, este órgano usa a la policía de los jueces. Pero a partir de 1917 ya dicha policía pasa a su mando directo. Y no cambia de nombre. Debería haberse mencionado en el nuevo artículo 21, a la policía ministerial, o policía investigadora, que nada tiene que ver con la autoridad judicial.

El gran cambio constitucional no es propiciado con un correcto entendimiento y por el contrario entroniza en la persecución de los delitos no al Ministerio Público, sino a la Policía Judicial. No vale nada que al acusador público le sean exigidos estudios y preparación, si la investigación recae en un servidor público que carece de su capacitación, y finalmente se presta a corruptelas o inmoralidades.

La facultad de Policía Judicial es el medio preparatorio al ejercicio de la acción penal, y es definida por Javier Piña y Palacios como "el acto por medio del cual el Ministerio Público reúne los elementos necesarios para el ejercicio de la acción

penal”.

En cambio, países que tienen la tradición francesa del juez investigador a la manera del argentino Manuel Ossorio, definen como lo hace en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, así: Policía Judicial. Cuerpo que en algunos Estados, con independencia de la policía de seguridad (la que tiene a su cargo la vigilancia del orden público y la integridad de los ciudadanos), y bajo la directa dependencia del Poder Judicial, se dedica a la investigación de los delitos y a la captura de los delincuentes. De esa manera quedan superadas y bien definidas ambas actividades policiales. Se estima que la existencia de una policía judicial constituye una garantía en el ejercicio de la criminalística y una protección de los derechos individuales.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 la facultad de Policía Judicial era ejercitada también por el Ministerio Público, pero no de una manera exclusiva puesto que la tenían también todos los que están en contacto con la administración de la justicia penal: el Comisario de Policía, el Juez Penal, el Magistrado de la Sala, etc.

El Minsiterio Público tomó el papel de mero intermediario entre el Comisario -que era el que realmente hacía las investigaciones-, y el Juez, a quien remitía las actas levantadas por el Comisario, creyéndose que por medio de esta subterfugio se cumplía con el mandato constitucional.

Sólo se cumple con la constitución hasta que se promulga la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1929, que crea el Departamento de Investigaciones, suprime las Comisarías y establece en su lugar -por ley de 28 de diciembre de 1931-, las Delegaciones del Ministerio Público, que ya ejercitan en forma exclusiva la facultad de Policía Judicial.

La acción penal no vive sino en tanto exista una jurisdicción ante la que se ejerza, de tal manera que está supeditada a una jurisdicción. Debe así afirmarse que no hay

acción mientras no haya un juez que conozca de ella. Por el contrario, la facultad de Policía Judicial es ejercitada por el Ministerio Público ante sí mismo, bastando para que tenga vida su simple ejercicio. La facultad de Policía Judicial tiene pues por objeto llenar los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional.

El artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, da a las diligencias practicadas por el Ministerio Público y la Policía Judicial, valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas a dicho Código en relación a las pruebas.

El Artículo 3 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, a la letra dice:

“Corresponde al Ministerio Público: 1) Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que éste haga para comprobar el cuerpo del delito, ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido o practicando él mismo aquellas diligencias; 2) Pedir al juez a quien se consigno el asunto, la práctica de todas aquellas diligencias que a su juicio sean necesarias para comprobar la existencia del delito y sus modalidades; 3) Ordenar en los casos a que se refiere el artículo 266 de éste Código, y pedir en los demás casos la detención del delincuente; 4) Interponer los recursos que señala la Ley y seguir los incidentes que la misma admite; 5) Pedir el Juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado; 6) Pedir al Juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable y 7) Pedir la libertad del detenido, cuando esta proceda”.

Por otra parte, Ernest Belling, manifiesta que la posición del Ministerio Público se caracteriza, por el principio del monopolio de la querrela, en principio el mencionado funcionario no puede ser eliminado en virtud de que para proceder el Tribunal solo

puede recibir querellas de este Ministerio.

