



885207  
UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO 4  
EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO 29/6

FACULTAD DE DERECHO  
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

EL MINISTERIO PUBLICO EN EL ESTADO  
DE GUERRERO: "Una nueva  
investigación ministerial"

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

DIRIGIDA POR  
LIC. FRANCISCO GUZMAN DIAZ

ACAPULCO, GRO.

TESIS CON  
FALLA EN ORIGEN

2633 33  
1998.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# *D e d i c a t o r i a . . .*

## **A Dios**

nuestro Señor,  
por darme vida,  
luz en mi camino,  
fe en todo momento y,  
sentir su presencia por siempre.

## **A mis padres:**

ANTONIO REYES HERNANDEZ

Y

ESTHELA RAMOS DE REYES

quienes me vieron nacer,  
quienes me vieron crecer,  
quienes me otorgaron estudios,  
quienes me siguen corrigiendo  
verdaderos ejemplos de lucha,  
constancia, amor, coraje, trabajo,  
sencillez, disponibilidad, comprensión,  
y fe,  
y,  
a quienes infinitamente amo.

## **POR LOS PADRES**

*“PADRE,*

*que nos has mandado honrar padre y madre; escucha con benevolencia la oración que te dirigimos por ellos.*

*Concédeles largos días de vida en la tierra, y consérvalos en la salud del cuerpo y del espíritu.*

*Bendice sus fatigas y sus iniciativas. Dale el ciento por uno por todo aquello que han hecho por nosotros.*

*Inspirales el amor y la práctica de tu santa ley. Haz que un día seamos su sostén y su consuelo; y que, después de haber gozado de su afecto en la tierra, téngamos la alegría de vivir eternamente con ellos en el cielo.*  
*Amén.”*

ORACION TRADICIONAL  
NUESTRA SAGRADA BIBLIA.

**A nuestra naciente Casa de Estudios:**

## **UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO,**

magnífica creación de un hombre  
que impredecible e intempestivamente  
partió,  
pero que sin embargo  
al fundarla,  
su recuerdo seguirá latente  
en cada uno de sus egresados .  
a Usted

becario,  
profesor,  
investigador,  
incansable servidor público...

a Usted,

Licenciado **JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU.**

**A la Facultad de Derecho:**

Por procurar siempre que sus alumnos  
tengan los elementos necesarios  
para su formación profesional.

**A mi hermanos:**

**ALEJANDRO** y su esposa **Patricia** y la inocencia de nuestro hogar: *Alejandro*  
**EMILIO.**

Porque a pesar de las asperezas que entre voz surjan, sabemos que ese lazo que nos une es, definitiva y  
afortunadamente, más fuerte y grande que aquello, caminemos y superemos juntos.

**MARIA DELFINA (DELFINITA)**

La estancia tuya con nosotros

hermosa angelita de Dios,

fue corta,

muy corta,

pero no lo suficiente como para pasar desapercibida,

pues tu presencia sigue aún vigente en el recuerdo de nuestras       memorias

con el mismo inmenso cariño y ternura que en vida se nos dió la oportunidad de darte.

**LETICIA MARTINEZ MARTINEZ**

Porque así te considero,

por tu disponibilidad,

por quitarte tus tardes libres,

por tus consejos,

por desesperarte,

simple y sencillamente . . .

por tu incondicional ayuda

¡ Gracias Hermana !

#### A MIS TIOS...

Alberto, María, Rocío, José, Antonio, Fabiola y su mamá, Teresa, Juan, Enrique, María Elena, y los que me faltan .

#### A MIS ABUELITOS...

Aurora, Delfina, Inocente, Emilio (+), Hilarión

#### A MI ASESOR

Y

#### DIRECTOR DE TESIS:

### Lic. Francisco Guzmán Díaz

Por la confianza y seguridad  
me proyectaste,  
por enseñarme a querer,  
llevar adelante y finalizar  
este humilde trabajo,  
Y,  
por disculparme en el instante  
en que claudiqué,  
simplemente: Es usted una gran persona !

#### A NUESTROS PROFESORES . . .

Por transmitírnos en cada una de sus clases sus conocimientos y vasta experiencia,  
Por fomentarnos estudios y dedicación a sus materias,  
Por las horas extras,  
Por mostrarnos en su momento enojo y disgusto ante la falta de atención a sus enseñanzas,  
Por darnos los instrumentos básicos que cimentaron paso a paso lo que a partir de hoy tendremos que defender y demostrar :

Honestidad en el ejercicio de nuestra profesión.

#### PROFESORADO:

DR. JOSE LUIS SOBERANES FERNANDEZ  
DR. LUIS DE LA HIDALGA ENRIQUEZ  
DRA. PATRICA KURCZYN VILLALOBOS  
DR. JESUS MARTINEZ GARNELO  
DR. SAMUEL GONZALEZ RUIZ  
DR. ENRIQUE LARIOS DIAZ  
DR. JESUS AGUAYO TERAN  
DR. DAVID SOTELO ROSAS  
DR. RODRIGO JUAREZ ORTIZ  
DR. JAVIER SALDAÑA SERRANO  
LIC. ARTURO NOZARI MORLET  
LIC. JOSE GABRIEL SALINAS GUTIERREZ  
LIC. ALBERTO SANCHEZ GONZALEZ  
LIC. PASCUAL HERNANDEZ MERGOLDD  
LIC. ANTONIO PALAZUELOS ROSENZWAIG  
LIC. FRANCISCO GUZMAN DIAZ  
LIC. DOMINGO SILVA REBOLLEDO  
LIC. J. NAZARIN ARMENTA  
LIC. JOSE NAIME NAIME  
LIC. IRIS ROCIO SANTILLAN RAMIREZ

MTRA. MARGARITA ORDAZ MEJIA  
MTRA. BLANCA LILIA ROSALES BREMONT  
Y OTROS.

*"Un buen maestro  
siempre será un recuerdo  
imborrable en la memoria  
de sus alumnos."*

Anónimo

**A MIS COMPAÑEROS DE  
GENERACION ...  
CON ESPECIAL AFECTO A:**

ARCE RODRIGUEZ, Gerardo,  
CABRERA BARRIENTOS, Carlos,  
GONZALEZ RODRIGUEZ, Gabriel,  
LEÑERO ESPAÑA, María Elena,  
MENDEZ CERVANTES, Marisol,  
MORALES CAMPOS, Oswaldo,  
NOZARI ARCOS, Gladys,  
RUIZ MASSIEU, Maricela del Carmén,  
SANCHEZ PADILLA, Mayola Marisol,  
y  
TORRES AYVAR, Adriana Patricia.

Instándolos a que juntos  
por caminos y veredas diferentes  
nos superemos en la vida,  
y que ese maravilloso lazo de amistad  
que nos une hoy,  
permanezca por siempre  
en nuestros corazones.

*"Un amigo amigo es un hermano que elegimos"*  
Franciso J. José Oroz.

**A AQUELLAS PERSONAS ...**

Que en el inicio y fin  
de mi trayecto universitario  
tuve la fortuna de encontrarlos...

Gracias, por su  
confianza,  
apoyo,  
consejo,  
ánimo,  
el lado humano  
que me permitieron conocer,  
y,  
la espiritualidad  
que de sus actos y palabras  
admiro y respeto:

Lic. Hilda Nohemí Bedía Reyes,  
Lic. Iris Rocto Santillán Ramírez,  
Mtra. Margarita Ordaz Mejía,  
Mtra. Blanca Lilia Rosales Bremont,  
Lic. Francisco Guzmán Díaz,  
Lic. José Raymundo Rentería Hernández,  
Dr. Roberto Malagón Ramírez,  
Lic. José Gabriel Salinas Gutiérrez,

y muy atentamente, al  
Lic. Juan Larequi Radilla.

#### AGRADECIMIENTOS ...

Los más sinceros a las siguientes personas e instituciones la orientación, apoyo y soporte técnico, así como las facilidades otorgadas de sus instalaciones, equipo y material de trabajo para la conformación de la presente tesis:

Ing. Gilberto Ramírez Orbe  
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE INFORMATICA  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Ing. Francisco Javier Lee Vázquez  
ADMINISTRADOR DE SISTEMAS  
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Ing. José Luis del Carmen B.  
GERENTE DE DESARROLLO Y CAPACITACIÓN  
PROFESIONALES EN SOLUCIONES INTEGRALES, S.A. DE C.V.

C. Jesús Elías García Rojas  
OFICINISTA DE SERVICIOS Y MANTENIMIENTOS ESPECIALES  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

Lic. Refugio Torres Aguirre  
BIBLIOTECARIA  
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Oswaldo Morales Campos  
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ARCHIVO CRIMINALÍSTICO  
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO

Gerardo Arce Rodríguez  
SUBCOORDINADOR DE ASUNTOS ESPECIALES  
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

María de Jesús Velez Ramos  
Juan García Apac  
BIBLIOTECARIOS  
UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO, A.C.

Agustina Ballón Ojendis  
SECRETARÍA DE LA FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO, A.C.

# PRÓLOGO

Todos los días encontramos en determinadas secciones de los periódicos alguna nota informativa relacionada a Procuradurías, especialmente sobre agentes del Ministerio Público y de la Policía Investigadora Ministerial -aún llamados Policías Judiciales., así como también, miembros del Poder Judicial: Jueces y Magistrados.

Probablemente una de las notas periodísticas que en materia de procuración de justicia que más desagrado, furia e inconformidad causó en la sociedad mexicana y que además provocó la protesta del Gobierno Estadounidense fue sin lugar a dudas el fallo de libertad -con las reservas de ley- que decretó la Juez María Claudia Campuzano Caballero -titular del Juzgado 49 de lo Penal en el Reclusorio Oriente de la Ciudad de México- en favor de Alfonso González Sánchez (a) "El Chucky" y cuatro de sus cómplices: Javier Abel Ibarra Martínez (a) "El Chocolate", Hugo Limón Sánchez, Víctor Hugo Meza Uribe y Guillermo Rojas Hernández (a) "El Memo" por el delito de homicidio calificado con ventaja.

Sin embargo, mayor indignación causó además del fallo anterior, la confirmación del mismo por parte de la Sala 12 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal -a través del estudio exhaustivo y minucioso que sobre el citado fallo hicieron los magistrados que la integraban: Maurilio Domínguez Cruz, Marcela Pasquel de Zurita y Salvador Avalos Sandoval- dejando en evidencia la deficiente actuación de la Procuraduría General de Justicia Capitalina por conducto del agente del Ministerio Público que mal integró la investigación ministerial (Averiguación Previa ) y consignó a los presuntos homicidas confesos del ciudadano norteamericano Peter John Zárate Junghans.

La Procuraduría General de Justicia de nuestra entidad en cuanto a sus actuaciones se refiere -por conducto de los Agentes del Ministerio Público- ha sido igualmente objeto de serias observaciones por parte de medios de información nacionales e internacionales, prestigiadas barras de abogados, comisiones de derechos humanos, entre otros organismos; claros ejemplos de dichas observaciones lo son las "investigaciones" que sobre secuestros y desafortunadamente -en algunos casos- homicidios de importantes personajes del sector empresarial guerrerense se han llegado a efectuar.

Observaciones que finalmente recaen principalmente en las diligencias efectuadas por nuestros agentes ministeriales -durante la integración de sus investigaciones ministeriales y posteriormente su consignación ante la autoridad judicial correspondiente-, pues ciertamente al ser el Ministerio Público la primera autoridad a la que deben y tienen que recurrir los familiares de la víctima (secuestrado) a denunciar el acto ilícito del que ha sido objeto su familiar -a pesar de las amenazas recibidas de privación de vida contra el secuestrado en caso de denuncia ante las autoridades- este acto de denuncia resulta ser en muchas ocasiones catastrófico: La Policía apenas es informada del delito cuando los secuestradores ya han ultimado a su víctima . . . ¿Qué nos hace pensar esto? . . . La inminente complicidad de agentes ministeriales -y por qué no- policías involucrados lamentablemente con bandas de secuestradores; así también, al interponer un inculpado el recurso de amparo contra el auto de formal prisión decretado en su contra por la citada autoridad judicial y éste es resuelto otorgándosele el amparo y protección de la Justicia Federal y consecuentemente el auto de libertad por parte del Juez de Instrucción, las actuaciones de nuestra institución ministerial quedan inevitablemente en evidencia : innumerables e incorregibles errores traducidos en negligencias que son aprovechadas hasta en lo más mínimo por el inculpado para obtener su tan apreciada libertad.

No se trata de desprestigiar las actuaciones y enumerar esos errores o negligencias ministeriales en el presente trabajo, sino a mi humilde parecer exponer el origen de éstos y; proponer si no una solución, medidas preventorias de índole reformista en diversos ordenamientos jurídicos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal y de Procedimientos Penales de nuestro Estado, así como también a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y Constitución Política, ambas también de nuestro Estado que permitan al órgano investigador efectuar de manera más completa y reforzada sus investigaciones ministeriales en base precisamente en esos elementos que considero, si no se resuelven, tener la convicción de que con el tiempo disminuirán -si las propuestas expuestas a lo largo de la tesis se aceptaren o bajo otras circunstancias se materializaren.

# INTRODUCCION

Múltiples críticas de naturaleza destructiva se han hecho en torno a la institución del Ministerio Público, más exactamente sobre quienes le integran: Agentes Ministeriales -en sus calidades de: turno, de mesas de trámite, determinadores, adscritos a los juzgados., de los que se dicen son de todos los funcionarios públicos... los que menos observan en sus actuaciones lo ordenado por la Ley.

Críticas que lamentablemente se han ganado a pulso no solamente por sus controvertidas actuaciones, sino porque además se le ha visto como la última opción de empleo gubernamental o como la primera oportunidad de prácticas profesionales.

A lo anterior, es dable argumentar lo siguiente : El Ministerio Público como institución definitivamente que no es una figura decorativa en nuestro sistema jurídico, ni tampoco estática, sino la **primera autoridad** a la que el agraviado -denunciante, querellante o acusador- tiene que acudir a promover su actividad en pro de una pronta procuración -no administración- de justicia, actividad que se verá reflejada a través de sus actuaciones, las que deben imprescindiblemente actualizarse y superar al fenómeno penal contemporáneo que afecta profundamente a la sociedad mexicana: la **delincuencia organizada** y la **impunidad** que ésta conlleva., para ello, debe ya desprenderse de ese halo negativo que la misma se ha creado, comenzando desde dar un buen trato y servicio a las personas que llegan a requerirles sus servicios, como contar con eficaces instrumentos legales y materiales. Códigos, Ley Orgánica, Constitución y Jurisprudencia actualizadas, bibliotecas especializadas, cursos de Derecho Constitucional, Psicología, Derechos Humanos, Amparo, entre otros.

Ahora bien, durante el desarrollo de la presente, me encontré tanto en abogados -litigantes- como en compañeros universitarios con los siguientes comentarios además de los expuestos en primer plano : *“Ya está muy trillado ese tema, por qué no escoges otro tema de tesis”*, *“Ya no hay nada más que decir”*, *“No vas a descubrir el hilo negro”*, *“La tesis es sólo un requisito más”* . . . y creía que era verdad, pero afortunadamente no lo es, porque primeramente considero, si se refieren -peyorativamente- a que ya está muy *“trillado el tema”*, esto interpretándolo desde otro punto de vista es cierto, en virtud de que en diversas obras el tema del Ministerio Público ha sido ya objeto de estudio; en segundo término *“que ya no hay nada más que decir”*, sería como afirmar que en Derecho ya no hay nada más que argumentar, debatir, indagar e investigar; y, en tercer término que la elaboración de tesis es sólo un *“requisito más”*, definitivamente a mi parecer no lo es ni debe serlo, puesto que el trabajo de tesis no debe sujetarse simple y llanamente a la recopilación de criterios doctrinales y jurisprudenciales y a la transcripción de legislaciones, sino que en él debemos -en calidad de sustentantes- exponer la motivación o la inquietud que nos hizo declinar sobre determinado tema y así plasmar las propuestas técnicas legales que pudieren ser pertinentes.

Como miembro de la primera generación de egresados tanto de nuestra Alma Mater así como de la Licenciatura en Derecho, nuestro compromiso como tales no es simplemente cumplir con dicho *“requisito”*, sino otorgar en la medida de nuestras posibilidades una nueva visión y respuesta (las citadas propuestas técnico-legales) a las problemáticas palntheadas en nuestros respectivos trabajos : **Tesis de Licenciatura** y, que en nuestro caso, fue enfocada a una latente problemática que en materia de procuración de justicia en nuestro Estado se ha manifestado en forma grave: El perceptible retraso legislativo que sobre ordenamientos jurídicos lamentablemente existe; pues ello perjudica muy seriamente las fundamentales actividades de la institución ministerial guerrense: La investigación de los delitos y persecución de los probables responsables de la comisión de los mismos, la vigilancia de la legalidad, la protección de los intereses de los menores e incapaces y la vigilancia de la correcta aplicación de las medidas de política criminal adoptada por el Estado entre otros, en razón de que al no estar actualizadas y acordes a la realidad social que se vive en la entidad, las actuaciones de los agentes ministeriales no responden entonces a los continuos y permanentes requerimientos de procuración de justicia que la sociedad guerrense les reclama al ser lesionada en sus bienes jurídicos.

Resulta cierto entonces que infinidad de doctrinarios como Juventino V Castro y Castro, Guillermo Colín Sánchez, Sergio García Ramírez, Moisés Moreno Hernández, Jesús Zamora Pierce -por citar algunos-, han concedido páginas a su estudio, sin embargo por cuanto a la institución del Ministerio Público de nuestro Estado se refiere ésta ha padecido de un añejo y palpable abandono, tanto material como disciplinario y legislativo: Las agencias carecen desde presentables instalaciones hasta material de oficina, los agentes ministeriales además de carecer de un salario decoroso tampoco reciben cursos especializados en materias o ciencias penales -como las citadas en el párrafo anterior- que auxilien a desarrollar y ejecutar eficientemente sus diligencias, y de igual forma -como en el párrafo anterior se hizo énfasis- carecen de ordenamientos jurídicos actualizados en los que fundamenten y motiven debidamente todas y cada una de sus actuaciones, ya que son hoy por hoy ... **obsoletos**., de tal suerte que un propósito de la presente tesis es señalar en puntos muy concretos la importancia de actualizar todos aquellos documentos jurídicos de orden estatal y federal utilizados por nuestros agentes ministeriales, aportando para ello un ejemplo del mismo -necesario a nuestro parecer; así como enfatizar algunas de las facultades y atribuciones que poseen, señalando al respecto limitantes y destacando circunstancias que afectan las diligencias efectuadas por los agentes, circunstancias que repercuten no sólo en la decisión de la autoridad judicial -encaminada ésta a la falta de Justicia para el agraviado-, sino también la pérdida de confianza, credibilidad y seguridad en nuestros aparatos de Procuración y Administración de Justicia por parte de la sociedad misma.

La nuestra, es una propuesta que comprende cuatro capítulos: El primer capítulo se desarrolla en base a sus antecedentes; esto es, la evolución de la institución ministerial a través de diversas culturas: Griega, Romana, Francesa y Española, hasta llegar a los diversos documentos jurídicos que surgieron en nuestro país desde antes de proclamarse la independencia nacional hasta una vez proclamada ésta.

Aspectos históricos que nos permiten apreciar que la institución materia de estudio no es producto de un solo acto, sino el resultado trascendente de nuestros constituyentes.

El segundo capítulo comprende diversos conceptos y su respectivo análisis técnico-legal de conceptos como: Ministerio Público, Averiguación Previa (Investigación Ministerial), Tipo Penal, Probable Responsabilidad, Acción Penal, relacionándolos algunos con preceptos normativos de orden estatal y federal, y otros, con los últimos criterios jurisprudenciales e implementando en aquellos puntos críticos que consideré pertinentes.

Los antecedentes del Ministerio Público en nuestro Estado, un análisis técnico-legal a ordenamientos jurídicos como la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, así como un análisis comparativo y su respectiva propuesta de anteproyecto para reformar y/o adicionar la actual Ley Orgánica componen el capítulo tercero, en conjunto con un somero estudio a la Ley Número 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Por lo que toca al capítulo cuarto, se destaca el origen de las problemáticas y circunstancias negativas a las que tienen que enfrentar los agentes del Ministerio Público de nuestra entidad para efectuar todas aquellas diligencias necesarias para integrar de forma eficiente sus investigaciones ministeriales, además de las consecuencias jurídicas que traen aquéllas es, en lo que se desarrolla; para posteriormente arribar al apartado conclusorio de cada capitulado y consecuentemente, al apartado de propuestas del presente trabajo.

# I N D I C E

## CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES . . . . . 5

### 1.1.- LOS PERIODOS HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO

A) GRECIA-ROMA

B) EPOCA CONTEMPORANEA

a.a. EL MINISTERIO PUBLICO FRANCES

b.b. EL MINISTERIO PUBLICO ESPAÑOL

### 1.2.- EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

A) DERECHO AZTECA

B) EPOCA COLONIAL

a.a. LOS FISCALES ANTES DE PROCLAMARSE LA  
INDEPENDENCIA NACIONAL.

b.b. LOS FISCALES PROCLAMADA YA LA INDEPENDENCIA  
NACIONAL.

## CAPITULO SEGUNDO

GENERALIDADES . . . . . 39

### I.- CONCEPTO DE MINISTERIO PUBLICO

1.1. MARCO CONSTITUCIONAL

1.2. NATURALEZA JURIDICA

1.3. PRINCIPIOS QUE LE CARACTERIZAN

1.4. ATRIBUCIONES

1.5. ORGANIZACION

II.- CONCEPTO DE AVERIGUACION PREVIA

- 2.1. MARCO CONSTITUCIONAL
- 2.2. BASES LEGALES DE LA TITULARIDAD
- 2.3. NATURALEZA JURIDICA
- 2.4. SUJETOS
- 2.5. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD
- 2.6. ETAPAS O FASES QUE LA INTEGRAN
- 2.7. TERMINO DE INTEGRACION
- 2.8. CLASES DE RESOLUCIONES
- 2.9. FINALIDAD
- 2.10. CONTENIDO Y FORMA
- 2.11. GARANTIAS CONSTITUCIONALES

III.- CONCEPTO DE TIPO PENAL Y PROBABLE RESPONSABILIDAD PENAL

- 3.1. MARCO CONSTITUCIONAL

IV.- CONCEPTO DE ACCION PENAL

- 4.1. MARCO CONSTITUCIONAL
- 4.2. BASES LEGALES DE LA TITULARIDAD
- 4.3. CARACTERISTICAS
- 4.4. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION
- 4.5. EXTINCION
- 4.6. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA DETERMINACION DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

**CAPITULO TERCERO**

EL MINISTERIO PUBLICO EN EL ESTADO DE GUERRERO . . . . . 163

I.- ANTECEDENTES

II.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO

III.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO

**(ANTEPROYECTO PARA REFORMAR Y/O ADICIONAR LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO EN SU APARTADO DE FASE INDAGATORIA).**

IV.- LA RESPONSABILIDAD

## CAPITULO CUARTO

PROBLEMATICAS EN LA CONFORMACION DE LAS INVESTIGACIONES MINISTERIALES . . . . .	205
---	-----

### I.- PLANTEAMIENTO

- A) FALTA DE RECURSOS MATERIALES
- B) FALTA DE PREPARACION TECNICO PROFESIONAL
  - a.a. DEFICIENCIAS EN LA CLASIFICACION DE LOS TIPOS PENALES
  - b.b. DEFICIENCIAS EN LAS CONSIGNACIONES
- C) TRAFICO DE INFLUENCIAS Y COHECHO

CONCLUSIONES . . . . .	215
PROPUESTAS . . . . .	227
BIBLIOGRAFIA . . . . .	247

# CAPITULO PRIMERO

## ANTECEDENTES

### 1.1.- LOS TRES PERIODOS HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO

#### A) GRECIA-ROMA

Respecto a los tres períodos históricos del Ministerio Público, Juan José González Bustamante en su libro Derecho Procesal Penal Mexicano menciona como orígenes de esta magna institución primeramente a la cultura Griega, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas.

El ofendido por el delito ejercitaba la acción penal ante los tribunales. Inicialmente no se admitía la intervención de representantes tanto de los agraviados como de los acusados ya que imperaba el Principio de la Acusación Privada, pero tiempo después se formaliza en un ciudadano la representación de la colectividad para el ejercicio de la acción, por lo que de esta forma el procedimiento acusatorio privado se transforma, al ser un ciudadano independiente el que persiguiese al responsable y procurase su castigo (o caso contrario, el reconocimiento de su inocencia) haciendo a un lado el sentimiento de venganza que albergaba en el ofendido por el delito.

*"La acusación popular significó un positivo adelanto en los juicios criminales. Su antecedente histórico se pretende encontrarlo 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". (1)*

El pueblo romano en sus inicios se encontraba formado por mercaderes, comerciantes, granjeros y agricultores, quienes bajo el mandato de sus diversos Reyes ven transformado su pueblo en una República fortalecida por la creación de diversas instituciones jurídicas, religiosas, militares y sociales; sin embargo, al estar organizada en forma monárquica y su sociedad dividida en dos principales clases: Patricios y Plebeyos, considerados los primeros como una clase social privilegiada, en razón de que sólo sus integrantes tenían derecho a ocupar cargos públicos, dirigir y/o desempeñar funciones religiosas, ejercer el comercio, contraer matrimonio, usar un nombre; mientras que los segundos (Plebeyos), era una clase excluída de esos derechos fundamentales, aún cuando también eran ciudadanos romanos -sólo que eran personas de escasos recursos económicos y esencialmente eran usados para las guerras.

En la etapa posterior a la monárquica y que es la República, Roma toma en cuanto a su organización un nuevo matiz: El Gobierno es conformado por dos Cónsules con funciones de Jefes de Estado por periodos de un año cada uno, pero auxiliados por Senadores, que tenían a su cargo la Administración del Estado y desempeñaban además funciones de naturaleza legislativa de las cuales sobresale la designación de los Magistrados. *"La Historia Política de este período se caracteriza por el conflicto Patricio-Plebeyo (que llega a su clímax) durante las guerras de conquista que los Romanos emprendían en Italia y el Mediterráneo"*(2), toda vez que al ser los Patricios beneficiados de los éxitos militares consistentes en recibir porciones de territorios conquistado y, los plebeyos al no verse beneficiados, deciden retirarse de la ciudad situándose a tres millas de ésta, específicamente en el Monte Aventino en señal de protesta a dicha desigualdad.

Pero la necesidad de los Patricios por mantener en pie sus conquistas, deciden pactar un arreglo con los Plebeyos, concediéndoles que éstos nombrasen sus propios Magistrados Plebeyos, que inicialmente fueron dos (los cuales aumentaron posteriormente a diez), prácticamente intocables que cuidaban sus intereses y recibieron el nombre de Tribunales de la Plebe.

El maestro Roman Iglesias en su libro Derecho Romano menciona que durante la República y el Principado *"Los Magistrados Jurisdiccionales más importantes fueron los pretores: El Urbano, por lo que toca a los ciudadanos romanos y el Peregrino, en relación con las causas ventiladas entre extranjeros o entre extranjeros y ciudadanos romanos"*(3).

Con la creación de las magistraturas y otras instituciones se busca que los ciudadanos no se hicieren justicia por propia mano, sino que recurrieran a dichos órganos a solicitarla; sin embargo, el propio Derecho Romano estableció excepciones a este principio, es el caso por ejemplo de que el propietario de una cosa de la que hubiese sido despojado violentamente de la misma, a su vez lo retomara con igual violencia; no obstante lo anterior, se estableció que quien recurriera a ella sin justificación, perdería el derecho que trataba de defender.

En esta época, los jueces no eran funcionarios públicos sino ciudadanos particulares escogidos por las partes, sorteados de una lista o designados por el Magistrado; mientras que el actor o demandante y el demandado (llamado *Reus* por los romanos) podían ser representados por un **Cognitor** y un **Procurador**, siendo el primero un representante nombrado solemnemente frente a la otra parte y ante el Tribunal, mientras que el Procurador, era un representante común y corriente, nombrado a través de un simple mandato y sin requerir la presencia del otro litigante.

Cabe aclarar que la representación directa no fue reconocida, porque a pesar de actuar estas dos figuras en nombre de otro, una vez designados, lo actuado se consideró que lo hacían por ellos mismos.

Las figuras mencionadas tuvieron auge en los sistemas procesales romanos como fueron las Acciones de la Ley y el Procedimiento Formulario.

Bajo estas circunstancias nace entonces la figura del "Representante Común", lo que podríamos calificar como el primer antecedente histórico del Ministerio Público en las instituciones jurídicas romanas.

En la Ley de las Doce Tablas surgen las figuras del "Judices Questiones" (Jueces Investigadores), que podemos ubicarlos como funcionarios con actividades semejantes a las del Ministerio Público de hoy, pues sus funciones consistían esencialmente en comprobar los hechos delictivos que ocurrían, aunque sus características y funciones fueron jurisdiccionales.

El maestro Guillermo Colín Sánchez, en su libro Derecho Mexicano de Procedimientos Penales hace mención del Procurador del César -haciendo referencia al DIGESTO en su libro Primero, título 19- figura que ha sido considerada como antecedente del Ministerio Público, debido a que en representación del César este funcionario tenía facultades para intervenir en

las causas fiscales y cuidar del orden de las colonias, adoptando diversas medidas como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos, para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados.

El Doctor Sergio García Ramírez, en su obra Curso de Derecho Procesal Penal, apoyándose en Mac Lean Estenós, encuentra la génesis del Ministerio Público en el Procedimiento Romano de Oficio comentando que "*se atribuye el carácter de verdaderos fiscales, en términos latos, a ciudadanos que, como Cicerón y Catón, ejercieron reiteradamente el derecho de acusar*"(4). Empero, ha de advertirse que el Sistema de la Acción Popular constituye, justamente, un régimen del todo distinto del Ministerio Público.

Bajo Tulio Hostilio aparecieron los *Quaestori* (Investigadores), que perseguían los atentados perturbadores del orden público o lesivos para los intereses de los ciudadanos. Del Derecho Romano son también los *Curiosi*, *Stationari* o *Irenarcas*, *Advocati Fiscis* y *Procuratores Caesaris* que eran autoridades dependientes del Pretor y sus funciones estaban circunscritas al aspecto policiaco.

En la época imperial, los Prefectos del Pretorio reprimían los crímenes y perseguían a los culpables que eran denunciados, administrando justicia en nombre del emperador.

Todas estas figuras, existieron en el Derecho Romano en diferentes periodos de la vida política y jurídica del pueblo romano.

Es de advertirse que estas figuras, unos de carácter privado y otras públicas, dependiendo del sistema procesal romano (Acciones de la Ley, Procedimiento Formulario, Extraordinario), realizaban actividades de acusación, de investigación, de representación y de defensa; funciones que actualmente tiene el Ministerio Público hoy en día, pues tiene función de acusación al formular sus conclusiones en el proceso penal, de investigación en la etapa de la averiguación previa, de representación y de defensa del agraviado en todo el procedimiento penal, por lo que en mi concepto, son el *Cognitor*, *Iudex*, *Questiones* y el *Fiscal Avocatio* las figuras que históricamente anteceden al Ministerio Público.

## B) EPOCA CONTEMPORANEA

### a.a. MINISTERIO PUBLICO FRANCES

Diversos son los autores que mencionan que la institución del Ministerio Público nació en Francia, estrictamente en la época de la Monarquía, como resultado de la adaptación y organización de la célebre ordenanza expedida bajo mandato del Rey Luis XIV en el año 1670, adquiriendo forma a partir del siglo XIV -al mismo tiempo de la evolución del Procedimiento y del surgimiento del Sistema por Denuncia e Inquisitorial

Como producto de esta Monarquía se crean dos funcionarios reales: Los **Procuradores del Rey**, para la defensa de los intereses del Príncipe vigilando los actos del procedimiento y; los **Abogados del Rey**, para el litigio en los asuntos que interesaban al monarca o a las personas que estaban bajo su protección -conocidas como *Gentes Nostrae*; lo que significa que estas dos figuras se convirtieron en una especie de Magistratura encargada de los negocios judiciales de la Corona, modificándose de esta forma su actuación particular relativa a los negocios del monarca.

Con el nacimiento de la Revolución Francesa, las instituciones monárquicas sufren considerables transformaciones: Primeramente, en esa época la acusación por parte del ofendido o de sus familiares decayó notablemente, surgiendo en su lugar un procedimiento de oficio o por pesquiza que dio la pauta al establecimiento de nuestra histórica institución; y en segundo término, las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey son encomendadas a Comisarios y a Acusadores Públicos, siendo que los primeros promovían la acción penal (La iniciativa de persecución) y ejecutaban las penas; mientras que los segundos, sostenían la acusación en el juicio.

No obstante lo anterior, en la Ley del 22 Brumario, año VIII, se restablece la figura del **Procurador General**, instituido en las leyes napoleónicas de 1808 y 1810, y por la Ley del 20 de abril de 1810, donde el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo; así, las funciones asignadas a esta histórica institución son de *Requerimiento* y de *Acción*.

Inicialmente el Ministerio Público Francés se dividía en dos secciones: una para los *negocios civiles* y otra para los *negocios penales*, que correspondían según las disposiciones de la Asamblea Constituyente al *Comisario del Gobierno* o al *Acusador Público*; posteriormente se fusionaron ambas secciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la presencia de esta institución.

Sólo durante la Primera República -que es donde se percibe de forma latente la ausencia de representación social- esta magna institución se mantuvo firme de todo cambio; sin embargo, logra independizarse del Poder Ejecutivo en la Segunda República, obteniendo de esta forma su máxima definición: la de **Representante Social**.

Tenemos entonces que desde estas fechas el Ministerio Público Francés tiene a su cargo múltiples funciones, entre las que destacan:

- a) El ejercicio de la acción penal, persiguiendo a nombre del Estado a los responsables de un delito.
- b) Intervención en el período de ejecución de una sentencia.
- c) Representar a incapacitados, hijos naturales y ausentes.

Cabe mencionar que tanto el maestro Guillermo Colín Sánchez, como José Franco Villa y Juan José González Bustamante en sus obras "*Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*", "*El Ministerio Público Federal*" y "*Derecho Procesal Penal Mexicano*" respectivamente, hacen mención de otra principal figura: **La Policía Judicial** -aunque no definen ni detallan su origen, sólo hacen mención de sus diversas funciones e integración, porque en cierta medida se relaciona esta figura con la del Ministerio Público (Francés); pero tratar de esgrimir los mismos criterios sostenidos por los maestros no es tema de este capitulado y, a manera sintetizada sólo mencionaré algunos aspectos más relevantes.

Las funciones de la Policía Judicial en sus inicios se encomendaban a los *Jueces de Paz* y a los *Oficiales de Gendarmería*; con posterioridad estas funciones se extienden a los *Guardias Campestres y Forestales*, *Alcaldes de los Pueblos*, *Procuradores del Rey* hasta llegar finalmente al *Juez de Instrucción*, éste último en la investigación de los delitos era el supremo funcionario jerárquico y a diferencia de los otros funcionarios citados con anterioridad, no tenía limitantes en su actuar.

Por otra parte, únicamente el *Procurador del Rey* y sus substitutos intervenían en los procesos verbales -y de manera muy excepcional en crímenes flagrantes, con el fin de evitar que se destruyeran las pruebas, practicando entonces las diligencias más indispensables para la comprobación del entonces "Cuerpo del Delito" y la toma de declaraciones de los testigos presenciales, con el deber de informar inmediatamente de sus actuaciones al propio *Juez de Instrucción* en turno.

"En el desarrollo de las funciones de *Policía Judicial*, la vigilancia y control de la averiguación queda en manos del *Procurador General de la Corte de Apelación*" (5), mientras que otros funcionarios del Ministerio Público como el Fiscal General y los Abogados Fiscales tenían a su cargo únicamente el control y vigilancia de las actuaciones que se practicaban, lo que debe entenderse entonces que no podían desempeñar funciones de *Policía Judicial*, toda vez que "*La investigación de los delitos se ejerce bajo la autoridad de los Tribunales, pero siempre bajo la vigilancia del Procurador*" (6).

Así tenemos entonces que, las funciones encomendadas al Ministerio Público y a la *Policía Judicial* se distinguían ya en lo preceptuado por el artículo 8° del Código de Instrucción Criminal de la República Francesa del 1° de enero de 1811; por una parte, la *Policía Judicial* investigaba los crímenes, delitos y contravenciones, reunía pruebas y entregaba a los probables autores a los Tribunales encargados de castigarlos, en resumen -la investigación previa; mientras que las principales funciones del Ministerio Público eran las de *Acción* y *Requerimiento* (ya mencionadas) que constituían el ejercicio de la acción penal.

A partir del momento en que se institucionalizó al Ministerio Público Francés, este comenzó a funcionar dentro de la Magistratura en secciones llamadas "Parquets" (Cámaras de Acusación) -cada una de ellas formando parte de un Tribunal Francés.

Actualmente -señala el maestro José Franco Villa, la organización del Ministerio Público Francés está precedida por dos altos funcionarios principalmente:

a) Por el *Ministro de Justicia* (Guardasellos), que ejercía su autoridad a través del *Procurador General* ante la *Corte de Casación* (Asimismo, este Procurador General fungía como Jefe del Parquet) y por conducto de los *Procuradores Generales* ante los Tribunales de Apelación; y

b) Por los Procuradores de la República que actuaban ante los Tribunales de Instancia y de Grande Instancia.

Ahora bien, en cuanto a funciones del Ministerio Público esencialmente se enumeran dos:

1) Como Magistrados Judiciales

Desempeñando sus funciones en materia civil: Tutela de ciertos intereses jurídicos, *Derecho Familiar y Estado Civil*; en lo relativo a la materia penal: Como parte acusadora en el proceso penal, colaboración con el *Juez de Instrucción* en la investigación de los delitos y únicamente ante la existencia de delitos flagrantes, actúa en forma autónoma.

2) Como funcionario administrativo

Representando los intereses del Gobierno ante los Tribunales y proporcionando asesoría cuando se consideraba que existía interés público.

En relación a estas dos funciones, el autor señala que ambas son contradictorias, ya que por una parte es un órgano protector de la Ley (a través de su actividad procesal); y por otra, es autoridad administrativa (al tener la representación del gobierno ante los Tribunales), es decir, está obligado a obedecer en todos sus aspectos las instrucciones del Ministerio de Justicia a través del Procurador General ante la Corte de Casación; ya que de lo contrario son sancionados.

## b.b. MINISTERIO PUBLICO ESPAÑOL

España tomó los lineamientos generales del Ministerio Público Francés.

Se dice que en la época del "Fuero Juzgo" existía una magistratura especial que actuaba ante los Tribunales de manera oficiosa -bajo la circunstancia de que no existiera un interesado que acusara al autor de un delito; el funcionario que integraba esta magistratura era un mandatario particular del Rey que actuaba a su nombre y representación.

Posteriormente, en la Ley de las Siete Partidas -formada bajo el reinado de Alfonso X "*El Sabio*"- aparece un funcionario administrativo (Siglo XIII) conocido como "*Patronus Fisci*", a quien se le aumentaron las funciones en las Leyes de la Novísima Recopilación, donde este funcionario llegó a ser Fiscal de Hacienda y del Crimen: La Jurisdicción y el Patrimonio de la Hacienda Real.

A partir de este momento, en diversas provincias de esta nación comenzaron a surgir otros funcionarios administrativos prácticamente de la misma naturaleza pero con diferentes denominaciones, como por ejemplo, en Valencia se creó el "*Abogado Fiscal*", y el "*Fiscal Patrimonial*"; en Navarra advino además el "*Procurador de la Justicia Real*"; en Aragón se establece el "*Procurador General del Reino*" y en Castilla surge el "*Procurador Fiscal*".

De los citados, especial interés le toma el maestro Guillermo Colín Sánchez a la figura del "*Procurador Fiscal*" (Castilla), al mencionar que éste formó parte de la "*Real Audiencia*" y del "*Tribunal de la Inquisición*", interviniendo: a favor de las causas públicas, en aquellos negocios que eran del interés de la Corona, protegiendo a los indios para obtener justicia tanto en asuntos civiles como criminales, defendiendo la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real.

Siguiendo el orden anterior, para el siglo XV, como una herencia del Derecho Canónico nace: *La Promotora Fiscal Española*.

Originalmente fue el Rey Juan II quien dispuso su establecimiento, pero fue hasta en las Leyes de Recopilación de 1576 (expedidas por el Rey Felipe II) donde se reglamenta la figura del "*Promotor Fiscal*", y además es regulada por las Leyes de Indias.

"*Los promotores fiscales obraban en representación del Monarca, siguiendo fielmente sus instrucciones*" -señala el maestro Juan José González Bustamante (8).

Las principales funciones de estos Promotores Fiscales fueron dos:

- 1) Vigilar las actuaciones desarrolladas ante los Tribunales del Crimen.
- 2) Actuar de oficio a nombre del pueblo, cuyo representante es el soberano.

Más tarde, el Rey Felipe V pretendió suprimir estas Promotorías Fiscales en toda la nación española por Decreto del 10 de noviembre de 1713 y por La Declaración de Principios del 1º de mayo de 1744 y del 16 de diciembre del mismo año, idea que no fue bien acogida al haber sido rechazada absolutamente por los Tribunales Españoles.

Cabe agregar que esta institución (*Promotoría Fiscal*) fue la única que se trasladó a tierras de la Nueva España, ya que existió en la época del Virreinato a través de las anteriormente citadas Leyes de Recopilación; debemos entender entonces que el establecimiento del Ministerio Público en México tiene sus raíces en la institución española de la *Promotoría Fiscal*.

De acuerdo a la Constitución Española de 1978 (vigente hasta marzo de 1991), en su artículo 124 consagra a la institución del Ministerio Fiscal (la que en nuestro país es el Ministerio Público) señalando en su primer párrafo como principales funciones las siguientes:

a) Promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos, de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados

b) Velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social.

En su segundo párrafo nos señala que éste ejercerá sus funciones por medio de órganos propios conforme a los Principios de Unidad, de Actuación, de Dependencia Jerárquica, Legalidad e Imparcialidad.

En su tercer párrafo nos señala que la ley regulará el Estatuto Orgánico de esta institución; y en su cuarto y último párrafo nos dice que el Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

En el artículo 126 de dicha Constitución, se encuentra consagrada otra figura ligada al Ministerio Fiscal Español (y que remontándonos a nuestro Ministerio Público, también existe conexión): La Policía Judicial, quien depende de los Jueces, de los Tribunales y del propio Ministerio Fiscal en sus funciones de "averiguación" del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca.

NOTA: Este último apartado -el relativo a la Constitución Española de 1978- aunque no es parte de estudio de la presente tesina, a manera personal decidí incluirle solamente como un bosquejo puramente informativo, ya que tratar de realizar un estudio de derecho comparado transformaría la naturaleza de la misma.

## 1.2.- EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

### A) DERECHO AZTECA

En el Derecho Azteca los antecedentes más remotos del Ministerio Público, lo podemos resumir de la siguiente manera:

El sistema político azteca fue totalitario y la autoridad del Rey absoluta en todos los campos, al igual que la de los Señores de las Provincias; ambos eran llamados *Tlatoanis* o *Tlatequis* -del verbo *Tlatea*: Hablar- es decir, los que hablan.

El monarca, quien ya contaba con la facultad de delegación de atribuciones, la ejercía a través del *Cihuacoalt*, cuyas funciones eran de carácter eminentemente judicial, y el que a su vez encomendaba sus funciones en otro funcionario: El *Tlacatecalt*, que conocía de las causas civiles y criminales, siendo apelables sus resoluciones ante el propio *Cihuacoalt*; y también realizaba investigaciones para poder imponer la pena.

A mayor abundamiento, el *Cihuacoalt* -Supremo Magistrado- auxiliaba además al *Hueytlatoani* en la vigilancia de la recaudación de los tributos, presidía el Tribunal de Apelación y representaba al monarca en calidad de Consejero.

Existía el *Tribunal del Tlacatecalt*, compuesto por el *Cihuacoalt*; dos jueces auxiliares: el *Teuctli* -que investigaba los hechos de mayor importancia, y el *Topilli* -Alguacil menor que se encargaba de las aprehensiones; el *Tlatoani* -que acusaba y perseguía a los delincuentes y a su vez, delegaba esas funciones en los dos Ministros anteriormente citados.

El maestro Esquivel Obregón señala: "*Que en la comisión de los delitos, se atendía a la transgresión de una costumbre, el desobedecimiento de un mandato expreso o tácito del soberano y la base del castigo eran la misma que en un ejército: La violación de la disciplina...*"(9).

El Derecho Azteca no fue un derecho escrito, sino un Derecho de tipo consuetudinario, pero tratándose de lo penal, los códigos claramente expresaban y señalaban los delitos a castigar con la pena de muerte -no importando si se trataba de delitos menores; el procedimiento era de oficio, bastando un simple rumor público acerca de la comisión de un delito para que se iniciara la persecución, toda vez que la justicia se basaba en el desacato cometido contra el soberano; los juicios eran rápidos y ausentes de tecnicismos, la defensa limitada; imperaba el arbitrio judicial para la investigación de los delitos y la imposición de las penas -realmente crueles-acordes con el rigorismo de sus costumbres y derecho.

Siendo entonces que las funciones de investigación e instrucción de los delitos al estar encomendadas a funcionarios que integraban el Tribunal del *Tlacatecalt*, la naturaleza de las mismas fueron fundamentalmente jurisdiccionales, "*Por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien, el delito era investigado, esto se encomendaba a los jueces*" (10); por lo mismo eran éstos quienes en realidad llevaban a cabo la labor de investigación.

La cultura azteca a pesar de ser jurídicamente hablando la más avanzada, y ser la más analizada por los maestros José Franco Villa y Guillermo Colín Sánchez, estos últimos no mencionan estrictamente la existencia del Ministerio Público que hoy conocemos dentro de la evolución jurídica de esta cultura prehispánica, lo que nos hace reflexionar que las funciones actuales de este órgano en esa época no tenían la importancia que hoy tienen, ya que solamente se hace notar la actividad de los jueces menores consistente en la aprehensión de los delincuentes y la actividad de los tribunales únicamente.

Cabe destacar que, en el Derecho Azteca el *Tlatoani* por conducto de los jueces imponía severas penas a las personas que eran halladas culpables de algún delito, lo que se realizaba sin que hubiera un órgano o representante del ofendido, tal como hoy se exige en todo procedimiento penal en donde el Ministerio Público en la etapa de conclusiones formula o puntualiza su acusación, la cual el Juez (*Iudex*) no puede rebasarla.

## B) EPOCA COLONIAL

### a.a. LOS FISCALES ANTES DE PROCLAMARSE LA INDEPENDENCIA.

Efectuada la conquista, las instituciones jurídicas del Derecho Azteca sufrieron severas transformaciones al ser desplazadas por las españolas, como por ejemplo, fue trasladada a nuestras tierras la figura del *Fiscal*, también llamado Promotor de la Justicia.

Respecto al tema que interesa, debemos decir que: En cuanto a la persecución de los delitos "*imperaba una absoluta anarquía, autoridades civiles, militares y religiosas, invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitación que su capricho*"(11).

Esta situación se intentó remediar con la creación de órganos administrativos y judiciales que dieran valor jurídico a los actos que realizaban; así la creación del primer Ayuntamiento de la Vera Cruz por Cortés que ya contaba con Alcaldes para que administraran justicia y Alguaciles que la ejecutaran.

El primer organismo creado en España para fiscalizar y resolver las relaciones de todo tipo existentes entre la Corona y las Indias, fue la denominada **Casa de Contratación**; integrada por un Presidente, tres Jueces y un Fiscal Adscrito que se encargaba de resolver los conflictos legales que surgían por las disposiciones reales, haciendo cumplimentar éstas y representando los intereses del soberano.

Esta tenía jurisdicción en materia civil como criminal, conocía de los delitos que se cometieran en los viajes realizados entre la península y el nuevo mundo.

En el Consejo mencionado (Presidente, Jueces y Fiscal Adscrito), fue creándose un grupo especial que conocían de los asuntos de Indias; y, por la importancia que tomó, en 1519, a través de una Cédula Real se le denomina **Consejo de Indias**, entidad que se estableció en forma completamente independiente el 1º de agosto de 1524, desplazando a otros organismos similares; asimismo, contaba con jurisdicción tanto civil como criminal en segunda instancia y con competencia en todo el territorio colonial español, convirtiéndose así en el máximo instrumento de administración de justicia de

esa época; no obstante lo anterior, atendía asuntos diversos tales como organización de colonias, fundación de audiencias, obispados, conventos, legislaciones, haciendas, entre otros.

Fue en el Consejo de Indias en el año de 1526 donde se nombró al primer Fiscal Adscrito o Promotor de Justicia -que es considerado como el precedente colonial del Ministerio Público, designado por el Rey en las Cortes y Cancillerías, encargado de promover la justicia, perseguir a los delincuentes, representar al ofendido por el delito y ser la voz acusatoria en los juicios que realizaba el Tribunal de la Inquisición.

Para el año 1527, el *Fiscal* formaba parte de la Real Audiencia, que era integrada además por dos Fiscales -uno para los casos civiles y otro para los casos criminales-, Oidores y Alcaldes, recayendo en estos últimos lo que hoy podríamos definir como el ejercicio de la Acción Penal.

Al formar parte de la Real Audiencia, constituye en nuestro país el antecedente del Representante Social Adscrito a los Juzgados y Tribunales, al tener encomendada la vigilancia del proceso e intervención del mismo, solicitando además el castigo correspondiente; por otra parte y debido al sistema que prevaleció en el procedimiento, las funciones de Averiguación Previa e Instrucción las realizaban los Oidores y Alcaldes Mayores y Menores, como verdaderos jueces inquisidores; mientras que el ejercicio de la Acción Penal quedaba en manos de otros funcionarios.

Con posterioridad, surgen otros documentos donde se prevén nuevas figuras jurídicas que de alguna forma son parecidas en sus funciones al Fiscal Adscrito del Consejo de Indias, como por ejemplo: Las Ordenanzas de Ovando de 1571 -compilación de Leyes del Consejo de Indias- que prevé al *Solicitador Fiscal*; por otra parte, en la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680 figuraba el *Fiscal del Consejo* -encargado de la defensa de la jurisdicción y patrimonio real y, de vigilar el cumplimiento de las provisiones y cédulas reales.

Como punto final, cabe señalar que las audiencias de la América Hispana, desempeñaron funciones de justicia y de gobierno, sus criterios fueron jurídicos y el Poder Judicial ejercido por ellas fue superior al de todas las autoridades; sus integrantes tenían rango de ministros y la confianza real depositada en ellos se reflejaba en la amovilidad de que gozaban.

A pesar de lo esgrimido, no se puede decir que en esa época existió la Institución del Ministerio Público con las características y atribuciones que hoy tiene; sin embargo, podemos señalar que el Fiscal Adscrito o Promotor de Justicia fueron precedentes del Ministerio Público, claro está con características y funciones diferentes.

*"Según afirma el penalista José Angel Cisneros -citado por González Bustamante- tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano: La Procuraduría o Promotoría Fiscal de España; el Ministerio Público Francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos" (12).*

Del ordenamiento francés tomó como característica principal el de la Unidad e Indivisibilidad, pues cuando actúa el agente del Ministerio Público lo hace a nombre y en 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 *Fiscal* 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 está reservado exclusivamente al Ministerio Público, que es el jefe de la Policía Judicial.

## b.b. LOS FISCALES PROCLAMADA YA LA INDEPENDENCIA NACIONAL

En esta época se dictaron diversas legislaciones, en las que se comienza a establecer la figura del Ministerio Público como son:

**1.- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814;** mejor conocida como La Constitución de Apatzingán, en ella se establecen Tribunales Superiores -el de mayor jerarquía era el Supremo Tribunal de Justicia, en donde se reconoce la existencia de dos Fiscales Letrados, auxiliares de la administración de justicia, uno para el ramo civil y otro para lo criminal y la designación de éstos estaba a cargo del Congreso Constituyente, a propuesta del Supremo Gobierno y, el periodo de duración en sus cargos era de cuatro años. (13)

2.- **La Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824**, considerada la primera Constitución del México Independiente (toda vez que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana conocida como Constitución de Apatzingán -Magna creación de don José María Morelos- nunca llegó a regir), crea la División de Poderes y, establece a la Suprema Corte con 11 Ministros y un Fiscal, equiparando la dignidad de este último a la de los Ministros.

También establece Promotores Fiscales en los Tribunales de Circuito, sin determinar nada expresamente respecto de los Juzgados. (14)

3.- **La Ley del 22 de mayo de 1834**, hace referencia a la presencia de un Promotor Fiscal en cada Juzgado de Distrito -nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones. (15)

4.- **Las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836**, es donde se fortalece la situación del Promotor Fiscal, al considerarlo parte integrante de la Corte Suprema de Justicia (Fiscal Adscrito), con carácter de inamovible.

Asimismo, esta ley le otorga a la Corte Suprema de Justicia entre otras atribuciones designar a los citados fiscales en los Tribunales Superiores. (16)

5.- **Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales del 30 de junio de 1840**, continúa firme la integración del Fiscal dentro de la Suprema Corte de Justicia, la perpetuidad de su cargo y la designación por parte del Presidente de la República. (17)

6.- **El Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842**, establece la composición de la Corte Suprema de Justicia, por diez Ministros y un Fiscal (subsiste aún la multicitada figura).

En lo relativo a las disposiciones generales sobre Administración Justicia señala que la aprehensión de los delincuentes la realizarán las autoridades competentes a excepción de delito infraganti y de fuga, en el que cualquiera puede aprehender al delincuente, con la obligación de ponerlo inmediatamente a disposición del Juez o de la Autoridad Política del lugar. (18)

**7.- El Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 2 noviembre de 1842**, que en su título III preceptúa las "Garantías Individuales", en su parte relativa a la "Seguridad" artículo 13 fracción XII señala lo siguiente: *"Ninguno será aprehendido, sino por los agentes o personas que la Ley establezca y en virtud de orden escrita del Juez de su propio fuero, o de la autoridad política respectiva y cuando contra él obren indicios por los cuales se presume ser reo de un determinado delito que ha cometido, y no podrá ser detenido más de ocho días para la autoridad judicial; sin proveer el auto de prisión, ni más de veinticuatro horas, por la política la cual lo entregará dentro de ellas a su juez con los datos que tuviere"* (19).

Respecto al fiscal, sigue conservándose dentro de la estructura de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

**8.- Las Bases Orgánicas para la Administración de la República del 12 de junio de 1843**, conocidas como Leyes Espurias (Época de Centralismo) en las que se sigue conservando la figura del Fiscal con carácter de inamovible. (20)

**9.- Las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853**, Santa Anna fue llamado de su destierro en Turbaco y se le investió del poder necesario para que durante un año gobernara sin Constitución, mientras se reunía un Congreso extraordinario que la expidiera.

Como siete años antes, cuando fue llamado de su expatriación en Cuba, Santa Anna pulsó las posibilidades de los partidos y en esta vez, a diferencia de la anterior, se decidió por los conservadores. *"Alamán, que encabezaba el Ministerio, trató de organizar la dictadura y para ello elaboró Las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, promulgados el 23 de abril de 53"*. (21)

Así, en el artículo 9 de este documento se redacta lo siguiente:

"9° Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un *Procurador General de la Nación*, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los Tribunales Superiores, será recibido como parte por la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el Gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios." (22)

La vigencia de este documento fue corta, sin embargo, preceptuaba ya a la figura de un Procurador General de la Nación con calidad de Ministro de la Corte y removido libremente por el Ejecutivo.

**10.- La Ley para el arreglo de la Administración de Justicia o Ley de Lares del 06 de diciembre de 1853**, dictada en el régimen del entonces Presidente Antonio López de Santa-Anna, que establece el Ministerio Fiscal como institución creada por el Poder Ejecutivo; sin ser parte debía ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el genuino sentido de la Ley. Facultad que desaparece con las reformas hechas al artículo 102 de la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. (23)

**11.- La Ley del 23 de noviembre de 1855**, don Juan N. Alvarez crea una iniciativa aprobada después por el Presidente Ignacio Comonfort, que extiende, aún más la intervención de los Promotores Fiscales a la Justicia Federal; estableciendo además que los citados funcionarios no podían ser recusados.

A estos Promotores se les designaba en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales de Circuito y tiempo después por Decreto de 25 de abril de 1856 en los Juzgados de Distrito. (24)

12.- **La Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856**, que a diferencia de las que anteceden preceptúa una serie de disposiciones que trascienden por su contenido en las subsecuentes constituciones y que a continuación se exponen:

En su artículo 24 se establecía las garantías que el acusado tendría en el procedimiento criminal que se le siguiese como el ser escuchado en defensa propia, conocer la naturaleza del delito, la causa de la acusación, nombre del acusador (Agraviado), a carearse con los testigos; entre otros.

*“Por otra parte, en su artículo 27 menciona por primera vez a la Institución del Ministerio Público al disponer que: “A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad.”* (25)

Asimismo, cabe señalar que ya también se mencionan como requisito SINE QUA NON -hasta nuestros días- que debe preceder a todo procedimiento del orden criminal Querrela o Acusación de la parte ofendida y, además, se aprecia que podría suceder dos situaciones:

1.- El ofendido por el delito podía acudir directamente ante el Juez de la causa ejercitando la acción en su calidad de denunciante o querellante; o

2.- El proceso podía iniciarse a instancias del Ministerio Público -como representante de la sociedad al ejercitar la acción (Sin que esto significase que la institución tuviese el monopolio exclusivo de la acción penal que se concedía al ciudadano).

Ahora bien, en su sección tercera denominada “del Poder Judicial” estrictamente en los artículos 94 y 95 se citan como adscritos a la Suprema Corte de Justicia: al Fiscal y a un **Procurador General**, formando además parte integrante del Supremo Tribunal de Justicia. -Dos observaciones cabe hacer notar, la primera es que es en esta Constitución donde se instituye por primera vez a la figura del Procurador General distinguiéndola de la del Fiscal; y la segunda observación es que continúan actuando los fiscales pero ahora con igual categoría que los Ministros de la Corte. (26)

Pese lo anterior, los constituyentes de esta época -a pesar de que ya conocían la institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés- no la tomaron en cuenta por las siguientes razones: Primeramente, porque se encontraba profundamente arraigada la tradición democrática y además porque consideraban que el ciudadano ofendido por el delito en su derecho de acusar no debía ser desplazado por institución o funcionario alguno (Acusador Público), toda vez que el establecimiento del Ministerio Público privaría a los ciudadanos de ese derecho; y por otra parte, podía dar lugar a serias tardanzas jurídicas procesales en la administración de justicia, pues colocaría al Juez en un estado de pasividad, al tener que esperar la acusación formal (Ejercicio de la acción penal) para poder proceder, y en consecuencia; la impunidad de los delitos aumentarían. (27)

A mayor abundamiento, se desprende que este documento contemplaba a la Suprema Corte de Justicia integrada por once Ministros propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General; asimismo, se consagró la institución de la Fiscalía en los Tribunales de la Federación. (28)

**13.- La Constitución del 5 de febrero de 1857 o Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de septiembre de 1821, decretada por el todavía presidente sustituto Ignacio Comonfort.**

De ésta se desprenden tres importantes pero incipientes artículos 16, 19 y 20, enfocados a regular el procedimiento penal de la época y que preceptuaban lo siguiente:

"...ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata..

...ARTICULO 19.- Ninguna detención podrá exceder (sic) del término de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prisión y los demás requisitos que establezca la ley. El solo lapso de este término, constituye responsabilidad a la autoridad que la ordena o consiente y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten." (29)

En lo que concierne al artículo 16, desde estos momentos, se previene que para afectar la esfera jurídica de una persona, debe haber como requisito el "*mandamiento escrito de la autoridad competente*" -definitivo que lo es la autoridad judicial; pero en el segundo párrafo, cuando el delincuente es aprehendido infraganti, se ordena que este deberá ser puesto a disposición de la "*autoridad inmediata*", ordenamiento constitucional que abrió puerta a confusas interpretaciones jurídicas, al no señalar estrictamente a qué autoridad: Judicial o Administrativa.

Por lo que respecta al artículo 19; se ordena que el término máximo de detención de una persona es de 72 horas (tres días) sin que el Juez de la causa justifique con un auto de formal prisión.

En su parte relativa a las garantías de que puede acogerse todo acusado en juicio criminal, a STRICTU SENSU en el artículo 20 fracciones I, II, III, IV, V; señala las que se transcriben:

I.- Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere.

II.- Que se le tome su declaración preparatoria dentro de 48 horas, contadas desde que esté a disposición de su juez.

III.- Que se le caree con los testigos que depongan en su contra.

IV.- Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, para preparar sus descargos.

V.- Que se le oiga en defensa por sí o por persona de su confianza o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, o los que le convengan."(30)

De la fracción primera -transcrita, se desprende que desde el primer momento el acusado tiene derecho a saber el motivo del procedimiento, esto es, el delito por el que se le acusa y el nombre del afectado, agraviado o acusador; en la fracción segunda, el juez de la causa tiene la obligación de tomarle su declaración preparatoria dentro de las primeras 48 horas a que esté a su disposición el acusado; en la fracción tercera, tiene derecho a carearse con

los testigos que declaren en su contra; en la fracción cuarta, tiene derecho a que la autoridad judicial le otorgue los datos que consten en el procedimiento para preparar su defensa y, en la quinta y última fracción, puede defenderse por sí solo o por persona de su confianza o por ambos, y lo más importante, si el acusado es de escasos recursos el Estado tiene la obligación de otorgarle un defensor "*de oficio*", lo que significa que no percibirá salario alguno de su defendido (El acusado).

Refiriéndose a ésta última fracción, por primera vez se menciona al defensor de oficio, lo que significa un gran paso en la verdadera procuración de justicia, toda vez que en las anteriores constituciones este derecho no se contemplaba aún.

De los artículos transcritos, si bien es cierto que en ninguno de ellos se hace referencia lo que hoy conocemos como Ministerio Público, también lo es que la importancia de éstos no sólo se vierte en dar nueva forma al proceso penal de la época al imponer modalidades a que deberán estar sujetas las autoridades correspondientes; sino que además, se convierten en el principal antecedente de la Constitución de 1917, por producir efectos incipientemente renovadores en los juicios criminales de nuestro país, concediendo garantías como Seguridad Jurídica, del Debido Proceso -tanto a agraviados como a delincuentes- así como responsabilidad a autoridades ordenadoras y ejecutoras.

Se insiste, todavía no se encuentra preceptuada la institución ministerial como tal en sus articulados.

Por lo que a la integración de la Suprema Corte de Justicia se infiere, sigue conservándose con 11 Ministros propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General; agregándose que cada uno durará en su encargo seis años, instruidos en la ciencia del Derecho, ser mayor de 35 años y ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.

**14.- El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de julio de 1862**, expedido por el Presidente de la República Licenciado Benito Juárez García; que señalaba que el Fiscal adscrito a la Suprema Corte conocía de asuntos criminales o de responsabilidad, en los relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales; mientras que el Procurador General conocía de los problemas que afectarían a la Hacienda Pública. (31)

15.- **La Ley para la Organización del Ministerio Público del 19 de diciembre de 1865**, expedida y promulgada en el imperio de Maximiliano de Amburgo; su naturaleza jurídica descansaba en los principios fundamentales vigentes en los ordenamientos jurídicos franceses, la cual muestra al Ministerio Público como una Institución especializada, con organización y estructuras definidas e integrada por un Procurador General del Imperio. Procuradores Imperiales y Abogados Generales, todos ellos subordinados al Ministro de Justicia, no obstante sus designaciones por parte del Emperador.

Este documento cuenta con 57 artículos entre los que se indicaba lo siguiente:

a) Dentro del Tribunal Supremo ejercían las funciones de Ministerio Público el Procurador General y los Abogados Generales; estos últimos actuaban también en Tribunales Superiores, Inferiores y Juzgados (Adscritos).

b) La competencia y funciones de los integrantes del Ministerio Público eran en materia criminal y civil.

c) Una situación especial se desarrollaba: El Ministerio Público, a pesar de intervenir como parte principal dentro del proceso, no suplantaba aún (como representante social) al ofendido en su derecho, toda vez que sólo podía pedir en nombre de la justicia el castigo del culpable o la absolución del mismo.

d) La citada ley no sólo preceptuaba la organización del Ministerio Público, sino que además preceptuaba aspectos procedimentales tales como la competencia, funciones, incompetencias, etc., en materias tanto civil como criminal.

e) Esta Ley rigió en un orden general para todo lo comprendido bajo la "*Jurisdicción del Segundo Imperio*", esto es, de aplicación general en todo el territorio nacional.

f) Por otra parte, se cita también a la Ley de Competencia y Funciones del Ministerio Público tanto en materia criminal como en materia civil.

g) Se atribuye al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, pero ya con el carácter de pública, lo que significa el antecedente de la idea que prevaleció en el Constituyente de 1917, para elaborar el artículo 21 de la Constitución vigente que señala que el Monopolio de la Acción Penal pertenece a dicha institución. (32)

16.- Siendo Presidente de la República el Benemérito de la Nación don Benito Juárez, promulga la **Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, el 15 de junio de 1869**, que impulsó la creación de tres Promotores Fiscales para los juzgados de lo criminal; sin unidad orgánica, que fungían como parte acusadora independiente del agraviado.

Estas Promotorías estaban obligadas a promover todo lo conducente en la investigación de los hechos, interviniendo en los procesos, desde el momento procesal que hoy conocemos como Auto de Formal Prisión.

Los Promotores Fiscales que representaban a la parte acusadora; y los ofendidos por el delito podían apoyarse en ellos para llevar las pruebas al proceso, pero en los casos en que ambos no concordaran, estos últimos podían exhibir directamente ante el Juez de la causa las pruebas que tuvieran y la responsabilidad de la admisión o rechazo de estas recaería ante el citado funcionario.

Por esta singular característica, a estos Promotores Fiscales no se les puede calificar de representantes del Ministerio Público, en virtud de que su intervención podía suplirla el propio ofendido por el delito bajo la razón anterior, además de que su intervención era nula en el Sumario. (33)

En esta Ley, indistintamente se empleaban por primera vez los términos de Promotor Fiscal o Representante del Ministerio Público. (34)

**17.- El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal del 15 de septiembre de 1880**, emitido en la época del Presidente General Porfirio Díaz, que comprende a la figura del Ministerio Público como *"una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta"* (35)

Por otra parte, se encomendaba la tarea de investigar los delitos, descubrir a los autores, cómplices y encubridores, y reunir las pruebas necesarias para la comprobación de los delitos a la Policía Judicial.

En esta codificación se adopta la Teoría Francesa que establecía que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público inmediatamente requerirá la intervención del Juez competente para que inicie el procedimiento; además, podía mandar a aprehender al responsable del delito y asegurar los instrumentos, huellas o efectos del mismo, en caso de que el inculpado intentara fugarse, se destruyeran o desaparecieran los vestigios del delito mientras se presentara ante el Juez. (36)

No obstante lo anterior, el juez podía iniciar de oficio el procedimiento sin el requerimiento del ministerio público y practicar las diligencias necesarias (levantamiento de pruebas e investigaciones) para el descubrimiento de la verdad.

Asimismo, se afirma también que en estos tiempos el Ministerio Público fue miembro de la Policía Judicial y el Juez era el superior jerárquico; por lo tanto, el control de la investigación se encontraba en manos de este último, porque entonces las funciones fundamentales de esta histórica institución eran las de Acción y de Requerimiento (igual que en la doctrina francesa); esto es, al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de las sentencias, mientras que la función investigatoria interesaba sólo a la Policía Judicial.

Siguiendo el esquema de los delitos perseguibles de oficio de esta codificación, el ofendido por si mismo podía desistirse de la acción intentada; pero dicho desistimiento no significaba impedimento alguno para que el Ministerio Público continuara el ejercicio de la acción; sin embargo, lo anterior no acontecía en los delitos perseguibles por querrela, toda vez que el perdón otorgado por el ofendido extinguía la responsabilidad penal, por lo que el Ministerio Público no podía continuar el procedimiento.

**18.- El Segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación del 22 de mayo de 1894**, que conservó los lineamientos de su antecesor, corrigiendo sólo los vicios advertidos en la práctica y reconociéndole autonomía e influencia propias en el proceso penal, toda vez que ya actuaba como un auxiliar del Juez dentro del juicio con el carácter de parte acusadora -pero sin disfrutar aún del Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal, ya que en el juicio intervenían también el ofendido y sus causahabientes, considerados como parte civil, afirma el Doctor Héctor Fix Zamudio, citado por Miguel Angel Castillo Soberanes. (37)

Se le amplían sus atribuciones en el proceso, se establece con las "Características" (Principios), y finalidades del Ministerio Público Francés como miembro de la Policía Judicial y como mero auxiliar de la Administración de Justicia. (38)

**19.- El Decreto Constitucional del 22 de mayo de 1900, que reforma los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de la República del 5 de febrero de 1857,** al suprimir de la composición de la Suprema Corte de Justicia al Fiscal y al Procurador General; mencionando por primera vez en nuestro texto constitucional a la institución del Ministerio Público de la Federación, no obstante de que en los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, ya se señalaban.

La mencionada reforma señalaba -nos dice Alejandro Díaz de León, citado por Miguel Angel Castillo Soberanes, lo siguiente:

"ARTICULO 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la Ley.

ARTICULO 96.- La Ley organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo" (39)

De lo anterior, se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedaba integrada por quince Ministros; y nace además el Ministerio Público de la Federación como una institución independizada de los tribunales, pero sujeta al Poder Ejecutivo. (40)

Este Ministerio Público de la Federación era presidido por el Procurador General de la República; quien nace de la unión de las dos magistraturas anteriormente integradas en la Suprema Corte: El Procurador General, que defendía los intereses de la Federación ante los Tribunales y, el Fiscal General, que tenía bajo su mando a los agentes del Ministerio Público. (41)

20.- Cuando el General Porfirio Díaz era Presidente de la República, expide: **La Primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales del 12 de diciembre de 1903**, en la que se formaliza al Ministerio Público del Fuero Común, como un representante de la sociedad ante los Tribunales; asimismo, se faculta al Poder Ejecutivo Federal la designación de los funcionarios de la citada institución y encomendación a los particulares la representación del Gobierno para que gestionaran a nombre de éste, ante los tribunales, lo que juzgaren conveniente. (42)

En este momento surge la inquietud de hacer efectiva la autonomía del Ministerio Público con relación a las jurisdicciones, al evitar que sólo tuviera por objeto la fiscalización de la conducta de los Jueces y Magistrados.

Teóricamente, -afirma el maestro Juan José González Bustamante- se estructura a la institución independiente del Poder Judicial, toda vez que deja de ser un órgano o cuerpo auxiliar del juzgador y pasa a ser parte procesal al convertirse en el titular del ejercicio de la acción penal; *adquiriendo fisonomía propia* como representante de la sociedad, y evitando que los jueces llevaran exclusivamente la dirección del proceso. (43)

Ya no se le considera como un auxiliar de la Administración de la Justicia, sino como parte en el juicio, interviniendo en aquellos asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados en el ejercicio de la acción penal de la que se convierte en titular. Nace como Institución presidida por un Procurador de Justicia. (44)

21.- **La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 16 de diciembre de 1908**; aquí se establece a la institución encargada exclusivamente de auxiliar la administración de justicia en el orden federal, al procurar, perseguir, investigar y reprimir los delitos de los que eran competentes para conocer 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 (tanto del Procurador General como de los funcionarios del Ministerio Público) del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia. (45)

**22.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 que reforma la del 05 de febrero de 1857;** reconoce que el monopolio de la acción penal por el Estado se encomienda a un solo órgano: El Ministerio Público.

Esta nueva Constitución de nacimiento a dos importantes artículos que hasta nuestros días subsisten: Los artículos 21 y 102. (46)

NOTA: Destacable es la trascendencia que hasta hoy ha alcanzado la intervención de esta institución en nuestro sistema penal a raíz de este documento; sin embargo, no se exponen aspectos que se relacionan con su organización y funcionamiento en virtud de que en el siguiente capitulado se expondrán de manera comparativa.

**23.- Las Leyes Orgánicas del Ministerio Público en materia federal y común, expedidas en los meses de agosto y septiembre de 1919,** documentos que preceptúan en sus articulados las bases contenidas en la Constitución que antecede; pero además, se faculta a los agentes del Ministerio Público para desistirse de la acción penal intentada, previo conocimiento y acuerdo expreso del Procurador. (47)

Leyes que también protegían al afectado al darle oportunidad de ocurrir ante el Procurador General de Justicia por una ausencia de acción penal por parte de alguno de sus agentes; pero aún más protegían contra la negativa del ejercicio de la acción penal que otorgare el citado funcionario al establecer en su contra los recursos extraordinarios y el de responsabilidad. Aquí se le considera como una verdadera institución que detenta el ejercicio de la acción penal. (48)

**24.- La Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común de 1929.** Da mayor importancia a la Institución y crea el Departamento de Investigaciones, con agentes adscritos a las delegaciones que sustituyen a los antiguos Comisarios. Al frente de la institución se establece como jefe al Procurador de Justicia del Distrito. (49)

**25.- La Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común de 1929, por Decreto del 22 de diciembre de 1931, que al suprimir las Comisarías de Policía establece delegaciones del Ministerio Público y Juzgados Calificadores, entendiéndose que las primeras estaban avocadas a la investigación de los delitos; mientras que los segundos, a la calificación de las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno. (50)**

**26.- La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1934, que especifica las funciones del Ministerio Público en la averiguación previa y en el proceso. Así también coloca a la institución en aptitud de cumplir su importante misión, encabenzándole el Procurador General de la República. (51)**

**27.- Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1934, concibiéndose con esa denominación hasta el 12 de diciembre de 1983, que es cuando se cambia el nombre de este ordenamiento legal denominándose como: La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (52)**

**El 10 de mayo de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (53)**

# BIBLIOGRAFIA

- 1.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*, 10 ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1991. pp. 53, 54
- 2.- SAINZ GOMEZ, José María, *Derecho Romano I*, 1ra. ed., México D.F., Limusa, 1991, pp.50
- 3.- IGLESIAS, Román, *Derecho Romano*, 1ra. ed., México, D.F., Harla, 1992, pp.56.
- 4.- GARCIA RAMIREZ, Sergio,
- 5.- FRANCO VILLA, José, *El Ministerio Público Federal*, 1ra. de., México, D.F., Porrúa, 1985, pp. 16.
- 6.- Ibidem, pp. 17
- 7.- Ibidem, pp. 18, 19
- 8.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 66.
- 9.- ESQUIVEL OBREGON, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2da. ed., México, D.F., Polis, 1977, pp. 378, 379.
- 10.- COLIN SANCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 14va. ed., México, D.F., Porrúa, 1993, pp. 103.
- 11.- Ibidem, pp. 103
- 12.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit, pp. 66.
- 13.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, 2da. ed., México, D.F., UNAM, 1993, pp. 16

- 14.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 66
- 15.- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México, Funciones y Disfunciones*, 7ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1990, pp. 7
- 16.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 66
- 17.- TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1997*, 20ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1997, pp. 274.
- 18.- Ibidem, pp. 347
- 19.- Ibidem, pp. 375
- 20.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 17
- 21.- TENA RAMIREZ, Felipe, Ob. Cit. pp. 480
- 22.- Ibidem, pp. 483
- 23.- FLORES MARTINEZ, César Obed, *La actuación del Ministerio Público de la Federación en el procedimiento penal mexicano*, 1ra. ed., México, Puebla, O.G.S., 1997, pp. 3
- 24.- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., Ob. Cit. pp. 9
- 25.- TENA RAMIREZ, Felipe, Ob. Cit. pp. 567.
- 26.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 17
- 27.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 67.
- 28.- Ibidem, pp. 78
- 29.- TENA RAMIREZ, Felipe, Ob. Cit. pp. 608.

- 30.- Ibidem, pp. 609.
- 31.- COLIN SANCHEZ, Guillermo, Ob. Cit. pp. 105
- 32.- Ibidem, pp. 105, 106, 107
- 33.- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 68
- 34.- FLORES MARTINEZ, César Obed, Ob. Cit. pp. 3
- 35.- FRANCO VILLA, José, Ob. Cit. pp. 50
- 36.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 69, 70.
- 37.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 18.
- 38.- FLORES MARTINEZ, César Obed, Ob. Cit. pp. 4.
- 39.- TENA RAMIREZ, Felipe, Ob. Cit. pp. 712
- 40.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 72.
- 41.- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Ob. Cit. pp. 257.
- 42.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 72.
- 43.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 18
- 44.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 72.
- 45.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 19
- 46.- FLORES MARTINEZ, César Obed, Ob. Cit. pp. 45.
- 47.- FRANCO VILLA, José, Ob. Cit. pp. 63
- 48.- FLORES MARTINEZ, César Obed, Ob. Cit. pp. 5

49.- DIAZ DE LEON, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal y de términos usuales en el proceso penal*, t. 2, 2da. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 1146.

50.- FRANCO VILLA, José, Ob. Cit. pp. 65.

51.- FLORES MARTÍNEZ, César Obed, Ob. Cit. pp. 5

52.- Ibidem, pp. 5

53.- Ibidem, pp. 5, 6

## CAPITULO SEGUNDO

### GENERALIDADES

#### I.- CONCEPTO DE MINISTERIO PUBLICO

*"La palabra **Ministerio** viene de latín *ministerium*, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado.*

*Por lo que hace a la expresión **Público**, ésta deriva también del latín *publicus-populus*: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplíquese a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo el pueblo.*

*Por tanto, en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa: **Cargo que se ejerce en relación al pueblo**" (1).*

Grandes maestros mexicanos han aportado una conceptualización; entre las más relevantes podemos citar las siguientes:

*"...El Ministerio Público, es una institución jurídica dependiente del titular del Poder Ejecutivo, cuyos funcionarios intervienen, en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal, la persecución de los probables autores de los delitos y la tutela social, y en todos aquellos casos ordenados en las leyes..." (2).*

*"... El Ministerio Público no es un órgano que se encargue de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vela porque se aplique la ley estrictamente por aquellos que sí tienen la misión de impartir justicia. Es un órgano estatal requirente en el proceso para definir la relación penal..." (3).*

*"... En su sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la Ley y de la causa del bien público, que está atribuida al Fiscal ante los Tribunales de Justicia.. " (4).*

*"... El Ministerio Público constituye una de las piezas fundamentales del proceso penal moderno, por más que posee antecedentes remotos en aquellas figuras del procedimiento llamadas o facultadas para indagar hechos criminales e instar la actividad jurisdiccional del Estado.*

*El Ministerio Público es sujeto procesal -vértice de la relación jurídica- y parte sui generis en el proceso. Antes de éste, actúa, en México, como autoridad investigadora..." (5).*

*"... Se considera al Ministerio Público como un organismo del Estado, de muy variadas atribuciones, ya sean de índole administrativa o dentro del proceso penal como representante social en el ejercicio de la acción penal, así como fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes..." (6).*

Conjugando las conceptualizaciones expuestas, se pueden observar tres elementos esenciales y que en algunas de ellas coincidentemente se mencionan:

1.- Se le define como una **institución jurídica que depende directamente del Poder Ejecutivo**; esto en base a lo ordenado por el artículo 89 de la Constitución General de la República -vigente para el año de 1997- que dispone como facultad y obligación del Presidente de la República designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República -fracción IX- lo que significa, que este funcionario se encuentra obligado a obedecer a su superior jerárquico: El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión.

2.- **Que no es un órgano que se encargue de impartir justicia**, ya que esa función (impartición pronta y expedita de justicia), es encomendada estrictamente al Poder Judicial, la que es materializada a través de Jueces y Magistrados de los respectivos Tribunales que le integran; por tanto, como órgano estatal tiene a su cargo salvaguardar la debida aplicación de la Ley por aquéllos que sí tienen la misión de impartir justicia.

Refuerza el criterio anterior, lo preceptuado por el artículo 21 de nuestra Carta Magna -vigente para el año de 1997-: *"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial..."*

3.- **Que vela por los intereses de la sociedad**, toda vez que la esfera jurídica de los gobernados puede verse lesionada en diversas materias (civil, laboral, fiscal, familiar) además del penal; por tanto, y con apego a lo estipulado por el citado numeral de la Constitución -que al efecto señala: *"...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..."*, éste órgano ministerial excita la actividad judicial a través de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes, velando de esta forma los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes.

Independientemente de otras definiciones que se han dado por parte de otros autores, las expuestas se acercan más nítidamente a la personalidad jurídica que hoy tiene asignada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos códigos penales estatales, incluyendo el nuestro, no obstante de que ambos documentos carezcan de un concepto como tal.

## 1. 1. MARCO CONSTITUCIONAL

El tema que nos ocupa no únicamente debe abarcar un somero análisis de los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República -que preceptúan las principales atribuciones de la institución ministerial- sino que además -considero, deben de igual forma analizarse los artículos 16, 17 y 20 del citado ordenamiento jurídico en virtud de que para el legal cumplimiento de las atribuciones establecidas en los mencionados artículos -21 y 102-, el Ministerio Público debe observar estrictamente los lineamientos jurídicos-procedimentales que éstos (16, 17 y 20) preceptúan, mismos que pueden traducirse, además de derechos (Garantías Constitucionales) que goza todo individuo, también como circunstancias limitantes del abuso de autoridad que en determinado momento -específicamente dentro de la fase de la Averiguación Previa- el órgano ministerial puede generar en el ejercicio de sus facultades.

Por tal razón, a continuación se expone un análisis comparativo entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 05 de febrero de 1917 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente para 1997 de los referidos artículos, que permitirá contemplar nuevas formas de actuación a que está hoy facultada nuestra histórica institución y que anteriormente no lo estaba:

## **TEXTO ORIGINAL**

### **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 05 DE FEBRERO DE 1917, QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1857.**

#### **TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

“ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.” (7).

Este dispositivo preveía la actuación de dos autoridades: La administrativa y la judicial. Las actuaciones de éstas se sujetaban ya al elemental Principio de Seguridad Jurídica, que buscaba eliminar las detenciones o aprehensiones indebidas al establecer como requisitos para su libramiento: -una denuncia, acusación o querrela de un hecho que la ley castigare con pena corporal; -que la denuncia, acusación o querrela se apoyaren en declaración bajo protesta de persona "digna de fe" o en otros datos que hicieren probable la responsabilidad del inculpado.

Sin embargo, estipulaba dos casos excepcionales a la denuncia, acusación o querrela: La flagrancia y la urgencia.

En los casos de flagrancia, cualquier persona podía aprehender al (los) delincuente (s), con la obligación de ponerlo sin demora a disposición de la autoridad inmediata; mientras que en los casos urgentes sólo la autoridad administrativa podía decretar -bajo su más estrecha responsabilidad- la detención de un acusado, con la obligación también, de ponerlo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.

## **TEXTO VIGENTE**

### **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE PARA EL AÑO 1997 QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1917.**

#### **TITULO PRIMERO CAPITULO 1 DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

"ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

... No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado...

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

... En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder...

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

... Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia."

El presente texto preceptúa tres mandamientos de privación de libertad por delitos sancionados con penal corporal:

1.- ORDEN DE APREHENSION, librada únicamente por autoridad judicial -previa denuncia, acusación o querrela de un hecho calificado por la ley como delito y sancionado con pena privativa de libertad.

Debe entenderse entonces que la ejecución de ésta, es consecuencia de una investigación previa efectuada por el órgano ministerial (en la fase indagatoria), a través de la cual dejó acreditados los elementos que integraban el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado mediante el respectivo pliego de consignación.

2.- ORDEN ADMINISTRATIVA DE DETENCION, ejecutada bajo los siguientes supuestos:

a).- **Flagrancia delictuosa**, situación en la que cualquier persona que sorprenda a otra en el preciso momento de estar realizando un hecho delictivo podrá detenerle y ponerle sin demora a disposición de la autoridad inmediata, y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

En el texto original del dispositivo legal que nos ocupa, se omitió literalmente el hecho de poner al indiciado a disposición del Ministerio Público por parte de la primera autoridad que le recibiera; lo que daba pauta a una confusión procesal, toda vez que tanto el delincuente ignoraba su situación jurídica, como también la autoridad que le detenía, pues por equivocación lo ponía a disposición de la autoridad judicial y no a la del Ministerio Público, en razón de que el texto constitucional no hacía mención expresa de ese hecho, lo que el texto vigente suple ya esa deficiencia que tanto perjuicio causaba.

b).- **Casos urgentes**, que implanta una nueva modalidad de urgencia -completamente diferente a la del texto original, pues ésta es relacionada ahora con delitos calificados como graves por la ley procedimental correspondiente y la existencia de un riesgo latente de que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia.

Bajo estas dos hipótesis exclusivamente el Ministerio Público podrá ordenar la retención del probable responsable de la comisión del delito bajo su responsabilidad, pero fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

3.- MANDATO DE RETENCION, que finalmente es la consecuencia de la flagrancia delictuosa y casos urgentes, esto es, el Ministerio Público tiene la facultad de retener al indiciado por un término de 48 horas (ó 96 en casos de Delincuencia Organizada) para efectuar una investigación preliminar que permitiera fundamentar y motivar su ejercicio de acción penal a través de la consignación.

En resumen, el texto constitucional anterior (1917) no contemplaba ni el tiempo de que disponía el Ministerio Público dentro de esas dos hipótesis (Flagrancia y Urgencia) para colocar al detenido a disposición de la autoridad judicial; y por otra parte, tampoco contaba con la facultad para expedir la orden administrativa de detención y el mandato de retención.

La reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, implementó las citadas atribuciones al artículo analizado -16- ampliando de tal forma su campo de actuación dentro de la fase investigatoria (Averiguación Previa).

## **TEXTO ORIGINAL**

### **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 05 DE FEBRERO DE 1917 QUE REFORMA LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.**

#### **TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

“ARTICULO 17.- Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”. (8)

Este precepto consagra un derecho fundamental de todo ser humano: El Derecho de Justicia; establece además la obligación de no hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Ambas obligaciones superaron la vieja práctica de la venganza privada -La Ley del Talión-, pues su aplicación no siempre era posible y tampoco satisfacía la necesidad de una justicia equitativa que buscaba el ofendido por el delito.

Se contempla a los tribunales como el lugar donde se administrara la justicia, en otra palabras: Los lugares en donde se sustanciaran y resolvieran los juicios que conozcan dentro de los plazos y términos legales; se suprime además las costas judiciales al establecer que el servicio que otorgaren fuese gratuito.

## **TEXTO VIGENTE**

### **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE PARA EL AÑO DE 1997 QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1917.**

#### **TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

"ARTICULO 17 - Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

Las obligaciones de no hacerse justicia por si mismo (por su propia mano) ni ejercer violencia para reclamar su derecho que el texto original prevenía, pasan a este documento sin alteración alguna; pero el segundo párrafo cambia en su forma, ya no se habla primeramente de tribunales sino de la persona (el objeto a proteger por el Derecho es la persona, su esfera jurídica), que tiene derecho a que se le administre justicia por ellos (los tribunales), expeditos para impartirla -de manera pronta, completa, imparcial y gratuita- por conducto de los Jueces y Magistrados.

A grandes rasgos, se observa que nos referimos al Poder Judicial, ya que hablamos de tribunales; sin embargo, nuestra Carta Federal omite señalar la actividad del órgano ministerial en este dispositivo legal... Usted se preguntará ¿ Por qué encuadrar la actividad propia y exclusiva del Ministerio Público en la actividad de los tribunales ? Mi aventurada contestación es la siguiente: Es de explorado derecho que la actividad principal de los tribunales es la de impartir justicia a través de los Jueces y Magistrados; mientras que la actividad principal del Ministerio Público es, la de "investigar y perseguir" los delitos, pero no únicamente es eso, sino que esencialmente es el aparato estatal encargado de motivar la actividad jurisdiccional a través del ejercicio de la acción penal; esto es, sin esa función la Justicia Penal no se materializaría y consecuentemente reinaría un enorme estado de inseguridad jurídica e injusticia.

Mi idea en este punto, no radica en conjugar una actividad -la jurisdiccional- con otra -la ministerial, sino el darle una entidad propia dentro de este dispositivo normativo que justifique su esencia -presupuesto necesario de cualquier actividad jurisdiccional de los tribunales penales- dentro de la impartición de justicia, pues su presumible anonimato es inconcebible: Todo juzgador -en su calidad de Juez de Primera Instancia o Magistrado de Segunda Instancia- no puede juzgar (Aplicar el Derecho) por sí mismo, sino sólo a iniciativa del Ministerio Público en cualquier forma de intervención: como Autoridad dentro de la fase de la Investigación Ministerial o como Parte en el Proceso, resguardando el Principio de Legalidad, que se traduce en promover cuanto sea necesario para la buena marcha de la administración de la justicia.