Concluyendo podemos establecer que la función exclusiva de la Institución que nos ocupa, en la investigación y persecución de los delitos, requiere de mecanismos especializados, es decir, de técnicas modernas de investigación que lleven a dicha Institución al mejor cumplimiento de sus fines. Las técnicas de investigación del delito, instrumento de que se vale la Institución, deben estar acordes con la capacitación de su personal; los agentes investigadores y la Policía Judicial que están bajo el mando inmediato de la Institución, deben adaptarse a las necesidades de su función; por lo que ésta debe transformarse, de tal manera que represente al interés de la sociedad, pues en ella se tiene su garantía y justificación. Los métodos actuales de capacitación a agentes del Ministerio Público deben enfocarse más a las ciencias auxiliares de investigación del delito, que a la capacitación jurídica de sus agentes, toda vez que son peritos de derecho, y es precisamente en esas áreas donde se requiere ampliar el conocimiento. Aunado a esto, la capacitación técnica de la Policía Judicial como instrumento de investigación del delito, requiere un cuidadoso tratamiento y una legislación.

d). ASPECTO CRÍTICO A LAS REFORMAS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL..

Para analizar dicho artículo es importante entender que los lineamientos que actualmente demarca, tienen un precedente a partir de la Constitución de Cádiz, que estuvo vigente en periodos anteriores a nuestra Independencia, en su artículo 172 fracción XI, en donde prohibía al ejecutivo privar a ningún individuo de su libertad, ni tampoco ponerle por sí pena alguna. Por otro lado, el artículo 242 dispuso que la potestad de aplicar leyes en los casos civiles y criminales pertenece únicamente a los tribunales, lo cual fue contemplado en el mismo artículo 21 de la Carta Federal de 5 de febrero de 1857.

Fue introducido como tal, hasta el Constituyente de Querétaro representado por Don Venustiano Carranza, cuando se le dió al Ministerio Público y a la Policía Judicial la facultad de la persecución de los delitos y se otorgó autonomía a dicho organismo, ya que en la Constitución del 1857, carecía de facultades efectivas en el proceso penal, siendo que en la función de la Policía Judicial no existía como órgano independiente, y eran ejercitadas por los jueces que se convertían en verdaderos acusadores, en perjuicio de los acusados, fué hasta el 2 de enero de 1917, en que el Congreso Constituyente centró las funciones persecutorias del Ministerio Público y la creación de la Policía Judicial como organismo de investigación, bajo el mando inmediato del primero, con esto se logró quitar a los jueces la posibilidad de ser acusadores y juzgadores a la vez.

Así tenemos que en la Constitución de 1917, queda consagrada junto con el sistema acusatorio, la definitiva autonomía del Ministerio Público Federal, bajo la jefatura del Procurador General de la República. En éste ordenamiento legal se buscó terminar con el problema inquisitorio que había imperado en el orden legal anterior, pues en el actual se establece la función investigadora y persecutoria que incumbe al Poder Ejecutivo, y quien a su vez ejercita esta función a través de la Institución del Ministerio Público. Este se encuentra reglamentado en su funcionamiento por la Ley Orgánica, que ha tenido muy buenos resultados, debido a su organización integral única para perseguir el delito, con una independencia absoluta del Poder Judicial.

Es importante señalar que la Institución del Ministerio Público poco a poco se ha hecho merecerodra de una importancia y prestigio con la que cuenta actualmente, ya que en el pacto anterior el juzgador tenía facultades persecutorias, por lo que se perdía la esencia misma de una función jurisdiccional, y el juzgado invadía la función del Ministerio Público.

Analizando paso a paso el cambio a que estuvo constantemente sujeto al Ministerio Público, vemos que la conservación de las funciones decisorias, arrancadas de

manos de jueces, presidentes municipales o inclusive militares, en forma tan fácil. Como por ejemplo podemos citar la Ley Orgánica de Tribunales para el Distrito Federal, expedida por el Presidente Alvaro Obregón, pues el Ministerio Público sólo conocía de las actas levantadas en las Comisarías de la Policía.⁷⁵ Esclareciendo el fundamento de la reforma Constitucional de 1917, por lo que se refiere a la transformación que repercutió en el Ministerio Público, tenemos la exposición del Proyecto de Querétaro. Decía el Presidente: "Pero las reformas no se definen ahí, sino que se propone una innovación que de seguro revolucionará el sistema procesal que durante tiempo ha regido al país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado a la Institución del Ministerio Público, pero esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la pronta Administración de Justicia. Los jueces mexicanos, han sido durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar lo que sin duda alguna, desnaturalizada las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados que los jueces ansiosos de renombre, veían con verdadero interés 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 las barreras mismas que determinadamente establecía la Ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitara ese sistema tan vicioso, restituyendo a los jueces toda dignidad y responsabilidad y toda la respetabilidad de la Magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente la persecución de delitos; la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los