El Ministerio Público no es un órgano que se encargue de impartir justicia, porque ni es un tribunal, ni está conformado por jueces o magistrados, sino que es un órgano administrativo encargado de velar la estricta aplicación de la ley por aquellos que sí tiene la misión de impartir justicia; función que no puede quedar al margen del derecho que tiene toda persona de que se le administre justicia, pues necesariamente ésta tendrá que acudir en primer término ante el órgano investigador, quien a través del ejercicio de la acción penal promoverá la actividad jurisdiccional de los tribunales; y en segundo término, coadyuvará con él (Ministerio Público) dentro del procedimiento penal para obtener finalmente de la autoridad juzgadora la reparación del daño y el castigo del indiciado: La Justicia.

Me permito en consecuencia, sugerir un texto acorde a las ideas expuestas:

“ARTICULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Aquella persona que necesite se le administre justicia penal, tendrá la obligación de acudir primeramente, ante el Ministerio Público a que éste ejercite la acción penal correspondiente y posteriormente en coadyuvancia acudirá ante los tribunales penales.

El servicio de ambos, será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.

## TEXTO ORIGINAL

### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 05 DE FEBRERO DE 1917 QUE REFORMA LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

#### TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

“ARTICULO 20.- En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad bajo fianza que fijará el juez tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito merezca ser castigado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla, bajo la responsabilidad del juez en su aceptación.

En ningún caso la fianza o caución será mayor de \$250,000.00, a no ser que se trate de un delito que represente para su autor un beneficio económico o cause a la víctima un daño patrimonial, pues en estos casos la garantía será, cuando menos, tres veces mayor al beneficio obtenido o al daño ocasionado;

II.- No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto;

III.- Se le hará saber en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV.- Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa;

V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso;

VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso, serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación;

VI.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo;

IX.- Se le oír en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio.

El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite, y

X - En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil, o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso

*En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención." (9).*

Este artículo consagraba las garantías que debía gozar un acusado contra el que se instruyera un juicio del orden criminal; mismas que por su forma constituían un conjunto de lineamientos normativos tendientes a evitar irregularidades procedimentales que finalmente le perjudicaban.

En forma resumida, la primera fracción preveía la libertad bajo fianza, siempre y cuando el término medio aritmético de la punibilidad del delito no fuere mayor de cinco años; la segunda fracción, prohibía la autoincriminación y la incomunicación; la tercera, permitía hacer del conocimiento del acusado la causa y naturaleza de la acusación de la que era objeto; la cuarta, permitía el careo del propio acusado con los testigos; la quinta, permitía la recepción de testimoniales; la sexta fracción, la posibilidad de ser juzgado en audiencia pública por un juez o jurado; la séptima, la facilidad de obtener todos aquellos datos que sirvieron para estructurar su defensa; la octava, la posibilidad de ser juzgado antes de cuatro meses si la pena del delito no excediere de dos años de prisión y antes de un año si la pena máxima excediere más de dos; la novena, preveía la defensoría de oficio y la décima prohibía la prolongación de la prisión o detención por falta de pago de honorarios a defensores y el término que se considerara como parte de la pena impuesta que computaría desde la detención del acusado.

Por el objetivo a que responde el capitulado de la presente, no entraré al estudio de todas las fracciones del citado artículo, sino únicamente a aquellas garantías procesales aplicables a favor del inculcado en la etapa de la Investigación Ministerial y que el órgano investigador deberá estrictamente observar en el desarrollo de la misma:

## **TEXTO VIGENTE**

# **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE PARA EL AÑO DE 1997 QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1917.**

### **TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

**"ARTICULO 20.-** En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio...

II.- No podrá ser obligado a declarar... La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso;

VII.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que conste en el proceso;

IX.- Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y, ....

Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna".

En la **fracción I** se introdujeron las bases para conceder la libertad bajo caución al inculpado tanto en el proceso mismo como en la fase indagatoria, esto de conformidad con lo dispuesto en el penúltimo párrafo del dispositivo normativo que nos ocupa.

Se sustituye el concepto de "Término medio aritmético" que condicionaba la concesión de la libertad bajo caución a una determinada duración de la pena de prisión, por la modalidad de "Gravedad" que caracterice al delito en la ley penal correspondiente de cada entidad federativa y la que rija en el ámbito federal, las que deberán señalar qué delitos no permitirán la libertad caucional en atención precisamente a esa modalidad.

Esta modificación sobre la procedencia de la libertad caucional faculta al Ministerio Público en su calidad de autoridad otorgarla en base al aseguramiento de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele al inculpado; su actuación, entonces ya no queda reducida sólo a "*la investigación y persecución de los delitos*".

En la **fracción segunda**, se prevé que la confesión que el inculpado rinda ante cualquier autoridad distinta a la del Ministerio Público o Judicial o ante éstos sin asistencia de su defensor -particular o de oficio- carecerá de todo valor probatorio.

Lo que significa que en la fase investigatoria, el órgano ministerial con esta nueva disposición se encuentra facultado para tomarle su declaración al (los) probable (s) responsable (s) de la comisión de un hecho presumiblemente delictuoso en presencia de su defensor. Dicha diligencia adquiere valor jurídico de prueba confesional que en conjunto con otras, ayudarán a establecer en la consignación de la averiguación previa la responsabilidad de los hechos imputados al indiciado.

En la **fracción quinta**, se estipula la recepción de todas aquellas probanzas -testimoniales, documentales, periciales, etc.; tendientes a crear una bien estructurado defensa en favor del inculpado; circunstancia que reafirma el criterio sustentado por expertos penalistas: Que el Ministerio Público no es un órgano investigador del delito, sino un receptor de pruebas.

La **fracción séptima y novena** se relaciona simultáneamente, pues durante el desarrollo de la Investigación Ministerial, si el inculpado se encuentra a disposición del órgano investigador, éste para poder conformar su defensa, tiene derecho a que se le faciliten todos aquellos datos que consten en la indagatoria por conducto de un defensor -particular o de oficio; circunstancias que deberá hoy observar el Ministerio Público en la pluricitada fase investigatoria, pues en el texto original de 1917 esas circunstancias sólo eran posible observarlas en el procedimiento penal y por parte del juez de instrucción correspondiente.

A raíz de las reformas en materia penal introducidas a la Carta Fundamental, publicadas el 3 de septiembre de 1993 y vigentes a partir del 3 de septiembre de 1994, el artículo 20 del citado documento sufrió serias modificaciones -anteriormente expuestas- y adiciones que ampliaron de forma trascendental las actuaciones del Ministerio Público en la etapa de la Investigación Ministerial, razones por las que no podía dejarse de analizar en el presente capitulado.

## **TEXTO ORIGINAL**

### **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 05 DE FEBRERO DE 1917, QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1857.**

#### **TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES**

*“ARTICULO 21. - La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas...” (10).*

## NOTA EXPLICATIVA DEL TEXTO ORIGINAL

Los artículos 21 y 102 modificaron trascendentalmente el procedimiento penal mexicano de esa época (1917), ya que a través de ellos se reconoce el monopolio de la acción penal por el Estado por conducto de un sólo órgano: El Ministerio Público.

Ahora bien, para entender el alcance y trascendencia que tuvieron en esa época los citados dispositivos, es preciso exponer las razones en que se basó la primera jefatura del ejército constitucionalista encabezada por don Venustiano Carranza en la exposición de motivos presentado en el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916 para otorgar el monopolio del ejercicio de la acción penal a esta institución.

Sostenía entonces el primer jefe del ejecutivo constitucionalista:

*"... El artículo 21 de la Constitución de 1857, dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.*

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

*La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.*

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

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

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

*La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitara ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.*

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

*Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; -porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige..." (11).*

Así, las irregulares situaciones jurídico-procesales que el sistema penal mexicano sufrió a manos del inquisitivo Poder Judicial y que ponderaron en aquella época, vienen a desconfagrarse con esta exposición de motivos y consecuentemente: Reforma Constitucional, que otorgó una nueva organización y personalidad jurídica a nuestra histórica institución, al quedar respectivamente redactados los artículos: 21 y 102.

De la transcripción, se deduce que la institución del Ministerio Público quedaba substancialmente transformada bajo los siguientes lineamientos :

1).- Dejaba de ser una figura puramente decorativa -recordemos que así fue calificada en la exposición de motivos de la primera jefatura- al quitar a los Jueces de Instrucción su facultad de continuar "de oficio" todo proceso criminal (penal); siendo entonces que los gobernados afectados ya no acudirían directamente ante ellos en su calidad de denunciadores o querellantes, sino que desde este momento lo harían precisamente ante el Ministerio Público, para que éste promoviera la acción penal correspondiente y consecuentemente el Juez actuaría a petición de éste.

2).- Por tanto, el monopolio de la acción penal correspondería exclusivamente al Estado y, el único órgano estatal a quien se encomendaría su ejercicio era precisamente el Ministerio Público; lo que asimismo, evitaba toda posibilidad de invasión a la competencia del órgano jurisdiccional: El *imperium* para decidir el proceso y consecuentemente la imposición de las penas, significando con ello que no pueden recaer en él ambas facultades.

3).- Así, al ser separado del Juez de Instrucción, estructurarse como organismo autónomo -propiamente independiente del Poder Judicial y, asignarle atribuciones exclusivas de acción y requerimiento; y para cumplimentar este último fin, se le otorgó el mando directo e inmediato de un cuerpo auxiliar: La Policía Judicial, inhabilitando de esa forma la iniciativa de buscar pruebas por *motu proprio* a los referidos jueces y además, únicamente se les consignó en el proceso funciones decisorias; esto es, la imposición de las penas.

4).- La Policía Judicial que desde entonces tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables; acciones que realizaría bajo el control y vigilancia del órgano ministerial.

5).- Se le determinó la competencia de la que hasta nuestros días ejerce, independientemente de otras que prevé el artículo 21 Constitucional:

- a) La competencia de la autoridad judicial, que es la de imponer las penas preceptuadas en las diversas legislaciones por parte de los jueces de paz, jueces de primera instancia y jueces de segunda instancia (Magistrados, Jueces de Distrito).

b) La competencia del Ministerio Público, que es la de "persecución" de los delitos por parte de los elementos que le integran (Agentes del Ministerio Público) y con auxilio de la Policía, por ende, en materia común se encuentra al Ministerio Público del Fuero Común bajo la dirección y mando del Procurador de Justicia de la entidad estatal que corresponda.

c) La competencia de la autoridad administrativa, que es la de castigar las infracciones cometidas contra lo estipulado en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, imponiendo sanciones a los infractores a través de un procedimiento que respete su garantía de defensa y en la razón de una resolución debidamente fundada y motivada, de conformidad con lo estipulado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Determinación de competencias que se cristalizaron como un conjunto de derechos que un gobernado podía hacer valer ante el Estado cuando su esfera jurídica era afectada; siendo entonces que, el artículo materia de estudio (21) se encuentre clasificado como una Garantía Individual, justificando de esta manera su aplicación.

6).- En la etapa de la averiguación previa (Búsqueda y recabamiento de las pruebas o indicios que han de servirle para ejercitar la acción penal contra los probables responsables) ejerce funciones de autoridad, pero finalizada ésta (consignada la averiguación ante el juez que corresponda) pierde ese carácter de autoridad para convertirse en parte, además de que se le faculta para intervenir en la ejecución de la sentencia como órgano de consulta.

## TEXTO VIGENTE

### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE PARA EL AÑO DE 1997, QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1917.

#### TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

"ARTICULO 21.- ...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...

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 determinación de competencias sigue vigente en la misma forma como se encontraba estructurada en la carta que antecede; sin embargo, este dispositivo presenta modificaciones no sólo de forma (gramaticales) sino también de fondo, al incorporar a su estructura una nueva disposición relativa al no ejercicio y desistimiento de la acción penal dentro de la fase indagatoria:

\* Se agrega a la redacción de su segundo párrafo, primeramente la palabra "Investigación": "***...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...***"; connotación gramatical que en el ámbito legal muy deficientemente la realizan tanto el Agente del Ministerio Público como su órgano auxiliar: La Policía, en virtud -considero- de las siguientes problemáticas:

1) Falta de experiencia y conocimiento del trabajo que efectúan, más aún si tomamos en cuenta que éstos fueron "recomendados" por el Gobernador o Procurador en turno o amigos, familiares o compadres de éstos, -esto relativo generalmente a los Agentes del Ministerio Público, principalmente; o, porque "compraron" la plaza o lugar para trabajar como tales -relativo tanto a los

agentes ministeriales como policíacos; situación que se agrava aún más cuando los agentes ministeriales -Licenciados en Derecho- han estado laborando en otras áreas completamente distintas del derecho penal, por lo que al aceptar el cargo conferido y consecuentemente ejercitarlo, se les perciben una serie de innumerables errores -deficientes levantamientos de actas ministeriales, deficiente recabación de pruebas, ineficientes diligencias (Como la Inspección Ministerial o mal llamada Inspección "Ocular"), errónea consignación de hechos presumiblemente delictuosos ante la autoridad judicial, entre otros- que afectan finalmente al agredido por el delito.

2) Falta de actualización y especialización, porque si bien es cierto que el derecho no es estático, sino cambiante y coherente a las necesidades sociales, también lo es que los agentes ministeriales como agentes policíacos para combatir a la creciente y evolucionante delincuencia organizada, y por consecuencia, nuevas modalidades de delitos, deben contar con eficientes instrumentos legales y recursos humanos, como legislaciones adjetivas y sustantivas actualizadas, "...*especializarse en la materia, tener cursos de criminalística, criminología, derecho constitucional, técnica de investigación de campo, psicología y derecho penal mínimamente...*" (12), adiestramiento técnico legal -esencialmente para agentes policíacos, que finalmente les permitan enfrentar estos fenómenos penales contemporáneos.

3) Descoordinación técnica, que lamentablemente sigue aún latente en las diligencias que realiza el agente ministerial, principalmente en las erróneamente llamadas inspecciones "oculares"; pues bien, se ha llegado a apreciar por ejemplo en los levantamientos de cadáveres -por disparos de arma de fuego- que los primeros elementos en llegar son los policíacos -ya sean municipales, federales de caminos o judiciales (como anteriormente eran llamados)- los cuales, en su afán de "buscar elementos constitutivos del delito" alteran por completo la escena del crimen: levantan casquillos, a los cuerpos de los occisos los mueven o quitan de posición, "desaparecen" carteras, "desaparecen o siembran" armas de fuego, no acordonan el lugar, etc., así entonces, cuando el Ministerio Público se apersona, éste encuentra y aprecia una escena completamente diferente y sus conclusiones... ¡Sobra decir las!; por otra parte, los peritos... "Que no llegan", "Que no hay perito", "Que no sabemos dónde está".

Unos llegan primero, otros después o sencillamente no llegan, y la coordinación técnica –profesional: Bien gracias.

4).- Deficiencias de recursos, no es arriesgado sostener que todas las agencias del Ministerio Público de nuestro Estado, lamentablemente no cuentan con soportes técnicos: Computadoras, bibliotecas especializadas, jurisprudencias, vehículos, equipos de oficina (escritorios, sillas, archiveros, papelería, ventiladores), equipos protectores (cordones, mascarillas, trajes especiales, lamparas, guantes, impermeables), entre otros; ya que cuando mucho, para realizar sus diversas actuaciones –siguiendo el mismo ejemplo de levantamiento de cadáver en un barranco a determinada hora de la noche- llevarán consigo un lapicero, un cuadernillo y una bolsa de plástico, pero portar lamparas, guantes, zapatos especiales para escalar, cuerdas... no; más, si se trata de un lugar en la periferia, es mucho contar con la presencia del agente ministerial, o de sus auxiliares, pues tampoco cuentan con unidades vehiculares para trasladarse.

Por lo que toca a las actuaciones hechas en las “oficinas” -con todo respeto para el distinguido lector, si es que así se les puede llamar, pues el aspecto físico de éstas es más que deplorable- cuando no tienen papelería, el mecanógrafo no está, el agente ministerial salió a “diligenciar- (a tomar sus sagrados alimentos), no hay recursos (\$) para trasladarse a efectuar una inspección “ocular”, etc., etc., etc.

5).- Bajo salarios, factor que impide una completa y armoniosa “investigación” por parte de ambos órganos (ministerial y policiaco), toda vez que al no ser ambos bien remunerados económicamente, de una u otra forma esto afecta sus funciones:

a).- Tienden a corromperse, al inclinar el agente ministerial su actividad por aquella parte que mejor lo “bonifique”; esto es, el agraviado –si cuenta con altos recursos- o, el inculpado –cuando le interesa (generalmente) que la averiguación previa no se consigne a la autoridad judicial; y por lo que respecta a la policía, recibe dádivas –mejor conocidas como “mordidas”- por diversas razones, entre las más comunes: “que necesitan para la gasolina”, “que no han comido”, “que no trabajan tan noche”, o también cuando se les ordene entregar citatorios, presentar inculpados o probables responsables ante la autoridad

ministerial o judicial en acatamiento a un citatorio, orden de presentación, aprehensión o reaprehensión, ya sea por la parte agraviada o inculpada para que la efectúen o no respectivamente –y no obstante, pueden obtener ambas dádivas al mismo tiempo.

b).- Y como lo sostiene el maestro Jesús Martínez Garnelo en su obra *La Investigación Ministerial Previa* "...¿Qué abogado especializado desea prestar sus servicios profesionales como Ministerio Público o incluso como Policía Judicial con tan bajos salarios?..." (13), cuando puede obtener ingresos muchos mas altos litigando o trabajando en otras dependencias; lo que nos hace ver una enorme desertación de aceptar cualquiera de las dos citadas funciones.

Factores que, de una u otra forma afectan profunda y continuamente lo preceptuado en el artículo 21 constitucional: "*La Investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público*", siendo la consecuencia más grave de todo esto: la pérdida de credibilidad de las actuaciones desarrolladas por la institución por parte de los ciudadanos, y el florecimiento del ánimo de hacerse justicia por propia mano por parte de los agraviados, al ver y sentir la lentitud y múltiples deficiencias legales en las que incurren los agentes ministeriales, al permitir éstas últimas en la mayoría de los casos que los inculpados evadan la acción de la justicia, se trate o no de delitos graves.

\* En segundo término, se agrega a la redacción del citado párrafo la palabra "auxiliará": "**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...**" ; connotación que considero no altera en lo absoluto la actividad ministerial. Al respecto, cabría resaltar algunos vicios que se han originado a raíz de la actuación que efectúan los agentes policiacos al auxiliar a los agentes ministeriales en la investigación y "persecución" de los delitos; actuaciones que permiten apreciar que las connotaciones de "investigación", "persecución" y "auxilio" se encuentran fuera concretamente de esa finalidad y que a continuación se exponen:

1º Deriva del citado artículo (21) que la investigación y persecución de los delitos estará a cargo del Ministerio Público y para tal cometido contará con el auxilio de la Policía, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de éste; sin embargo, al respecto los maestros Guillermo Colín Sánchez y Jesús Martínez Garnelo -en sus respectivas obras, hacen las siguientes observaciones: *"Que la redacción de uno y otro de estos preceptos deja mucho que desear, porque resulta imposible que las instituciones "ministerio público y policía judicial como entes abstractos puedan llevar a cabo la persecución de los delitos, considerados éstos como descripción de conductas o hechos; imagine el lector a una Institución corriendo detrás de una abstracción como es la descripción de una conducta o hecho..."* (14); por su parte el segundo de los mencionados argumenta: *"...Ninguno de ellos persigue al delito de robo, al homicidio, al fraude; lo que llevan a cabo, es una investigación para estructurar los elementos materiales de cada tipo penal..."* (15).

Ahora bien, en torno a la errónea empleación gramatical de la palabra "persecución" de los delitos además de lo que conlleva la palabra "investigación", podemos constatar por una parte que es la policía la que en la mayoría de las veces -sino es que casi siempre- realiza la investigación de los hechos probablemente delictuosos, descubriendo y persiguiendo a los probables responsables de la comisión de un hecho probablemente delictuoso (y no al delito en sí) y la búsqueda y recabación de las pruebas -y que en conjunto acreditarán los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del (los) indiciado (s)- y no el Ministerio Público como tal, convirtiéndose así en un simple "receptor" de pruebas carente prácticamente de conocimientos técnicos y científicos necesarios para dirigir una adecuada y completa investigación de hechos presumiblemente delictuosos, no obstante de que el órgano ministerial por disposición de ley es, quien debe realizarlas.

Atendiendo a la redacción del segundo párrafo del artículo que nos ocupa, consentimos que su texto deben gramaticalmente modificarse en base principalmente a las importantes observaciones realizadas por los maestros Guillermo Colín Sánchez y Jesús Martínez Garnelo -transcritas en líneas anteriores- y quedar de la siguiente forma:

TITULO PRIMERO  
CAPITULO I  
DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

"Artículo 21.- ... La investigación de los delitos y la persecución de los probables responsables, incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."

Modificación que no cambiará en lo absoluto las insuficiencias de las que ayer y hoy le aquejan.

2º Esa falta de capacidad investigatoria aunada al poco sentido que caracteriza al Principio de Autoridad que le rige, permitió que la policía prácticamente se convirtiera en la "titular" de la investigación de los delitos; ya que hasta hoy, todavía decide los hechos que legitimará y ejercitará en la acción penal el Ministerio Público (porque a través de sus informes dará a conocer sólo los resultados suficientes o insuficientes obtenidos de las diligencias que efectuare), lo que trae consigo serias consecuencias jurídico-procesales como excesos y arbitrariedades que violan continuamente las garantías constitucionales de los ciudadanos; Garantías Constitucionales como las de Seguridad Jurídica, del Debido Proceso, etc.

Se debe observar que la falta de control que hoy adolece la institución del Ministerio Público sobre la Policía se debe a que, a nivel superior sucede lo siguiente:

- a).- El Procurador es designado por el señor Gobernador, pero
- b).- El Director de la Policía es, lamentablemente designado también por el Gobernador y no por el Procurador; y por tal razón, éste no le obedece, porque en primer lugar ni se conocen, ni se confían mutuamente, y, mucho menos se coordinan para trabajar.

Los motivos políticos son más fuertes que la necesidad de un ciudadano de Procuración de Justicia.

Definitivo es que la connotación "auxiliará" va enfocada a la obligación que "tiene" el Ministerio Público de estar presente, vigilando y controlando directamente el desarrollo de las investigaciones que efectúe el órgano policiaco; toda vez que a este último se le ha retirado toda facultad de tomar y recibir declaraciones y llevar a cabo detenciones por *motu proprio*, salvo los casos de flagrancia, donde sin demora alguna pondrá al detenido a disposición del agente ministerial.

\*En tercer término, se agrega a la redacción del citado artículo un nuevo tercer párrafo: "*...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...*"; me reservo el análisis de éste por corresponder al marco constitucional de la acción penal y no propiamente al del órgano investigador y sus respectivas diligencias.

## TEXTO ORIGINAL

### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 05 DE FEBRERO DE 1917, QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1857.

#### TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

"ARTICULO 102.- La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal: y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; 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 misma ley determinare.

El Procurador General de la República interviene personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado.

En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones...“(16).

De la redacción se deduce la conformación de un Ministerio Público de Orden o Fuero Federal, cuyo ámbito competencial es completamente diferente al del Fuero Común -previsto en el artículo 21 del texto original, y que grosso modo nos indica:

1) En materia federal estará representado por un alto funcionario (Procurador General de la República), el cual será libremente nombrado y removido por el titular del Poder Ejecutivo; asimismo:

2) Se le asigna la Vigilancia de la Legalidad, lo que debe interpretarse como la promoción de todo lo que sea necesario en los juicios (solicitud de órdenes de aprehensión contra los probables responsables, búsqueda y presentación de las pruebas que acrediten su responsabilidad, solicitud de aplicación de las penas respectivas) para que la Administración de la Justicia sea pronta y expedita;

3) Podrá intervenir personalmente (El Procurador) en todos los negocios en que la Federación fuese parte (supuestos del artículo 105 de la misma Constitución Federal, por configurar conflictos de carácter constitucional respecto a las atribuciones que la Carta Federal atribuye a cada una de las entidades federativas);

4) Se le asigna el cargo de Consejero Jurídico, lo que se traduce como Representante Jurídico de la Federación;

5) El Procurador General de Justicia como titular del Ministerio Público de la Federación, así como sus agentes deberán actuar dentro del marco de la ley, ya que toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones se les calificará de responsabilidad.

## TEXTO VIGENTE

# CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS VIGENTE PARA EL AÑO DE 1997, QUE REFORMA LA DEL 05 DE FEBRERO DE 1917.

### TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

“ARTICULO 102.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva.

El Ministerio Público de la Federación, estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad, para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine

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

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales, y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

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

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

En el presente dispositivo normativo se desprenden las siguientes modificaciones:

1.- La designación y remoción del Procurador hecha por el titular del Ejecutivo Federal, tendrá que ser ahora ratificada por el Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

2.- Se señalan los requisitos formales que debe reunir un ciudadano para desempeñar el cargo de Procurador de Justicia; y

3.- Se implementa un último párrafo que hace referencia a la función de Consejero Jurídico del Gobierno, la que ahora estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal.

**NOTA:**

Por no responder a los objetivos perseguidos en la presente tesis, sólo se hizo una sencilla referencia de este último artículo constitucional que prevé la figura del Ministerio Público de la Federación, y no se entró a un estudio más detallado.

En conclusión, no obstante que nuestra Ley Suprema omite definir desde la Constitución de 1857 Qué es el Ministerio Público, sí nos da a conocer sus facultades, medios de control, garantías que debe respetar en la integración de su Investigación Ministerial, precisamente en el artículo analizado.

## 1. 2. NATURALEZA JURIDICA

La actividad que desarrolla el Ministerio Público en el Sistema Penal Mexicano es completamente procedimental, al materializar las siguientes atribuciones conferidas constitucionalmente:

a) Como Organismo Administrativo que actúa con el carácter de autoridad; en sentido estricto es una autoridad; un órgano del Estado con poder investigatorio, de los hechos probablemente delictivos y búsqueda y localización de los delincuentes dentro de la fase indagatoria.

La facultad investigatoria y persecutora se la confiere el artículo 21 de la Constitución General de la República: "...*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.*", lo que deja claro que como autoridad investigadora no forma parte del Poder Judicial sino como órgano investigador con autonomía, pero dependiente del Poder Ejecutivo.

El Ministerio Público actúa sólo como autoridad en la fase de la Averiguación Previa, y como tal, puede efectuar cuantas diligencias sean necesarias para la investigación de los hechos probablemente delictivos -dicha fase queda cerrada con la consignación de la misma ante el juez penal y por ende su *imperium* concluye.

b) Como órgano administrativo que actúa con el carácter de parte; como se comentó, el órgano investigador sólo en la etapa de Investigación Ministerial hasta la consignación de la misma ante la autoridad judicial tiene el carácter de autoridad, pero al iniciarse el procedimiento penal con la etapa de la instrucción se convierte en parte procesal: ya que es aquí donde somete su pretensión punitiva -ius puniendi- a la autoridad judicial tendiente finalmente a que se satisfaga -al agraviado- la reparación del daño (si procediere) o la aplicación de la pena.

c) Como representante de la sociedad; aunque no precisamente son nombrados -como agentes del Ministerio Público- a través del voto popular, y que sería la única forma de justificar la "representación" de la que tanto se habla, la facultad exclusiva de investigar los delitos y perseguir a los delincuentes que le confiere constitucionalmente el Estado a la Institución Ministerial, **le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general**: La representación y defensa de los intereses de la sociedad ante los Tribunales (especialmente los intereses de los menores y los incapacitados).

d) Como representante de la Federación; bajo los siguientes lineamientos:

1.- Consejería, auxilio y representación legal del Ejecutivo, por conducto del Procurador General de la República -como titular del Ministerio Público de la Federación.

En la representación jurídica de la Federación puede fungir como actor, demandado y tercerista; por cuanto a la asesoría jurídica (Consejería legal) del Gobierno, la misma puede ser en el ámbito estatal como federal.

2.- El Ministerio Público Federal es parte en el Juicio de Amparo.

3.- La persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal.

4.- Funge como Jefe de la Policía Judicial Federal.

Todo lo anterior a manera de resumen resulta ser la naturaleza jurídica del Ministerio Público, pues su actividad es la razón de ser de esta institución; dicho en otras palabras, su función es la justificación de su existencia.

### 1. 3. PRINCIPIOS QUE LE CARACTERIZAN

En relación con su funcionamiento, doctrina y leyes relativas, se desprenden los siguientes principios que le son inherentes:

a) **DE BUENA FE**, que consiste en realizar todas y cada una de las actuaciones conforme a derecho en absoluto respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos y sin la intervención de ninguna fuerza extraña que contravenga el espíritu de la imparcialidad que debe de observar este órgano de Buena Fe.

b) **UNIDAD**, el Ministerio Público es uno, porque todas las personas físicas que representan a la Institución se consideran como miembros de un sólo cuerpo, bajo una sola dirección: Los agentes son sólo prolongación del titular y la representación es única.

c) JERARQUIA, la Institución Ministerial se encuentra organizada jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad de un individuo: Procurador General de la República -si se trata del Ministerio Público de la Federación, o, Procurador de Justicia de la Entidad Federativa de que se trate -relativo al Ministerio Público del Fuero Común.

Las personas que la integran (Agentes del Ministerio Público) no son más que colaboradores del titular -sus subordinados, al recibir y acatar órdenes de éste.

d) INDIVISIBILIDAD, los agentes ministeriales que intervienen en cualquier asunto de su competencia no actúan por derecho propio, sino representando a la institución; de tal manera que, aún cuando varios de ellos intervengan en un asunto determinado, los mismos representan en cada uno de sus actos a una misma institución. Por ejemplo, dentro del procedimiento penal mexicano -uno, es el agente del Ministerio Público que inicia la averiguación previa; -otro, quien la consigna (el Ministerio Público adscrito a mesa de trámite); y otro, que sigue el proceso (el Ministerio Público adscrito a los Juzgados Penales, una vez iniciada la fase de la Instrucción).

Todos ellos no actúan de modo propio, sino a nombre del órgano (Institución) del que forman parte.

Ahora, el hecho de separar o sustituir a la persona física de la función encomendada, no perjudica lo actuado con anterioridad.

e) INDEPENDENCIA, atendiendo al espíritu de la División de Poderes, no se admite la intervención de ninguno de los otros poderes (Legislativo y Judicial) en sus actuaciones.

Doctrinalmente es "autónomo" porque no puede recibir órdenes ni censura por parte de los poderes legislativo y judicial en cuanto a sus investigaciones se refiere; sin embargo, en la realidad su actuación es afectada por el titular del Poder Ejecutivo debido a la dependencia del primero para con el último, dejando desierta la imparcialidad de su actuación, lo anterior es así en base a lo ordenado por el artículo 89 de la Constitución General de la República que dispone:

ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes :

...

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

Por otra parte, con las reformas constitucionales sucedidas en 1994-1995 a varios artículos, entre ellos el 21, se planteó la posibilidad de impugnar el Inejercicio y Desistimiento de la Acción Penal por parte del Ministerio Público mediante el Juicio de Amparo; por consecuencia, ante esta nueva situación jurídica el Principio que se analiza queda hoy fuera de todo contexto, en la razón de que si en determinado momento se concediere la Protección de la Justicia Federal a un agraviado -que haya impugnado la determinación ministerial de No Ejercicio de la Acción Penal- el Ministerio Público en su calidad de autoridad responsable sería obligado a ejercitarla, significando con ello lo siguiente: Una factible intervención del Poder Judicial Federal pero en su función de instructor y resolutor del Juicio de Amparo contra la citada determinación, más nunca jamás del Monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece la Constitución General de la República en los artículos 21 y 102.

f) **IRRECUSABILIDAD**, lo que significaba que el inculpado o agraviado no tiene derecho a recusar a un agente ministerial, ya que se evita que su función -investigación de los delitos y persecución de los delincuentes- sea entorpecida durante las diligencias practicadas en la averiguación previa.

g) **IMPRESCINDIBILIDAD**, que se refiere a que ningún juzgado del ramo penal puede funcionar sin tener un agente del Ministerio Público adscrito, su no intervención traerá consigo la nulidad lisa y llana de las actuaciones que se hubiesen practicado.

h) **OFICIOSIDAD**, consistente en la obligación de realizar sus funciones cuando existan los requisitos de ley en el caso concreto; por ejemplo, en materia penal debe procurar la investigación y ejercicio de la acción correspondiente una vez recibida la denuncia o la querrela respectiva.

i) **LEGALIDAD**, porque sus funciones inmanentes no pueden ni deben ser arbitrarias ni atentatorias de la esfera jurídica del inculpado o del agraviado mismo, sino acorde y consecuente a una normatividad y a un Estado de Derecho en vigor.

j) MONOPOLIZADORA, el Ministerio Público ejerce el monopolio de la acción penal, no obstante las reformas al artículo 21 constitucional, ello manejando pues los aspectos en cuanto a la reparación del daño, a la acreditación del tipo, y por consecuencia a la acreditación de la probable responsabilidad.

k) DE REPRESENTACION, el Estado tiene la obligación de procurar justicia a la sociedad, por ello el Ministerio Público es quien representa los intereses de la sociedad de manera tal que, deberá hacerlo bajo los principios de Eficiencia, Honradez, Legalidad y Profesionalismo; de lo contrario, el directamente agraviado podrá fincarle responsabilidad.

Estos principios si bien es cierto que no los encontramos estipulados como tales en la Constitución ni en los códigos procedimentales, también lo es que son inherentes a su naturaleza, y debemos concebirlos como una especie de "lineamientos internos" que le dan vida y razón de ser a sus actuaciones en todas aquellas etapas procedimentales en las que se desenvuelvan: Averiguación Previa, Procedimiento Penal, Amparo; etc.

Para un mayor entendimiento de la Institución Ministerial como tal, considero pertinente anotar aspectos jurídicos y doctrinarios que caracterizan su actuación dentro del ámbito procedimental penal.

#### 1. 4. ATRIBUCIONES.

De conformidad con lo preceptuado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, estrictamente en el artículo 2º, corresponde al Ministerio Público de la Federación:

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

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tengan interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V.- Perseguir los delitos del orden federal,

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

VIII.- Dar cumplimiento a las Leyes así como a los Tratados y Acuerdos Internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI.- Las demás que las leyes determinen." (17)

Por cuanto hace a las atribuciones del Ministerio Público del Fuero Común del Estado de Guerrero, éstas se encuentran preceptuadas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado (de Guerrero), la que se analizará en el siguiente capitulo (Tercero).

## 1. 5. ORGANIZACION

Las bases de organización del Ministerio Público Federal se ubican en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, estrictamente en el Capítulo Segundo, Sección Primera, bajo el rubro:

## DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

“ARTICULO 14.- El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobretodo el personal de la Procuraduría.

Para el despacho de los asuntos a que se refiere el capítulo I de esta Ley, el Procurador General de la República se auxiliará con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor...

El Ministerio Público de la Federación contará con unidades especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los géneros de delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la república en materia de Fuero Federal y los que se deriven de otras Leyes Federales, se determine encomendarse a dichas unidades.

La institución, además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del Procurador General de la República, podrá contar con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten

El reglamento establecerá las facultades, bases de organización y los requisitos para la designación de los titulares de unidades especializadas y fiscalías especiales.

La institución también contará con las unidades administrativas u órganos indispensables para cumplir las disposiciones legales que establezcan los principios y procedimientos generales que deberán orientar la recepción, registro, guarda, custodia, conservación y, en su caso, y con las características que se determinen, la aplicación y destinos de dichos bienes en beneficio de la Procuraduría de Justicia, así como los relativos a la confidencialidad, control y supervisión, que garanticen su administración eficaz y honesta.

ARTICULO 15.- El Procurador General de la República para la mejor organización y funcionamiento de la institución podrá delegar facultades, excepto aquellas que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las leyes o del Reglamento de esta Ley, deban ser ejercidas por el propio Procurador General de la República.” (18).

Las bases de organización del Ministerio Público del Fuero Común de nuestro Estado las encontramos en la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia Estatal, se harán mención de éstas en el capítulo respectivo.

## II.- CONCEPTO DE AVERIGUACION PREVIA

Respecto al presente concepto, se enlistan las siguientes definiciones:

*"La preparación del ejercicio de la acción penal, se realiza en la **averiguación previa**, etapa procedimental en la que el agente del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de policía judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, para cuyos fines, debe estar integrado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad."* (19)

*"La **averiguación previa** es la primera etapa del procedimiento penal desarrollada por el Ministerio Público, durante la cual practica las diligencias legalmente necesarias para comprobar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondiente ante los tribunales competentes..."*(20).

*"La **averiguación previa** es la primera etapa del procedimiento penal... La **averiguación previa**, especie de instrucción administrativa, procura el esclarecimiento de hechos -corpus criminis- y de participación en el delito -probable responsabilidad-. Se desarrolla ante la autoridad del Ministerio Público, que sólo después deviene parte procesal. Comienza con la noticia del crimen obtenida por la denuncia o la querrela, y culmina con el ejercicio de la acción penal o la resolución de archivo" (21).*

*"Como fase del procedimiento penal, puede definirse la **averiguación previa** como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.*

*En tanto que expediente es definible como el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador tendientes a comprobar en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal" (22).*

*"La averiguación previa llamada también -fase pre-procesal, que tiene por objeto investigar el delito y recoger las pruebas indispensables para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal. Es, en otros términos, el medio preparatorio al ejercicio de la acción. ...La investigación previa antecede al ejercicio de la acción penal y su producto es el fundamento en que el Ministerio Público se apoya para solicitar la apertura del proceso..."(23).*

*"En mi concepto la **averiguación previa** es la preparación del ejercicio de la acción penal, en ella se realizan las etapas y las fases trascendentales por parte del Ministerio Público en el ejercicio de la facultad de Policía Judicial, para practicar diligencias, llevar a cabo toda una serie de investigaciones necesarias que permitan estar en aptitudes legales de conformar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, para ejercitar la acción penal, una vez acreditados estos dos elementos en su momento puedan tener eficacia judicial ante el órgano jurisdiccional, en otras palabras pudiéramos señalar que son las actuaciones y diligencias ministeriales, las que en su conjunto representan la fase primaria de la investigación de todos los medios probatorios para conformar y acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad" (24).*

*"Se entiende por **averiguación previa** el conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público, tendientes a acreditar los supuestos procesales o requisitos de procedibilidad (elementos de tipo penal del delito de que se trata y la probable responsabilidad penal), los cuales se exigen para ejercitar la acción penal. Puede considerarse también como una etapa preprocesal de investigación, en donde el Ministerio Público detentaba el monopolio del ejercicio de la acción penal..."(25).*

Ahora bien, y atendiendo a un orden jerárquico, tenemos que tanto nuestra Constitución Política como nuestro Código Penal Estatal -ambos vigentes- carecen literalmente de un concepto, significado o interpretación de Averiguación Previa; sin embargo, no es óbice lo anterior un impedimento para describirla, muestra de ello son las diversas definiciones otorgadas por distinguidos penalistas y anotadas con anterioridad, mismas que en su conjunto plantean coincidentemente lo siguiente:

**En primer término**, la califican como la primera etapa del procedimiento penal -cabe recordar que las etapas que constituyen el Procedimiento Penal Mexicano son: Averiguación Previa (Que inicia desde la denuncia o querrela ante el órgano ministerial hasta la consignación de los hechos ante el órgano jurisdiccional), Preinstrucción (Que inicia con el auto de radicación y termina con el auto constitucional de formal prisión), Instrucción (Que inicia con el auto de formal prisión y termina con el auto que la declara cerrada), Juicio (Que inicia con el punto anterior; esto es, la resolución que declara cerrada la Instrucción hasta la celebración de la Audiencia de Vista en donde se cita para oír Sentencia) y Ejecución de la Sentencia (La que le compete al Poder Ejecutivo, a través de su órgano ejecutor de sentencia, como lo es La Dirección General de los Centros de Readaptación Social).

**En segundo término**, sostienen que en ella (La Averiguación Previa como etapa procedimental) los agentes (del Ministerio Público con auxilio de la Policía) practican todas aquellas diligencias (Recepción de ampliación de declaración del denunciante o querellante, Recepción de documentales, Solicitud de dictámenes periciales, Solicitud de auxilio policiaco, Recepción de declaraciones de testigos, Inspección ministerial en el lugar de los hechos), legalmente necesarias para conformar y acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.

**En tercer término**, sostienen también que esta conformación y acreditación de los elementos del tipo y la probable responsabilidad permitirán al órgano ministerial ejercitar la acción penal correspondiente ante los Tribunales competentes.

Tenemos entonces que la Averiguación Previa inicia con la presentación de una denuncia o querrela ante la institución ministerial, comprende todas las diligencias que el agente del ministerio público realiza para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y finaliza con el ejercicio o abstención de la acción penal.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

## 2. 1. MARCO CONSTITUCIONAL.

### ¿ En qué artículo encuadramos la Averiguación Previa ?

Desde antaño hasta hoy, desafortunadamente nuestra Ley Suprema ni define qué es, ni señala quién es su titular, y tampoco señala cómo se integra, muestra de ello es que el **artículo 16** constitucional preceptúa los requisitos para librar una orden de aprehensión, las detenciones en caso de flagrancia delictuosa y casos urgentes y, la retención que el Ministerio Público podrá realizar; mientras que el **artículo 19**, preceptúa el término de duración de una detención ante autoridad judicial, pero además dispone que si en la secuencia de un proceso apareciera que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada; sin embargo, no hace referencia de qué procedimiento se seguirá, ante qué órgano (el investigador o adscrito) se integrará; el **artículo 20** consagra las garantías de que goza todo inculpado tanto en el proceso penal como en la fase de la averiguación previa, pero tampoco la conceptualiza, ni señala cómo se integra, quién es su titular, etc.; el **artículo 21** habla de que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y de que sus resoluciones pueden impugnarse por vía jurisdiccional, sin embargo, ni define qué es el Ministerio Público y mucho menos hace referencia al pluricitado tópico: Averiguación Previa; el **artículo 102** sólo hace referencia a la organización, competencia y estructuración del Ministerio Público Federal.

Esta primera etapa del procedimiento penal adolece pues de entidad jurídica en nuestra Ley Suprema, toda vez que de los dispositivos normativos -de carácter penal- expuestos, en ninguno de ellos se menciona literal y concretamente lo que es o debe entenderse jurídicamente como Averiguación Previa.

No obstante la anterior situación, por costumbre -por así decirlo- se ha sostenido que esta etapa se regula por lo dispuesto en el artículo 16 constitucional.

Ni por una situación o por otra que pondere, se afecta a la esencia y desarrollo de la etapa procedimental que se analiza, pero creo necesario se le otorgue debidamente entidad jurídica y consecuentemente contenido objetivo a través de una adición al artículo 21 constitucional en la que se enfatice lo siguiente:

“**ARTICULO 21.-** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos y persecución de los probables responsables incumbe al Ministerio Público; facultades que podrá llevar a cabo previa denuncia, acusación o querrela que respectivamente reciba de un hecho presumiblemente delictuoso, requisitos que darán lugar a integrar la investigación ministerial correspondiente. Para llevar a cabo dichas facultades se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”

Para efectos de un estudio más específico del presente concepto (La Averiguación Previa) se exponen los siguientes puntos que permitirán entenderse más ampliamente las conceptualizaciones otorgadas:

## 2. 2. BASES LEGALES DE LA TITULARIDAD.

El titular de la Averiguación Previa es el Ministerio Público; afirmación no establecida literal y gramaticalmente, pero así entendida por lo preceptuado por el artículo 21 de la Constitución General de la República que ordena que la investigación y persecución de los delitos incumbe a este órgano; tales atribuciones (investigación y persecución) se ven materializadas precisamente a través de ésta.

"Atribuye" la titularidad de la Averiguación Previa al Ministerio Público "además" de la Ley Suprema (Constitución General de la República), nuestra ley secundaria: El Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guerrero número 357 - vigente en 1997- estrictamente en los artículos 54, 58, 60, 61 y 62:

TITULO TERCERO  
AVERIGUACION PREVIA  
CAPITULO I  
INICIO DEL PROCEDIMIENTO

"54.- El Ministerio Público, o quien legalmente lo sustituya, iniciará la averiguación previa cuando ante él se presente denuncia o querrela por un hecho aparentemente delictuoso, y se hallen satisfechos los requisitos que la ley exija, en su caso, para fines de persecución penal... La policía judicial sólo puede recibir denuncias por delitos perseguibles de oficio, no de los sujetos a querrela, cuando en el lugar no haya agente del ministerio público ni otra autoridad que legalmente lo sustituya. Inmediatamente dará cuenta al ministerio público de la denuncia recibida, para que éste asuma el conocimiento de los hechos y dicte los acuerdos procedentes ..