⁷⁵ GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Op. Cít...pág. 74.

delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los Presidentes Municipales y a la Policía común, la responsabilidad que hasta hoy han tenido que aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular; con la Institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el Artículo 16, nadie podrá ser detenido, sino por orden de la Autoridad Judicial, la que no podrá expedirse, sino en términos y con los requisitos que el mismo artículo exige".⁷⁶

Por otra parte, al decidir sobre el artículo 21 de la Constitución, se integró una Comisión compuesta por los Diputados Luis G. Monzón, Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Alberto Román y Enrique Recio. El Artículo se redactó de la siguiente manera: "La imposición de las penas, es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de éste".⁷⁷ Este texto se interpretó de tal manera que quiso separar la función del juez como decisor y la capacidad de ejercer la acción penal y por otra parte la actividad de la Policía Judicial, poniéndola bajo la autoridad del Ministerio Público.

Finalmente y después que al Ministerio Público le correspondía el ejercicio de la acción penal y la persecución del delito, se confirma la disposición de que la Policía Judicial se sujete al Ministerio Público en la investigación del delito. Se manifestó que: "Desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados, en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus

⁷⁶Ibid., pág. 75

⁷⁷Cámara de Diputados III Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano, Editorial Porrúa, México 1978, Tomo IV, pág. 284.

funciones propias, ejerzan funciones de Policía Judicial, sean auxiliares del Ministerio Público en el cumplimiento de tales funciones. El pensamiento general de la Comisión era precisamente la subordinación de la Policía Judicial al Ministerio Público y que ésta Policía realizara una función social y por tanto pública. La intención fue que los actos se siguieran levantando y no fuere de manera arbitraria y por ende, en perjuicio de los ciudadanos".⁷⁸

Por otra parte, con las reformas del 3 de febrero de 1983, al artículo 21 Constitucional, aún no se establecía una modificación en lo concerniente al Ministerio Público y a la Policía Judicial; solamente se dió una transformación en cuanto al monto de las multas que se imponen a los jornaleros, obreros, trabajadores y trabajadores no asalariados que en estos casos no excederá de un día de su ingreso. De la lectura de dicho artículo encontramos que:

1. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.
2. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial.

Con esto tenemos que el órgano jurisdiccional no puede entrar 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

⁷⁸GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Op. Cit. pág. 76.

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.

Finalmente, con las reformas del 3 de Julio de 1996, el texto del artículo 21 Constitucional queda como sigue:

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

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 de un día de su ingreso.

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

términos que establezca la ley.

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

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

Con estas reformas de la Constitución vigente, ya queda bien definido que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, sin que exista la confusión en cuanto a la Policía Judicial, ya que el mismo texto expresa: "el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato".

Concluyendo, debe entenderse al 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 y 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.

Sin embargo, las reformas recientes al artículo 21 Constitucional relativa al Ministerio Público en el sentido de 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, tal reforma es violatoria al mismo precepto constitucional que se analiza, toda vez que atenta contra la función de exclusividad que tiene el Ministerio Público para ejercitar la acción penal, retrocediendo a épocas remotas donde el representante de esta institución formaba

parte del poder judicial perdiendo con esta reforma su independencia y con esto el derecho para reclamar el cumplimiento de la ley y al restablecimiento del orden social como representante de la sociedad; independientemente de que la última reforma a la segunda parte del artículo 21 Constitucional resulta incongruente al considerar que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una Policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato, suprimiendo la denominación Policía Judicial parte integral de la institución y ende institucional determinante en la investigación y persecución de los delitos y no mero auxiliar en la investigación como resultarían en su caso la diversidad de cuerpos policíacos.