CAPITULO II  
DILIGENCIAS Y ACTAS DE AVERIGUACION PREVIA

58.- Iniciada la averiguación, el Ministerio Público adoptará todas las medidas legales conducentes a probar la comisión del delito, sus circunstancias y la responsabilidad o inocencia de las personas contra quienes se dirijan la denuncia o la querrela, la salvaguarda de los legítimos intereses del ofendido, el aseguramiento de personas o cosas relacionadas con los hechos y las demás medidas tendientes al desarrollo de la averiguación, según las finalidades de ésta..

El Ministerio Público levantará acta de todas las actuaciones que disponga o practique, dejará en el expediente constancia de los acuerdos que dicte y agregará a aquél los documentos pertinentes...

60.- Cuando el Ministerio Público estime necesario el arraigo del inculcado, con motivo de la averiguación previa, lo solicitará así al órgano jurisdiccional, que resolverá oyendo al inculcado...

61.- Se reservará el expediente si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación...

62.- El Ministerio Público no ejercitará la acción penal cuando los hechos no sean constitutivos de delito, se acredite que el inculcado no tuvo participación en ellos, resulta imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable o se halle extinguida la potestad para el ejercicio de la acción penal " (26).

## 2. 3. NATURALEZA JURIDICA

**En otro sentido... ¿Cuál es la razón de ser de la Investigación Ministerial (o Averiguación Previa) ?**

Si la naturaleza jurídica del Ministerio Público en nuestro sistema penal es completamente procedimental, y ésta se concretiza al cumplir diversas funciones que por vía constitucional le han sido conferidas, entonces la naturaleza jurídica de la Investigación Ministerial es la de ser un medio preparatorio –conformado por una serie de diligencias tendientes a comprobar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad de la comisión del hecho ilícito- para que el Ministerio Público ejercite la acción penal que por mandato del artículo 21 de la Constitución Federal le corresponde, y, por medio de ésta, motive la actividad de la autoridad judicial.

## 2. 4. SUJETOS.

**¿Qué particulares pueden concurrir a la conformación de la Averiguación Previa ?**

1) EL AGRAVIADO, en sus calidades de:

a) Denunciante: Que transmite al órgano ministerial un hecho presumiblemente delictuoso que conoce.

b) Querellante: Que es el legitimado para promover la iniciación de la Averiguación Previa. Generalmente es el agraviado (afectado) directamente por el delito; pero también lo pueden ser los representantes legales y mandatarios.

2).- EL INCULPADO O INDICIADO, toda vez que no es un "objeto" de la averiguación sino sujeto de la misma, al contar con una serie de garantías en todo proceso del orden penal, radicalmente lo estipulado en el penúltimo párrafo del artículo 20 constitucional que a la letra, dice: "*Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX, también serán observadas durante la averiguación previa...*"

3).- LOS TESTIGOS, calificados de innumerables formas:

- a) Presenciales de los hechos,
- b) De propiedad, preexistencia y falta posterior de lo robado,
- c) De identificación cadavérica,
- d) De posesión,
- e) De requerimiento,
- f) De solvencia económica,
- g) De castidad y honestidad,
- h) De sustracción o retención,
- i) Etc.

4).- LOS PERITOS, como:

- a) Arquitectos,
- b) Médicos,
- c) Ingenieros,
- d) Topógrafos,
- e) Valuadores,
- f) Contadores,
- g) Otras instituciones públicas o privadas al rendir algún tipo de informe, por conducto de sus directores o gerentes.
- h) Etc.

5).- LA POLICIA, a través de sus informes de investigación conocidos también como "partes informativos".

Sin la participación de alguno de ellos, la integración de la Averiguación Previa adolecería de serias deficiencias que repercutirían en la motivación y fundamentación del pliego de consignación.

El representante social, que obviamente es el titular de la investigación ministerial, también interviene, no siempre es "receptor" de pruebas, sino que en su calidad de órgano investigador también realiza inspecciones ministeriales, cateos, etc.

## 2. 5. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

La interpretación armónica del artículo 16 constitucional nos permite apreciar que la **denuncia, acusación o querrela** no son requisitos estrictos de procedibilidad para que el agente del ministerio público inicie e integre debidamente una averiguación previa; sino más bien los estipula (Denuncia, acusación o querrela) como requisitos de procedibilidad que la autoridad judicial necesita para librar una orden de aprehensión y no propiamente a iniciar e integrar una Investigación Ministerial.

No obstante la ambigüedad gramatical que adolece nuestra Ley Suprema respecto a este punto, existe doctrina y leyes secundarias que califican como “...condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa...” (27) a la Denuncia y a la Querrela, claro ejemplo lo encontramos en el artículo 54 del Código de Procedimientos Penales vigente en nuestro Estado y que reza lo siguiente:

### TITULO TERCERO AVERIGUACION PREVIA

#### CAPITULO I INICIO DEL PROCEDIMIENTO

“... 54.- El Ministerio Público... iniciará la averiguación previa cuando ante él se presente denuncia o querrela por un hecho aparentemente delictuoso, y se hallen satisfechos los requisitos que la ley exija, en su caso, para fines de persecución penal...” (28).

Existen criterios doctrinales que confirman a la Denuncia, Acusación o Querrela como requisitos de procedibilidad para integrar la Investigación Ministerial:

*“Los requisitos de procedibilidad son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica.*

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude en su artículo 16 como requisitos de procedibilidad, la denuncia, la acusación y la querrela.” (29).*

*"La averiguación previa se inicia..., con la Querella que tiene elemento indiscutible y requisito especial por medio de la denuncia o en su caso por la acción persecutoria de oficio; esos tres factores representan las condiciones legales que deberán cumplirse para iniciar una Averiguación Previa, y en su caso ejercitar la acción penal, contra el probable responsable de la conducta delictiva.*

*... La averiguación previa se inicia con estos requisitos de procedibilidad: de Oficio, por Denuncia, por Querella" (30).*

Me uno al criterio sostenido en la primera argumentación, pero también considero oportuno que nuestra Ley Suprema en su contenido normativo prevea a éstas (Denuncia, Acusación o Querella) como tales: Como estrictos requisitos de procedibilidad para iniciar e integrar la Averiguación Previa; por lo mismo, propongo lo siguiente:

*"Artículo 21.- ... La investigación de los delitos y persecución de los probables responsables incumbe al Ministerio Público; facultades que podrá llevar a cabo previa denuncia, acusación o querella que respectivamente reciba de un hecho presumiblemente delictuoso, requisitos de procedibilidad para integrar la Investigación Ministerial correspondiente. Para llevar a cabo dichas facultades se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."*

## 2. 6. ETAPAS O FASES QUE LA INTEGRAN O CONFORMAN.

Analizadas detalladamente por el maestro Jesús Martínez Garnelo en su obra "*La Investigación Ministerial Previa*" (31) hace el señalamiento que con las siguientes fases, el Ministerio Público debe regular su estudio al integrarlas; las que son.

- 1) **LA RECEPCION:** Conformada por el conocimiento de hechos o circunstancias dadas a conocer al órgano ministerial a través de la denuncia o querrela hasta el recibimiento de todos aquellos medios probatorios o indiciarios que se le presentaren;
- 2) **LA INVESTIGACION:** Consistente en la práctica de las diligencias necesarias, tendientes a comprobar los elementos constitutivos del tipo penal y la indagación de los probables responsables;
- 3) **LA DETERMINACION:** Etapa legal en la que se concluye con el estudio técnico –calificación- de los hechos presumiblemente delictivos, misma que cierra la fase de recepción de pruebas y de la investigación de datos, hechos y sucesos ilícitos que conforman el tipo penal y la probable responsabilidad.
- 4) **LA CONSIGNACION:** Considerada como la primera resolución con carácter de mando legal realizada por el Ministerio Público a través de la cual ejercitará la acción penal mediante auto motivado o fundado.

**NOTA:** Se aclara que estas fases se dan siempre y cuando la Averiguación Previa se culmine porque pueden no darse.

## 2.7. TERMINO DE INTEGRACION

**¿Cuánto tiempo lleva a un agente del Ministerio Público integrar debida y eficientemente una Averiguación? o en otro sentido ¿Cuál es el término legal que tiene el Agente del Ministerio Público para integrar (no consignar) una Averiguación Previa?**

En la búsqueda de una respuesta a la cuestión planteada, encontré nuevamente una omisión al respecto en la Constitución, pues en ninguno de sus artículos ni conceptualiza a la Averiguación Previa como tal y tampoco establece el tiempo que se necesita para integrarla, ya que únicamente preceptúa lo siguiente:

"ARTICULO 16.- ...En los casos de **delito flagrante**, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en **casos urgentes**, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su **responsabilidad**, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

**Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas**, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal." (El remarcado es propio)

Esto es, preceptúa –considero- medidas precautorias o cautelares tendientes a asegurar la presencia del inculpaado en dos situaciones distintas:

a) Ante el Ministerio Público, bajo las circunstancias de **Flagrancia**, **Urgencia** u **Orden de aprehensión**, y,

b) Ante la **Autoridad Judicial** en **acatamiento por parte de la policía** a una orden de **aprehensión**, **reaprehensión** o **presentación**.

Bajo estos medios tradicionales de privación cautelar de la libertad –particularmente los de **flagrancia** y **urgencia**- preceptuados por la Carta Constitucional, la autoridad ministerial intenta decretar la retención legal del (los) probable (s) responsable (s) de la comisión de un (varios) delito (s) en base a los **indicios** con que cuente para fundar y motivar jurídicamente su proceder; lo que significa que necesariamente el Ministerio Público tenía ya un precedente: Una Denuncia o una Querrela –según sea el caso, y su actuación –que radica en la integración de la averiguación-, así, se verá limitada por un término fatal (constitucional) de cuarenta y ocho horas, el que finalizará con la libertad del (los) inculpaado (s) o la consignación de la averiguación ante el juez penal, a través de la cual se pondrá a su disposición al (los) inculpaado (s) como probable (s) responsable (s) de la comisión de un (varios) ilícito (s).

Debemos entonces –pese la errónea acepción gramatical- admitir el término de cuarenta y ocho horas como el tiempo “suficiente” para que los agentes ministeriales integren la Averiguación Previa y, consecuentemente, la consignen cuando hay detenido; porque cuando se inicia ésta investigación sin detenido, la misma no se sujeta a este término.

Por otra parte y sobre la cuestión planteada, nuestro Código Procesal Penal cita:

#### CAPITULO IV ASEGURAMIENTO DEL INculpADO

“69.- Toda detención debe sujetarse a las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Constitución General de la República.

Se entiende que existe delito flagrante cuando la persona es detenida en el momento mismo de cometer éste, cuando después de ejecutado es perseguido materialmente, o cuando inmediatamente después de haberlo cometido, alguien lo señala como responsable y se encuentra en su poder el objeto del mismo, el instrumento con que aparezca cometido, huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su culpabilidad. En estos casos, el Ministerio Público iniciará la **Averiguación Previa**, decretará la retención del indiciado, si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito tiene señalada pena privativa de libertad; en caso contrario, ordenará su libertad. (El marcado es propio).

Habrà caso urgente, cuando se trate de alguno de los delitos considerados como graves en el artículo 70, exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y por razón de la hora, lugar u otras circunstancias, el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial.

En estos supuestos el Ministerio Público, bajo su responsabilidad, ordenará su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. La orden de detención, que siempre será por escrito, deberá ser ejecutada por la policía judicial, la que sin dilación alguna, pondrá al detenido a disposición del Ministerio Público que la haya librado.

70-A.- En los casos de delito flagrante y en los urgentes, ningún indiciado podrá ser **retenido** por el Ministerio Público por más de **cuarenta y ocho** horas, plazo en que deberá ordenar su libertad o ponerlo a

Si para integrar la averiguación previa fuese necesario mayor tiempo del señalado en el párrafo anterior, el detenido será puesto en libertad, sin perjuicio de que se tomen las medidas pertinentes para evitar que se sustraiga a la acción de la justicia, continuando la indagatoria.

70-C.- En la Averiguación Previa, el Ministerio Público otorgará al indiciado la libertad provisional bajo caución en los supuestos y con los requisitos que este Código previene para que el juzgador la conceda." (32).

De lo expuesto se confirman los siguientes puntos comunes entre ambas legislaciones (Suprema y Secundaria):

1.- Que se necesita –en cualquiera de los dos casos: Flagrancia o Urgencia- de una Denuncia o Querrela para que el agente ministerial inicie la Averiguación Previa;

2.- Que la actuación efectuada por el agente ministerial –cuando haya detenido- tendiente a conformar la averiguación, se encuentra limitada a un tiempo determinado de cuarenta y ocho horas y/o de 96 horas, tratándose de casos de delincuencia organizada,;

3.- Que estas cuarenta y ocho o noventa y seis horas desembocan en dos situaciones: La libertad del inculpado o la consignación del mismo ante la autoridad judicial; pero también se observan otros puntos que le diferencian:

I.- En los artículos expuestos se manejan tres mandamientos –completamente diferentes- de privación de libertad por delitos sancionados con pena corporal:

- a) La orden judicial de aprehensión,
- b) La orden administrativa de detención que puede dictar el Ministerio Público y,
- c) El mandato de retención que también compete al órgano investigador.

\* En estas dos últimas hipótesis (Orden Administrativa de Detención y mandato de Retención) el órgano ministerial dentro de la fase indagatoria, puede ordenar la detención bajo su responsabilidad, pero fundando y expresando los indicios (calificadas como presunciones) que motiven su proceder.

II.- Se especifica en el artículo 70 apartado A, que si para **integrar** la Averiguación Previa se necesita un término mayor de cuarenta y ocho horas, podrá poner en libertad al detenido (indiciado) –siempre y cuando no se trate de la comisión de un delito grave calificado así por la ley adjetiva como: Homicidio, Secuestro, Extorsión, etc.- y sin perjuicio de que se tomen las medidas pertinentes -Vgr. El arraigo- para evitar que evada la acción de la justicia, además de que la indagatoria continuará su curso.

En lo relativo a la integración de la Investigación Ministerial en un término definido constitucionalmente de cuarenta y ocho horas, mi posición al respecto es, de inconformidad en base a lo siguiente:

El plazo de cuarenta y ocho horas que estableció la reforma de septiembre de 1993 (pues anteriormente el órgano ministerial solo contaba con veinticuatro horas para integrar la averiguación y consignarla al Juez de Instrucción, de conformidad con lo dispuesto por el anterior párrafo tercero de la fracción XVIII del artículo 107 constitucional, hoy suprimido y no obstante de que dicho término sólo se aplicaba a los supuestos de ejecución de las órdenes judiciales de aprehensión) me parece breve, en base a lo siguiente:

1° Como se señaló, el agente del Ministerio Público cuenta con un término fatal de 48 horas –no vamos a manejar casos de delincuencia organizada- para ordenar la libertad o poner a disposición de la autoridad judicial al retenido;

2° Esto significa que dentro de ese tiempo, tanto el inculpado como el agraviado tendrán que ofrecer y desahogar todas aquellas probanzas (testimoniales, peritajes, etc.) legales que estén a sus alcances para sostener sus dichos; sin embargo -y sin dejar de reconocer el esfuerzo de ambas partes para conformar la investigación ministerial a través de la recabación, ofrecimiento y desahogo de sus probanzas- el agente ministerial en su turno no únicamente

recibe denuncias o querellas, sino también recibe por parte de la policía a innumerables individuos en calidad de detenidos por flagrancia delictuosa, reportes de hospitales por heridos u occisos, entre otros; no obstante, con toda esa carga de trabajo, el agente investigador debe determinar si consigna o no su investigación ministerial en el citado plazo –más aún si recibe detenidos del turno anterior-, además de que al momento de que la policía pone a su disposición a detenidos, mínimamente debe tomarles su declaración ministerial, y en los casos de reportes de hospitales debe también trasladarse a los nosocomios a dar la fé ministerial correspondiente, mientras que las actas ministeriales ya comenzadas no tienen el debido seguimiento;

3° Presionado con toda esta carga de trabajo, el Agente Investigador se ve obligado así a resolver la situación jurídica del (los) retenido(s), -definitivamente con los elementos que consten en la indagatoria; esto es, con aquellas probanzas que haya recabado insuficientemente el agente ministerial del turno anterior, entre las que se podrían citar: la declaración de las partes (retenido-agraviado) y uno que otro testimonial ante la incredulidad e impotencia del agraviado, en la virtud de que en el transcurso de ese inapropiado término le fue imposible legal, técnica y económicamente ofrecer y desahogar otras probanzas pertinentes a integrar una averiguación previa a través de la cual la representación social ejercitase debidamente la acción penal contra el probable responsable del acto presumiblemente delictuoso; toda vez que el Ministerio Público ordenará –bajo aquellas circunstancias- la libertad del retenido por “falta de elementos para procesar”.

4° Teóricamente se sostiene que el citado tiempo de 48 horas es suficiente para que el Agente del Ministerio Público integre debida y eficientemente su investigación ministerial, pero ante las situaciones hipotéticas expuestas con el respeto que merece el lector, considero que no es así; cabría preguntar además... ¿Con cuántos agentes ministeriales auxiliares cuenta el Agente del Ministerio Público de Turno?, ¿Son acaso los suficientes para enfrentar de forma correcta esas problemáticas?, ¿Cuentan todos ellos con la experiencia y solidez para resolver dichas problemáticas?, ¿Cuenta el Agente Investigador con los suficientes elementos técnicos-humanos (papelería, mobiliario y mecanógrafos) para efectuar sus labores?

5° Abrazamos la idea que una duplicación del multicitado término sería una opción viable no sólo para la institución ministerial -quien contaría con tiempo suficiente para conformar debidamente la investigación ministerial correspondiente a fin de que le sea posible ejercitar acción penal y hacer la entrega material del detenido al Juez de la causa, siempre en estricto apego a la ley, sino también para las partes (retenido-agraviado), pero más aún beneficiaría a la vulnerable parte agraviada -recordemos que es el detenido quien cuenta con una innumerable serie de garantías, las que van desde la obligación de cualquier autoridad de que sus molestos actos sean fundados y motivados, hasta el apoyo que éste tiene por parte de las comisiones de derechos humanos- toda vez que esta duplicación le permitiría ofrecer y desahogar sus probanzas técnicas-científicas de forma coordinada y completa, sin el apresuramiento que hasta hoy prevalece: El insuficiente plazo constitucional de 48 horas.

Bajo las esquemáticas planteadas, estimamos pertinente el establecimiento en el texto constitucional como procedimental la duplicación del plazo que rige -48 horas- (casos de delincuencia no organizada), siempre y cuando (ésta sea formalmente solicitada exclusivamente por la parte agraviada debiendo quedar asentada tal petición en la relativa acta ministerial; ésta también para evitar abusos por parte del órgano investigador de mantener bajo su jurisdicción a los retenidos más tiempo del necesario, pues la materialización de estos últimos (abusos) constituye -de conformidad con lo estipulado por el 16 constitucional- estricta responsabilidad para la institución ministerial.

Al respecto, se propone la redacción siguiente:

“ARTICULO 16.- Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada, así también se extenderá cuando de la propia investigación ministerial de los hechos probablemente delictuosos se requieran otras diligencias importantes que practicar, en la inteligencia de no tratarse de casos de delincuencia organizada.

Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal”.

## 2. 8. CLASES DE RESOLUCIONES.

Desafortunadamente en la Constitución no encontramos una clasificación particular, sino más bien genérica, pues dispone el artículo 21 en su tercer párrafo, lo siguiente: “...*Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley...*”

Pero en nuestra ley procesal penal vigente sí se prevén a strictu sensu tres clases de resoluciones que el órgano técnico en su calidad de autoridad puede dictar al término de la averiguación, las que pueden ser:

1.- **CONSIGNACION**, calificado como el primer acto a través del cual el titular de la Investigación Ministerial ejercita acción penal contra el probable responsable de la comisión de un delito ante la autoridad judicial.

Los artículos 74 y 75 del Código Procesal Penal de nuestro Estado contemplan a la Consignación:

### CAPITULO VII EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

“74.- El Ministerio Público ejercitará la acción penal, solicitando la aprehensión o comparecencia del inculpado, según proceda, cuando a su juicio se hayan comprobado los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del mismo.

En el escrito de consignación puntualizará los hechos, examinará la responsabilidad que por ellos se atribuya, señalará las pruebas que acrediten aquéllos y ésta, formulará los señalamientos que procedan sobre las características y personalidad del inculpado, expondrá los elementos que sea debido tomar en cuenta para fijar el monto de la caución cuando ésta proceda, y manifestará todo lo que resulte pertinente para obtener del juzgador las resoluciones que legalmente correspondan...” (33)

TITULO CUARTO  
I N S T R U C C I O N  
CAPITULO I  
INICIO Y REGLAS GENERALES DE LA  
INSTRUCCION

"75.- El Juez ante el que se consigne el asunto radicará la causa dentro de los 5 días siguientes al de la consignación, si ésta fuere sin detenido y no se tratare de delito grave, y dentro de los 15 días que sigan al de radicación, dictará o negará la orden de aprehensión o la de comparecencia para declaración preparatoria y practicará las diligencias que procedan legalmente...

... Si la consignación se hiciere con detenido, el Juez deberá inmediatamente ratificar la detención, si ésta fuere constitucional; en caso contrario, decretará la libertad con las reservas de ley" (34).

De los artículos transcritos se desprende lo siguiente:

- a) Se señala a la consignación como un escrito dirigido a la autoridad judicial;
- b) Este escrito, formulado por el Ministerio Público deberá puntualizar los hechos esgrimidos por el denunciante, querellante, ofendido o víctima; un examen minucioso de los elementos de prueba aportados durante la integración de la averiguación que permitan acreditar la probable responsabilidad del indiciado; y, el razonamiento lógico-jurídico tendiente a obtener la resolución que legalmente corresponda de la autoridad judicial;
- c) El escrito de consignación de Investigación Ministerial (Averiguación Previa) remitida al Juez, deberá indicar si ésta va con o sin detenido; y el Juez de la causa decretará lo que legalmente proceda.

La consignación es entonces: *"El acto (exclusivo) del Ministerio Público de realización normalmente ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas y cosas relacionadas con la averiguación previa (Investigación Ministerial), en su caso."* (35)

2.- ARCHIVO, si bien es cierto que la Ley Suprema de forma genérica menciona que la resolución del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal ya podrá ser impugnada por vía jurisdiccional, también lo es que no nos otorga las hipótesis lógicas-jurídicas que permiten a este órgano investigador acordar –propriadamente- el archivo de su investigación ministerial; sin embargo, el Código Procesal Penal Estatal en su artículo 62, establece:

CAPITULO II  
DILIGENCIAS Y ACTAS  
DE AVERIGUACION PREVIA

“62.- El Ministerio Público no ejercerá la acción penal cuando los hechos no sean constitutivos de delito, se acredite que el inculpado no tuvo participación en ellos, resulta imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable o se halle extinguida la potestad para el ejercicio de la acción penal.

En este caso, el funcionario encargado de la Averiguación Previa, formulará la consulta respectiva al Procurador o a quien, por delegación de éste, deba decidir, notificando previamente al denunciante, al querellante y al ofendido o a la víctima, según corresponda, para que aporten los elementos y formulen las consideraciones que estimen procedentes, dentro de los 15 días siguientes a la notificación...” (36)

El archivo de la Investigación Ministerial va enfocada principalmente a su **no** consignación ante la autoridad judicial de manera definitiva, lo que se traduce como una determinación de naturaleza conclusiva de la misma por los siguientes impedimentos:

- a).- Porque los hechos denunciados e investigados no son constitutivos de delito,
- b).- Porque es imposible reunir las pruebas encaminadas a dar a conocer la verdad histórica,
- c).- Porque existe una excluyente de responsabilidad –que acredita que el inculpado no tuvo participación en los hechos, o

d).- Cuando aún que estén acreditados los elementos del tipo penal, pero la responsabilidad del inculcado se haya extinguida por diversas causas: Muerte del inculcado, Perdón del ofendido (del legitimado para otorgarlo), Prescripción, Amnistía, Sentencia previa, etc.,

Si se concretizan estos impedimentos, se ordena entonces que el expediente se envíe al archivo como asunto concluído, debido a la inexistencia de esos presupuestos para actuar, y por ende, queda sin materia la averiguación.

3.- RESERVA, al respecto, nuestra Constitución omite por completo esta resolución, sólo la ley procedimental estatal en su artículo 61 prevé:

CAPITULO II  
DILIGENCIAS Y ACTAS  
DE  
AVERIGUACION PREVIA

"61.- Se reserva el expediente si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los Tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación.

El Ministerio Público revisará los expedientes en reserva, conforme a las normas que a este respecto se dicten, para ordenar, en su caso, la reanudación de las investigaciones". (37)

Contraria a la resolución que antecede (Archivo), su naturaleza es de suspensión provisional; esto es, sin efectos definitivos mientras se sigan practicando, recibiendo, solicitando o disponiendo actos conducentes a comprobar la existencia (o inexistencia) del delito y la participación (o no participación) del indiciado en la comisión del mismo; en tanto no haya operado una causa extintiva, pues la práctica de nuevas diligencias pueden desembocar en el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

El único riesgo que presenta este tipo de resolución es la relatividad o provisionalidad, *sine die*, que dejan pendiente la solución jurídica, a merced de la prescripción, sin embargo debe decirse también que la resolución de reserva dictada por el Ministerio Público, en la mayoría de los casos sucede porque no existe interés jurídico del agraviado de que siga integrándose la investigación ministerial y, son además, delitos perseguibles por querrela.

Por otra parte y sobre este mismo tópico, tenemos que además de las legislaciones analizadas (La Constitución General de la República y el Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de Guerrero), existen criterios doctrinales sobre el mismo, por ejemplo los expuestos por los maestros César Augusto Osorio y Nieto y Jesús Martínez Garnelo en sus respectivas obras: “*La Averiguación Previa*” y “*La Investigación Ministerial Previa*.”

Es dable concluir que con estas resoluciones –cualquiera que sea la pertinente en el asunto- el Ministerio Público en su calidad de autoridad se convierte en un estricto vigilante de la legalidad, toda vez que su decisión –de consignar, archivar o reservar la Averiguación Previa- estará apegada a un estricto respeto de las garantías constitucionales que como ciudadanos mexicanos disfrutamos, evitando así incurrir en desvío o mal uso de poder.

## 2. 9. FINALIDAD

Partiendo de la idea de que la Averiguación Previa es la primer etapa del procedimiento penal que inicia con la presentación de una denuncia o querrela ante la Institución Ministerial y, que comprende todas las diligencias que el agente del Ministerio Público realiza para comprobar en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, la finalidad será entonces la de consolidar una base jurídica a través de la cual optará por el ejercicio o abstención de la acción penal, no necesariamente ejercitar la acción penal.

En el mismo sentido, el maestro Jesús Martínez Garnelo en su obra “*La Investigación Ministerial Previa*” hace una importante distinción entre el objeto y el fin de ésta, al sostener que: “*El objeto de la investigación ministerial la constituye la búsqueda de los datos suficientes, los indicios y los medios probatorios para la acreditación de cada uno de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y la detención del sospechoso.*

*Su fin, lo conforman los elementos o datos indiciarios cuyas bases legales representan la carga de la prueba, para demostrar la culpabilidad de un sujeto, esto es, la aplicabilidad de estos elementos, bastantes y suficientes hasta la emisión de la sentencia y la imposición de la pena” (38)*

## 2. 10. CONTENIDO Y FORMA

La pregunta obligada es...

**¿ Qué debe contener la Averiguación Previa ?**

La definición otorgada por el maestro César Augusto Osorio Nieto, señala: *“Las actas de Averiguación Previa deben contener todas y cada una de las actividades desarrolladas por el Ministerio Público y sus auxiliares, siguiendo una estructura sistemática y coherente, atendiendo una secuencia cronológica, precisa y ordenada, observando en cada caso concreto las disposiciones legales correspondientes”* (39)

Por otra parte, el Código Procesal Penal Estatal estipula:

### CAPITULO II DILIGENCIAS Y ACTAS DE AVERIGUACION PREVIA

“ARTICULO 58... El Ministerio Público levantará acta de todas las actuaciones que disponga o practique, dejará en el expediente constancia de los acuerdos que dicte y agregará a aquél los documentos pertinentes.” (40)

De acuerdo a lo anterior, las actas de investigaciones ministeriales (Averiguaciones Previas) deben contener plasmadas –por escrito- todas y cada una de las diligencias –Vgr. Recepción de documentales, Declaración testigos, Dictámenes periciales, Inspecciones Ministeriales (Mal llamadas “Oculares”), Levantamiento (s) de cadáver (es), Citación del (los) inculpado (s), testigo (s), etc.- efectuadas por el agente ministerial, siguiendo una estructura sistemática y coherente, atendiendo una secuencia cronológica, precisa y ordenada –como lo cita el autor-, desarrolladas cada una dentro del marco jurídico que corresponda.

En términos generales, el contenido de las actas ministeriales son:

a) **ENCABEZADO O INICIO:** Lo que considero como una especie de “Generales” de la misma, esto es, una relación de datos; lugar, número y nombre (especial, si la tiene asignada) de la agencia investigadora; fecha y hora correspondiente, el motivo que da origen a la averiguación –y al final de la actuación- el funcionario que ordenó el levantamiento del acta (Responsable del turno) y la firma de los testigos de asistencia.

b) EXORDIO O SINTESIS DE LOS HECHOS: Que es la narración de los hechos que motivaron el levantamiento del acta.

c) INFORME DEL DELITO: La génesis de la Averiguación Previa radica en la información que se tenga sobre un hecho presumiblemente delictuoso y que sea dado a conocer a la institución ministerial, a través de un particular o por un agente policiaco.

## 2. 11. GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

El maestro César Augusto Osorio y Nieto sostienen que las garantías constitucionales “...son derecho subjetivos públicos irrenunciable sostenidos en la Constitución;... La función de las garantías constitucionales es la de establecer el mínimo de derechos que debe disfrutar la persona humana y las condiciones y medios para asegurar su respeto y pacífico goce; es un instrumento que limita a las autoridades para asegurar los Principios de Convivencia Social y la Constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad.” (41)

De tal suerte que el Ministerio Público en su actuación, como autoridad en la fase de la Averiguación Previa, debe y puede efectuar todas aquellas diligencias necesarias que le permitan conformar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y , al tener acreditado la existencia de los mismos, puedan éstos tener eficacia jurídica suficiente ante la autoridad judicial.

En tal virtud, todos los actos procedimentales –diligencias necesarias- que realice en esta fase son de naturaleza intrínsecamente penal, lo que significa que pueden afectar reversible o irreversiblemente bienes tutelados por la Constitución: Libertad, Patrimonio, Domicilio, Honor, etc., no obstante lo anterior, el órgano ministerial al integrar la Averiguación Previa, debe entonces observar y respetar íntegramente todos aquellos derechos subjetivos públicos contenidos en la Ley Suprema a favor tanto de los inculpados como de los agraviados.

En concreto, su actuación debe ser y estar estrictamente apegada a derecho, basándose en dos principios esenciales: La **Motivación** y la **Fundamentación** –requisitos consagrados y exigidos por el artículo 16 de la Constitución General de la República, pues el propósito de éstos es que el inculpado conozca las razones que tuvo la autoridad para iniciar la Averiguación Previa y los preceptos legales sustantivos y adjetivos en que se apoyó para iniciarla, para efectos de que en determinado momento pueda combatir el (los) acto(s) que se le imputa(n) a través de la misma, evitándose así que quede en estado de indefensión y consecuentemente sea afectada su esfera jurídica.

En resguardo del Principio de Legalidad que a su cargo tiene el Ministerio Público no sólo en el proceso penal sino también en la fase indagatoria, su actuación –como autoridad- y consecuentemente sus resoluciones –preferentemente la de consignación de la *Investigación Ministerial*- deben caracterizarse por su prontitud, eficacia e imparcialidad, requisitos aunque exigibles únicamente para los tribunales que administran justicia por así disponerlo el artículo 17 constitucional, también es aplicable a la autoridad ministerial –pues no debemos olvidar que su más puro fin es que el agraviado alcance la acción de la justicia por conducto de los jueces penales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 1993, se reformó entre otros el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregándosele a su fracción X un cuarto párrafo que a la letra, dice:

“...ARTICULO 20.- Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la Averiguación Previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan, lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna...”

Lo que significa que nuestra Carta Suprema consagra una serie de garantías a favor del indiciado observables durante el desarrollo de la etapa investigatoria, las que a continuación se mencionan:

## A: LA GARANTIA DE DEFENSA.

Respecto a ésta, el doctor Jesús Zamora Pierce, expone: “*El defensor, cuando interviene durante la averiguación previa, tiene una función primordial: La de estar presente en todo interrogatorio que se haga al indiciado, a fin de cerciorarse de que se respeta su derecho a guardar silencio, o bien, que sus declaraciones son libremente emitidas. Así, el respeto a la garantía de defensa sirve de protección a la garantía de no autoincriminarse. En caso contrario, si no protege la libertad del indiciado en el momento de rendir declaración durante la averiguación previa, el proceso judicial puede iniciarse sobre la base de una confesión coaccionada.*

*A partir de ese momento, y dada la Jurisprudencia de la Suprema Corte conforme a la cual debe dársele preferente valor probatorio a esa declaración inicial, el proceso se convierte en un rito vacío, de resultado prefijado. Al impedir la intervención del defensor durante la averiguación previa, hacemos inútil su posterior actuación durante el proceso.*

*... La fracción IX del artículo 20 constitucional dispone que, si el procesado no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. Esta garantía, al ser aplicable dentro de la averiguación previa debe entenderse en el sentido de imponer al Ministerio Público el deber de hacer tal designación supletoria de defensor” (42)*

Por su parte, el Código de Procedimientos Penales Estatal dispone lo relativo a esta garantía en el artículo 59, fracción III, inciso B, C y D:

“59.- Cuando el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público o ante la autoridad que legalmente lo sustituya o actúe en su auxilio, se procederá en la forma siguiente.

III - Será informado de los derechos que en su favor consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos durante el trámite de la averiguación previa:

B).- Que debe tener una defensa adecuada, por sí, por abogado o por persona de su confianza, y que, si no quisiere o no pudiere designar defensor, se le asignará al de oficio.

C).- Que su defensor podrá comparecer en todas las diligencias de averiguación que se practiquen, y tendrá la obligación de hacerlo cuantas veces fuere requerido.

D).- Que se le recibirán las pruebas que él o su defensor ofrezcan, las cuales se tomarán en cuenta como legítimamente corresponda al dictar la resolución que proceda, concediendo el tiempo necesario para su desahogo, siempre que ello no se traduzca en dilación de la averiguación previa y las personas cuyos testimonios ofrezcan se encuentren presentes en la oficina del Ministerio Público. Cuando no sea posible el pleno desahogo de pruebas ofrecidas por el inculpado o su defensor, se reservarán los derechos de éstos para que los hagan valer ante la autoridad judicial.” (43)

La defensa debe operar ya en las diligencias de la investigación ministerial.

## B: LA GARANTIA DE INFORMACION

La Constitución General de la República consagra la presente garantía en la fracción VII del artículo 20 de la siguiente forma:

VII.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso...”;

Asimismo, el párrafo cuarto de la fracción X del citado dispositivo normativo preceptúa:

“... Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; ...”

Lo que significa que ésta deberá ser observada tanto en la fase indagatoria, así como también en la fase procesal penal; por su parte, el Código de Procedimientos Penales de nuestra entidad en su artículo 59, fracción II, inciso e), dispone:

“E).- Que se le facilitarán todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación previa, permitiéndosele a él y a su defensor consultar ésta en la oficina del Ministerio Público y en presencia del personal” (44)

Sobre la garantía que se analiza, si se me permite comentaré lo siguiente: Debe entenderse como una obligación que tiene el órgano investigador para con el indiciado de informarle de todos aquellos datos que consten en la Investigación Ministerial como: El nombre de su acusador, naturaleza y causa de la acusación y las pruebas aportadas por el denunciante o querellante o de las que el propio Ministerio Público ordene; pero ...¿ **Hasta dónde se extiende esta facultad de exigir –que goza el inculpa-** **de que se le “informe” de todos los datos que consten en la investigación para preparar su debida defensa ?**

Desafortunadamente nuestro Código Procesal no impone límites a esa “facultad”, lo que realmente resulta preocupante, por una parte si el probable responsable cometió el ilícito, esto le permite realizar actos oscuros (triquiñuelas, chicanas) o incluso evadir la acción de la Justicia –aún cuando no se trate de delitos graves-; en otro sentido, esta “facultad” lo pone **sobreaviso**; por otra parte, si se hace referencia “a todos los datos” ¿ **Se refiere también a que podrá se informado si el Ministerio Público ejercitará o no la acción penal ?** pues la acepción “consultar” es demasiado amplia !!!!!!!!!

Al tener el acusado (denunciado o inculpaado, no retenido –pues estamos en el supuesto de que aún no se ha citado a declarar, pero “sabe” que se está integrando una investigación ministerial en su contra) la posibilidad de exigirle al Ministerio Público le informe el nombre de su acusador, naturaleza y causa de la acusación, las pruebas aportadas por el denunciante o querellante o de las que el propio Ministerio Público ordene o efectúe, significa que la investigación Ministerial (Averiguación Previa) pierde su carácter de secreta.

Situación que nos atrevemos a calificarla como laguna jurídica que el legislador estatal debería subsanar imponiendo requisitos y límites (restricciones) a esa “obligación de” –en razón de que las diligencias tendientes a la investigación de hechos presumiblemente delictuosos y persecución de los probables responsables, deben practicarse con absoluta seriedad y **discreción**, principalmente cuando con ellas se busca ejecutar Ordenes de detención, Cateos, Aseguramientos, Providencias precautorias: Ordenes de retención, etc.; -principalmente tratándose de delitos que el Código Penal vigente califique como graves, esencialmente cuando se presuma que la información que se llegare a otorgar obstaculizaría la buena procuración de justicia.

A lo anterior, cabe hacer la siguiente aclaración: Por lo que toca a los requisitos y límites a los que nos manifestamos, éstos no deben validarse cuando sea el caso de un detenido; esto es, cuando el acusado se encuentre a disposición de la autoridad ministerial, porque si así fuere, se vería en completo estado de indefensión. Por otra parte, no existe el riesgo fundado de que evada la acción de la justicia ¿Cómo podría hacerlo si se encuentra a disposición del Ministerio Público ?

### C: LA GARANTIA PROBATORIA

Consagrada en la fracción V del artículo 20 de la Carta fundamental que preceptúa: *“Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso”*; mientras que el párrafo cuarto de la fracción X del pluricitado artículo 20 –ya reformado- extiende esta garantía a la fase de la Averiguación Previa: *“Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; ...”*

Esta garantía otorga al indiciado el derecho de ofrecer pruebas y obliga a la autoridad a recibírselas; al respecto, el doctor Jesús Zamora Pierce argumenta: *“Conceder al indiciado un pleno derecho de defensa durante la averiguación previa, permitirle que ofrezca y desahogue pruebas, otorgarle para ese fin un plazo probatorio y, por último, imponer al Ministerio Público el deber de auxiliar al indiciado para el cabal desahogo de esas pruebas, mismas que, posteriormente, deberá valorar para decidir si ejerce o no la acción penal, quiere decir tanto como otorgar al Ministerio Público, durante la averiguación previa un conocimiento plenario que la Constitución reserva al juez durante el proceso. El Poder Judicial quedaría relegado a la función de mero revisor de lo actuado por el Ministerio Público, y aún eso, únicamente en los casos en los que el ejercicio de la acción penal permitiera esta revisión.*

*El derecho concedido al indiciado, de ofrecer pruebas durante la averiguación previa no debe impedir al Ministerio Público ejercer la acción penal tan pronto como reúna elementos suficientes para hacerlo. Tampoco debemos imponer al representante social la función de auxiliador de la defensa, por cuanto ello sería esencialmente opuesto a la función persecutoria del delito que le está encomendada...” (45)*

A pesar de esa ambivalencia, convincentes, resultan las muy respetables argumentaciones vertidas por el doctor Zamora Pierce, pues efectivamente el auxilio de la defensa no debe ponderar por encima de la función persecutoria del órgano ministerial, en todo caso, el auxilio de la defensa puede efectuarlo el Juez de Instrucción; viene a reafirmar en cierto sentido lo dicho en el artículo 59, fracción III, inciso D del Código Procedimental Penal de nuestro Estado.

#### D: LA GARANTIA DE LIBERTAD CAUCIONAL

Establecida en el artículo 20 en su fracción primera:

“ARTICULO 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio...”

Esta garantía es observada no sólo dentro del proceso penal, sino que además en la fase de la Averiguación Previa, pues el párrafo cuarto de la fracción X del citado dispositivo legal, preceptúa:

“Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.”

Ahora bien, los términos, requisitos y límites que la Ley –en nuestro caso el Código de Procedimientos Penales del Estado de Guerrero- establece:

“59.- Cuando el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público o ante la autoridad que legalmente lo sustituya o actúe en su auxilio, se procederá en la forma siguiente:

...F).- Que se le concederá, en su caso, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución Federal, y en los términos de las disposiciones aplicables de este Código.

...Asimismo, durante la averiguación previa el Ministerio Público observará las circunstancias del inculpado y del ofendido que deban ser tomadas en cuenta, a su juicio, para los efectos de fijar la caución correspondiente a la libertad provisional, y, en su caso, individualizar la sanción. (46)

70-C. En la Averiguación Previa, el Ministerio Público otorgará al indiciado la libertad provisional bajo caución en los supuestos y con los requisitos que este Código previene para que el juzgador la conceda.” (47)

Cabe agregar que, para que proceda la señalada libertad caucional, es prescindible que el inculpado garantice la reparación del daño cubriendo la caución que le fije la autoridad ministerial para tal efecto y la sanción pecuniaria que se le imponga; pero el requisito de procedibilidad más importante es definitivamente que el delito cometido no sea calificado como grave por las leyes procedimentales de las entidades federativas correspondientes –circunstancia que limita el goce de este beneficio; lo anterior es así, en base a lo ordenado por el artículo 147 del Código Procesal Penal Estatal:

“147.- Todo inculpado tendrá derecho a disfrutar de la libertad bajo caución durante la averiguación previa y en el proceso judicial que se decretará en la misma pieza de autos, siempre y cuando se garanticen el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele y no se trate de los delitos graves que prevé el artículo 70 de este Código” (48)

## E: LA GARANTIA DE NO AUTOINCRIMINARSE

Lo que significa que si no desea declarar, pues sencillamente no lo hará porque tampoco puede ser obligado a ello.

El inculpado usualmente incurría y sigue incurriendo ante la falta de asistencia de su defensor, *“tiene pues, derecho constitucional y legal al silencio.”* (49)

La declaración que rinda ante la autoridad ministerial debe estar libre de toda coacción moral, física o psicológica, circunstancia que da vida a la presente garantía; además de que la declaración que rinda el inculpado ante otra autoridad distinta a la ministerial y judicial –con o sin la presencia de su defensor- carecerá de valor probatorio pleno.

### III.- CONCEPTO DE TIPO PENAL Y PROBABLE RESPONSABILIDAD

Con la reforma constitucional de 1993, la terminología gramatical procesal penal del artículo 16 de la Constitución Política sufrió una fuerte modificación: *“Se prescindió de la noción de cuerpo del delito y se optó por el giro “Elementos que integran el tipo penal”;* así también de presunta responsabilidad por probable responsabilidad.” (50)

**TIPO Y TIPICIDAD**, al respecto, el doctor Eugenio Raúl Zaffaroni sostiene: *“no debe confundirse el tipo con la tipicidad. El tipo es la fórmula que pertenece a la ley, en tanto que la tipicidad pertenece a la conducta. La tipicidad es la característica que tiene una conducta en razón de estar adecuada a un tipo penal, es decir, individualizada como prohibida por un tipo penal.*

*“Tipo” es la fórmula legal que dice “el que matare a otro” (está en el C.P.); “tipicidad” es la característica de (sic) adecuada al tipo que tiene la conducta de un sujeto “A” que dispara cinco balazos contra “B”, dándose muerte (está en la realidad). La conducta de “A”, por presentar la característica de tipicidad, decimos que es una conducta “típica”.*

a) **Típica** es la conducta que presenta la característica específica de tipicidad (atípica la que no presenta); b) **tipicidad** es la adecuación de la conducta a un tipo; c) **tipo** es la fórmula legal que permite averiguar la tipicidad de la conducta.