CONCLUSIONES

- El primer antecedente que se conoce de la institución del Ministerio Público, se remonta a Grecia a través del arconte que era aquel ente quien intervenía en asuntos de los particulares y era meramente supletoria, toda vez que la acción procesal penal estaba en manos de estos.
- En Roma se cita como antecedentes del Ministerio Público a los Magistrados que se les denominaba "Curiosi Stationari" o irenareas quienes eran los encargados de la persecución de los delitos en los tribunales pero solamente desempeñaban funciones de lo delitos en los tribunales de lo que se conoce en México en la actualidad como policía judicial.
- En Italia existieron denunciadores oficiales tales como los sindici, Cónsules o Ministeriales quienes estaban supeditados a las órdenes de los jueces pudiendo actuar sin la intervención de estos .
- En Francia, la monarquía ejerció ya la función persecutoria a través de un procurador y un abogado para atender los asuntos personales de la corona; el primero de los mencionados atendía los actos del procedimientos y el segundo para defender todos los derechos del rey.
- En México el primer antecedente del Ministerio Público lo encontramos en los procuradores fiscales cuya función consistía en procurar el castigo de los delitos no perseguidos por el Procurador; así en las llamadas Constituciones de Apatzingán de 1814; como en la Constitución de 1824 que prevé dos fiscales, uno para el Ramo Civil y otro para el Ramo Penal, además de un fiscal que debería formar parte de la Suprema Corte de Justicia.
- En 1869 el ex-presidente Juárez expidió la Ley de Jurados criminales para el

Distrito Federal en la que destaca la existencia de tres procuradores Fiscales o Representantes del Ministerio Público, donde esta Representación se erige en parte acusadora actuando independiente de la parte ofendida. En 1880 el Ministerio Público es 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 esta. La misma Ley relativa al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal convierte al Ministerio Público en un miembro de la Policía Judicial. En 1903 se logra un avance definitivo al estar representado el Ministerio Público por un procurador de justicia, dejando de ser auxiliar de la Administración de justicia para convertirse en una institución independiente con Representación Social.

- El ex-presidente Porfirio Díaz, es quien perfila claramente las características del Ministerio Público, al considerarlo representante de la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la Ley y el restablecimiento del Orden Social cuando ha sufrido quebranto, haciéndolo depender del poder ejecutivo.
- Con la constitución de 1917, se institucionaliza el Ministerio Público al establecerse que el ejercicio de la acción penal queda en manos exclusivamente de éste; por consiguiente el precepto facultativo señala que la persecución de los delitos incumbe al mismo Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mandato inmediato de aquel.
- Así las cosas, considero que el Artículo 21º Constitucional debe ser interpretado desde el punto de vista integral, comprendiendo a su representante y a la policía judicial como un sólo ente institucional, conservándose así el espíritu del constituyente del 17; ambos deben ser abogados en virtud de haber pertenecido a altos miembros del poder judicial.

- La acción penal nace con el delito y la podemos definir como el poder, la potestad, el imperio, etc., que tiene el Estado a través del Ministerio Público para ejercer la función jurisdiccional, una vez que se ha sido violada presumiblemente una disposición contemplada en el Código Penal como delito, esto es previa Denuncia o Querrela para que mediante el ejercicio de la acción penal proceda el órgano jurisdiccional a aplicar con estricto apego a derecho, la Ley al caso concreto ya sea absolviendo o condenando al probable responsable.
- Considero que la potestad punitiva es el derecho que tiene el Estado para castigar al responsable de un hecho delictuoso previo juicio, en el que se determina con fundamento la acusación; concretamente es el derecho del Estado para castigar e imponer una sanción al que infringe una norma penal.
- El carácter de la acción penal tiene como función la persecución de los delitos, independientemente de que el Ministerio Público pertenece al poder ejecutivo.
- Dentro de las características del Ministerio Público encontramos la unidad e indivisibilidad, en el sentido de que todos los representantes que integran la Institución se consideran miembros de un sólo cuerpo y bajo una sola dirección, donde hay pluralidad de miembros y uniformidad en sus funciones.
- Otra de las características del Ministerio Público y que lo distingue en función del órgano jurisdiccional, es que esta no atiende al aspecto jerárquico, es decir para los efectos de la Ley todos los miembros del Ministerio Público tiene la misma jerarquía, por tal motivo todos son competentes en relación al ejercicio de la acción penal y su representación.
- Los principios fundamentales de la función persecutoria son principalmente

tres; el de iniciación, de oficiosidad y de legalidad, aunque desde luego también es importante el principio de discrecionalidad, que consiste en la facultad que se concede al representante del Ministerio Público para decidir a su arbitrio sobre la situación jurídica en algunos casos, del probable responsable.

- El monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal encuentra su fundamento legal en el Artículo 21° Constitucional ya que la institución del Ministerio Público es la única autoridad encargada de tal ejercicio; por eso considero que las reformas al Artículo que nos ocupa relativa a que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional, son violatorias del mismo precepto invocado.