Este mismo autor nos define al **tipo penal** como: “un instrumento legal, lógicamente necesario y de naturaleza predominantemente descriptiva; que tiene por función la individualización de conductas humanas penalmente relevantes (por estar penalmente prohibidas).” (51)

El maestro Jesús Martínez Garnelo define el tipo penal como: “La fórmula legal, ejemplo: “Al que prive de la vida a otro.” La descripción legal cuyo objeto es la regulación de la conducta humana. Descripción legal de una conducta estimada como delito, que lesiona o hace peligrar bienes jurídicos protegidos por la norma penal.

...El tipo penal es la existencia del propio delito, es el principio y el fundamento de todo proceso criminal, porque mientras no conste que se ha ejecutado o se ha materializado un delito, no se puede proceder contra persona alguna. Lo que se busca con este planteamiento técnico del tipo penal es que en casos concretos, como por ejemplo, en el caso de un homicidio antes de buscar al ejecutor o al falsificador de documentos o al contrabandista, es necesario tener la seguridad de que realmente se ha cometido alguno de los ilícitos señalados, esto es un homicidio, una falsificación, un contrabando, pues proceder contra el autor de un delito que no consta haberse perpetrado, es lo mismo que buscar la causa de un fenómeno que no aparece” (52)

Como inicialmente se comentó con la reforma constitucional de 1993, la terminología procesal penal de la ley fundamental se modificó “innecesariamente” como cita el investigador Sergio García Ramírez: “en fin, una observación trivial, acerca del cuerpo del delito, el desdén por el desenvolvimiento de la doctrina y la terminología mexicanas y el prurito reformista, llevaron a modificar innecesariamente el texto constitucional para hablar, en lo sucesivo, de los “elementos del tipo penal” o que “integran el tipo penal del delito que se impute” al inculpado.” (53)

No obstante, existen otros autores que expresan conformidad ante la modificación citada, claro ejemplo lo es lo sostenido por el maestro Osorio y Nieto: *“Esta reforma resulta de la mayor trascendencia, en primer lugar por tratarse de una norma constitucional, y además porque substituye la expresión “cuerpo del delito” por el de “elementos del tipo penal del delito” concepto que parece ser más técnico y actual ya que el enunciado “cuerpo del delito” además de ser considerado sumamente confuso, no solamente en nuestro país, es un arcaísmo jurídico penal.”*. Así también, nos otorga la siguiente definición del tópico que nos ocupa: *“Por elementos del tipo penal del delito, entenderemos el conjunto de componentes que constituyen la conducta considerada por la norma penal como delictiva y que en ausencia de cualquiera de ellos no se integra el ilícito penal.”* (54)

Tanto un término como el otro tiene un mismo cauce: El examen y precisión de la autoridad judicial, para que ésta determine lo que conforme a derecho proceda; esto es, gozan de la misma naturaleza jurídica.

Lo anterior, es así en base al criterio jurisprudencial que se expone:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación y su  
Gaceta  
Epoca : 9A  
Tomo : II, Septiembre de 1995  
Tesis : XVII.2o.4 P  
Página : 519  
Clave : TC172004.9 PEN

RUBRO.

**ARTICULO 19 CONSTITUCIONAL, EL TERMINO ELEMENTOS DEL DELITO A QUE ALUDIA EL TEXTO DEL, ANTES DE LAS REFORMAS DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993 Y EL TERMINO ELEMENTOS DEL TIPO PENAL DEL DELITO, A QUE ALUDE A PARTIR DE DICHA REFORMA, PARTICIPAN DE LA MISMA NATURALEZA.**

## TEXTO:

Si bien es cierto que el anterior texto del artículo 19 constitucional establecía que para dictar un auto de formal prisión debían precisarse y analizarse los elementos materiales del delito y que en el texto actual del referido artículo 19 constitucional se habla de elementos integradores del tipo penal, no menos cierto es que esos términos (materialidad del delito y elementos integradores del delito), participan de la misma naturaleza, es decir tienen el mismo significado, tan es así que el texto actual del artículo constitucional en comento de cualquier modo obliga a la autoridad judicial a precisar y examinar los elementos materiales del tipo penal del delito de que se trate.

## SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.

### PRECEDENTES:

Amparo en revisión 96/95. Gerardo Torres Gómez. 8 de junio de 1995. Mayoría de votos. Ponente: Angel Gregorio Vázquez González. Secretaria: Sara Olivia González Corral.

**PROBABLE RESPONSABILIDAD PENAL,**  
*“Por Probable Responsabilidad –sostiene el maestro Osorio y Nieto- se entiende la posibilidad razonable de que una persona determinada haya cometido un delito y existirá cuando del cuadro procedimental se deriven elementos fundados para considerar que un individuo es probable sujeto activo de alguna forma de autoría, concepción, preparación o ejecución, o inducir, o compeler a otro a ejecutarlos. Se requiere, para la existencia de la probable responsabilidad, indicios de responsabilidad, no la prueba plena de ella, pues, tal certeza es materia de la sentencia”. (55)*

Por su parte el Maestro Martínez Garnelo nos dice que: *“Debemos entender a la Probable Responsabilidad como la posibilidad razonable de que una persona determinada haya cometido un delito.*

*Habr  probable responsabilidad cuando existan elementos o indicios suficientes para presumir que un sujeto ha intervenido en la comisión de un delito, en algunas de las formas de participación previstas en el artículo 13 del C. P. F. y en consecuencia de los códigos procedimentales de los estados”.* (56).

La probable responsabilidad nace cuando el inculpado al momento de cometer el hecho delictivo no se encuentra amparado por una causa de exclusión del delito, más aún le es imputable al no padecer algún tipo de trastorno mental o desarrollo intelectual retardado y tenga capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho t pico que efectuó y no haber actuado en un ámbito de restricción de la voluntad provocado.

La Corte sostiene que éstos se dan cuando con todos los medios, indicios, pruebas o vestigios se conlleve a un nexo de causalidad ante el hecho delictuoso (materializado), con y la conducta del sujeto activo.

La probable responsabilidad implica entonces la existencia de datos que, en un examen preliminar, lleven a estimar, conjeturar, presumir o sospechar con un grado aproximado de certeza, la participación o intervención del inculpado en la comisión del delito que se le imputa; tales datos o medios de convicción que obran en la indagatoria –como el señalamiento directo (imputación) hecho por el agraviado contra el inculpado y el testimonio de los testigos presenciales de los hechos- deben ser suficientes para hacer probable y no “presunta” la responsabilidad del inculpado como contradictoriamente –antes de la reforma- citaba la Ley Suprema. Sirve como sustento a esta última exposición el criterio jurisprudencial que a continuación se cita:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 8A  
Tomo : VII-Febrero  
Página : 152

RUBRO:

**AUTO DE FORMAL PRISION. LA  
RESPONSABILIDAD DEL IMPUTADO DEBE  
SER PROBABLE Y NO PRESUNTA.**

TEXTO:

El artículo 19 constitucional exige como requisito de fondo que los datos que arroje la averiguación previa sean suficientes para hacer probable la responsabilidad del inculpado, por lo que es indebido utilizar el vocablo "presunta" ya que ésta expresión contradice abiertamente el texto fundamental, pues deviene en un problema de principios y no meramente terminológico, porque probable proviene del latín "probabilis" y significa aquello de que hay buenas razones para creer, lo que es verosímil, lo que se funda en razón prudente; esto es, lo probable es un posible que más fácilmente puede ser que no ser. Lo anterior tiene su apoyo en el comentario de Guillermo Borja Osorno en su obra titulada Derecho Procesal Penal, publicada por editorial José Ma. Cajica Jr., S.A., Puebla 1969 (página 244). En cambio conforme al diccionario Jurídico Mexicano publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en el año de mil novecientos ochenta y cuatro, el término presunción deviene del latín "*presuntio*" y es la acción o efecto de presumir, sospechar (imaginar una cosa fundada en apariencias), conjeturar (sinónimo de augurar), juzgar por inducción, ir de hechos particulares a una conclusión general, por lo que la expresión "*presunta responsabilidad*" contradice abiertamente el principio de la presunción de inocencia o de inculpabilidad. **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 115/90. Agustín González Torre. 17 de mayo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Dueñas Sarabia. Secretaria: Irma Salgado López.

El valerse de medios de investigación diferentes de los que menciona la ley (siempre y cuando no sean contrarios a derecho) para buscar pruebas, es una facultad de origen privativa del Ministerio Público; consecuentemente, a dicha institución le está permitido practicar toda clase de diligencias tendientes a acreditar dichos extremos: Los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del (los) inculpa-do (s) que son éstos, finalmente, los requisitos de procedibilidad para ejercitar la acción penal correspondiente.

### 3. 1. MARCO CONSTITUCIONAL

Relativo a este punto -y siguiendo el criterio del doctor Martínez Garnelo quien sostiene que: *"El fundamento legal de los elementos del tipo y de la probable responsabilidad, lo encontramos en los artículos 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del contenido de esos artículos concluimos que tanto la comprobación del tipo penal como la probable responsabilidad, representan una garantía constitucional para las partes... -sigue el maestro- ... ya que de una correcta interpretación del tipo y de un encuadramiento de la conducta para dictar la probable responsabilidad, denotará la base legalmente técnica de la consignación y por consecuencia del seguimiento procesal en la instrucción, para culminar con una sentencia condenatoria"* (57)

En suma, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad son los medios de convicción necesarios para comprobar los extremos que exige el párrafo segundo del artículo 16 de nuestra Constitución Política para poder ejecutar el órgano ministerial una detención legal y ejercitar la acción penal correspondiente en la fase de la investigación ministerial o ejercitar la acción penal y solicitar la orden de aprehensión o comparecencia según el caso, esto último, en la fase de pre-instrucción.

El Código Procedimental Penal de nuestro Estado, en su capítulo III establece los lineamientos para acreditar los Elementos del Tipo Penal y de la Probable Responsabilidad Penal en sus artículos 63 y 64:

"63.- Para la comprobación de los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad, el Ministerio Público y el Tribunal podrán emplear los medios de investigación que estimen conducentes, conforme a las reglas probatorias contenidas en este Código.

64.- El tipo penal correspondiente se tendrá por comprobado, cuando se acredite la existencia de todos los elementos que integran la descripción de la conducta, según lo determina la Ley.

La probable responsabilidad del inculpado se tendrá por comprobada cuando, de los medios probatorios existentes, se presuma su autoría o participación en el hecho delictivo" (58)

#### IV.- CONCEPTO DE ACCION PENAL

Primeramente necesitamos saber **¿ Qué es acción ?** en sentido jurídico, y las interpretaciones más concretas a citar son: Miguel Angel Castillo Soberanes, quien nos dice que la Acción: *"es la posibilidad o facultad de hacer alguna cosa; es decir, la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho. Está constituida por el acto o conjunto de actos por los cuales se resume al poder jurídico para pedir alguna cosa en juicio"*(59).

*"Por acción entendemos toda actividad o movimiento que se encamine hacia determinado fin, no podemos hablar de que exista si no ha sido puesta en marcha";* nos señala Juan José González Bustamante (60).

*"A la fecha ya se ha establecido con claridad que la acción es un derecho autónomo superándose el concepto privatista o civilístico de la acción. Pero además -y con fundamento en la estructuración del derecho de petición que como garantía establece nuestro artículo 8º constitucional-, que no es un derecho concreto dirigido contra el Estado, o contra el adversario, o contra ambos, sino un derecho, facultad o posibilidad de carácter abstracto dirigidos siempre hacia o frente al Estado. Es por tanto un derecho a la jurisdicción, un derecho a excitar al órgano judicial para que produzca una decisión respecto a una petición que se le plantea;"* cita el maestro Juventino V. Castro (61)

Tomando en cuenta los criterios expuestos, podemos deducir **Acción Penal** como aquella que: *"Se encomienda a un órgano del Estado y su objeto es el de legitimar al órgano jurisdiccional para que tenga conocimiento de un hecho presuntamente delictuoso, con el fin de que una vez ventiladas las pretensiones de las partes en el proceso penal, absuelva o condene al inculpado a sufrir una pena o una medida de seguridad"*. (62)

Por su parte, el maestro Juan José González Bustamante nos señala que: *"Es la **acción penal** la que envuelve y da vida al proceso; lo impulsa desde su iniciación y lo lleva hasta su fin"* (63).

En conclusión, *"La **acción penal** -nos dice el doctor Martínez Garnelo- tiene su principio mediante el acto de la consignación, este acto es el arranque, el punto en el que el Ministerio Público ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función correspondiente; la Consignación es el primer acto de ejercicio de la acción penal..."* (64)

Siguiendo el criterio de nuestro maestro Martínez Garnelo, la consignación de la investigación ministerial que el Ministerio Público hace a la autoridad judicial, representa entonces el inicio del ejercicio de la acción penal, esto de conformidad con las facultades exclusivas que concede al Ministerio Público el artículo 21 de nuestra Constitución Política.

Hasta el momento de la consignación, el representante social conserva el carácter de autoridad en la investigación de los delitos y persecución de los probables responsables de la comisión de los mismos; pero asume calidad de parte en el proceso, cuando el Juez de instrucción dicta el auto de radicación correspondiente, produciéndose como consecuencia jurídica de dicho acto que su Señoría conozca en exclusividad de los hechos materia de la averiguación -atento al principio teórico-práctico de la indivisibilidad de la acción penal, que no puede ejercitarse sólo contra uno de los responsables, sino que alcanza a todos ellos- sin que pueda adoptar -la representación social- entonces en el proceso una doble calidad: autoridad y parte, porque se quebrantaría el Principio de Equilibrio, fundado precisamente en la igualdad de las partes.

Por consiguiente, una vez ejercitada la acción penal ante el órgano jurisdiccional, las nuevas diligencias que practicare el agente del Ministerio Público carecerían de valor, en razón de que éste ya no tiene el carácter de autoridad por haberse constituido en parte procesal y, por tanto, no está legalmente capacitado para efectuar nuevas actuaciones por sí mismo, iniciar o continuar una averiguación al margen o paralelamente a la que sigue el juez de la causa, ya que sólo puede practicarlas éste último.

#### 4. 1. MARCO CONSTITUCIONAL

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el Monopolio de la Acción Penal por el Estado en manos de un solo órgano: El Ministerio Público, a quien le corresponde exclusivamente su ejercicio.

#### 4. 2. BASES LEGALES DE LA TITULARIDAD

En efecto, conforme al artículo 21 de la Carta Magna, el ejercicio de la acción penal se encomienda exclusivamente a un órgano del Estado: El Ministerio Público.

En otro sentido, es éste el titular indiscutible de la Acción Penal.

#### 4. 3. CARACTERÍSTICAS

Las características o principios que rigen estrictamente la Acción Penal ejercitada por el Ministerio Público son:

##### 1.- *Carácter público*

Porque se enfoca a poner en conocimiento del Estado, por medio de Ministerio Público la realización de un hecho ilícito, a fin de que pueda aplicar una pena al probable responsable de la comisión del hecho delictuoso.

Aquí se persigue la aplicación de la ley penal frente al sujeto a quien se imputa el delito.

Relativo a este principio, el maestro Juventino V. Castro señala: *"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 está interesada fundamentalmente en la aplicación de la pena destinada a protegerla, y se establece así la acción penal como pública.*

*El Ministerio Público tiene así un poder-deber de ejercitar la acción penal que, en su carácter de pública, defiende intereses sociales, al mismo tiempo que lo hace con los privados"* (65)

## **2.- Carácter único**

Puede haber pluralidad de ilícitos (delitos), pero sólo hay una acción penal; esto es, no hay una acción especial para cada uno de ellos sino sólo una Acción Penal para investigarlos, porque la acción es única en todos los procesos.

## **3.- Carácter indivisible**

Que la Acción Penal alcanza a todas las personas que han participado en la comisión del delito, en cualquiera de sus calidades: Probable Responsable, Partícipes, Inducidores, etc.

Se pone como ejemplo común el delito de adulterio, pues si el ofendido formula querrela contra sólo uno de los adúlteros, la acción penal alcanza a ambos; y, de igual forma, el perdón otorgado por el ofendido favorecerá no sólo a quien se le otorgue, sino también a los partícipes o responsables.

## **4.- Carácter intrascendente**

La acción penal afectará únicamente a la persona que ha cometido el ilícito, pero nunca a sus familiares o terceros, esto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Federal, al disponer que quedan prohibidas las penas trascendentales. *"Sin embargo -señala el maestro González Bustamante-, la vigente legislación penal mexicana establece que la reparación del daño forma parte integrante de la pena y que debe reclamarse de oficio por el órgano encargado de promover la acción (o sea, que es parte integrante de la acción penal) aún cuando no la demande el ofendido, y que si éste la renuncia, el Estado la hará efectiva en los bienes del responsable, aún cuando hubiese fallecido..."* (66).

### **5.- *Carácter irrevocable, irretractible o indisponible***

Una vez ejercitada la Acción Penal por el órgano ministerial, éste no se encuentra facultado para desistirse de ella; sin embargo, este carácter pierde su efectividad cuando el Ministerio Público emite el no ejercicio de la acción penal o las conclusiones inacusatorias, por lo que entonces la "obligación" de continuarla -la Acción Penal- hasta que surja la decisión jurisdiccional que ponga fin al proceso, queda sin materia.

### **6.- *Carácter necesario, inevitable y obligatorio***

Al respecto, Miguel Angel Castillo Soberanes comenta: "*Para que el órgano jurisdiccional pueda iniciar el proceso, es requisito indispensable que el Ministerio Público deba, necesaria, inevitable y obligatoriamente, ejercitar la acción cuando estén reunidos los requisitos o exigencias legales para su ejercicio plasmados en el artículo 16 Constitucional...*" (67)

Por su parte, el maestro Martínez Garnelo sostiene: "*Así como todo delito debe seguir la acción, Principio de Legalidad, no se puede llegar a la pena sin la acción, Principio de Inevitabilidad*" (68)

### **7.- *Carácter inmutable***

"*Este principio consiste -nos dice Castillo Soberanes- en que, una vez constituida la relación procesal la voluntad dispositiva de las partes se sustrae al desenvolvimiento del proceso. No existe pues la posibilidad legal de paralizar su marcha, y el principio actúa aún en los casos en que pudiera aparecer reconocida la disposición de las partes, como en la institución de la querrela, en la que opera el perdón del ofendido.*" (69)

### **8.- *Carácter de oficialidad y oficiosidad***

El maestro Juventino V. Castro expone: "*El Principio de la Oficialidad u Oficiosidad de la acción penal, consiste en que el ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano especial del Estado llamado 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 el Ministerio Público*"(70).

#### 9.- *Carácter de legalidad*

*"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. -Sigue don Juventino V. Castro, el Principio de Legalidad en el ejercicio de la acción presupone forzosamente que exista un acusador público permanente, pues en el caso de que haya acusadores privados la conveniencia personal de ellos dictará el ejercicio o no de la acción. O sea, el Principio de la Legalidad presupone el Principio de la Oficialidad de la acción penal."* (71)

#### 10.- *Principio de la verdad real, material o histórica*

*"La acción penal deberá dirigirse a la búsqueda de la verdad material o real, y no a establecer formalismos que comprometan al procesado, creando así un concepto erróneo de la realidad de los hechos" -nos remarca don Juventino V. Castro (72)*

### 4. 4. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION

*"La motivación y fundamentación son requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por el artículo 16 de la Constitución específicamente para las decisiones judiciales por el artículo 14 de la misma ley fundamental". (73)*

Tocante a estos tópicos, la Ley Suprema preceptúa en el artículo 16: *"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*.

Asimismo, el maestro Osorio y Nieto, hace una clara distinción al señalar: *“Fundamentar es invocar con toda precisión y exactitud el derecho aplicable al caso concreto... Todo acto de autoridad debe fundarse esto es, apoyarse en disposiciones legales exactamente aplicables al caso de que se trate, los órganos de gobierno deben actuar conforme a normas jurídicas, circunscribir su función a un marco normativo... Basar su determinación en normas jurídicas, es lo que constituye la fundamentación. La fundamentación debe ser precisa, esto es mencionar claramente el ordenamiento que se invoque, el precepto o preceptos en que se apoye el acto, señalando detalladamente número, fracción, inciso, hipótesis o supuesto normativo, los preceptos aplicables deben ser exactamente ajustables al caso concreto, encontrarse en coincidencia con la averiguación planteada. Motivar es exponer la claridad, los argumentos lógicos que permiten adecuar la conducta o hecho a las normas jurídicas invocadas. En la motivación deben señalarse los hechos, las pruebas que los demuestran, el enlace lógico que adecúe aquellos a las normas abstractas y la conclusión que implica la mencionada adecuación”*. (74)

La fundamentación y motivación además de ser jurídicamente los requisitos establecidos en general para todo acto de autoridad por el dispositivo normativo citado (artículo 16 Constitucional), son los elementos SINE QUA NON para que la actuación del órgano ministerial se encuentre debidamente sustentada –apegada a derecho y dentro de un marco estricto de legalidad sin violar las garantías consagradas por la Constitución General de la República de los probables inculpaados- ante la autoridad judicial.

Una eficiente y completa fundamentación y motivación de la consignación de su investigación ministerial al órgano judicial –la firme voluntad de ejercitar la acción penal- dará a éste último, los elementos necesarios para librar la orden de presentación o aprehensión, decretar el auto de libertad provisional bajo caución o decretar el auto de formal prisión que correspondiere; respondiendo de forma alguna a la necesidad imperiosa del agraviado de una real y concreta procuración y administración de justicia, pero sin vulnerar las garantías constitucionales del inculpaado.

## 4. 5. EXTINCION

El principio general en materia de extinción de la acción penal es en el sentido de calificarlas como las *“circunstancias que inhiben legalmente al Ministerio Público para que ejercite la citada acción”*(75)

La extinción de la acción penal se resolverá de oficio o a petición de parte según proceda; ésta podrá ser resuelta por el órgano ministerial durante la integración de la averiguación previa o por el órgano jurisdiccional en cualquier otra etapa del procedimiento.

Nuestro Código Penal, en su título V del libro primero bajo el rubro **“Extinción Penal”** enumera como causas extintivas de la acción penal las que se citan:

### CAPITULO II CUMPLIMIENTO DE LA PENA O MEDIDA DE SEGURIDAD

81.- El cumplimiento de la penal o medida de seguridad impuesta, así como el de la que la sustituya o conmute, la extingue con todos sus efectos. (76)

*“Si el delincuente cumplió la pena señalada; evidentemente el Estado carece ya de interés alguno sobre el particular; luego el cumplimiento constituye, sin duda, una causa extintiva de la sanción.”* (77)

### CAPITULO III MUERTE DEL DELINCUENTE

82.- La muerte del delincuente extingue la acción penal y la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad impuestas, excepto en relación con el decomiso y la reparación de daños y perjuicios .(78)

*“En virtud de que nuestra Constitución prohíbe las penas trascendentales, una vez acaecida la muerte del infractor, no es dable sancionar, porque al hacerlo se castigaría, de hecho, a los familiares y por lo mismo se trataría de la imposición de penas prohibidas constitucionalmente”.* (79)

*“La palabra **amnistía** proviene del griego y significa olvido del delito; mediante ello se dan los hechos por no realizados; por lo mismo no se conserva el registro de los antecedentes de quien se beneficia con dicha institución” (80)*

#### CAPITULO IV AMNISTIA

83.- La amnistía extingue la acción penal y la potestad de ejecutar las sanciones impuestas, a excepción del decomiso y de la reparación de daños y perjuicios, en los términos de la ley que la conceda. ..(81)

#### CAPITULO V PERDON DEL OFENDIDO O DEL LEGITIMADO PARA OTORGARLO

84.- El perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo, extingue la acción penal respecto de los delitos que solamente puedan perseguirse por querrela siempre que se conceda antes de pronunciarse sentencia de segunda instancia si el reo no se opone a su otorgamiento.

85.- Cuando sean varios los ofendidos y cada uno pueda ejercer separadamente la facultad de perdonar al responsable del delito y al encubridor, el perdón sólo surtirá efectos por lo que hace a quien lo otorga.

El perdón beneficia únicamente al inculpado en cuyo favor se otorga a menos que la satisfacción de los intereses o derechos del ofendido esté cubierta, caso en el cual beneficiará a todos los inculpados y al encubridor. (82)

*“La ley deja, pues, al destinatario del perdón, la facultad de aceptarlo o rechazarlo” (83)*

#### **PRESCRIPCION**

*“Es la pérdida, por el transcurso de cierto tiempo, de la atribución del Estado para ejercitar la acción penal contra el indiciado, o para ejecutar la pena impuesta al condenado” (84)*

## CAPITULO X PRESCRIPCION

90.- La prescripción es personal y consiste en la extinción de la acción penal o la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad, la prescripción será declarada de oficio por el transcurso del tiempo señalado por la ley.

91.- No correrán los plazos para la prescripción, cuando exista algún impedimento legal para el ejercicio de la acción penal o para ejecutar las sanciones impuestas.

92.- Los plazos para la prescripción de la acción penal serán continuos y se contarán.

I.- A partir del momento en que se consumó el delito, si fuere instantáneo;

II.- A partir del día en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si el delito fuere en grado de tentativa;

III.- Desde el día en que se realizó la última conducta, tratándose de delito continuado, y

IV.- Desde la cesación de la consumación en el delito permanente.

93.- El derecho para formular la querrela prescribirá en un año contado a partir del momento en que el ofendido o el legitimado para formular aquellas tenga conocimiento del hecho y, en tres años, independientemente de esa circunstancia...

94.- La acción penal prescribirá en un plazo igual a una tercera parte del término medio aritmético de la pena privativa de libertad que señale la ley para el delito de que se trate.

El plazo para la prescripción de la acción penal señalado en el párrafo anterior no será aplicable tratándose de aquellos delitos cuya medida de la pena máxima privativa de libertad que señale la ley, exceda de cinco años. En tales casos la acción penal prescribirá en una (sic) plazo igual al término medio aritmético de la sanción privativa de libertad correspondiente. En todos los demás casos la acción penal prescribirá en dos años. (85)

*“Conviene tener presente que la prescripción hace desaparecer el derecho del Estado para perseguir o para ejecutar la pena, pero no elimina al delito, que queda subsistente, con todos sus elementos, pero sin la consecuencia final de la aplicación de la pena misma. El delito no se extingue; se esfuma en cambio la posibilidad de castigarlo”*(86); en virtud de que el probable responsable no se encuentra a disposición de la autoridad judicial. Esto último, se refuerza con la tesis jurisprudencial que a continuación se expone:

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Época : 8A  
Tomo : XI-Febrero  
Página : 195

RUBRO:

## **ACCION PENAL. PRESCRIPCION DE LA**

TEXTO:

La prescripción de la acción penal no puede correr, si el procesado se encuentra sub judice, es decir, a disposición de la autoridad instructora.  
**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.**

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 460/92. Mauro Candia Angel y Rosa Viveros Ramos. 1° de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente : Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Amparo en revisión 189/90, Honorio Paredes Sánchez. 19 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

#### 4.6.- EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA DETERMINACION DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

El texto anterior –del artículo 21 constitucional- vigente hasta antes de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, disponía:

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

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá de ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

De la íntegra transcripción hecha del numeral citado, podemos apreciar que en ningún momento se menciona a algún medio de control –como el Juicio Político, la Responsabilidad Administrativa y el Juicio de Amparo- contra el monopolio del ejercicio de la acción penal, interpretada entonces como la facultad exclusiva de “*perseguir los delitos*”.

De la misma forma nuestro Código Procedimental Penal estatal de esas fechas, tampoco preceptuaba medio de control alguno, toda vez que sólo se preveía la “*formulación de consulta*” al Procurador de Justicia cuando la representación social determinaba no ejercitar acción penal contra el (los) “Presunto (s) responsable (s)” de la comisión de (los) ilícito (s).

Asimismo, surgieron criterios jurisprudenciales uniformes que sostenían la improcedencia del amparo contra determinaciones del órgano ministerial (El no Ejercicio o Desistimiento de la Acción Penal y Formulación de Conclusiones no Acusatorias); criterios que a continuación se exponen -sólo los relativos al No Ejercicio la Acción Penal, por así adecuarse al estudio del presente artículo.

**RUBRO:**

**Acción Penal, EJERCICIO DE LA.**

**TEXTO:**

Conforme al artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De estos se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aún en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaría, en último caso el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecer lo contrario, es decir, de concederse el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades".

APENDICE DE JURISPRUDENCIA 1917 A 1965 DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. SEGUNDA PARTE, 1ª. SALA, IMPRENTA MURGUIA, S.A. MEXICO, 1965, pp. 377.

**TESIS SCJN**

N. 49

TOMO XCVII,

PRIMERA SALA

P. 275

QUINTA EPOCA

Interpretando el artículo 21 constitucional, en la parte conducente a las facultades del Ministerio Público, la Suprema Corte ha establecido que: "Los particulares no pueden tener ingerencia en el ejercicio de la acción penal que el artículo 21 constitucional encomienda al Ministerio Público, y, por consiguiente el querellante de un delito no puede combatir mediante el juicio de garantías, las determinaciones que versen exclusivamente en la actuación desplegada con aquél fin, puesto que esas providencias no afectan directamente sus derechos patrimoniales o personales, sino que tales determinaciones atañen al interés social."

Instancia: Primera Sala  
Fuente : Semanario Judicial de la  
Federación  
Epoca: 5A  
Tomo : LXXXIII  
Página: 2517

RUBRO:

### **ACCION PENAL.**

TEXTO:

Ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público y no a los particulares, de donde se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos; de manera que la abstención del ejercicio de esa acción por el Ministerio Público; aún en el supuesto de que sea indebida, lesionaría; en último caso; el derecho social de perseguir los delitos; lo cuál sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad; pero de ninguna manera daría materia para una controversia judicial; pues de establecerse lo contrario; es decir; de concederse el amparo; éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercitar una acción penal; lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación; la persecución de los delitos; cosa que no está dentro de sus facultades. Por esta razón y aún cuando en el caso llegara a recibir perjuicios en sus intereses jurídicos el quejoso; no sería legalmente posible repararlos por la vía constitucional.

PRECEDENTES: TOMO LXXXIII, Pág. 2517.-  
Limón Vda. de Hernández, María.- 12 de febrero de  
1945.- Tres votos.

Instancia: Pleno  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 7A  
Volumen: 43  
Parte : Primera  
Página: 93

RUBRO:

**MINISTERIO PUBLICO. CUANDO EJERCITA LA ACCION PENAL NO ES AUTORIDAD.**

TEXTO:

En la tesis jurisprudencial 190, consultable en la Segunda Parte de la última Compilación al Semanario Judicial de la Federación, la Primera Sala ha resuelto esta cuestión correctamente y, por lo mismo, este Tribunal Pleno hace suyo dicho criterio, diciendo que: Si el Ministerio Público ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad, y, por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el juicio de Garantías, y por la misma razón, cuando se niega ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución, puede consistir en la organización de la misma y en los medios de exigirle la responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la legislación lo impiden, esto no es motivo para que se viole lo mandado por el artículo 21 constitucional.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 5293/68. Sucesión de Panuncio Hernández. 11 de julio de 1972. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Ernesto Solís López.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuitos  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 7A  
Volumen: 78  
Parte : Sexta  
Página: 49

RUBRO.

**MINISTERIO PÚBLICO,  
AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA  
ACTOS DEL, CUANDO OBRA COMO  
PARTE, NEGANDOSE A EJERCITAR  
LA ACCION PENAL.**

TEXTO:

Quando el Ministerio Público ejercita la acción penal o determina no ejercitarla por no reunirse en la averiguación, elementos para ello, actúa como parte y no como autoridad. De tal suerte que si el amparo se promueve contra la confirmación por el Procurador General de Justicia a la determinación del Agente del Ministerio Público, en que se negó a ejercitar la acción penal porque no se reunieron elementos suficientes para ello en la averiguación, el amparo debe sobreseerse por improcedente, dado que en la fase de la actuación del Ministerio Público en que nació el acto reclamado por el quejoso, aquél no tenía, el carácter de autoridad, sino de parte.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO  
CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 476/74. Miguel Bolaños Gordillo. 30 de junio de 1975. Ponente: Rafael Barredo Pereira.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 8A  
Torno : XIV-Julio Primera Parte  
Página: 382

RUBRO:

**ACCION PENAL, IMROCEDENCIA  
DEL AMPARO TRATANDOSE DE LA.**

TEXTO:

El artículo 21 de la Constitución General de la República establece que el ejercicio de la acción persecutoria es facultad exclusiva del Ministerio Público, ya que éste es el representante de la sociedad, y por ello los particulares quedan excluidos completamente de participación en la misma, por eso dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, *no constituye un derecho privado de los mismos*, ya que aun en el supuesto de que el Ministerio Público indebidamente se abstuviera de resolver sobre el ejercicio de la acción penal, tal omisión lesionaría, en último extremo, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual podría ser materia de un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera de una *controversia constitucional*, pues en el caso de concederse el amparo sería para el efecto de que se ejercitara la acción penal, y esto equivaldría a dejar el arbitrio de los tribunales federales la persecución de los delitos en contravención al contexto del artículo 21 invocado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 89/88. Bernardo Espíndola González. 13 de abril de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Arnoldo Nájera Virgen. Secretario: Enrique Crispín Campos Ramírez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Epoca : 8A  
Tomo : XV-2, Febrero  
Tesis: VI. lo.69 P  
Página: 183  
Clave: TC061069 PEN

RUBRO:

**ACCION PENAL. SU EJERCICIO ES EXCLUSIVO DEL MINISTERIO PUBLICO. EL AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA NEGATIVA A EJERCITAR DICHA ACCION.**

TEXTO:

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción persecutoria es facultad exclusiva del Ministerio Público, que representa a la sociedad. Eso obliga a excluir dicha acción del patrimonio privado, sin que obste en contrario cualquiera actitud indebida en que sobre el particular incurra el Ministerio Público, porque en todo caso, esa actitud vulneraría derechos sociales, entre los que se cuenta el de perseguir los delitos, lo que, a lo sumo, podría motivar en contra del funcionario infractor de la ley, el consiguiente juicio de responsabilidad, pero no una controversia constitucional que, de prosperar tendría como resultado que se obligara a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal, cosa equivalente a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, que por disposición expresa de la Ley Suprema, queda fuera de sus atribuciones. Por consiguiente cuando algún ofendido reclama la negativa del Ministerio Público para ejercitar la acción penal, el juicio de garantías es improcedente, porque dicho acto no afecta su interés jurídico. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 206/88. Hugo Porfirio Angulo Cruz. 5 de julio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Dueñas Sarabia. Secretaria: Irma Salgado López.

Amparo en revisión 444/85. Hugo Porfirio Angulo Cruz. 14 de junio de 1985. Unanimidad de votos.

Ponente: Mario Gómez Mercado. Secretario: José Ignacio Valle Oropeza.

Instancia: Tribunales Colegiados de  
Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la  
Federación  
Epoca: 8A  
Tomo: VI Segunda Parte-1  
Página: 42

RUBRO:

**ACCION PENAL, CONTRA SU  
EJERCICIO ES IMPROCEDENTE  
EL JUICIO DE GARANTIAS.**

TEXTO:

Quando se ejercita la acción penal en un proceso, el Ministerio Público tiene el carácter de parte y no de autoridad, y por lo mismo, contra tal acto es improcedente el juicio de garantías.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL  
SEGUNDO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 203/90. José Antonio Martínez Méndez y otro. 2 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Pérez González. Secretario: Nicolás Castillo Martínez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 8A  
Tomo: VIII-Noviembre  
Página: 244  
RUBRO:

**MINISTERIO PUBLICO. AMPARO  
IMPROCEDENTE CONTRA SUS  
ACTOS.**

TEXTO:

Si bien es verdad que el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, conforme a los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, también lo es que, la falta de ese ejercicio es legal por parte del Ministerio Público, cuando los datos que arroje la averiguación son insuficientes para darle vida, debiendo advertirse que aun en el supuesto de que fuera susceptible de juzgarse indebida, lesionaría en último extremo, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir de conceder el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal, (a sabiendas de que no existen elementos bastantes para darle movimiento o de que operen impedimentos legales para lo mismo), lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los tribunales de la Federación, la persecución de los delitos contrariando expresamente el contenido del artículo 21 invocado. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2/91. Hugo Porfirio Angulo Cruz. 22 de enero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 8A  
Tomo: XIII-Junio  
Página : 566

RUBRO:

**EJERCICIO DE LA ACCION PENAL,  
CORRESPONDE AL MINISTERIO  
PUBLICO.**

TEXTO:

El artículo 21 constitucional señala que el ejercicio de la acción penal corresponde al *Ministerio Público*, teniendo sólo la parte ofendida, el derecho de presentar su denuncia o querrela; pues el papel que desempeña dentro de la investigación no lleva otra finalidad que la de cooperar con dicha Institución para la satisfacción de sus funciones, ya que si un ofendido por un delito pudiera impugnar, mediante juicio de garantías, todo acto de autoridad judicial, sin tomar en cuenta la limitación establecida por el artículo 10 de la Ley de Amparo, se desvirtuarían los propósitos del enjuiciamiento criminal, ya que se daría al ofendido la posibilidad de desplegar, dentro de dicho procedimiento, actividades tendientes a que una persona fuera procesada, convirtiendo lo que es de interés público en una contienda privada.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.**

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 424/90. Francisco Alonso Núñez.  
31 de enero de 1991. Unanimidad de votos.  
Ponente: Humberto Román Palacios.  
Secretario: Jorge Luis Silva Banda.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación  
Epoca: 8A  
Tomo: IX Enero  
Página : 198

RUBRO:

**MINISTERIO PUBLICO. AMPARO  
IMPROCEDENTE CONTRA SU  
ABSTENCION DE EJERCER LA  
ACCION PENAL.**

TEXTO:

Si bien es cierto que el Ministerio Público tiene el carácter de autoridad durante la averiguación previa, no todos sus actos son susceptibles del control constitucional, sino sólo aquellos que violan las garantías individuales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103, fracción I, de la Constitución Federal y 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, y si el artículo 21 constitucional establece que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, que es el titular exclusivo de la acción penal, necesariamente debe concluirse que ésta no constituye un derecho privado ni está comprendida en el patrimonio de los particulares y por lo tanto, que la abstención de su ejercicio por parte del órgano investigador, no puede ser violatoria de garantías individuales; siendo improcedente el amparo solicitado contra dicha determinación del fiscal, porque no afecta los intereses jurídicos del promovente ocasionándole un agravio personal y directo, presupuesto indispensable para ejercer la acción constitucional.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL  
DEL TERCER CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 20/91. Elena Rivas Lámbley. 22 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente. Alfonso Núñez Salas.

Secretaría: Ana Victoria Cárdenas Muñoz.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente : Semanario Judicial de la Federación y su  
Gaceta  
Epoca :9A  
Tomo: 1, Junio de 1995  
Tesis: XX.6 P  
Página: 436  
Clave: TC201006.9 PEN

RUBRO:

**DETERMINACION MINISTERIAL DE  
NO EJERCICIO DE LA ACCION  
PENAL. RESULTA IMPROCEDENTE  
LA DEMANDA DE GARANTIAS EN  
CONTRA DE UNA.**

TEXTO:

Si la quejosa reclama en su demanda de garantías, una determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal, es incuestionable que de admitir la demanda en comento y en su momento conceder el amparo, éste tendría los efectos de obligar al Ministerio Público a quien ha encargado la Constitución de ejercer la acción penal, a ejercerla y su obligación desplazaría al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del precepto constitucional antes invocado, es inadmisibles, en la medida que la autoridad judicial sólo tiene una función juzgadora.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO  
CIRCUITO.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 47/95 Beatriz Palos Castro viuda de Vázquez. 6 de abril de 1995. Unanimidad de votos.

Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez; A.R. 415 Fabricaciones y Construcciones, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1995., unanimidad de votos, ponente: Angel Suárez Torres, secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez: A.D. 889/95, Agapito Bartolón Ortiz, 7 de diciembre de 1995, unanimidad de votos, ponente: Angel Suárez Torres, secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez: A.R. 324/95, Mariano Aguilar Moreno. 7 de diciembre de 1995, unanimidad de votos, ponente: Francisco A. Velasco Santiago, secretario: Rafael León González; A.R. 422/95 José Luis Rojas Jacinto y otro, 11 de enero de 1996, unanimidad de votos, ponente: Francisco A. Velasco Santiago, Secretario: Stalin Rodríguez López

Las tesis citadas con anterioridad contemplaban un criterio común y determinante: Que no procedía el Juicio de Amparo contra las determinaciones del Ministerio Público (El no ejercicio de la acción penal), bajo las siguientes argumentaciones.

1.- El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público.

De conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 21 constitucional, no se hace mención literal del ejercicio de la acción penal, sino de la investigación y persecución de los delitos como facultad exclusiva del Ministerio Público; sin embargo, prevalecía en las citadas jurisprudencias ese criterio: Que el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al órgano ministerial y no a los particulares, por lo que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos, pues nuestro sistema jurídico al adoptar el sistema acusatorio, se depositó firmemente en manos de esta histórica institución la "*acción penal*" a manera de monopolio.

2.- La abstención del Ministerio Público en dicho ejercicio no lesiona derechos individuales, sino sociales.

Según la jurisprudencia, aún en el supuesto de que eventualmente se juzgue como indebida la citada abstención, en todo caso podría ser contraria al interés social que existe para que se investiguen y persigan los hechos delictuosos y se sancione a los responsables; de otra manera, el Ministerio Público no afecta con sus determinaciones, Garantías Individuales, sino Garantías Sociales, lo cual sería motivo para seguir un Juicio de Responsabilidad y no una controversia constitucional, por no afectarse en ningún momento intereses jurídicos.

3.- Tal abstención es susceptible de revisarse a través de los sistemas de control interno, establecidos en las leyes respectivas, lo cual, en último caso dará lugar a que los actos realizados por los titulares de la institución ministerial sean materia de Juicio de Responsabilidad, pero de ninguna manera pueden ser combatidas en la vía constitucional.

4.- Cuando el Ministerio Público resuelve no ejercitar la acción penal, es parte procesal, por lo que resultaría improcedente la interposición del amparo contra quien no realiza actos de autoridad.

El amparo debe sobreseerse por improcedente, dado que en la fase de la actuación del Ministerio Público en que nació el acto reclamado por el quejoso, aquel no tenía el carácter de autoridad, sino de parte.

5.- Si se concediese el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación la persecución de los delitos, en contravención al contexto del artículo 21 constitucional.

En otro sentido, se desplazaría al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del precepto constitucional antes invocado, era inadmisibile, en razón de que la autoridad judicial, sólo tiene una magna función: Juzgar; esto es, decir el Derecho.

Sin embargo, mediante iniciativa del Ejecutivo Federal del 5 de diciembre de 1994, y que dio origen a la adición de los últimos tres párrafos del numeral que se estudia (21 constitucional) –por decreto del 30 de diciembre del mismo año, y que entrara en vigor el 1º de enero de 1995-, se estableció en el primero de ellos la posibilidad de impugnar ésta importante resolución ministerial (El no Ejercicio de la Acción Penal), al disponer lo siguiente:

“ART. 21.- ...

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

Así, al quedar elevada a la categoría de rango constitucional y quedar calificada como Garantía Individual la determinación ministerial que se analiza, los criterios jurisprudenciales expuestos (que reforzaban la improcedencia del Juicio de Amparo contra dichas determinaciones) han dejado de prevalecer; y en consecuencia, tanto Tribunales Colegiados como la misma Suprema Corte han modificado esos criterios mayoritarios de antaño estableciendo nuevos criterios -aislados, así como uno definido respectivamente-, los que a continuación se citan:

**ACCION PENAL. LA REFORMA AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR POR VIA JURISDICCIONAL LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL, ENERO EN VIGOR EL 1° DE ENERO DE 1995.**

En el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional, adicionado por Decreto del 30 de diciembre de 1994, se estableció la posibilidad, antes no existente, de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal. disposición que entró en vigor el 1° de enero de 1995, toda vez que los artículos transitorios de dicho Decreto no postergaron su entrada en vigor, ni condicionaron ésta a la expedición de ningún ordenamiento, como lo hicieron respecto de otros aspectos reformados, según se infiere de los artículos octavo y noveno transitorios; además, la reforma en comento no se ubica en la hipótesis establecida en el artículo décimo primero transitorio, pues éste se refiere a aquellos aspectos comprendidos en las reformas sobre los que ya existían leyes reglamentarias o acuerdos generales, que la disposición transitoria autoriza se continúen aplicando en lo que no se opongan a las mismas reformas, mientras se expidan las nuevas disposiciones, lo que no se actualiza en relación con la citada reforma al artículo 21 constitucional, dado que antes no existía disposición constitucional alguna que permitiera impugnar por vía jurisdiccional las mencionadas resoluciones del Ministerio Público y, obviamente, tampoco no existían sobre el particular disposiciones legales, reglamentarias o acuerdos generales que en el caso pudieran seguir aplicándose, mientras se expide la ley reglamentaria respectiva, máxime si se toma en consideración que tal precepto transitorio sólo tiene por objetivo facilitar la inmediata aplicación de reformas que puedan compaginar o armonizar con leyes reglamentarias o acuerdos generales que ya estaban en vigor, lo que no es el caso de la reforma en estudio.

Amparo en revisión 32/97.- Luis Guillermo Bueno Ziaurriz.- 21 de octubre de 1997 - Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván

----- LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, -----

----- C E R T I F I C A -----

Que el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre del año en curso, aprobó, con el número CLXIII/97, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de noviembre de novecientos noventa y siete. -----

----- LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, C E R T I F I C A:

Que esta fotocopia de la Tesis Aislada Núm. CLXIII/97, consta de tres fojas útiles que concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el cuaderno de las actas relativas a las sesiones del Pleno de este Alto Tribunal, México, Distrito Federal, once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

**ACCION PENAL, EL ARTICULO 21, PARRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTIA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA**

En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1º de enero de 1995, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictámen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el *Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción la Representación Social no cumpla con sus funciones constitucionales.* A su vez, el dictámen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.

Amparo en revisión 32/97.- Luis Guillermo Bueno Ziauriz.- 21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97.- Alberto Santos de Hoyos.- 21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván.

- LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, - - - -

- C E R T I F I C A - Que el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre del año en curso, aprobó, con el número CLXV/97, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de noviembre de novecientos noventa y siete. - LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ,

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, C E R T I F I C A  
Que esta fotocopia de la Tesis Aislada Núm. CLXV/97, consta  
de tres fojas útiles que concuerda fiel y exactamente con su  
original que obra en el cuaderno de las actas relativas a las  
sesiones del Pleno de este Alto Tribunal, México, Distrito  
Federal, once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

TESIS Núm. CLXVII/97  
(PLENO)

**ACCION PENAL. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, NO INVADE EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PUBLICO AL RESPECTO.** La intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor del juicio de amparo en contra de las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción, no puede considerarse invasora del monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece el artículo 102 de la Constitución General de la República, en favor del Ministerio Público, ya que en tal carácter, no llegará a conocer como juez ordinario ni en primera ni en segunda instancia del proceso, puesto que investido como juzgador constitucional, no es un tribunal de justicia común que, por medio de su arbitrio, valore acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un tribunal de garantías constitucionales que respetando el arbitrio de los jueces del orden común, en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga a través del juicio de amparo, si con motivo de los actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, se han conculcado o no los derechos del gobernado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.

Amparo en revisión 32/97.- Luis Guillermo Bueno Ziaurriz - 21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97.- Alberto Santos de Hoyos.-  
21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.-  
Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés  
Galván. -----

----- LICENCIADO JOSE JAVIER  
AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL  
DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION, -----

----- C E R T I F I C A -----

----- Que el Tribunal Pleno, en su sesión privada  
celebrada el once de noviembre del año en curso, aprobó,  
con el número CLXVII/97, la tesis aislada que antecede; y  
determinó que la votación es idónea para integrar tesis  
jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de  
noviembre de novecientos noventa y siete. ---

----- LICENCIADO JOSE JAVIER  
AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL  
DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE  
JUSTICIA DE LA NACION, C E R T I F I C A:

Que esta fotocopia de la Tesis Aislada Núm. CLXVII/97,  
consta de tres fojas útiles que concuerda fiel y  
exactamente con su original que obra en el cuaderno de las  
actas relativas a las sesiones del Pleno de este Alto  
Tribunal, México, Distrito Federal, once de noviembre de  
mil novecientos noventa y siete.

**ACCION PENAL. LA GARANTIA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VIA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACION ORDINARIA, POR LO QUE, MIENTRAS ESTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.** De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1º de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento en favor de querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, correspondiente al derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan

ser reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la Representación Social por la propia Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vea la procedencia del juicio de amparo, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen el juicio de amparo que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales.

*Amparo en revisión 32/97.- Luis Guillermo Bueno Ziaurriz.- 21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván.*

*Amparo en revisión 961/97.- Alberto Santos de Hoyos.- 21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván.*

----- LICENCIADO JOSE JAVIER  
AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO  
GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, -----

----- C E R T I F I C A -----

----- Que el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre del año en curso, aprobó, con el número CLXIV/97, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de noviembre de novecientos noventa y siete. -----

----- LICENCIADO JOSE JAVIER  
AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO  
GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, C E R T

I F I C A: Que esta fotocopia de la Tesis Aislada Núm. CLXIV/97, consta de tres fojas útiles que concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el cuaderno de las actas relativas a las sesiones del Pleno de este Alto Tribunal, México, Distrito Federal, once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

**ACCION PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARANTIAS INDIVIDUALES Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO.**

La acción penal es el poder de que está dotado el Ministerio Público para solicitar la actuación del órgano jurisdiccional y la instauración del proceso penal en contra de persona determinada, con el propósito de que se aplique la pena o medida de seguridad correspondiente, mientras que el desistimiento de tal acción es la renuncia a esa solicitud o el abandono del derecho respectivo, que la Representación Social expresa dentro del proceso para evitar que éste continúe o que culmine. Por consiguiente, si la acción penal es el elemento que todo proceso penal necesita para activarse, funcionar y producir sus efectos, su no ejercicio da lugar a que no se inicie y su desistimiento a que, ya iniciado, se sobresea. En términos del artículo 21, párrafo primero, constitucional, el Ministerio Público, en su carácter de representante social, es el que se encuentra legitimado para ejercer la acción penal; sin embargo, no constituye un poder o prerrogativa que pueda ejercer a su libre arbitrio, toda vez que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieran efectuado a la sociedad con la comisión de un hecho delictuoso, de donde deriva que el ejercicio de la acción penal es obligatorio siempre y cuando se reúnan los requisitos necesarios para su procedencia, los que se encuentran previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La finalidad de la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1º de enero de 1995, es que tales determinaciones se hallen reguladas por normas y criterios objetivos, a fin de que el no ejercicio de la acción penal sea regido dentro de un Estado de Derecho. En ese orden de ideas, la negativa sobre el ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta, cuando resultan injustificados, violan en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o de los familiares de éste, o del interesado legalmente en la persecución del delito, la garantía de seguridad jurídica consagrada en la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política. Además, es patente que tales determinaciones afectan los intereses jurídicos de la sociedad y, por ende, del ofendido, persona que ha resentido directa o indirectamente la conducta calificada como delito, en especial, al privarle de la

posibilidad de obtener la reparación del daño, por lo que es éste, por sí, por medio de sus representantes o, en su caso, sus sucesores, el legitimado para ejercer al respecto la acción de garantías. Conforme a lo anterior, si las determinaciones del Ministerio Público, sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, pueden resultar directamente violatorias de las garantías individuales del ofendido, el juicio de amparo es plenamente procedente para reclamarlas.

Amparo en revisión 32/97.- Luis Guillermo Bueno Ziaurriz.- 21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97.- Alberto Santos de Hoyos.- 21 de octubre de 1997.- Unanimidad de once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván. -----

----- LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, -----

-----

----- **C E R T I F I C A** -----

Que el Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXVI/97, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.- México, Distrito Federal, a once de noviembre de novecientos noventa y siete. -----

-----

----- LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, **C E R T I F I C A**: Que

esta fotocopia de la Tesis Aislada Núm. CLXVI/97, consta de tres fojas útiles que concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el cuaderno de las actas relativas a las sesiones del Pleno de este Alto Tribunal, México, Distrito Federal, once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE  
LA NACION**

**TESIS SELECCIONADA**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Epoca: 9ª. Epoca

Localización: Instancia: Tribunales Colegiado de  
Circuito Fuente. Semanario Judicial de la Federación y  
su Gaceta Epoca: 9ª Tomo: V, marzo de 1997, Tesis:  
XIX, 1º. 6 P. Página: 766 Clave: TC191006.9 PEN

**ACCION PENAL. PROCEDE EL  
JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA  
INEJERCICIO O DESISTIMIENTO  
RESUELTO POR EL PROCURADOR.**

Considerando que las determinaciones ministeriales definitivas sobre el inejercicio de la acción penal, así como las que contienen su desistimiento, fueron elevadas a la categoría de rango constitucional y quedaron inmersas en el capítulo de garantías individuales, este Tribunal Colegiado modifica su criterio mayoritario establecido en la tesis "ACCION PENAL. REFORMAS AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PUBLICO. ESTA SUJETO AL CONTROL DE LEGALIDAD Y EL AMPARO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA, AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.", publicada en la página 588, del Tomo IV, septiembre de 1996, correspondiente a la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. En efecto, el artículo 21 constitucional, por reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, fue adicionado con el párrafo siguiente: "*Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.*" Por lo que en primer orden debe decirse que si bien esas

determinaciones del Ministerio Público fueron con anterioridad inimpugnables, actualmente ya dejaron de serlo, por disposición expresa de la ley; como también, y por igual razón, éstas quedaron salvaguardadas constitucionalmente y tuteladas como una garantía individual en favor del gobernado. Ahora bien, al establecerse que es a través de la vía jurisdiccional que podrá examinarse la legalidad o ilegalidad de esos actos de autoridad, ello debe interpretarse en el sentido de que el único instrumento legal con que cuenta el gobernado es el juicio de amparo, sin que obste argumentar que resulta improcedente, dado que aún no existe o no se ha determinado por la ley reglamentaria la correspondiente vía jurisdiccional por la que habrán de combatirse dichos actos, ni mucho menos que se haya dejado de cumplir con el principio de definitividad al promover la demanda de garantías, toda vez que no existe un medio de impugnación ordinario previamente establecido por agotar. Atento lo anterior, resulta incorrecto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, fundado en la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, interpretado a contrario sensu, por lo que debe la autoridad constitucional examinar los conceptos de violación que se hacen valer, con el objeto de determinar la legalidad o ilegalidad del inejercicio o desistimiento de la acción penal.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO.

#### PRECEDENTES:

Amparo en revisión 112/96, Manuel García Uresti. 12 de febrero de 1997. Mayoría de votos. Ponente: Héctor Alberto Arias Murueta. Disidente: Aurelio Sánchez Cárdenas. Secretario: Pedro Gutiérrez Muñoz. Nota: Sobre el tema contenido en esta tesis existe denuncia de contradicción de tesis número 55/96, pendiente de resolver en la Primera Sala.

**ACCION PENAL, RESOLUCION DE NO EJERCICIO, EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UN ACTO MATERIALMENTE PENAL Y DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA EN SU CONTRA DEBE CONOCER UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL.-** El artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su fracción 1, dispone, entre otros supuestos, que los Jueces de Distrito de Amparo en materia penal conocerán de los juicios de garantías que se promuevan "... *contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal...*". Ahora bien, como donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, es válido interpretar en forma extensiva la fracción de mérito y sostener que la competencia también se surte cuando la sentencia que se dicte en el amparo pueda producir la consecuencia de afectar la libertad personal del tercero perjudicado que, en el caso de un juicio promovido en contra de una resolución de no ejercicio de la acción penal, lo sería, por supuesto, el indiciado o inculpado. Aun cuando no todos los delitos se sancionan con la privación de la libertad, la afectación debe entenderse en sentido amplio, pues aun tratándose de delitos que se sancionan con pena alternativa o con pena no privativa de la libertad, la orden de comparecer al juicio y, en su caso, el auto de sujeción a proceso que pudiera dictarse en el supuesto de que se ejerciera la acción penal por tales delitos con motivo de un juicio de amparo, de conformidad con el artículo 304 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, afectan la libertad de la persona, pues se le obliga a comparecer ante la autoridad que la requiere, aun cuando la restricción tenga el límite precario indispensable para el desahogo de las diligencias respectivas, tales como la declaración preparatoria, la identificación administrativa, entre otras. Por otro lado, interpretando en forma sistemática las fracciones del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación con los artículos 19, 20, 21, primer párrafo

constitucionales; 94 a 108, 111 a 114, 118 a 121, 122, 124, 135, 136, 139, 140, 141, 144, 147, 152, 189, 191, 262, 268 bis y 273, entre otros, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 13 y 15 del Código Penal para el Distrito Federal, se obtiene que si en el propio precepto 51 se contemplan las atribuciones de los jueces de Distrito en los juicios de amparo para conocer de actos materialmente penales, la competencia de que se trata no sólo se actualiza con fundamento en la fracción I antes examinada, sino en dicho numeral. En estas condiciones, si bien la naturaleza de la resolución de no ejercicio de la acción penal es por el órgano que la realiza, formalmente administrativa, por su naturaleza intrínseca es materialmente penal, por lo que la competencia para el conocimiento del juicio de amparo en su contra le corresponde a un Juez de Distrito en dicha materia, no sólo por la circunstancia de que la sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también porque al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral interpretando sus fracciones sistemáticamente. La interpretación de mérito respeta el principio de especialización que justifica la creación de tribunales especializados y, por ende, el artículo 17 constitucional, en cuanto garantiza la expedites en el fallo.

(EL SUBRAYADO ES PROPIO)

P./J. 91/97

Contradicción de tesis 9/96.- Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 26 de agosto de 1997.- Once votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 91/1997, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Las tesis números CLXIII/97, CLXV/97, CLXVII/97, CLXIV/97 y CLXVI/97 con los rubros "*Acción Penal. La reforma al artículo 21 constitucional relativa a la posibilidad de impugnar por vía jurisdiccional las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, entró en vigor el 1° de enero de 1995.*"; "*Acción Penal. El artículo 21, párrafo cuarto constitucional, se erige en garantía del derecho de impugnar las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio o desistimiento de aquella*"; "*Acción Penal. La procedencia del amparo respecto de las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de aquella, no invade el monopolio del Ministerio Público al respecto*"; "*Acción Penal. La garantía que tutela el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de aquella, no se encuentra sujeta a que se establezca en ley la vía jurisdiccional de impugnación ordinaria, por lo que mientras ésta no se expida, el juicio de amparo es procedente en forma inmediata para reclamar tales resoluciones*" y "*Acción Penal. Las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de aquella, son susceptibles de violar garantías individuales y, por tanto, en su contra procede el juicio de amparo*" no son aún jurisprudencia definida, sino tesis aisladas, de conformidad con la certificación efectuada por el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que consta al final de cada una de ellas.

Tocante a las tesis número XIX.1°. 6P establecida por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito con el rubro: "*Acción Penal. Procede el juicio de amparo indirecto contra el inejercicio o desistimiento resuelto por el Procurador*", es también criterio aislado, en razón de que sobre el contenido de la misma, existe denuncia de contradicción de tesis pendiente de resolver.

En cuanto a la tesis número P./J. 91/97 con el rubro: "*Acción Penal. Resolución de no ejercicio, emanada de una autoridad dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es un acto materialmente penal y del Juicio de Amparo que se promueva en su contra debe conocer un Juez de Distrito en materia penal.*" -expuesta al final-, es jurisprudencia (definida) establecida por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Tribunal Pleno, aprobado por unanimidad de votos (once Ministros) el 11 de noviembre del año próximo pasado.

Como se puede apreciar en el contenido de las citadas tesis (aisladas y definida), se ha establecido como vía de impugnación de la determinación de no ejercicio de la acción penal –o desistimiento de la misma- precisamente al ... **Juicio de Amparo**, lo que implica la supresión del “*segundo elemento del monopolio: la facultad de resolver, en exclusiva acerca del ejercicio de la acción ...*” (87)

Cabe aquí agregar que este criterio –el establecimiento del Juicio de Amparo como vía de impugnación contra las determinaciones del No Ejercicio o Desistimiento de la Acción Penal, tanto en la fase indagatoria como procesal- aunque si bien es cierto, da nacimiento a una brecha más que busca eficientar la tan necesitada pronta, completa e imparcial impartición y procuración de justicia –toda vez que con él se trata de abatir longevas inconformidades de innumerables agraviados contra la institución ministerial por permitir la impunidad-, también lo es que tiempo atrás doctrinarios mexicanos como por ejemplo: don Juventino V. Castro, en su obra “*El Ministerio Público en México*”, (1941) Teófilo Olea y Leyva, en su obra “*El artículo 21 Constitucional*” (1945), Paulino Machorro Narváez, en su obra “*El Ministerio Público, la Intervención de Tercero en el Procedimiento Penal y la Obligación de consignar según la Constitución*” (1941), Manuel Rivera Silva, en su obra “*El procedimiento Penal*” (1958) y don Carlos Franco Sodi, en su obra “*El Procedimiento Penal Mexicano*”, (1957); se habían pronunciado a favor del establecimiento de éste, al replicar–como nos dice el doctor Moisés Moreno Hernández- que:

“1) *El ejercicio de la acción penal no puede ser arbitrario, ni escapar a la Justicia Federal:*

2) *El no ejercicio de la acción vulnera derechos individuales a la reparación del daño;*

3) *No existe el peligro de inquisitorialidad;*

4) *Al tiempo de la resolución de no ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público actúa como autoridad y no como parte, ya que aún no se ha iniciado el proceso;*

5) *Se debe entender que los actos autoritarios del Ministerio Público son susceptibles de control por la vía del amparo, tales actos, que tienen validez sin necesidad de sanción judicial y que no pueden ser desatendidos por*

*el órgano jurisdiccional;*

*6) Sólo los actos de soberanía están exentos de control, y el Ministerio Público no es un órgano directo de soberanía;*

*7) Los artículos 16, 19 y 21 constitucionales contienen, implícitamente, el derecho del ofendido a reclamar la consignación de inculpado". (88)*

Contraria a la disposición constitucional, los nuevos criterios jurisprudenciales y a los anteriores criterios doctrinarios nacionales que favorecían y favorecen hoy la procedencia del Amparo contra determinaciones –estrictamente- de No Ejercicio de la Acción Penal, resulta ser así nuestra ley secundaria –Código de Procedimientos Penales vigente en el Estado de Guerrero-, y que al igual que otras sólo hace referencia a que las pluricitadas determinaciones (El no ejercicio o Desistimiento de la acción penal) serán consultadas al Procurador General de Justicia de la entidad, quien finalmente “resolverá” lo conducente, previa notificación al agraviado para que aporte los elementos y formule las consideraciones que estime procedentes dentro de un término de 15 días siguientes a la notificación de la determinación de no ejercicio.

Esto es, nuestro Código Procedimental muy a pesar de que prevé esta especie de “control interno” en su artículo 62, segundo párrafo, que a la letra dice:

“62.- El Ministerio Público no ejercerá la acción penal cuando los hechos no sean constitutivos de delito, se acredite que el inculpado no tuvo participación en ellos, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable o se halle extinguida la potestad para el ejercicio de la acción penal.

En este caso, el funcionario encargado de la averiguación previa, formulará la consulta respectiva al Procurador o quien, por delegación de éste, deba decidir, notificando previamente al denunciante, al querellante y al ofendido o a la víctima, según corresponda, para que aporten los elementos y formulen las consideraciones que estimen procedentes, dentro de los 15 días siguientes a la notificación...” (89)

Omite darle un tratamiento especial, por ejemplo: No establece término concreto en que deba el Procurador emitir su determinación, si mientras éste no emita la determinación correspondiente, el agraviado pueda aún aportar pruebas que inicialmente no tenía a su alcance, etc., pero si en cambio, limita lisa y llanamente al agraviado a aceptar la respuesta que al respecto otorgue; en otras palabras, lo obliga a someterse al criterio –que tendrá la característica de definitivo- que emita, coartándole de esta manera su derecho a impugnarlo por otra vía –si la naturaleza de ésta fuese contraria a su pretensión- toda vez que esta ley en su contenido normativo no prevé medio de impugnación alguno que pueda el ofendido utilizar para combatir dicha resolución, por ende, ni el tipo de procedimiento a seguir, ni ante qué autoridad; dejando al agraviado en completo estado de indefensión, vulnerando en consecuencia sus Garantías Individuales –no obstante de la reforma constitucional y del surgimiento de los nuevos criterios jurisprudenciales.

A mayor abundamiento, el control interno que prevé nuestra ley procesal no puede ser calificado en ningún momento como un Recurso o como un Medio de Impugnación, en razón de que no es el ofendido por el delito quien formula la “**consulta**” al señor Procurador, sino al agente del Ministerio Público en estricto cumplimiento a esta disposición normativa; por tal virtud, el estado de indefensión en que se ve envuelto el agraviado en esta fase de investigación ministerial, es ... total.

Conjuntando lo expuesto, tenemos tres elementos -El control interno, previsto en el Código de Procedimientos Penales (artículo 62); La vía jurisdiccional, prevista en Ley Suprema (tercer párrafo del artículo 21); y los nuevos criterios jurisprudenciales (aisladas y una definida)- que nos indican muy particularmente tanto la improcedencia como la procedencia de los juicios de amparo contra las determinaciones del Ministerio Público; sin embargo, aún no se ha establecido además de la vía jurisdiccional, la Vía de Amparo, y mucho menos –como lo señalan las nuevas tesis jurisprudenciales- disposiciones legales, reglamentarias o acuerdos generales que en el caso pudieran seguir aplicándose mientras se establezcan dichas vías en la Ley Procesal Penal Estatal, por lo que es imprescindible que sea subsanada esta otra laguna jurídica de que adolece el citado cuerpo de leyes.

La sustentante de la tesis –sí se le permite- considera prudente que no desaparezca este sistema de control interno –la consulta al Procurador- sino que subsista de tal forma que una vez obtenida la respuesta otorgada por el Procurador a la citada consulta que le hiciera el agente ministerial y la misma contraviniera los intereses del ofendido, éste por consiguiente tenga la posibilidad de interponer entonces el Juicio de Garantías, con el objeto de que la autoridad federal obligue a la autoridad responsable –el órgano ministerial- a ejercitar la acción penal –en el caso de reunirse los requisitos legales para tal efecto, pero sin afectar su autonomía o menoscabar su *imperium*- ésto último con estricto apego al Principio de Definitividad del Acto Reclamado que caracteriza al Juicio de Amparo, pues recordemos que como “juicio extraordinario, resulta obvio que a él pueda acudirse sólo cuando previamente se haya agotado el recurso previsto por la ley ordinaria y que sea idóneo para modificar, revocar o anular el acto que vaya a reclamarse” (90)

La modificación por la que se vota, tendría que estar definitivamente contemplada no sólo en el cuerpo procedimental citado (C.P.P.EDO. GRO.), sino principalmente en el texto constitucional relativo del artículo 21, el que a continuación se propone:

“ART. 21.- ...

...

...Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por las vías y en los términos que la ley procesal penal respectiva establezca...”

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- FRANCO VILLA, José, *El Ministerio Público Federal*, 1ra. ed., México, D.F., Porrúa, 1985, pp. 3, 4.
- 2.- COLIN SANCHEZ Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 14va. ed., México, D.F., Porrúa, 1993, pp. 95.
- 3.- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México, Funciones y Disfunciones*, 7ma. ed., México, D. F., Porrúa, 1990, pp. 25.
- 4.- FRANCO VILLA, José, Ob. Cit. pp. 4.
- 5.- GARCIA RAMIREZ, Sergio, *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano, la Reforma de 1993-1994*, 2da. ed., México, D.F., Porrúa, 1995, pp. 19.
- 6.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, 2da. ed., México, D.F., UNAM, 1993, pp. 14.
- 7.- TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1997*, 20ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1997, pp. 822.
- 8.- Ibidem, pp. 822.
- 9.- Ibidem, pp. 823, 824.
- 10.- Ibidem, pp. 824
- 11.- Ibidem, pp. 752, 753
- 12.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa*, 1ra. ed., México, Puebla, O.G.S., 1996, pp. 120
- 13.- Ibidem, pp. 121

- 14.- COLIN SANCHEZ, Guillermo, Ob. Cit. pp. 111
- 15.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. pp. 122
- 16.- TENA RAMIREZ, Felipe, Ob. Cit. pp. 859.
- 17.- MEXICO, LEGISLACION, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1996, Tomo DXII, No. 17, pp. 19
- 18.- Ibidem, pp. 23, 24
- 19.- COLIN SANCHEZ, Guillermo, Ob. Cit. 276.
- 20.- FRANCO VILLA, José, Ob. Cit. pp. 150
- 21.- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Adato de Ibarra, Victoria, *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*, 7ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1993, pp. 22
- 22.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, *La Averiguación Previa*, 7ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1994, pp. 2
- 23.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*, 10ma. ed., Porrúa, 1991, pp. 123, 125
- 24.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. pp. 261
- 25.- FLORES MARTINEZ, César Obed, *La Actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano*, 1ra. ed., México, Puebla, O.G.S., 1997, pp. 3
- 26.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, México, D.F., Las Tres Hermanas, 199, pp. 345, 346, 349, 350, 353, 354, 355.
- 27.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Ob. Cit. pp. 7

28.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 345

29.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Ob. Cit. pp. 7

30.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. pp. 282

31.- Ibidem, pp.

32.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 359, 360, 362, 363.

33.- Ibidem, pp. 368, 369

34.- Ibidem, pp.370, 371

35.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Ob. Cit. pp. 26

36.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 354, 355.

37.- Ibidem, pp. 354

38.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. pp. 324

39.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Ob. Cit. pp. 6

40.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 350

41.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Ob. Cit. pp. 33

42.- ZAMORA PIERCE, Jesús, "*La Sentencia Errónea en el Proceso Penal*" *Ciclo de Mesas Redondas: La Importancia y Perspectivas de las Reformas Penales*" México, D.F., PGJDF., diseño grafico, Manuel Arvizu Maraboto, 1994, pp. 79, 80, 82, 83,

43.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 350, 351, 352

44.- Ibidem, pp. 352

45.- ZAMORA PIERCE, Jesús, Ob. Cit. pp. 85, 86

46.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 350, 352, 353, 363

47.- Ibidem, pp.352

48.- Ibidem, pp. 434.

49.- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Ob. Cit. pp. 176

50.- Ibidem, pp. 155

51.- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Tercera Reimpresión, México, Puebla, Cárdenas Editor Distribuidor, 1997, pp. 391, 393

52.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. pp. 57, 59, 386

53.- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Ob. Cit. pp. 155

54.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Ob. Cit. pp. 25

55.- Ibidem, pp. 26

56.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. pp. 407

57.- Ibidem. pp. 407, 408

58.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 356, 357

- 59.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 35
- 60.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 38
- 61.- CASTRO Y CASTRO, Juventino, Ob. Cit. pp. 22, 23
- 62.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 44
- 63.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 38
- 64.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. 246
- 65.- CASTRO Y CASTRO, Juventino, Ob. Cit. 55
- 66.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, Ob. Cit. pp. 41
- 67.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 50
- 68.- MARTINEZ GARNELO, Jesús, Ob. Cit. pp. 256
- 69.- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, Ob. Cit. pp. 52
- 70.- CASTRO Y CASTRO, Juventino, Ob. Cit. pp. 60
- 71.- Ibidem, pp. 64, 65
- 72.- Ibidem, pp. 84
- 73.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Instituto de Investigación Jurídicas, UNAM, Tomo P-Z, 6ta. ed. México, D.F., Porrúa, 1993, pp. 2893
- 74.- OSORIO Y NIETO, César Augusto, Ob. Cit. pp. 34, 35
- 75.- Ibidem, pp. 28
- 76.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. 70

- 77.- CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, 31ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1992, pp. 339
- 78.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 71
- 79.- CASTELLANOS TENA, Fernando, Ob. Cit. pp. 339
- 80.- Ibidem, pp. 340
- 81.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 71
- 82.- Ibidem, pp. 72
- 83.- CASTELLANOS TENA, Fernando, Ob. Cit. pp. 343
- 84.- Ibidem, pp. 343, 344
- 85.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 78, 79
- 86.- CASTELLANOS TENA, Fernando, Ob. Cit. pp. 345, 346
- 87.- GARCIA RAMIREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2da. ed., México, D.F., Porrúa, UNAM, 1997, pp. 233
- 88.- MORENO HERNANDEZ, Moises, "Organización y Funcionamiento del Ministerio Público", Seminario: Justicia y Sociedad, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, pp. 318, 319
- 89.- GUERRERO, LEGISLACION, *Leyes y Códigos del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales*, Ob. Cit. pp. 354, 355
- 90.- SERRANO ROBLES, Arturo, *Manual del Juicio de Amparo*, 1ra. ed., Themis / Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., 1988, pp. 31

## CAPITULO TERCERO

# EL MINISTERIO PUBLICO EN EL ESTADO DE GUERRERO

### I.- ANTECEDENTES

Tocante al aspecto histórico de la institución ministerial de nuestra entidad, tiene lugar a hacer mención de la obra intitulada "*La Evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero*" (1), ensayo elaborado por el Licenciado Leopoldo Parra Ocampo, patrocinado para su publicación por el entonces Gobernador José Francisco Ruiz Massieu (+), y sobre el cual retomé datos importantes para el desarrollo del tema que nos ocupa y que a continuación se exponen.

**La primera Constitución Estatal** es de fecha **14 de junio de 1851**, promulgada por don Juan N. Alvarez; en el artículo 83 de este primer documento disponía que el número de individuos que integraban el Supremo Tribunal eran de tres Magistrados y el Fiscal, nombrados por el Congreso a propuesta del Gobierno, los cuales requirieron ser letrados, de notoria honradez y mayores de 50 años.

En esta carta la persecución de los delitos estaba a cargo de los jueces.

**La Constitución del 26 de junio de 1874**, expedida por don Diego Alvarez que señalaba que la Justicia se administraba en nombre del Estado y el Poder Judicial, residía en un Tribunal Superior de Justicia, compuesto por tres Magistrados y un *Fiscal* y cuatro Ministros Supernumerarios para cubrir las faltas de cualquiera de ellos, incluyendo las del Fiscal.

**La Ley Orgánica de los Tribunales del Estado del 21 de abril de 1880**, disponía que el Ministerio Público se ejercía por los Síndicos de los Ayuntamientos y cuando lo estimaren necesario, podrían consultar con el *Fiscal* del Tribunal.

En el **Código de Procedimientos Penales Estatal de fecha 14 de febrero de 1888**, expedido por don Francisco O. Arce, el *Fiscal* contaba con otras atribuciones dentro del proceso penal, pues era el Juez quien llevaba toda la *Instrucción*, desde practicar la *Averiguación* hasta la emisión de la *Sentencia*; teniendo además bajo su mando a la *Policía Judicial* que era la encargada de la investigación de los delitos.

Con la **Ley número 61 del 24 de octubre de 1908** -cita el autor-, nace la Institución del Ministerio Público en nuestro Estado; dicha Ley fue expedida por el entonces Gobernador don Damián Flores, que establece un Juzgado de Primera Instancia y el Ministerio Público en la capital del Estado.

El artículo 9o. de dicho documento ordenaba: *“Para auxiliar a la Administración de Justicia, se establece en la capital del Estado el Ministerio Público, representado por el Fiscal ante el Tribunal Superior, y por un representante adscrito al Juzgado de lo Criminal: Siendo las funciones de éste las que se expresan en la presente ley”*.

El Ministerio Público podía pedir diligencias, si el proceso estaba incompleto; formular pedimentos de no acusación o acusación según el caso.

En esta Ley -cita el ensayista-, ya existe una forma de control del Ministerio Público, pues en el caso de que éste formulara pedimento de no acusación, el Juez tenía obligación de mandar el expediente al Fiscal del Tribunal Superior para que confirmara o modificara el pedimento; así también, representa a la sociedad y tiene la facultad de ejercitar la acción penal; es también nombrado y removido por el Ejecutivo y se da la facultad al Fiscal de pedir al Ejecutivo la remoción del Agente del Ministerio Público.

En el **Código de Procedimientos Penales del 27 de abril de 1910**, al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los Tribunales a que esté adscrito a los responsables de un delito, y cuidar que las sentencias se ejecutaren a tiempo; sin embargo, la investigación de los delitos correspondía a la *Policía Judicial* y ésta se ejercía por los Jueces de Primera Instancia, Alcaldes, etc.; y por esa simple circunstancia el Ministerio Público carecía de personalidad, al dejar que los jueces actuaran como si fueran Fiscales desde el auto de inicio hasta dictar sentencia, limitándose el Ministerio Público sólo a oír y firmar las notificaciones.

Para el 6 de octubre de 1917, el Tribunal Superior de Justicia se componía de tres Magistrados Propietarios y un **Procurador de Justicia** y, cuatro Magistrados Supernumerarios que cubrían las faltas de los Propietarios, lo mismo que las del Procurador (se cambia la denominación de *Fiscal* por la de **Procurador**). Todos estos funcionarios eran nombrados por el Congreso constituido en Colegio Electoral.

El **20 de diciembre de 1920**, el Gobernador Interino Francisco Figueroa expide la **Ley número 57 del Ministerio Público**, que señala a éste como titular de la acción penal, jefe de la Policía Judicial, encargado de la Averiguación Previa y de la aprehensión de delincuentes.

Integraban la institución: un **Procurador General de Justicia**, que era jefe del Ministerio Público y Consejero Jurídico del Gobierno, un auxiliar del Procurador; los Agentes adscritos a los Juzgados de Primera Instancia y, los Síndicos de los Ayuntamientos que eran Agentes Adscritos a los Juzgados Menores.

En estas fechas ya se apunta -nos dice el Licenciado Parra Ocampo- la necesidad de separar del Tribunal de Superior de Justicia al Ministerio Público, y ponerlo bajo el mando del Poder Ejecutivo.

Por **Decreto número 10 del 19 de mayo de 1922**, se reforman diversos artículos de la Constitución de 1917, pero el de mayor importancia es el 75-Bis donde a nuestra Institución se le otorga Garantía Institucional.

Mediante **Decreto número 10 del 4 de mayo de 1923**, se reforma el citado artículo 75 Bis de tal forma que el Ministerio Público pasa a ser dependencia del Poder Ejecutivo:

ARTICULO 75 BIS.- "...El Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General y de los Agentes que designe la Ley respectiva; debiendo ser dichos funcionarios nombrados y removidos por el Gobernador."

**El 22 de junio de 1937**, se expide la **Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guerrero número 14**, donde se le faculta a ejercitar la acción penal por los delitos del orden común ante los Tribunales del Estado, llevando al efecto las averiguaciones previas y solicitando circunstanciadamente ante los Tribunales la práctica de las diligencias necesarias para la investigación de los delitos, descubrimiento, persecución y castigo de los delincuentes; se convierte en jefe de la Policía Judicial; se integra por un Procurador General, un Agente Substituto y un Agente Auxiliar adscrito a la Procuraduría; por Agentes adscritos a los Juzgados de Primera Instancia y por Síndicos del Ayuntamiento adscrito a los Juzgados Menores.

Con el **Código de Procedimientos Penales del 22 de julio de 1937**, se otorga a la institución el ejercicio exclusivo de la acción penal; otorga al representante social y a la Policía Judicial la facultad de investigar los delitos; le faculta intervenir en todo el proceso y reconoce la jerarquía del *Procurador* como jefe de la institución.

Hace referencia el autor que este Código abrogó el del 27 de abril de 1910, y que hasta la fecha está en vigor.

En **1944**, se publica nuevamente la **Ley Orgánica Número 14**, pero bajo una nueva denominación: **Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 14**.

Con el **Decreto de 11 de diciembre de 1950**, se reforman entre otros los artículos 75 Bis, 76 y 77 de la Constitución Estatal, suprimiéndose el primero de ellos y pasando su contenido en el último párrafo del artículo 76.

En esta época la institución estaba integrada por un Procurador General, un Agente Substituto, un Auxiliar Primero, un Auxiliar Segundo, un Revisor de Agencias, un Jefe de la Mesa de Averiguaciones Previas, dos Archivistas, un Jefe de la mesa de Archivo y Criminalística; veintiún Agentes del Ministerio Público destinados a la adscripción de los Juzgados de la siguiente manera: un Agente para cada Juzgado de Primera Instancia, con excepción de Iguala y Acapulco, que tienen: Iguala, un Investigador y un adscrito; y Acapulco, cuatro investigadores y un adscrito.

Bajo la Gobernatura del ingeniero Rubén Figueroa Figueroa se expide el **Decreto número 10 de fecha 16 de julio de 1975**, en el que se reforman los artículos 76 y 77, pasando a ser los artículos 78, 79, 80 y 81 los numerales normativos relativos al Ministerio Público; posteriormente, el **2 de septiembre de 1975**, expide la **Ley No. 18 Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guerrero**, que abroga la del 22 de junio de 1937.

Por **Decreto número 12 del 12 de junio de 1978**, se reforma el documento anterior -La Ley No. 18.

Por **Decreto número 672 del 30 de enero de 1984**, se reforma la Constitución en sus artículos 77, 78, 79 y 80 -los relativos al Ministerio Público- encomendándosele a esta institución la persecución de los delitos del orden común y oficiales, el ejercicio exclusivo de la acción penal, el mando de la Policía Judicial; asimismo, se establecen los requisitos para ser Sub-Procurador y agente del Ministerio Público; se establece también la facultad del Gobernador para nombrar al Procurador, Subprocuradores y agentes del Ministerio Público a propuesta del Procurador; el Procurador sería el Jefe del Ministerio Público, Jurídico del Poder Ejecutivo y Representante del Estado en juicio.

A través del **Decreto de fecha 19 de mayo de 1987**, se reforma la Constitución Estatal -bajo la gobernatura del Licenciado José Francisco Ruiz Massieu- en sus artículos 74 fracciones XXVI y XXVIII, 77, 78, 80, 82, 83, 85, 87 y 89; a través de éste se vuelve a establecer que corresponde a la institución ministerial la persecución de los delitos del orden común y el ejercicio exclusivo de la acción penal, así como el mando inmediato de la Policía Judicial.

El Ministerio Público estará a cargo del Procurador General de Justicia y los Subprocuradores y Agentes que determine la Ley Orgánica y el Presupuesto de Egresos. El Procurador será el Jefe de la Institución, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo y Representante del Estado en juicio.

El Procurador y los Subprocuradores serán nombrados y removidos por el Gobernador, y los agentes y demás servidores públicos de confianza de la Procuraduría y del Ministerio Público serán nombrados y removidos por el Gobernador a propuesta del Procurador.

Como primer acto de su gobierno, el Licenciado Ruiz Massieu crea la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Estado, y el Consejo Consultivo de la Función Jurídica del Gobierno del Estado, mediante **Decreto del 1o. de abril de 1987.**

**El 23 de junio de 1987** y bajo su gobernatura, el Licenciado Ruiz Massieu expide la **Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero.**

Esta Ley modifica el arresto de 15 días que tenía la fracción III de artículo 52 de la anterior, y lo sustituye por 36 horas, en concordancia con la Constitución Federal; se suprime la facultad de la Procuraduría de registrar las manifestaciones patrimoniales de los servidores públicos; otorga la vigilancia de la legalidad; la protección de los intereses de los menores e incapaces; la política criminal; exámenes de selección para ocupar los cargos y, la restitución al ofendido del goce de sus derechos.

**El 04 de junio de 1987,** se expide por primera vez el **Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Estado.**

Con fecha **16 de octubre de 1987,** se establece la desconcentración territorial de funciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado en Delegaciones Regionales.

Por **Acuerdos de fecha 20 de abril, 16 de marzo, 30 de agosto y diciembre de 1988,** se crea la Agencia del Ministerio Público del Fuero Común de Ciudad Renacimiento, las agencias auxiliares de Metlatónoc, Tlapehuala, Marquelia, El Ocotito, El Treinta, Xaltianguis y el Coloso; señalándose además la competencia territorial de cada una de ellas.

**El Acuerdo de fecha 14 de abril de 1988,** establece los requisitos para ingresar a la Policía Judicial, al Ministerio Público del Fuero Común, y a los Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

**El 07 de noviembre de 1988,** se expide la **Ley que establece el Sistema Estatal de Ascensos, Estímulos y Recompensas para Agentes del Ministerio Público, Peritos, Policía Judicial y Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio.**

A forma resumida: este documento establece un sistema ordenado para otorgar los ascensos, estímulos y recompensas a los citados servidores públicos, procurando alentar la capacidad, la honradez y la disciplina en el trabajo.

**El 22 de noviembre** de ese mismo año se expide la **Ley de la Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio del Estado de Guerrero.**

*“Con esta Ley se atiende la preocupación permanente del Estado de que todos los servidores públicos disfruten de las prestaciones indispensables para asegurarles una vida y una situación de mayor desahogo económico y tranquilidad.*

*La Ley -como nos dice el Licenciado Pascual Hernández Mergoldd- consta de 92 artículos distribuidos en cuatro títulos, así como de un artículo transitorio, entró en (sic) vigor 90 días después de su publicación en el Periódico Oficial, el 06 de diciembre de 1988”(2).*

En su obra, el Licenciado Parra Ocampo hace un expreso reconocimiento al entonces Gobernador del Estado Licenciado José Francisco Ruiz Massieu argumentando que fue éste gobernante quien más trabajó en materia legislativa y quien otorgó un fuerte apoyo económico a la procuración y administración de justicia.

A últimas fechas, mediante **Acuerdo de fecha 1o. de agosto de 1997** se crean las agencias del Ministerio Público titulares del Fuero Común de la Zapata, la Garita de Juárez, Barrios Históricos y Mozimba en Acapulco del Distrito Judicial de Tabares., en Yextla del Municipio de Leonardo Bravo del Distrito Judicial de Bravo y la Agencia del Ministerio Público Auxiliar del Municipio de Coahuayutla del Distrito Judicial de Montes de Oca, y se otorga rango de agencia del Ministerio Público auxiliares de la Jardín, en Acapulco, Guerrero., de Coyuca de Benítez, Guerrero, ambas del Distrito Judicial de Tabares y, de Atoyac de Álvarez del Distrito Judicial de Galeana.

Acuerdo donde se estipula la competencia territorial de cada una de ellas con sus respectivas delimitaciones.

Este documento dictado por el Licenciado Ángel Heladio Aguirre Rivero, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en su artículo décimo tercero estipula que estas agencias podrán iniciar, investigar y emitir la determinación correspondiente hasta su consignación, lo que debe entenderse como una desconcentración de funciones que hasta entonces venía ejerciendo la agencia del Ministerio Público del Sector Central principalmente.

Importante paso para una Procuración de Justicia pronta, completa e imparcial es pues, la creación de estas agencias.

## II.- LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

La Constitución Estatal dispone los siguientes artículos relativos a la institución que se estudia; los que muy sumariamente preceptúan funciones, atribuciones y obligaciones que tiene el Ministerio Público de nuestra entidad:

### CAPITULO VII DEL MINISTERIO PUBLICO

**ARTICULO 77.-** Corresponde al Ministerio Público la persecución de todos los delitos de orden común, y por tanto, el ejercicio exclusivo de la acción penal. Tendrá bajo su mando inmediato a la Policía Judicial

**ARTICULO 78.-** El Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia y los SubProcuradores y Agentes que determine su Ley Orgánica, y el Presupuesto de Egresos.

El Procurador será el jefe de la Institución, el *Consejero Jurídico* del Poder Ejecutivo y Representante del Estado en juicio, cuando la Ley lo disponga, salvo en los casos a que se refiere el artículo 102 de la Constitución Federal.

**ARTICULO 79.-** Para ser Procurador General de Justicia del Estado se deberán satisfacer los mismos requisitos que esta Constitución señala a los Magistrados del Tribunal Superior.

La Ley Orgánica determinará los requisitos para ser SubProcurador y Agente de Ministerio Público.

ARTICULO 80.- El Procurador y los SubProcuradores serán nombrados y removidos por el Gobernador del Estado. Los Agentes y demás servidores públicos de confianza de la Procuraduría y del Ministerio Público serán nombrados y removidos por el Gobernador a propuesta del Procurador.(3)

De la lectura de los dispositivos normativos transcritos cabe hacer las siguientes observaciones:

1.- En el primer artículo (77) se señala la atribución que por antonomasia corresponde a la Institución Ministerial: La "Persecución" de todos los delitos del orden común -y que no es persecución propiamente como se ha insistido, sino investigación de los delitos y persecución de los delincuentes- con el auxilio de la policía (Investigadora Ministerial) y el ejercicio de la acción penal; la única observación pertinente a este dispositivo es en ese sentido, de que su redacción debe adecuarse al siguiente texto constitucional y que también en su oportunidad solicitamos se modificara:

ARTICULO 77.- Corresponde al Ministerio Público la investigación de todos los delitos del orden común y la persecución de los probables responsables de aquellos, y por tanto, el ejercicio exclusivo de la acción penal; quien tendrá bajo su mando inmediato a la Policía Investigadora Ministerial.