- En conclusión considero por todo lo anterior, que debe contra reformarse el Artículo 21°, Constitucional en su Segunda Parte y en relación al párrafo cuarto, para que en el primero de los casos la Policía Judicial o actualmente la Policía del Ministerio Público forme nuevamente parte integral de la Institución, toda vez que los representantes de tal Policía resultan ser verdaderos entes Institucionales en la investigación y persecución de los delitos y no meros auxiliares como se deduce del precepto reformado, actividad encomendada entonces a la diversidad de cuerpos policíacos. Derogandose respecto al segundo el párrafo cuarto del multicitado precepto.

BIBLIOGRAFIA

- Angulo Alvarez, José Cruz** Irrevocabilidad, Obligatoriedad e Inmutabilidad del Proceso, Revista Nuevas Generaciones de Abogados, Número 37, México, 1950
- Arillas Bas** El Procedimiento Penal en México, Editores Mexicanos Unidos, S.A., 6a. Edición
- Burgoa Orihuela, Ignacio** El Juicio de Amparo, 23a. Edición, Editorial Porrúa, México 1990,
- Capitant, Henri** Vocabulario Jurídico, Editorial de Palma, Buenos Aires 1961
- Castro V., Juventino** El Ministerio Público en México, 8a. Edición, Editorial Porrúa, México 1994
- Fanco Villa, José** Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985
- Fix Zamudio, Héctor** Las Garantías Constitucionales, Vols. III y IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1976
- Florian, Eugenio** Elementos de Derechos Procesal Penal, Librería Bosch, Ronda de la Universidad, Tomo II, Barcelona 1934
- García Ramírez, Sergio** Derecho Procesal Penal, 3a. Edición, Editorial Porrúa, México 1974

García Ramírez y Adato de Ibarra	Prontuario del Proceso Penal Mexicano, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, 2da. Edición
González Bustamante, Juan José	Principios de Derecho Procesal Mexicano, 8a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985
Levene, Ricardo	Manual de Derecho Procesal Penal, 3a. Edición, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1975
Machorro Narvaes, Paulino	El Ministerio Público, la Intervención de Tercero en el Procedimiento Penal, Publicaciones de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, México 1941
Mateos Escobedo, Rafael	El Juicio de Amparo contra la Indebida Inercia del Ministerio Público, Criminalía, México 1957
Obregón Heredia, Jorge	Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Editorial Obregón Heredia, México, 1981, 1a. Edición
Ortolan, Manuel	Tratado de Derecho Penal, Tomo II, Librería de Locadio López, Madrid 1895
Rivera Silva, Manuel	El Procedimiento Penal, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996
Silva Silva, Jorge Alberto	Derecho Procesal Penal, Editorial Harla, México, 1990

Soberanes Fernández, José Luis	La responsabilidad Administrativa de los Servidores Público, Editorial Porrúa, México 1984
Tolomei, Alberto Domenico L.	Principios Fundamentales del Proceso Penal

LEYES Y CODIGOS

Diccionario Juridico de la Lengua Española	20a. Edición, Tomo II
Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal	48a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994
Diccionario Juridico Mexicano	Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Tomo II y VII
Diario Oficial de la Federación	19 de mayo de 1984 y 17 de noviembre de 1989
Cámara de Diputados III Legislatura	Los Derechos del Pueblo Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México 1978, Tomo IV
ACUERDO NUMERO A/005/96. Acuerdo por el que se establecen las Reglas del Procedimiento para Autorizar el No Ejercicio de la Acción Penal en Averiguación Previa	Diario Oficial de la Federación, Miércoles 4 de septiembre de 1996
Jurisprudencia	Quinta Epoca: Tomo XIII, pág. 924, Curtis y Amarillas, Mario. Tomo XVII, pág. 257 Bautista María Esther

**Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos**

**Cuarta Edición actualizada, Ed.
MCGRAW-HILL, Serie Jurídica,
México, 1996**

Código Penal para el Distrito Federal.

**Ed. MCGRAW-HILL, Serie Jurídica,
México, 1996**

**Código Federal de Procedimientos
Penales**

**Editorial Sexta, Legislación Penal
Procesal, México, 1996**

**Código de Procedimientos Penales
para el Distrito Federa**

**I, Ed. Sexta, Legislación Penal
Procesal, México, 1996**