2.- En el segundo de los citados (78), se hace mención de los funcionarios públicos que integran a la Institución, haciéndose especial referencia al Procurador General de Justicia del Estado como el titular de ésta.

3.- El tercer dispositivo normativo (Artículo 79) señala en su primer párrafo los requisitos que deberá satisfacer aquella persona que aspire a ser Procurador General de Justicia de nuestra entidad, que en el caso serán los mismos que señala esta Carta Estatal a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado; asimismo, en su segundo párrafo señala que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de nuestro Estado, será la que determine los requisitos para ser SubProcurador y Agente del Ministerio Público.

Respecto al primer párrafo, considero pertinente hacer la siguiente observación: Primeramente, dicho dispositivo normativo (artículo 79) nos remite al artículo 88 -de este mismo cuerpo de leyes- que enumera los requisitos que deberá cumplimentar aquella persona que aspire a ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia -y que serán los mismos para ser Procurador-, que son los que a continuación se transcriben:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;

II.- No ser menor de treinta años de edad ni mayor de 65 en la época de su nombramiento, ni tener empleo, cargo o comisión de otro Estado de la República o de la Federación;

III.- Tener título profesional de licenciado en Derecho expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello y haber ejercido la profesión durante cinco años anteriores a la designación, y

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.(4)

Viene a reafirmar lo dispuesto en el dispositivo normativo anterior (artículo 88) lo preceptuado por el artículo 13º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia (de nuestro Estado) que a letra, dice:

“Artículo 13.- Para ser Procurador General de Justicia se deben reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero...”(5)

En este orden, los citados requisitos a nuestro parecer necesariamente deben ser modificados; pues en primer término no podemos seguir aceptando que los requisitos para ser Procurador General de Justicia sean los mismos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, porque las atribuciones y obligaciones de ambos funcionarios en términos generales son completamente.... diferentes., aunado a ello, su perfil profesional en términos de

la praxis jurídica tiene también que ser diferente, en razón de que un Procurador debe contar con una experiencia profesional conformada de técnicas de investigación, instrumentos de planeación, coordinación, de estrategia, de participación, concertación entre otros, para poder cumplir íntegramente con todas aquellas atribuciones (no delegables) que el Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia (de nuestro estado) le fija.

En segundo término y relativo a los requisitos estipulados por el artículo 88, llama especial atención que en ellos no se requiera a dichos funcionarios (Magistrado y Procurador) sean originarios o vecinos de la entidad, residencia efectiva en ella mínima de cuatro años anteriores al día de su designación, lo que deja puerta abierta a que cualquier persona de otro Estado -y no un guerrerense- sea designada a desempeñar tan delicada labor, sin que tenga ni la menor idea de las problemáticas que en la entidad han existido y siguen padeciéndose en materia de procuración de Justicia, así como los instrumentos, estrategias, políticas y líneas de acción que deberá establecer para combatirlas.

En tercer término, si bien es cierto que se le requiere al aspirante título profesional de licenciado en derecho y la respectiva experiencia profesional mínima de cinco años, también lo es que desafortunadamente no se le requiera que tal experiencia haya sido en el campo del derecho penal; porque a contrario sensu así fuera, además del perfil con que debe contar el aspirante -y que en el antepenúltimo párrafo se planteó-, estas circunstancias permitirían que nuestra dignísima Procuraduría (P.G.J.EDO.GRO) estuviese encabezada por un funcionario (Procurador) capacitado para enfrentar -como se comentó- las múltiples problemáticas que aquejan a la tan solicitada Procuración de Justicia, y además con ello se recobraría la confianza de los gobernados en los órganos en la que se integra: La Institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares.

4.- El cuarto dispositivo normativo (artículo 80) -cita al Gobernador del Estado como la autoridad competente para nombrar (designar) y remover al pluricitado Procurador, Subprocuradores y empleados de confianza de la Procuraduría, estos últimos a propuesta del propio Procurador.

Deteniéndonos en esta facultad que tiene el Señor Gobernador para nombrar y remover a los Agentes del Ministerio Público y de la policía, nos permitimos nuevamente hacer la siguiente observación: Esta circunstancia en la

práctica legal no ayuda, pero sí perjudica seriamente el debido y eficiente ejercicio de las atribuciones conferidas al órgano ministerial y el despacho de los asuntos que le corresponden -en los términos que estipulen la Constitución Federal, Estatal y demás ordenamientos legales aplicables- en la medida de que tanto el Procurador -titular del Ministerio Público- como el Director de la Policía (Investigadora Ministerial) -ambos nombrados precisamente por el Gobernador- generalmente son incompatibles, esto en virtud de que en ambos nace un “revanchismo”, lo que origina que cada quien trabaje por su parte y no como lo dispone la Carta Federal: “ ... *Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.*”; probablemente usted distinguido sinodal se preguntará ¿Por qué “revanchismo”? ...Simplemente porque el Director de la Policía no respeta ese vínculo jerárquico que existe concretamente en la disposición constitucional al no actuar bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, argumentando casi siempre que “*está bajo las órdenes del que le nombró*”, en otras palabras, del señor Gobernador y que es con quien tiene que quedar “bien”.

Situación que trae consigo graves consecuencias que afectan -como se recalcó- el debido y eficiente funcionamiento de la Institución Ministerial. Otro factor perjudicial y de alguna forma complementario a lo anterior, es que dicho director para iniciar no es gente de “confianza” del Procurador en razón de que ni le conoce, ni sabe cómo trabaja, cuál es la calidad moral de la gente que labora para él, etc., en razón de que su “propuesta” nunca es tomada en cuenta.

Por lo anterior, creemos que esta facultad de nombramiento y remoción debe retirarse al Gobernador y otorgársela al Procurador, quien en definitiva elegirá a la persona que a su sano criterio considere digna de ese cargo y en quien depositará su más completa confianza.

### III.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO

Este documento, publicado el 30 de junio de 1987 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y que entrará en vigor el 1o. de julio del mismo año, abrogó el documento anterior de fecha 17 de septiembre de 1975.

La presente ley se divide en tres capítulos. El primero, conceptualiza las funciones del Ministerio Público; el segundo, las bases de organización del mismo y el tercero, las disposiciones generales.

Por corresponder a la esencia de estudio de esta tesis, nos concretaremos a analizar sólo el primer capítulo, el cual contiene ocho artículos, algunos de ellos con fracciones diversas como a continuación se expone:

JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU,  
Gobernador Constitucional del Estado  
Libre y Soberano de Guerrero, a sus  
habitantes, sabed:

Que el H. Congreso Local, se ha  
servido comunicarme lo siguiente:

**LA QUINCAGESIMA SEGUNDA  
LEGISLATURA DEL HONORABLE  
CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
GUERRERO, EN NOMBRE DEL  
PUEBLO QUE REPRESENTA Y,**

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial número 38 del día 17 de septiembre de 1975, no regula actualmente en forma debida las atribuciones de dicha dependencia del Ejecutivo Estatal, en virtud de que en el tiempo transcurrido desde su fecha de expedición, la Constitución General de la República y la del Estado, han sufrido modificaciones fundamentales que motivan la necesidad de adecuar los preceptos normativos de la Procuración de Justicia a dichas reformas, como ejemplo de lo anterior, se encuentra la fracción III del artículo 52 de la Ley Orgánica vigente que prevé el arresto hasta por 15 días como corrección disciplinaria, en tanto que la Constitución Federal, después de la última reforma, establece que el arresto decretado por una autoridad administrativa no excederá, en ningún caso, de 36 horas.

**SEGUNDO.-** Que por otra parte, los artículos del 108 al 114 de la Constitución Federal, que regulan las Responsabilidades de los Servidores Públicos, fueron reformados totalmente por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Estas reformas motivaron la nueva redacción de los artículos del 110 al 116 de la Constitución Política del Estado, de fecha 31 de enero de 1984. Las Reformas Constitucionales en cita, fueron el apoyo legal para la expedición de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos número 674 publicada en el Periódico Oficial el 02 de febrero de 1984, que deroga el Título Quinto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia vigente, que reglamenta las causas de responsabilidad de los funcionarios del Ministerio Público.

**TERCERO.**- Que las adiciones a la Constitución Política del Estado, de abril de 1987, en relación al Ministerio Público, modificaron la estructura orgánica de la Procuraduría al agregar el artículo 80 Bis, el que contempla la figura del Visitador General, quien tendrá las siguientes atribuciones: Vigilar y evaluar establecimientos destinados a la detención y custodia de indiciados, procesados, sentenciados, sujetos a arraigo administrativo y menores infractores, velando por el respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales, debiendo informar al Procurador resultados de las visitas que realice: Coadyuvar a que los preliberados o personas que hayan cumplido una pena, se reincorporen de una manera plena a la sociedad; sugerirá al Procurador General de Justicia las medidas que se requieran para mejorar o fortalecer el sistema penitenciario, de normas mínimas y de menores infractores; promoverá la creación de foros de consulta en la ciudadanía y especialista en la materia, con el objeto de mejorar los sistemas penitenciarios y detención en el Estado. Asimismo, se agregó el adjetivo "General" a los sustantivos "Procurador" y "Subprocurador", por lo que la Ley que se propone se denominará **"Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado"**.

**CUARTO.**- Que en el Periódico Oficial número 33 de fecha 21 de abril de 1987, fue publicada la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en la cual se suprime a la Contraloría del Estado, y en su artículo 32 fracción VIII, establece como atribución de la Procuraduría la de "registrar las manifestaciones patrimoniales de los Servidores Públicos y mantenerlas actualizadas, en los términos de la legislación aplicable en el Estado".

**QUINTO.-** Que la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría no obedece a un simple deseo de innovar sino a la necesidad de adaptar esta Ley Orgánica a la realidad social del Estado de Guerrero, pues desafortunadamente no ha evolucionado paralelamente a otras disposiciones legales que contemplan ahora nuevas estructuras, orientaciones y técnicas.

**SEXTO.-** Que en la Ley Orgánica que se somete a consideración, se precisan como atribuciones fundamentales de la institución: la persecución de los delitos, la vigilancia de la legalidad; la protección de los intereses de los menores e incapaces; y la de cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal. Se analizan en forma general las atribuciones señaladas con antelación y en la regulación de cada una de ellas se reserva un ordenamiento reglamentario. Nos plegamos así, a la corriente jurídico-administrativo que hoy prevalece en México, para situar en el ámbito legal el cúmulo de las atribuciones y dejar al reglamento el señalamiento de las unidades administrativas y técnicas por la distribución, entre éstas, del despacho de las referidas atribuciones.

**SEPTIMO.-** Que la atribución Constitucional mas conocida de la Procuraduría, es la persecución de los delitos, por ello, la función persecutoria se regula en la Ley Orgánica, tomando como base de esta actividad las diversas etapas que integran el procedimiento penal; esto exige la participación de personal calificado, y para obtenerlo, en el proyecto se establece como requisito indispensable que los aspirantes al desempeño de tareas en la Procuraduría, aprueben los exámenes de selección y acrediten los cursos de formación que se le imputan.

**OCTAVO.-** Que dentro de las funciones persecutorias del Ministerio Público en la Averiguación Previa, se contempla la de restituir al ofendido en el goce de sus derechos, facultad que permitirá que quien ha sido lesionado a virtud de la comisión de un delito, obtenga, a instancia de parte interesada, que se le restituya con carácter provisional, en goce de sus derechos.

**NOVENO.-** Que la Ley establece para la procedencia de esta restitución, que esté comprobado el cuerpo del delito de que se trate y que le otorgue garantía suficiente cuando se estime necesario.

**DECIMO.-** Que esta atribución que el Proyecto de Ley Orgánica le otorga al Ministerio Público en la Averiguación Previa, constituye un significado avance en materia de procuración de Justicia y Seguridad, toda vez que la comisión de un delito trae como consecuencia la lesión de bienes jurídicos tutelados en el tipo penal, y la actuación del derecho que se concreta con esta medida, tiene como fin inmediato cesar la lesión jurídica y establecer al ofendido en lo posible y lo más pronto, en el ejercicio de sus derechos.

**DECIMO PRIMERO.-** Que la protección a los menores y al núcleo familiar, ha sido preocupación permanentemente del Gobierno del Estado evidenciado por importantes reformas a las leyes substantivas y adjetivas del orden civil, y por la creación de la Sala y Juzgados de lo familiar. El Ministerio Público como representante de los menores y de los incapaces en los Juicios Civiles y Familiares, cumple con una actividad de gran trascendencia en un régimen de derecho en el que los intereses sociales adquieren particular relevancia; la defensa de los intereses de los menores y de los incapaces

que se destaca en esta Ley, constituye, sin duda, una de las fundamentales actividades del Ministerio Público que se ajusta a la realidad social y a las reformas legislativas que en materia familiar han operado en el Estado.

**DECIMO SEGUNDO.**- Que con la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado se pretende que, teniendo un ordenamiento legal acorde con la realidad social del Estado y las reformas legislativas actualmente vigentes, la Institución del Ministerio Público esté en aptitud de dar respuesta eficiente a los requerimientos permanentes de procuración de Justicia.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 47 fracción I de la Constitución Política Local, este H. Congreso tiene a bien expedir la siguiente:

## **LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO**

### **CAPITULO I DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO**

**ARTICULO 1o.-** La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero es la dependencia del Poder Ejecutivo Estatal en la que se integra la Institución del Ministerio Público y sus Organos auxiliares.

ARTICULO 2o.- La Institución del Ministerio Público del Estado de Guerrero será presidida por el Procurador General de Justicia en su carácter de representante social, quien tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares.

I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Estado de Guerrero;

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

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

IV.- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en el ámbito de su competencia;

V.- Ser Consejero Jurídico de Poder Ejecutivo del Estado y elaborar los proyectos legislativos que éste le requiera;

VI.- Actuar como representante en juicio en todas las controversias en las que sea parte el Gobierno del Estado;

VII.- Vigilar y evaluar las condiciones de los establecimientos penitenciarios, de arresto administrativo y para menores infractores, así como procurar la vigencia de los derechos humanos y garantías individuales, en los términos y condiciones previstos en el artículo 80 Bis de la Constitución Política del Estado;

VIII.- Las demás que las leyes determinen.

ARTICULO 3o.- En la atribución persecutoria de los delitos al Ministerio Público corresponde:

I.- Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito;

II.- Investigar los delitos del orden común, con el auxilio de la Policía Judicial y de las Fuerzas de Seguridad Pública y de los Municipios;

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

IV.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de la parte interesada, cuando estén comprobados en la averiguación previa el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente si se estimare necesario;

V.- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo;

VI.- Ejercitar la acción penal ante los Tribunales competentes por los delitos del orden común, solicitando las órdenes de aprehensión de los presuntos responsables cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien de correspondencia cuando así proceda;

VII.- Solicitar en los términos del artículo 16 de la Constitución, las órdenes de cateo que sean necesarias;

VIII.- Determinar los casos en que proceda el no ejercicio de la acción penal, porque no se satisfagan los requisitos del artículo 16 constitucional y los previstos en las leyes de la materia, disponiendo el archivo de la averiguación y en su caso, el desistimiento de la acción penal;

IX.- Poner sin demora a disposición de las autoridades competentes, a las personas, detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, en los términos que aluden las disposiciones constitucionales y legales ordinarias;

X.- Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos estipulados por el artículo 107 fracción XVIII

Párrafo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

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

XIII.- Interponer los recursos que la ley conceda y expresar los agravios correspondientes;

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

XV.- Actuar en auxilio de las autoridades Federales y Estatales en todo lo relacionado con actividades del Ministerio Público, y

XVI.- Las demás atribuciones que le señalen las Leyes correspondientes.

ARTICULO 4o.- La vigilancia de la legalidad y la de pronta, expedita y debida procuración de justicia en el Estado, comprende:

I.- Proponer ante el Gobernador del Estado, las medidas procedentes respecto de su competencia, en materias de seguridad pública, penal, civil y familiar, y

II.- Hacer del conocimiento de Gobernador del Estado y del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los abusos o irregularidades graves que se adviertan en los Juzgados o en el Tribunal, que afecten el cumplimiento de las garantías de justicia, pronta y expedita.

ARTICULO 5o.- La protección de los menores o incapaces, consiste en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares que se tramiten ante los Tribunales respectivos en los que aquellos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados, también intervendrá en los juicios en que le corresponda hacerlo, en su carácter de representante social en los términos señalados en las Leyes.

ARTICULO 6o.- La intervención del Ministerio Público en la aplicación de las medidas de política criminal, incluye practicar visitas a los reclusorios preventivos, escuchando las quejas que reciba de los internos, e iniciar la averiguación que corresponda de tratarse de alguna conducta o hecho constitutivo de posible delito, sin perjuicio de poner los hechos en el conocimiento de las autoridades del reclusorio.

ARTICULO 7o.- El Procurador intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público, en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, según las previsiones del reglamento y los acuerdos que, dentro de su competencia, dicte el Procurador.

ARTICULO 8o.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público podrá requerir informes, documentos y opiniones de las Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado y de los Municipios y de las autoridades y entidades del Ejecutivo Federal, en la medida que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, podrá requerir informes y documentos de los particulares, para los mismos fines, los términos previstos por las leyes respectivas. (6)

Tomando en cuenta el contenido de los considerandos expuestos, la expedición de este ordenamiento jurídico no obedeció a un simple deseo de innovación, sino a la necesidad de adaptarla a la realidad social de nuestro Estado, en conjunto con las reformas legislativas vigentes, para que la institución del Ministerio Público se encuentre en aptitud de dar respuesta eficiente a los requerimientos permanentes de procuración de justicia.

En este mismo ordenamiento se precisaron las atribuciones fundamentales de la Procuraduría: La persecución de los delitos -retomándole mayor importancia por la consideración constitucional con la que es calificada-, la vigilancia de la legalidad, la protección de los intereses de los menores e incapaces y la vigilancia de la correcta aplicación de las medidas de política criminal adoptada por el Estado.

En el capítulo primero -objeto de un sencillo análisis-, denominado "*De las funciones del Ministerio Público*" y que cuenta con ocho artículos, se enumeran las atribuciones de éste.

Ahora bien, las atribuciones, funciones y/o actuaciones que la representación social ejerza o efectúe, no únicamente se apegarán a lo dispuesto por la Ley Suprema y la Ley Secundaria (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado), sino también en aquellos ordenamientos legales conducentes a regularlas de forma más completa, claro ejemplo de estos últimos: La Ley de Amparo, La Ley número 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero y, con mayor fuerza la que nos ocupa: La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, que desde su expedición: 23 de junio de 1987, no ha sido objeto de reforma, adición o modificación alguna, por lo que la naturaleza del considerando quinto de la misma resulta arcaica o inexistente, y por consecuencia **obsoleta**, en base a las siguientes reflexiones:

Ira. Que no se utiliza un lenguaje jurídico acorde a las reformas subsecuentes a su creación, al hablarse todavía de "*Persecución de Delitos*" y no de investigación de delitos y persecución de delincuentes; "*Cuerpo del Delito*" y no de Elementos del Tipo Penal; "*Averiguación Previa*" y no de Investigación Ministerial; "*Policía Judicial*" y no de Policía Investigadora Ministerial; "*Presuntos Responsables*" y no de Probables Responsables; etc.

2da. No cuenta con apartados que preceptuen de forma detallada, relacionada, concisa y ordenada sus distintas atribuciones, pues éstas sólo se enumeran de forma por demás generalizada.

3ra. De igual forma, tampoco cuenta con una distinción de fases -Investigación Ministerial Previa y Proceso Penal- relativas a sus atribuciones que permitan a la sociedad conocerlas e identificarlas.

La carencia de una técnica legislativa que se percibe en este documento... preocupa, porque su importancia radica en ser una fuente -más- del derecho que facilita la interpretación y aplicación de las leyes penales -Códigos Penal y Procesal Penal principalmente-, y como tal su contenido debe estar acorde a dichas leyes, de otra forma, si aquéllas sufren reformas o adiciones, las disposiciones de éste con mucha mayor razón deben ser transformadas también, pero sin ir más allá de aquellas o contrariarlas. Estos es, la Ley establece el marco de actuación de la autoridad ministerial y el reglamento nos ayuda a comprender las disposiciones -los alcances y las limitantes de las actuaciones del órgano ministerial- que ésta contenga, por tal motivo es ya no necesaria sino obligatoria su actualización.

Conciente de que esa delicada tarea corresponde por mandato constitucional al Poder Legislativo Estatal -toda vez que en ningún momento pretendemos serlo y mucho menos la temática de la presente tesis es de naturaleza legislativa- modestamente la sustentante propone el siguiente anteproyecto de reforma y/o adición de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, bajo los siguientes lineamientos:

1) El presente anteproyecto modificará y/o adicionará -donde consideramos necesario- elementos adjetivos y sustantivos en el contenido de sus articulados, esto con el único fin de adecuar dicho ordenamiento a la realidad social del Estado y a las reformas legislativas actualmente vigentes y para que con ello la Institución Ministerial de nuestra entidad se encuentre en aptitud de dar respuesta eficiente a los requerimientos permanentes de Procuración de Justicia -tal y como se expone en el considerando DécimoSegundo del pluricitado documento.

2) Las modificaciones y/o adiciones que se proponen van incluidas con otro tipo de letra y subrayadas para una rápida ubicación de las mismas.

3) Se hace una clasificación de las atribuciones de la Institución en dos precisas etapas: Averiguación Previa y Proceso Penal; pero sólo nos ocuparemos de la primera de las mencionadas, por así corresponder a la temática planteada en tesis.

4) Se introduce en algunas atribuciones una sistematización lógica, con la que intentamos darle un seguimiento secuencial a las mismas que visualizen más claramente el marco de actuación del órgano ministerial en la fase indagatoria.

5) Así las cosas, por lo que respecta al artículo 2º, en su fracción primera se reitera la función exclusiva que la Constitución Federal otorga a la Policía (Investigadora Ministerial, antes Judicial): auxiliar al Ministerio Público en la investigación de los delitos y -principalmente- persecución de los probables responsables de la comisión de los mismos; asimismo, para cumplimentar esos fines, la Institución Ministerial contará con especiales facultades, las que se comprenden como tales las enlistadas ahora concatenadamente en apartados seriados en consiguiente orden alfabético: en la letra "A", además de recibir denuncias, acusaciones o querellas directas del (los) agraviado (s), tiene la obligación de exhortar la pronta ratificación de los escritos de las personas que presenten por esa vía sus respectivas denuncias, querellas o acusaciones; en la letra "B" se estipula que para la investigación de los ilícitos contará con el auxilio no sólo de la Policía Investigadora Ministerial y fuerzas de seguridad pública, sino además de otras instituciones gubernamentales como: Servicios Periciales, Servicio Médico Forense y demás autoridades competentes de nivel Federal y Estatal (otras entidades federativas), en términos de los convenios de colaboración que para tales efectos se hayan celebrado; en la letra "C" de las diligencias practicadas recabar las pruebas necesarias, las que tendrán como finalidad comprobar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad de los detenidos, lo que servirá para fundamentar y motivar -si procediere- el ejercicio de la Acción Penal; en la letra "D" como medida de protección a los derechos del agraviado: restituir a aquél provisionalmente en el goce de sus derechos -siempre y cuando de la investigación ministerial se desprenda la acreditación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad- de oficio o a petición de parte exigiendo al indiciado la garantía que procediere; en la letra "E" ejercitar la acción penal ante la autoridad judicial competente: El Juez de Instrucción, siempre y cuando precedan los siguientes requisitos:

denuncia o querrela, se encuentren acreditados los elementos del tipo penal y la responsabilidad de los indiciados; en base a éstos, solicitará las órdenes de aprehensión, comparecencia o presentación que a su criterio proceda; así también presentará a dicha autoridad a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden que dictare en términos de lo estipulado por el artículo 16 Constitucional; en la letra **“F”** remitir lo más pronto posible a la autoridad judicial, a las personas detenidas en flagrante delito o urgencia extrema, bajo los términos prescritos en la Ley Suprema y leyes secundarias, previo decreto de retención legal que al efecto dicte, pues la falta de éste traería como consecuencia nulidad de actos procesales en virtud de la legalidad en actos de origen; en la letra **“G”** si bien es cierto que en la práctica cotidiana el órgano ministerial remitía a los menores infractores que se vieran involucrados -en cualquier grado de participación- en la comisión de un (varios) ilícito (s) -tipificados en la Ley Penal- al Consejo o Tutelar de Menores Infractores en razón de que no cometen delitos sino infracciones, también lo es que ahora se agrega este acto como una atribución más; en la letra **“H”** se agrega esta nueva atribución -acorde a lo preceptuado en los artículos 22 fracción IX, 29 y 44 fracción II del Código Penal del Estado- relativa a los inimputables (comprendidos éstos como personas que padecen trastornos mentales transitorios o definitivos, desarrollo intelectual retardado que les impiden comprender el alcance ilícito de sus actos), los que con la mayor rapidez posible deberá el agente ministerial ponerlos a disposición de las instituciones de salud para la adecuada vigilancia, tratamiento y recuperación de éstos (inimputables); por otra parte, deberá ejercitar -44, fracción II del precitado Código Penal- acción penal correspondiente -en los términos establecidos en las normas aplicables- cuando de la investigación ministerial se desprenda participación o autoría en cualquier modalidad de terceros; por lo contenido en la letra **“I”**, solicitar al órgano jurisdiccional la medida precautoria de arraigo y la ejecución de las órdenes de cateo, con las que busca entre otros fines la vigilancia permanente y continua del indiciado para evitar evada la acción de la justicia, y por otro lado el decomiso de los instrumentos y cosas que sean objeto o producto de él en términos de las leyes aplicables al caso, así como continuar con la integración de la averiguación previa; en la letra **“J”** solicitar el aseguramiento precautorio de bienes -que no es igual al cateo, porque no obstante de ser también un aseguramiento de bienes, éstos son de origen ilícito y con éste se trata de evitar se obtenga un lucro indebido- para efectos de reparación del daño causado y perjuicios que pudieran crearse a consecuencia

precisamente del daño causado, observándose como excepción de éste aseguramiento la garantía previa que hubiese hecho el inculpado; en la letra "K" conceder -de acuerdo a la reforma de 1994- la libertad provisional bajo caución de (los) inculpado (s) bajo el siguiente criterio: Que no se trate de delitos graves calificados así por la ley aplicable al caso concreto; en la letra "L" impugnar las siguientes resoluciones judiciales: las que nieguen la orden de aprehensión o comparecencia, cateo o arraigo; y que además causen inminente agravio al ofendido, interponiendo para ello los recursos que la ley les conceda, los que deberán estar debidamente fundados y motivados; en la letra "M" atender de manera rápida requerimientos de auxilio que autoridades federales, estatales, municipales y organismos particulares le hicieren por hechos posiblemente delictuosos cometidos en sus dependencias, entidades y/o propiedades, así como a integrar si procediere la averiguación previa correspondiente mediante elementos que aporten aquellas para el mismo fin.

6) Tocante al artículo 3° en cuyo contenido se regulaba las atribuciones persecutorias de los delitos ha sido modificado, pues ahora se prevén las hipótesis legales que permiten al órgano investigador determinar el NO ejercicio de la Acción Penal, -hipótesis que en la Ley Orgánica anterior no se contemplaban.

7) En el artículo 4°, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 21, tercer párrafo de la Constitución Federal -que permite la impugnabilidad de las determinaciones ministeriales del *no ejercicio de la acción penal* y de *desistimiento de la misma* a través del Juicio de Garantías- si el agente investigador por su conducto recibiere notificación de demanda de Amparo, remitirá ésta y el legajo relativo al Procurador, quien resolverá lo conducente, toda vez que anteriormente -hasta antes de las reformas del 31 de diciembre de 1994 a la Carta Magna- no procedían dichas demandas, pero hoy, al proceder, el agente investigador debe entonces remitirla no sin antes rendir el correspondiente informe -previo o justificado- y cumplir con las prevenciones impuestas por la autoridad judicial federal que conozca del amparo.

8) En el artículo 5° se busca su actuación como conciliador de las partes involucradas (agraviado-inculpado) en la comisión de los delitos perseguibles por querrela como instancia previa al órgano jurisdiccional en pos de una economía procesal para ambas partes en base a la pronta solución del problema original.

Su función como intermediador beneficiaría en gran medida a la autoridad judicial, en razón de que no tendría que resolver juicios o procesos instaurados por delitos perseguibles por querrela que desde un primer momento a través precisamente de una conciliación podían haber quedado sin materia y por consecuencia, sin consignarse; por otra parte, el concepto -por cierto muy desgastado- que se tiene de la institución (ministerial) tomaría otro matiz en la opinión de la ciudadanía; sin embargo, para efectuar dicha función con la más alta imparcialidad y rectitud posible, los agentes ministeriales necesitarían preparación en materias como: Procuración de Justicia, Psicología, Recursos Humanos, entre otras, de las que hoy lamentablemente carecen.

9) Además del respeto a la legalidad -atribución con la que ya contaba- se incluye en el artículo 6° otra importantísima función: El irrestricto respeto a los Derechos Humanos en la esfera de su competencia, como una alternativa más para alcanzar una debida procuración de justicia al limitarse con éstos actuaciones irregulares -abusos o irregularidades graves- de las autoridades auxiliares de la institución que sean en términos generales, violatorias de Garantías Individuales.

10) En el artículo 7°, acorde con lo previsto en el Código Procedimental Penal Estatal y respondiendo a lo consagrado por la Ley Suprema, se contempla la obligación de la representación social de dar a conocer al (los) inculpado (s) los derechos y obligaciones que tendrá (n) al momento de tomárseles su declaración ministerial, en términos de los dispuesto en el artículo 59 del citado Código Procesal.

11) En el artículo 8°, la protección de los intereses de los menores e incapaces en los términos que estipulen las leyes es, una atribución más de la representación, pero especial interés por parte de ésta deben ser también los ausentes y ancianos en razón de que dichos entes constituyen -al igual que los dos primeros- en el derecho: personas jurídicas individuales o colectivas, susceptibles -todas ellas- de tener facultades y deberes.

12) Referente a la atribución contenida en el artículo 9° -la de proporcionar atención médica de urgencia a la (s) víctima (s) o el (los) ofendido (s) por el delito cuando la requieran- contemplada también en la Constitución y en el Código Procedimental Penal de nuestro Estado, consideramos confusa de ésta la expresión "*a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera...*", porque el Ministerio Público no se conforma de Médicos, sino de Licenciados en Derecho, por tanto ni están obligados a ello y tampoco cuentan con los conocimientos para hacerlo; motivo por el que modificamos -gramaticalmente- la redacción constitucional y procedimental que antecede implementando la propia, que no modifica en absoluto la finalidad que se persigue.

13) Definitivamente el contenido del artículo 10° no lo observamos ni en la Carta Federal ni en la también pluricitada Ley Secundaria (C.P.P. EDO. GRO). Sin embargo y respondiendo a la esquemática de este apartado -el ser precisamente un anteproyecto-, fue nuestro deseo de agregarlo en él, bajo el el siguiente lineamiento: Que el órgano investigador realice visitas de carácter mensual -mínimamente- a los separos de las policías (preventivas e investigadoras ministeriales), con el objeto -entre otros- de detectar irregularidades que se observen en el manejo administrativo de éstos, recibir las quejas que le presentaren los internos por diversos conceptos -por ejemplo del tratamiento que reciban dentro de las instalaciones- etc., procurando con ello la vigencia y el irrestricto respeto a los Derechos Humanos y Garantías Individuales; lo anterior probablemente implicaría -en caso de aceptarse- una modificación o reforma en cualquiera de los dos documentos citados en líneas iniciales, aunque a nuestro parecer el idóneo para regularlas (Las visitas ministeriales) sería el Código Procesal Penal.

Por otra parte, es válido recordar que por regla general las disposiciones que contenga una ley orgánica no debe ni puede contrariar las contempladas en las primeras, esto último en sumo respeto al Principio de la Supremacía de la Ley Constitucional.

14) Tarea difícil es controlar los delitos y consecuentemente castigar a sus autores y, además, darle justicia al agraviado; pues más difícil resultaría prevenirlos, podría decirse respecto al contenido del artículo 11°, pero en la medida en que el agente investigador realice estudios técnicos-científicos -a través de estadísticas, en las que se expongan por ejemplo: Psicoanálisis de los *modus operandis* con que se materializan los ilícitos, factores que repercuten en la decisión de llevarlos a cabo, entre otros-, desarrollaría paulatinamente programas de prevención de delitos, los que necesariamente para concederles efectividad y determinar su grado, se requiere forzosamente promoverlos a través de los medios de comunicación, lo que fomentaría la participación de la ciudadanía en dichos programas con miras a obtener una pacífica convivencia social en base al respeto de ideas y actos que no sean contrarias a las costumbres y al Derecho.

Bajo el orden de ideas esgrimidas, damos paso a lo que podríamos denominar...

# **ANTEPROYECTO PARA REFORMAR Y/O ADICIONAR LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO EN SU APARTADO DE FASE INDAGATORIA**

## **CONSIDERANDOS**

**PRIMERO.-** Que la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de nuestro Estado, publicada el 30 de junio de 1987 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, no se encuentra acorde a los preceptos normativos contenidos tanto en la Constitución General de la República, Constitución Política de nuestra entidad como los contenidos en el Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado de Guerrero; todas vez que los citados ordenamientos jurídicos han sido objeto de diversas y serias modificaciones y reformas de naturaleza intrínsecamente penal desde la fecha en que entrara en vigor aquélla el 1° de julio de 1987.

**SEGUNDO.-** Que la vigente Ley Orgánica en su capítulo primero conceptualiza las funciones del Ministerio Público en forma por demás generalizada, no separa las atribuciones por etapa procedimental : Investigación Ministerial, Proceso Penal, circunstancia que le impide ser un ordenamiento claro y preciso; asimismo, carece de un vocabulario jurídico actualizado.

**TERCERO.-** Que el presente Anteproyecto tiene como finalidad además de reformarla y/o modificarla, esencialmente : estructurar y actualizar su contenido normativo, relacionando concisa y lo más concatenadamente posible sus diversas atribuciones que como institución -dependiente del Poder Ejecutivo Estatal- le corresponde cumplimentar, para que en ese sentido responda de manera completa y eficiente los requerimientos continuos y permanentes que la sociedad guerrerense le reclama al ser lesionada en sus bienes jurídicos.

**CUARTO.-** Las atribuciones que en este Anteproyecto se enumeran corresponden a su actuación como autoridad, esto es, a su actuación dentro de la Fase Indagatoria únicamente.

## **CAPITULO I**

### **DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO**

**ARTICULO 1o.-** La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero es la dependencia del Poder Ejecutivo Estatal en la que se integra la Institución del Ministerio Público y sus Organos auxiliares.

**ARTICULO 2o.-** La Institución del Ministerio Público del Estado de Guerrero será presidida por el Procurador General de Justicia en su carácter de representante social, quien tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

I.- Investigar los delitos del orden común cometidos en el Estado de Guerrero; en colaboración con la Policía Investigadora Ministerial, que ésta última será la persecutora de los probables responsables de la comisión de un ilícito, lo que comprende:

A.- Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito; y exhortar a los querellantes, acusadores o denunciantes la pronta ratificación -si fuere el caso, de los escritos que presentaren ante la agencia investigadora;

B.- Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la Policía Investigadora Ministerial, Servicios Periciales, Servicio Médico Forense, Policía Federal de Caminos y Puertos, Fuerzas de Seguridad Pública y demás autoridades competentes tanto federales como de las demás entidades federativas en los términos de los convenios de colaboración que para tales efectos se hayan celebrado.

C.- Practicar las diligencias necesarias proveyéndose de las pruebas suficientes tendientes a comprobar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad que corresponda, así como la reparación de los daños y perjuicios causados, para fundamentar y motivar en su caso, el ejercicio de la acción penal;

D.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de la parte interesada, bajo la circunstancia de que no se afecte a terceros y estén comprobados en la investigación ministerial los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del autor o participante, exigiendo garantía suficiente al probable responsable cuando estime que se causaron daños y perjuicios en la esfera patrimonial del ofendido.

**E.-** Ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando existan denuncia o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieran intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación cuando así proceda, y presentar al órgano jurisdiccional a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos estipulados por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**F.-** Poner sin demora a disposición de la autoridad judicial competente, a las personas, detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, en los términos que aluden las disposiciones constitucionales y legales ordinarias, previo decreto de detención legal que se dicte contra los inculpaados.

**G.-** Remitir al Consejo (o Tutelar) de Menores Infractores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales;

**H.-** Poner a los inimputables mayores de edad a disposición de los centros de salud que corresponda, para la debida prevención, tratamiento, vigilancia y recuperación de los mismos, como medida de seguridad y ejercitar la acción penal correspondiente en los términos establecidos en las normas aplicables, en los casos donde se perciba responsabilidad penal de otros.

**I.-** Solicitar al órgano jurisdiccional la aplicación de la medida precautoria de arraigo y la ejecución de las órdenes de cateo y otras que fueren procedentes en los términos de lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Procedimental Penal del Estado.

**J.-** Proveer el aseguramiento precautorio -previa petición a la autoridad judicial- de bienes del inculpado, para los efectos de la reparación del daño y perjuicios, salvo que el citado inculpado los hubiese garantizado previamente;

**K.-** Conceder la libertad provisional bajo caución al indiciado, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y en los supuestos y con los requisitos que el Código Procedimental Penal Estatal previene para que el Juez de Instrucción la conceda.

**L.-** Impugnar en los términos previstos por la Ley Procedimental, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación le corresponda, e interponer los recursos que la ley conceda, y expresar los agravios correspondientes;

**M.-** Atender con la mayor rapidez posible los requerimientos de auxilio que autoridades (Dependencias y Entidades) federales, estatales, municipales y organismos particulares le hicieren, por virtud de hechos probablemente ilícitos, e iniciar si procediere la investigación ministerial correspondiente, pudiendo requerir a las citadas autoridades informes, documentos y opiniones en la medida que puedan suministrar elementos importantes que contribuyan a una eficiente y completa integración de la investigación.

Asimismo, podrá requerir informes y documentos de los particulares, para los mismos fines, en los términos previstos por las leyes respectivas;

**ARTICULO 3o.-** Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa excluyente de responsabilidad (o de exclusión del delito), en los términos que establecen las normas aplicables;

e) Resulta imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y

f) En los demás casos que determinen las normas aplicables.

Para los efectos de este artículo el Procurador o a quien, por delegación de éste, deba decidir, resolverá en definitiva las resoluciones en que el Agente del Ministerio Público determine el no ejercicio de la acción penal;

**ARTICULO 4o.-** Remitir, si por su conducto se recibiera, la notificación de demanda de amparo correlativa a su determinación de no ejercicio al Procurador de Justicia, quien resolverá lo conducente, no sin antes rendir el informe previo o justificado y cumplir con las prevenciones impuestas por la autoridad judicial federal que conozca del Amparo interpuesto por el particular.

**ARTICULO 5o.-** Promover la conciliación de las partes involucradas en la comisión de los delitos perseguibles por querrela, como instancia previa al órgano jurisdiccional;

**ARTICULO 6o.-** Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, como principales factores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita, gratuita y debida procuración de justicia; que comprende:

**I.-** Dar a conocer al Procurador General de Justicia del Estado y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos los abusos o irregularidades graves que se adviertan en los separos de la Policía Preventiva e Investigadora Ministerial y que resulten ser atentatorios de la integridad física, psicológica o moral de los internos en ellos, sin perjuicio de iniciar la investigación ministerial correspondiente por ser aquellos constitutivos de delitos;

**II.-** Promover entre los agentes determinadores y auxiliares de las diferente agencias que le integran como institución ministerial y entre las diferentes policías que están a su disposición y auxilio, una cultura de respeto a los Derechos Humanos;

**III.-** Recibir visitas, responder quejas, atender propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos de conformidad con las disposiciones normativas aplicables;

**IV.-** Recibir todas aquellas quejas que en materia de Derechos Humanos le hicieren los ciudadanos y darles el trámite legal correspondiente.

**ARTICULO 7o.-** Dar a conocer los derechos y obligaciones que tiene todo inculcado al momento de tomársele su declaración provisional en términos del artículo 59 del Código de Procedimientos Penales en vigor; en general, en los términos que determinen las leyes;

**ARTICULO 8o.-** Proteger los intereses de los menores, incapaces, ausentes y ancianos, así como los de carácter individual y social; que consiste en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares que se tramiten ante los Tribunales respectivos en los que aquellos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados; también intervendrá en los juicios en que le corresponda hacerlo, en su carácter de representante social en los términos señalados en las Leyes.

**ARTICULO 9o.-** Otorgar sus servicios con la mayor rapidez posible a las víctimas o los ofendidos por el delito en la medida de que requieran atención médica de urgencia y canalizarlos a los centros de salud que estime pertinentes para una eficiente y oportuna atención, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 20, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 71 del Código de Procedimientos Penales Estatal.

**ARTICULO 10o.-** Implementar medidas de política criminal, en el ámbito de su competencia que incluye: practicar mensualmente visitas a los separos preventivos, escuchando las quejas que reciba de los internos, e iniciar la investigación que corresponda de tratarse de alguna conducta o hecho constitutivos de posible delito, sin perjuicio de poner los hechos en el conocimiento de las autoridades de los separos, entendiéndose estos últimos como los establecimientos destinados para cumplimentar los arrestos administrativos y retener a menores infractores, así como procurando la vigencia de los derechos humanos y garantías individuales, en los términos y condiciones previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Procesal Penal del Estado de Guerrero.

**ARTICULO 11o.-** Realizar estudios, desarrollar y ejecutar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, promoviendo a través de los medios de comunicación la participación de la ciudadanía en dichos programas;

**ARTICULO 12o.-** Las demás atribuciones que le señalen las Leyes correspondientes.

#### IV.- LA RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO

En la Constitución Estatal -analizada anteriormente-, exactamente en los artículos 110 y 111 se dispone que los servidores públicos (“... toda persona que desempeñe un empleo, ... en la administración pública estatal o municipal.”) serán sujetos de responsabilidad; por consiguiente, el documento normativo a aplicarse en cuanto al procedimiento a que se sujetarán los agentes del Ministerio Público es la **Ley número 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero**, dispositivos normativos que a continuación se transcriben:

TITULO DECIMO TERCERO DE LA  
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS DEL ESTADO  
CAPITULO UNICO

ARTICULO 110.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los Funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal...

ARTICULO 111.- El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad... (7)

Como se aprecia, el Ministerio Público incurre en Responsabilidad Administrativa primeramente porque de conformidad con lo preceptuado en el artículo 25 - relativo a las Disposiciones Generales contenidas en el capítulo III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero- en el ejercicio de sus funciones observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidor público del Estado; en segundo término, por cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo se someterá precisamente a las sanciones por faltas administrativas contempladas en el artículo 52 de la Ley de Responsabilidades citada; en tercer término, es así -su responsabilidad- porque el Juicio Político -previsto también en el citado ordenamiento- es procedente contra los servidores público que gozan de inmunidad, lo que los Agentes Ministeriales carecen de ella, y por ende, no pueden cometer delitos políticos.

Además, la misma Constitución Política de nuestro estado a strictu sensu indica quiénes podrán ser sujetos al citado Juicio Político en los siguientes artículos:

ARTICULO 112.- Podrán ser sujetos de Juicio Político, los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Jueces de Primera Instancia y Menores, los Secretarios del Despacho Auxiliares del Titular del Ejecutivo, los Coordinadores, el Contralor, el Procurador de Justicia, Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores...

ARTICULO 113.- Para proceder penalmente en contra de los Diputados al Congreso del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Secretario del despacho Auxiliar del Titular del Ejecutivo, Coordinadores, Contralor, Procurador de Justicia, Presidentes, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, el Congreso del Estado declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si hay o no lugar a proceder contra del inculpado (8)

Tanto el juicio político, así como la responsabilidad administrativa no pueden ser utilizados como efectivos medios de control contra las determinaciones del Ministerio Público (el inejercicio y desistimiento de la acción punitiva) porque no tienen los mismos efectos que caracterizan al juicio de Amparo, además de que hoy -como en el punto 4.6 del Capítulo Segundo, se expuso- ya procede la interposición de éste contra las citadas determinaciones en la inteligencia de que no se reglamente aún la vía jurisdiccional contemplada en el artículo 21 Constitucional; así entonces, la interposición tanto del Juicio Político como la de la Responsabilidad Administrativa tendrá lugar cuando los actos u omisiones de los servidores públicos redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho o cuando afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y éstos encuadren específicamente en los dispositivos normativos contenidos en el capitulo correspondiente al Juicio Político o al de Responsabilidades Administrativas de la precitada Ley Número 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

# BIBLIOGRAFIA

1.- Parra Ocampo, Leopoldo, *La Evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero*, 1ª. ed., México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, (I), UNAM, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989,

2.- Hernández Mergoldd, Pascual, *Nuevo Derecho Guerrerense*, 1ª ed., México, D.F., Universidad Americana de Acapulco, (Centro de Investigaciones Jurídicas), 1993, pp. 145.

3.- Guerrero, Legislación, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, México, D.F., Anaya Editores, S.A., 1997, pp. 40, 41

4.- Ibidem, pp. 44

5.- Guerrero, Legislación, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, Chilpancingo Guerrero*, septiembre 17. 1975, pp. 7

6.- Ibidem, pp. 3, 4, 5, 6.

7.- Guerrero, Legislación, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Ob. Cit, pp. 53

8.- Ibidem, pp. 54, 55

## CAPITULO CUARTO

# PROBLEMATICAS EN LA CONFORMACION DE LAS INVESTIGACIONES MINISTERIALES

### I.- PLANTEAMIENTO

En el capítulo segundo de la presente tesis, se expuso -entre otros- todo lo relativo al concepto de Averiguación Previa (investigación ministerial): Marco constitucional, Requisitos de procedibilidad, Etapas o fases que la integran, Término de integración, Clases de resoluciones, Finalidad, etc.; así también se expuso conceptos como Tipo Penal, Probable responsabilidad penal y Acción penal.

Por lo que toca al capítulo tercero, se expusieron los antecedentes de la institución en nuestro Estado, así también los ordenamientos normativos que le regulan.

Ambos capitulados si bien es cierto que no dan pauta a crear este último cuarto capítulo, también lo es que en mucho se relacionan, porque la base de las problemáticas que se perciben en la integración de las investigaciones ministeriales son precisamente la falta de conocimiento, dominación, y precaución en su empleo o aplicación de dichos tópicos por parte de los agentes ministeriales en aquéllas, pero... ¿Cuáles son esas problemáticas a las que se hace alusión?, ¿Qué consecuencias además de las jurídicas traen consigo?

El artículo 14, fracción XXVIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, señala:

CAPITULO V  
DE LAS ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR

ARTICULO 74.- Son atribuciones del Gobernador del Estado:

XXVIII.- Proporcionar al Poder Judicial y en general a los órganos que administran justicia, los auxilios que le soliciten para el cumplimiento cabal de sus funciones. El Ejecutivo del Estado cuidará que el presupuesto asignado aualmente a la administración de justicia, procuración de justicia, seguridad pública y tránsito, justicia administrativa y readaptación social, en ningún caso sea menor al 10% del total del presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio correspondiente a las dependencias del Gobierno del Estado...

Significa entonces que la institución ministerial como órgano de procuración de justicia, dependiente del Poder Ejecutivo –recordemos lo preceptuado por el artículo 80 de este mismo ordenamiento legal- tiene asignado como presupuesto anual no menos del 10% del total del presupuesto de egresos, el que debe también ser asignado a la Administración de Justicia, Seguridad Pública y Tránsito, Justicia Administrativa y Readaptación Social.

Es éste raquífico presupuesto la génesis de las múltiples problemáticas a las que tiene que hacer frente el investigador ministerial para integrar su averiguación previa y como tales podemos citar:

**A) FALTA DE RECURSOS MATERIALES**

Entre ellos: **Papelería**, como hojas, cintas para máquinas de escribir, lapiceros, papel carbón, correctores, pegamento, etc.; **Equipo de oficina**, como archiveros, escritorios, sillas, sistemas de cómputo, bibliotecas y hemerotecas especializadas, etc.; **Material de trabajo**, como guantes, batas, cintas de acordonamiento, cascos, cuerdas, botiquín de primeros auxilios, etc.; **Uniformes y transporte**, para personal y objetos o productos del delito; pues resulta decepcionante llegar a una agencia ministerial a acusar, denunciar o querrellarse, en otras palabras, requerir sus servicios y de entrada perciba el

agraviado el deplorable estado (físico) de las instalaciones –por cierto poco higiénicas-, el desgastado equipo de oficina –sillas, escritorios, archiveros, ventiladores- y todavía le pidan hojas, cinta para la máquina de escribir “y si se le pega, un corrector, una pluma y papel carbón” para poder iniciar el acta correspondiente.

Una vez iniciada la averiguación, si es necesario que el agente ministerial realice una inspección ministerial al lugar de los hechos para dar fe del mismo, el agraviado se dará cuenta que el citado servidor público no cuenta con transporte para trasladarse, por lo que tiene que “sufragar” los gastos que se originen, que incluirá pero por supuesto una comida.

Durante la integración de la averiguación de igual forma se percatará (el agraviado) que el único ordenamiento legal en que se apoya el citado agente es el Código Penal y Procedimental Penal, contenidos en un solo libro –porque ya no vio ningún otro-.

## **B) FALTA DE PREPARACION TECNICO-PROFESIONAL**

Que incluye además de las que se expondrán en los siguientes puntos ese importante “trato” que de a los agraviados, denunciantes, querellantes, que implica **prestarle** atención a lo que mencionen, **responder** a los requerimientos que le hicieren, **orientarles y canalizarles** a las instancias gubernamentales correspondientes, **conciliar** a las partes involucradas para evitar largos procesos legales; lo que definitivamente en la práctica no realiza, porque desde el primer momento en que el agraviado se presenta a la agencia y pregunta por el agente en turno, si éste se encuentra le ordena –no le solicita- vuelva más tarde o al día siguiente porque en este momento se encuentra muy ocupado; si no se encuentra, le informan que salió a “hacer una diligencia”, y que no saben cuánto (tiempo) va a tardar, que si gusta regresar más tarde o para que no espere, mejor regrese al otro día, cuando verdaderamente el señor agente o se encuentra colgado (hablando) por teléfono o salió a comer sus sagrados alimentos.

Sencillamente, esa aptitud de servicio –de que debe caracterizar a todo funcionario público- no se le ve por ningún lado, toda vez que sucede a la inversa: se sirve del ciudadano –con las clásicas bonificaciones (mordidas) por diversos conceptos.

La falta de preparación profesional repercute en muchos aspectos, los que nuestro ver enumeramos principalmente tres:

### **a.a. DEFICIENCIAS EN LA CLASIFICACION DE LOS TIPOS PENALES.**

Como se argumentó, lamentablemente los agentes ministeriales para fundamentar sus actuaciones en las actas respectivas utilizan únicamente el Código Penal y de Procedimientos Penales –del Estado-, lo que significa que se limitan a lo que dispongan dichos ordenamientos; esto es, no apoyan sus criterios clasificatorios en doctrina y jurisprudencia –relativa a los tipos penales que manejarán en sus respectivas consignaciones-.

La utilización de ambas acrecentaría sus acervos jurídicos, les permitirían visualizar bajo otras perspectivas más minuciosamente las fórmulas legales contenidas en los citados códigos y en consecuencia, disminuirían esas deficientes clasificaciones de los tipos penales.

### **b.b. DEFICIENCIAS EN LAS CONSIGNACIONES**

El tema a tratar no es cómo debe de realizarse una consignación e implementar un formato, sino que puntos debe exactamente contener el escrito de consignación –mayormente conocido como “pliego de consignación”-; al respecto, el artículo 74 –relativo al ejercicio de la acción penal- del Código Procedimental Penal de nuestro Estado, señala en su primer párrafo lo siguiente:

"74.- El Ministerio Público ejercitará la acción penal, solicitando la aprehensión o comparecencia del inculpado, según proceda, cuando a su juicio se hayan comprobado los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del mismo. En el escrito de consignación puntualizará los hechos; examinará la responsabilidad que por ellos se atribuya, señalará las pruebas que acrediten aquellos y ésta, formulará los señalamientos que procedan sobre las características y personalidad del inculpado, expondrá los elementos que sea debido tomar en cuenta para fijar el monto de la caución cuando ésta proceda, y manifestará todo lo que resulte pertinente para obtener del juzgador las resoluciones que legalmente correspondan..."

#### Puntos que enumeramos a continuación:

- 1° La puntualización de los hechos;
- 2° La responsabilidad que por ellos se atribuya al inculpado;
- 3° Las pruebas y/o elementos del tipo penal que acrediten los hechos o la responsabilidad del inculpado;
- 4° Los señalamientos que procedan sobre las características y personalidad del inculpado;
- 5° Los elementos necesarios para fijar el monto de la caución –para efectos de la reparación del daño; y,
- 6° Las manifestaciones pertinentes para obtener del juez las resoluciones legales correspondientes.

Los que deben estar debidamente fundamentados, motivados, existir concatenación, coherencia y veracidad entre ellos, lo que considero se lograría estructurando en dichos pliegos consignatorios criterios doctrinarios y jurisprudenciales pertinentes al (los) caso (s) concreto (s), pues ... ¿ Cuántos agentes ministeriales -de turno o mesas de trámite- hacen sus consignaciones de tal forma ? ; definitivamente que ninguno, porque la autoridad judicial al recibir el pliego de consignación respectivo, recibe sólo a éste como un escrito de dos o tres páginas –cuando mucho-, donde escuetamente se contienen las siguientes “consideraciones”:

- a) La puntualización –por demás concretizada- de los hechos;
- b) La relación de los artículos aplicables al caso concreto –sin motivar debidamente la aplicación de los mismos;
- c) La relación de los elementos de prueba –nuevamente sin concatenación alguna; y,
- d) Los puntos petitorios correspondientes.

Las tocantes deficiencias –tanto en la clasificación de los tipos penales como en las consignaciones- palpables en sus respectivas actuaciones por falta especialmente de preparación técnico profesional abren puerta a erróneas consignaciones, que definitivamente afecta en algunas ocasiones hasta en la libertad del probable responsable, al consignar por un delito determinado, cuando éste no se consumó o tomó otra modalidad.

Especial cuidado debe tener el agente ministerial determinador en no abusar de esos errores; porque si bien es permitido al juez variar la clasificación del delito que haga el citado funcionario –en dos momentos procesales: cuando dicte el auto de formal prisión o de sujeción a proceso o en sentencia definitiva- de conformidad con lo dispuesto en la segunda fracción del artículo 3° del Código Procedimental Penal Estatal, un mal es el que causa al inculpado al consignarlo –ante el Juez- por un delito que no cometió, o que fue en grado de tentativa, lo que calificamos esto último como una consecuencia de una deficiente consignación.

### **c) TRAFICO DE INFLUENCIAS Y COHECHO**

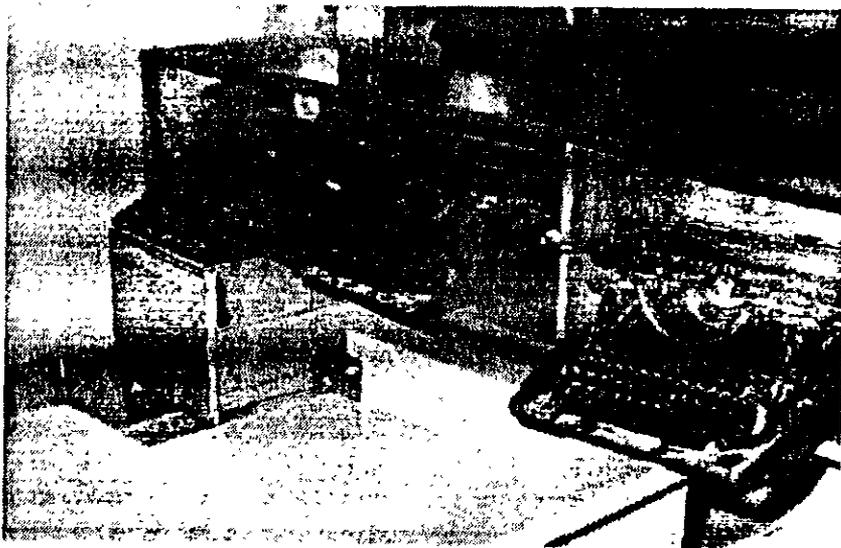
Ambas conductas ilícitas realizadas necesariamente por un servidor público como puede ser un agente del Ministerio Público –en su calidad de turno, mesa de trámite, determinador o adscrito a juzgados o tribunales- son previstas y sancionadas en los artículos 252 y 248 del Código de Procedimientos Penales de nuestro Estado.

**Corrupción, Negligencia, Arbitrariedades, Irregularidades, etc.;** son algunas de las muchas circunstancias negativas que caracterizan las actuaciones que llevan a cabo los agentes del Ministerio Público. Más sin embargo sostener que todos se prestan a ello definitivamente resultaría ser muy aventurado; sin embargo, esto tiene lugar esencialmente por los bajos salarios que perciben, la inestabilidad de sus empleos -principalmente en los determinadores, porque removiéndose al Procurador de Justicia, se remueven los primeros sin importar si hay programas ejecutándose o en vías de cumplimentarse, si ha laborado eficientemente-, falta de recursos materiales -expuestos en el inciso A), y también por Peculado, cometido por los funcionarios que interceptan los recursos (materiales o económicos) destinados a las agencias para su debido funcionamiento o mantenimiento-, la falta de una carrera ministerial, entre otros factores; los que en conjunto permutan la credibilidad y la confianza sobre las funciones que ha de cumplimentar tan histórica institución.

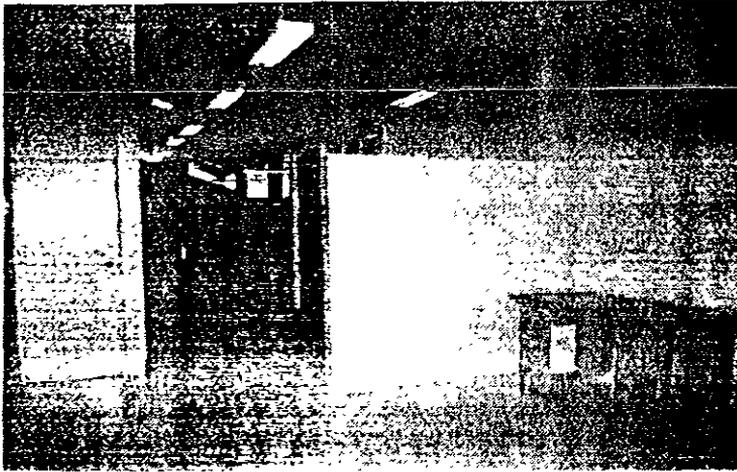
En la presente gráfica se aprecia el gastado equipo de oficina (Máquinas de escribir) que es utilizado por el personal -mecanógrafos y los propios agentes investigadores- de la Primera Agencia del Ministerio Público.

Como se puede observar, la suciedad y oxidación de estas herramientas de trabajo no sólo se hacen presentes en ellas, sino también en los escritorios y cestos de basura (cartones).

¿ Qué impresión cree Usted amable lector que provoca esto, además del pésimo y absurdo trato que en la mayoría de las veces recibe el agraviado desde el momento en que se apersona a las instalaciones de las agencias investigadoras ?



¿ Qué están mal en estas gráficas ? Nada más y nada menos que esos rayados, oxidados y probablemente inservibles sillones y escritorio de oficina. ¡ Qué contraste con las recién retocadas instalaciones -piso pulido, paredes y techos pintados, lámparas en funcionamiento- de la agencia central investigadora !



La agencia investigadora de Costa Azul ... la más “presentable y actualizada” de todas las agencias, por contar con aire acondicionado y computadoras; pero . . . ¿ Y los archiveros, dónde están ? Si la agencia central utiliza cartones como cestos de basura, ¿ Qué hacen todos esos cartones regados por sus instalaciones ?



# C o n c l u s i o n e s . . .

**Respecto al primer capítulo se enumeran las siguientes:**

**PRIMERA.-** Maestros como Juan José González Bustamante, Román Iglesias, Guillermo Colín Sánchez y Sergio García Ramírez, otorgan respetables datos históricos acerca de esta magna institución en sus respectivas obras, partiendo coincidentemente en ello desde el periodo Grecia-Roma.

Se menciona primeramente a la **Cultura Griega**, como la génesis de la institución, donde prevalecía el Principio de la Acusación Privada, consistente en el ejercicio de la acción penal ante los tribunales por parte del propio ofendido, en razón de que no se permitía todavía la representación social., posteriormente este tipo de procedimiento acusatorio privado se transforma, dando entrada a la Acusación Popular a cargo de los *Temosteti*, que tenían la facultad de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo y fueran estos últimos quienes designaran a un representante que llevara la voz de la acusación.

Por lo que toca al **pueblo romano**, al quedar conformado éste como un Estado y organizado en forma monárquica, su sociedad queda dividida en dos principales clases: Patricios y Plebeyos, en otro sentido: Los Patricios conformaban una clase social privilegiada con derecho a ocupar cargos públicos, dirigir funciones religiosas, ejercer el comercio, usar un nombre, entre otros., mientras que los plebeyos era una clase de escasos recursos económicos, y por ende, excluída de todos esos fundamentales derechos; esa naciente desigualdad viene a remarcarse en la etapa de la República, y es en ésta donde los plebeyos se manifiestan contra esas desigualdades retirándose al Monte Aventino en señal de protesta; sin embargo, son los mismos patricios quienes toman la iniciativa de concederles algunos derechos como el nombrar sus propios magistrados plebeyos a cambio de que volvieran, pues necesitaban de ellos para mantener en pie sus conquistas.

A partir de ese importante hecho surgieron otras clases de magistraturas, sistemas procesales como las Acciones de la Ley, el Procedimiento Formulario y Extraordinario y, figuras como el *Cognitor*, *Iudex*, *Questiones* y el *Fiscal Avocatio*, que realizaban en aquellos sistemas procesales actividades de representación y de defensa del agraviado y de investigación principalmente; dichas figuras considero son el primer antecedente del Ministerio Público de hoy.

**SEGUNDA.-** Se cita a **Francia** como el lugar donde formalmente nace la figura del Ministerio Público, exactamente en la época de la Monarquía y en base a la célebre ordenanza expedida bajo mandato del rey Luis XIV (año 1670).

Bajo el régimen monárquico se crean dos funcionarios reales; los *Procuradores* y los *Abogados del Rey*, encargados en distintas formas de los negocios judiciales de la Corona.

Con la Revolución Francesa desaparece el régimen monárquico y, consecuentemente las instituciones jurídicas también: La acusación por parte del ofendido decae, dando lugar al procedimiento de oficio o por pesquisa, así también las funciones y atribuciones instituidas a los *Procuradores* y *Abogados del Rey* son encomendadas a *Comisarios* y a *Acusadores Públicos*.

Más tarde, se restablece la figura del *Procurador General* en la Ley del 22 Brumario y es también instituido en diversas leyes napoleónicas donde el Ministerio Público queda organizado como institución jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo y con dos esenciales funciones: De Requerimiento y de Acción. Sin embargo, en la Segunda República se le independiza del Poder Ejecutivo otorgándosele así su mayor definición: La de Representación Social.

Adquiere forma el Ministerio Público Francés al asignársele entre otras funciones:

- a) El ejercicio de la Acción Penal, persiguiendo a nombre del Estado a los responsables de un delito.
- b) Intervención en el periodo de ejecución de una sentencia., y
- c) Representación de incapacitados, hijos naturales y ausentes.

Funciones que hasta nuestros días le distinguen de otras instituciones gubernamentales, sólo que en nuestro sistema no se le ha independizado aún del Poder Ejecutivo.

**TERCERA.- España** tomó los lineamientos generales del Ministerio Público Francés.

En la época del "*Fuero Juzgo*" existía una magistratura especial que actuaba ante los Tribunales de manera oficiosa, pero el funcionario que le integraba era un mandatario particular del Rey que actuaba a su nombre y representación.

Bajo el reinado de Alfonso "X" el sabio se crea la Ley de las Siete Partidas, en la que aparece un funcionario administrativo conocido como "*Patronus Fiscī*": Fiscal de Hacienda y del Crimen. Desde este momento surgen en diversas provincias otros funcionarios administrativos: "*Abogado Fiscal*", "*Procurador de la Justicia Real*", "*Procurador General del Reino*" y "*Procurador Fiscal*", éste último formaba parte de la Real Audiencia y del Tribunal de la Inquisición, su intervención era a favor de las causas públicas -negocios que eran del interés de la Corona, protección a los indios para obtener justicia en asuntos de naturaleza civil y criminal y defensa del patrimonio de la Hacienda Real.

En el siglo XV nace la Promotoría Fiscal Española, pero es en las Leyes de Recopilación de 1576 donde se reglamenta la figura del Promotor Fiscal y que además pasa a ser regulada en las Leyes de Indias.

Para noviembre de 1713 el Rey Felipe V pretende suprimir las promotorías fiscales -en todo España-, sin embargo los Tribunales rechazaron su pretensión, ello valió la subsistencia de éstas y su traslado a tierras de la Nueva España hasta la época del Virreinato a través de las Leyes de Recopilación.

El establecimiento del Ministerio Público en México tiene sus raíces en la institución española de la Promotoría Fiscal.

**CUARTA.-** El sistema político Azteca fue totalitario y la autoridad del Rey era absoluta. Este último contaba con la facultad de delegación de atribuciones, quien las ejercía a través del Cihuacoalt y éste en el Tlacatecalt, que conocía de asuntos de naturaleza civil y criminal y en torno a los segundos, realizaba investigaciones para poder imponer la pena.

El Tribunal del Tlacatecalt con funciones de investigación e instrucción de los delitos como transgresión a una costumbre, desobedecimiento de un mandato expreso o tácito del monarca, por citar como ejemplos, eran funciones propiamente jurisdiccionales, en razón de que los funcionarios que investigaban los delitos ostentaban la calidad de Jueces, lo que no hace posible identificarlas con las de un Ministerio Público.

Como consecuencia de la Conquista desaparece el derecho de tipo consuetudinario que prevalecía en el pueblo Azteca, y por ende, su sistema jurídico -que más que jurídico, era represivo al imperar el arbitrio judicial en la investigación de los delitos y la imposición de las rigurosas penas- es desplazado con la implantación de leyes como las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y las Leyes de Indias.

**QUINTA.-** La época colonial se caracteriza por una absoluta anarquía, pues autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas e imponían penas privativas de libertad, sin que nada limitara sus arbitrarias actuaciones. Para contrarrestar tal situación se crea el primer Ayuntamiento de la Vera Cruz con el objeto de que obtuvieran valor jurídico los actos que realizaren las citadas autoridades.

Para fiscalizar y resolver todo tipo de problemáticas que se dieran entre la Corona y las Indias, España crea la *Casa de Contratación de Sevilla*, la que tenía jurisdicción tanto en materia civil como criminal, que conocía de delitos que se cometían en los viajes realizados entre la Península y el Nuevo Mundo.

De este organismo surge un grupo especial denominado *Consejo de Indias* que también contaba con Jurisdicción en asuntos civiles como criminales, su distinción con la *Casa de Contratación de Sevilla* radica en que dicho Consejo pasa a convertirse en el máximo instrumento de administración de justicia de esa época; esto es, se le manejaba como una segunda instancia.

En 1526 se nombra dentro de este Consejo al primer *Fiscal Adscrito* o *Promotor de Justicia* -considerada esta última figura como el precedente colonial del Ministerio Público- a quien se le encarga promover la justicia, perseguir delincuentes, representar al ofendido por el delito y ser la voz acusatoria en los juicios que realizaba el Tribunal de la Inquisición.

En 1527 el Fiscal forma parte de la Real Audiencia, hecho que constituye en nuestro país el antecedente del Representante Social Adscrito a los juzgados y tribunales, pues aquí se le encomienda ya la vigilancia del proceso e intervención en el mismo.

**SEXTA.-** La figura del Fiscal o Promotor subsiste aun después de **proclamada la Independencia Nacional** en diversos documentos jurídicos con muy especiales matices entre los que se citan: Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, la Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824, la Ley del 22 de mayo de 1834, las Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, el Proyecto de Reformas de las Leyes Constitucionales del 30 de junio de 1840, el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842, el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 2 de noviembre de 1842, las Bases Orgánicas para la Administración de la República del 12 de junio de 1843, la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia o Ley de Lares del 6 de diciembre de 1853, la Ley del 23 de noviembre de 1855; y a partir de la Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, la Constitución del 5 de febrero de 1857, el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de julio de 1862, la ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal de 15 de junio de 1869, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal del 15 de septiembre de 1880 hasta el Segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la federación del 22 de mayo de mayo de 1894, además de subsistir dicha figura (Promotor Fiscal) subsiste también el *Procurador General* ambos con muy distinguidas funciones.

Posteriormente, mediante Decreto Constitucional del 22 de mayo de 1990, se suprimen de la composición de la Suprema Corte de Justicia a ambos funcionarios (*Fiscal y Procurador General*) dando nacimiento entonces al *Ministerio Público de la Federación* precedido por un *Procurador General de la República* –que nace precisamente de la unión de las Magistraturas mencionadas-.

A través de la Primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales del 12 de diciembre de 1903, se formaliza al *Ministerio Público del Fuero Común* como un representante de la sociedad ante los Tribunales y Titular del Ejercicio de la Acción Penal.

Con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se reconoce que el **monopolio** de la acción penal por el Estado, se encomienda a esta histórica institución: *El Ministerio Público*, a través de los artículos 21 y 102.

### **Relativas al segundo capitulado:**

#### **\* Nota aclaratoria**

El desarrollo del presente capitulado es extenso en el sentido de las numerosas definiciones que se manejan en conceptos como Ministerio Público, Averiguación Previa, Tipo Penal, Probable Responsabilidad y Acción Penal, así como las características que los diferencian unos con otros son de igual forma extensas; relacionar conclusiones en sentido estricto creemos implicaría prácticamente desarrollar nuevamente el capitulado, por tal motivo se exponen como tales en forma sintetizada.

**PRIMERA.-** Las figura del Ministerio Público ha sido objeto de estudio de prestigiados penalistas como: José Franco Villa, Guillermo Colín Sánchez, Juventino V. Castro, Sergio García Ramírez, Miguel Angel Castillo Soberanes, Juan José González Bustamante y Jesús Martínez Garnelo.

Cada uno, desde su muy particular punto de vista nos otorgan un concepto sobre ésta, pero conjugando dichas conceptualizaciones, se observan 3 elementos esenciales que en ellas coincidentemente se mencionan:

a) *Que es una institución jurídica*, que depende directamente del Poder Ejecutivo -de conformidad con lo establecido en el artículo 89 de la Constitución General de la República;

b) *Que no es un órgano que se encargue de impartir Justicia*, pues ésta es encomendada exclusivamente al Poder Judicial, su encargo es entonces salvaguardar la debida aplicación de la ley por aquéllos -Jueces, Magistrados- que sí tienen la misión de impartirla., y

c) *Que vela por los intereses de la sociedad* al promover la actividad judicial mediante la investigación de los hechos delictuosos y persecución de los probables responsables de aquellos, velando de esta forma los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes.

El *marco constitucional* que da vida jurídica al Ministerio Público son los artículos 21 y 102 Constitucionales, que delínean la jurisdicción y competencia de éste: como Ministerio Público del Fuero Común y Ministerio Público de la Federación. Sus *atribuciones y bases de organización* asignadas como institución de la Federación o del Fuero Común, están contenidas en dos principales documentos: Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de la entidad federativa de que se trate.

**SEGUNDA.-** La Averiguación Previa, Investigación Ministerial Previa o simplemente Investigación Ministerial ha implicado opiniones muy extremistas, al grado de no considerarla como tal -averiguación o investigación-, porque los agentes ministeriales hacen todo menos precisamente eso: **investigar los hechos** probablemente delictuosos, más aún cuando ésta no se le identifica en el máximo ordenamiento jurídico mexicano: La Constitución General de la República; en otras palabras, carece de entidad jurídica.

Bajo esta misma esquemática, el Doctor en Derecho Jesús Martínez Garnelo en su obra "*La Investigación Ministerial Previa*" emplea por primera vez el concepto de **Averiguación Ministerial**, ello tratando de adecuarlo con la función que realmente deben de desempeñar los agentes investigadores ministeriales, al sostener que : "*En otro sentido la propuesta de manejar en*

*lugar de averiguar, el concepto de investigar, -cita el maestro- es por el hecho de alejarnos de la anquilosada sistemática de prácticamente un siglo y formar un esquema sistemático, técnico y científico de pruebas, de hechos, de datos indiciarios que lleven a demostrarnos que se ha cometido un hecho, un evento, un suceso que está descrito, prohibido y sancionado por una norma jurídico penal, catalogado como delito y así también establecer de manera técnica, científica y sistemática, todos aquellos medios probatorios que con plena autonomía recabó el órgano ministerial para determinar la plena autoría y la probable responsabilidad de su autor, pudiendo válidamente conformarse de acuerdo a la relación contextual entre lo que es una persecución, una averiguación cuyos conceptos deben enclaustrarse simple y llanamente en el de una **Averiguación Ministerial.**"*

Por otra parte, en la misma situación se encuentran las *bases legales de su titularidad* -pues el hecho de que se afirme o se entienda al Ministerio Público como titular de la investigación ministerial por así interpretarse erróneamente el artículo 21 de la Constitución, en la misma ni literal ni gramaticalmente se establece así-; los *requisitos de procedibilidad* -de los que debe allegarse la representación social para iniciar e integrar debidamente su investigación (Averiguación), en la razón de que la denuncia, querrela o acusación son requisitos de procedibilidad para que la autoridad judicial (no ministerial) libre una orden de aprehensión y no propiamente para iniciar e integrar la citada investigación ministerial, no obstante también de ser citados (pero mal interpretados) por el artículo 16 del enunciado cuerpo de leyes-; y, el *término de integración* -que tampoco la Constitución Federal establece el término en que el órgano investigador tendrá para integrar (no consignar) debidamente su investigación ministerial.

Como *garantías constitucionales* que deben de observarse dentro de la conformación de la investigación ministerial se citaron: La Garantía de Defensa, de Información, Probatoria, de Libertad Caucional y de No Autoincriminarse.

La segunda de las citadas llama especial interés por la amplitud o ilimitación que la caracteriza al perderse en ella la seriedad y discreción que deben tener las diligencias efectuadas por el órgano ministerial en la fase indagatoria.

**TERCERA.-** Conceptos como Conducta Típica, Tipicidad y Tipo nos facilita entender el concepto de Tipo Penal, esquematizado así en la Carta Constitucional desde las reformas de 1993 y que antes de esa fecha era conocido como “Cuerpo del Delito”.

Así también, el concepto de “Presunta Responsabilidad” fue modificado en su primer vocablo por “Probable”.

**CUARTA.-** Ambos -Elementos del Tipo Penal y Probable Responsabilidad- conforman los requisitos imprescindibles para ejercitar la Acción Penal correspondiente, entendida esta última como la facultad exclusiva de investigar los delitos y perseguir a los probables responsables de aquéllos por conducto de la Policía Investigadora Ministerial; y, establecida además en el artículo 21 de nuestra Constitución Política.

No es una novedad la posibilidad de poder impugnar las determinaciones del Ministerio Público: El No Ejercicio de la Acción Penal -emitida en la fase indagatoria- y el Desistimiento de la Acción Penal -emitida en la fase procesal-, toda vez que por Decreto de 30 de diciembre de 1994 que modificó y adicionó el artículo 21 de la Carta Federal, se estableció en su tercer párrafo -el primero de los adicionados- como medio de impugnación a la:

Artículo 21.- . . .

Las resoluciones del Ministerio Público sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por *Vía Jurisdiccional* en los términos que establezca la ley.

Lo que si resulta desconcertante es que la citada vía de impugnación (La Jurisdiccional) no se han implantado en ningún ordenamiento de carácter estatal: Código Penal o de Procedimientos Penales y/o Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia -todos ellos de nuestra entidad federativa., considerándose esta omisión como una laguna jurídica de que adolece principalmente -es nuestro sentir- el citado Código Procesal Penal.

**Por el tercer capítulo titulado “El Ministerio Público en el Estado de Guerrero” citamos las que a continuación se exponen:**

**PRIMERA.-** Documentos como la primera Constitución Estatal de fecha 14 de junio de 1851, la Constitución del 26 de junio de 1874, la Ley Orgánica de los Tribunales del Estado del 21 de abril de 1880 y el Código de Procedimientos Penales Estatal del 14 de febrero de 1888 preveían en sus respectivos contenidos a la figura del *Fiscal* adscrito al Tribunal Superior de Justicia, el que contaba con pocas atribuciones dentro del proceso penal -en ninguno de los citados documentos se especifica cuáles eran-. La facultad de “*perseguir*” los delitos se encontraban delegada en los Jueces, en razón de que su participación abarcaba desde la investigación de los delitos hasta la emisión de la sentencia.

Con la Ley Número 61 del 24 de octubre de 1908 nace en nuestro Estado la institución del Ministerio Público, representado por el *Fiscal* ante el Tribunal Superior y por un representante adscrito al Juzgado de los Criminal.

Mediante la Ley Número 57 del Ministerio Público de fecha 20 de diciembre de 1920, se le asigna la titularidad de la Acción Penal y de la Policía (entonces) Judicial.

Al mando de dicha institución se nombra a un Procurador General de Justicia desapareciendo de tal manera al *Fiscal*.

Por Decreto Número 10 del 04 de mayo de 1923, el Ministerio Público pasa a ser dependencia del Poder Ejecutivo., y a través de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guerrero número 14 del 22 de junio de 1937 se le dá una definición más nítida: se le faculta a ejercitar la acción penal por los delitos del orden común ante los Tribunales del Estado, se le confirma la titularidad de la Policía “Judicial”, el Procurador General de Justicia sigue siendo la máxima autoridad de la institución, se designan a agentes ministeriales en calidad de adscritos a los Juzgados de Primera Instancia, entre otras atribuciones.

A través de los Decretos del 11 de diciembre de 1950 y Decreto Número 672 del 30 de enero de 1984 se otorga al titular de la acción penal una organización más completa, pues hasta la última fecha señalada se cuentan a agentes substitutos, agentes auxiliares, revisor de agencia, archivistas y subprocuradores, así también se le nombra Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo y representante del Estado en Juicio.

Bajo la Gobernatura del Licenciado José Francisco Ruiz Massieu, se expidieron importantes documentos jurídicos, entre los que se encuentran: El Decreto del 1o. de abril de 1987 -donde se crea la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Estado y el Consejo Consultivo de la función jurídica del Gobierno del Estado-; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero del 23 de junio de 1987; el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Estado de fecha 04 de junio de 1987; el Decreto de fecha 16 de octubre de 1987 que establece la desconcentración territorial de funciones de la Procuraduría General de Justicia del Estado en delegaciones regionales; los Acuerdos de fecha 20 de abril, 16 de marzo, 30 de agosto y diciembre de 1988 que dan vida a diversas agencias del Ministerio Público del Fuero Común en distintos puntos del Estado; la Ley que establece el Sistema Estatal de Ascensos, Estímulos y Recompensas para Agentes del Ministerio Público, Peritos, Policía Judicial y Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio de fecha 07 de noviembre de 1988 y la Ley de la Caja de Previsión de los Agentes del Ministerio Público, Peritos, Agentes de la Policía Judicial, Agentes de la Policía Preventiva, Custodios y Defensores de Oficio del Estado de Guerrero del 22 de noviembre de 1988.

**SEGUNDA.-** La Constitución Política de nuestro Estado dispone en sólo cuatro artículos funciones, atribuciones, requisitos y obligaciones del Ministerio Público, los que a nuestro criterio consideramos deben reformarse o en su caso modificarse.

**TERCERA.-** La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de nuestra entidad, dividida en tres capítulos que en conjunto contienen las funciones, las bases de organización y las disposiciones generales del órgano ministerial de fecha 30 de junio de 1987, al igual que el ordenamiento jurídico que antecede debe si no reformarse o modificarse sí adecuarse a la Constitución Política Federal y al propio Código Penal y de Procedimientos Penales de nuestra entidad. Para ello se proponen nuevas redacciones que en el apartado de propuestas se expondrán.

**CUARTA.-** La interposición del Juicio Político o el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa será procedente contra actos u omisiones que los agentes ministeriales -en su calidad de servidores públicos- cometan en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y que dichos actos u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en su labores.

El ordenamiento jurídico aplicable al caso es la Ley Número 674 de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

La diferencia procesal que existe entre los mencionados (Juicio Político y el Procedimiento de Responsabilidad Administrativa) con el Juicio de Amparo es que los efectos de los primeros recaen en el servidor público -que es el propio agente ministerial- en otro sentido: la medida de corrección es en cuanto a la persona; mientras que en el Amparo los efectos recaen en las resoluciones de aquellas, conocidas como el *Acto Reclamado*.

#### **Por el cuarto capítulo, enunciamos :**

Un tema controversial resultó ser la exposición de las problemáticas a las que el agente investigador tiene que hacer frente todos los días al intentar integrar de la manera más completa y oportuna sus investigaciones ministeriales, toda vez que la falta de *recursos materiales*, la falta de *preparación técnica-profesional* y el *tráfico de influencias y cohecho*, no sólo causan un gran desprestigio a la institución ministerial, sino que además origina en la ciudadanía decepción y molestia ante el "tortuguismo" u omisión que perciben del trabajo que realizan los citados funcionarios públicos.

# *P r o p u e s t a s . . .*

## **\* NOTA ACLARATORIA:**

Las proposiciones que en este apartado se plasman son, por una parte, de vertiente reformista en artículos de diversos ordenamientos jurídicos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Guerrero, Código de Procedimientos Penales del Estado de Guerrero y Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado; de quienes consideramos que una modificación o reforma a sus respectivos textos sería con el único fin de que las actuaciones de la institución ministerial -en su fase indagatoria- estén no sólo acordes a las renovadas modalidades ilícitas de actuación de los delincuentes, sino que además cuente con elementos técnicos-legales eficientes para combatirlos de manera definitiva.

Por otra parte, se hacen otras propuestas que, a pesar de que carecen de la vertiente anterior, son planteamientos que entran dentro de la fase investigatoria en busca de acabar con añejas pero aún persistentes problemáticas que afectan las actuaciones de los agentes ministeriales de nuestra entidad.

**PRIMERA.-** No obstante de que el Ministerio Público no es un órgano que se encargue de impartir justicia, porque dicha función está por mandato constitucional encomendada a los tribunales penales, su actividad no debe únicamente esquematizarse en lo estipulado por el artículo 21 de la Carta Federal, toda vez que a nuestro parecer es la primera autoridad a la que todo agraviado tiene necesariamente que acudir para que investigue el (los) hecho(s) probablemente delictuoso(s) y ordene la captura del (los) probable(s) responsable(s) de la comisión del (los) ilícito(s), esto es, para que ejercite la acción penal que correspondiere y de esa forma promueva la actividad jurisdiccional de los tribunales.

En consecuencia, si la actividad del Poder Judicial la que es motivada por la actuación de la institución ministerial, esta última debe entonces inferirse en el texto del artículo 17 Constitucional del citado ordenamiento jurídico, el que si bien es cierto conceptualiza que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, también lo es que en materia penal para que aquélla la obtenga, tendrá inevitablemente que acudir a esta primera autoridad: la institución investigadora; luego entonces considero debe otorgársele en este dispositivo normativo entidad jurídica propia de la siguiente forma:

“Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Aquella persona que necesite se le administre justicia penal, tendrá la obligación de acudir primeramente, ante el Ministerio Público a que éste ejercite la acción penal correspondiente y posteriormente en coadyuvancia acudirá ante los tribunales penales.

El servicio de ambos, será gratuito, quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”

**SEGUNDA.-** ¿En qué artículo constitucional encuadramos la Averiguación Previa? Desafortunadamente... en ninguno, porque la Ley Suprema no define qué es, no señala cómo se integra, quién es su titular, y mucho menos la contempla como tal; la misma suerte corre el Ministerio Público: ambos carecen de entidad jurídica en el citado documento; sin embargo, a la investigación ministerial erróneamente se le regula por lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional, por las consideraciones hechas en el capítulo correspondiente (capítulo segundo). De cualquier forma, considero justo se le otorgue debidamente esa entidad jurídica y contenido objetivo que hoy carece a través de una adición al artículo 21 del citado cuerpo de leyes se haga, para efectos de una mejor comprensión de la facultad que por antonomasia corresponde al órgano ministerial, adición que se propone al final de la siguiente propuesta.

**TERCERA.-** Es entendible que la Investigación Ministerial tiene como punto de partida una denuncia, querrela o acusación; sin embargo, la interpretación que más literal y gramaticalmente hagamos al artículo 16 constitucional nos permite deducir que los citados no son requisitos estrictos de procedibilidad para que el órgano técnico -a través de su agente ministerial- inicie e integre debidamente una averiguación previa; pues los mismos (Denuncia, Querrela y Acusación) son preceptuados como requisitos de procedibilidad para librar una orden de aprehensión por parte de la autoridad judicial, y no propiamente para iniciar e integrar una Investigación Ministerial.

Por la citada falta constitucional, sugerimos entonces una modificación al texto del artículo 21 Constitucional de la siguiente forma:

## TEXTO ORIGINAL:

### TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

“ARTICULO 21. - La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. *La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.* Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas... “.

## TEXTO A MODIFICAR:

### TITULO PRIMERO CAPITULO I DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES

“Artículo 21.- ... La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos y la persecución de los probables responsables, incumbe al Ministerio Público; facultades que podrá llevar a cabo previa denuncia, acusación o querrela que respectivamente reciba de un hecho presumiblemente delictuoso, requisitos de procedibilidad que darán lugar a integrar la investigación ministerial correspondiente. Para llevar a cabo dichas facultades se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...”

**CUARTA.-** De conformidad con lo establecido en el precitado artículo 16 de la Constitución Federal, el órgano investigador cuenta con un término legal de no más de cuarenta y ocho horas para ordenar la libertad de un indiciado o ponerlo a disposición de la autoridad judicial, pero ....¿Cuál es el término constitucional que tiene un agente del Ministerio Público para integrar -no consignar- una averiguación previa?

En sentido estricto no hay dispositivo alguno en el citado cuerpo de leyes que determine tal interrogativa., lo que debemos entonces interpretar ese plazo de cuarenta y ocho horas como el efectivo para el agente Ministerial integre su averiguación previa y -dentro de ese mismo término- determine ordenar la libertad del indiciado o consignarlo ante la autoridad judicial competente.

Así también se interpreta lo estipulado en el artículo 69 del Código de Procedimientos Penales que señala que en los casos de delito flagrante y en los urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas.

Lo que nos interesa exponer de este tópico -el plazo constitucional de cuarenta y ocho horas- es que el mismo es un término insuficiente para las tres partes que participan en esta fase indagatoria: Ministerio Público, por las múltiples funciones que tiene que cumplimentar y la falta de elementos técnicos-científicos y recursos económicos de los que adolece y carece; la parte agraviada, principalmente cuando se trata de grupos étnicos, o indígenas, o de escasos recursos que les es imposible técnica y económicamente ofrecer y desahogar probanzas que por su naturaleza requieran estudios especiales; y, la parte acusada (o indiciado), principalmente cuando éste resulta ser de escasos recursos económicos.

Término insuficiente, sostenemos porque venciendo el mismo término el agente investigador no determina su situación jurídica pero aún así lo consigna a la autoridad judicial -pasado el mismo- el juez de instrucción se ve obligado a decretarle su libertad en razón de que sus garantías individuales han sido objeto de violación. Bajo esos motivos, estimo pertinente se establezca en el texto del citado dispositivo constitucional así como en el procedimental, la duplicación del plazo que rige -independientemente del establecido para los casos de delincuencia organizada- a petición formal exclusivamente de parte agraviada, esto último para evitar abusos por parte del órgano Ministerial de mantener retenido(s) al (los) indiciado(s) más tiempo del necesario.

Duplicación, si se nos permite, deberá ser redactada así:

“ARTICULO 16.- Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada, así también se extenderá cuando de la propia investigación ministerial de los hechos probablemente delictuosos se requieran otras diligencias importantes que practicar, en la inteligencia de no tratarse de casos de delincuencia organizada.

Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal”.

**QUINTA.-** Analizando las garantías constitucionales que deben observarse en la Investigación Ministerial, llama especial interés la Garantía de Información -fracción VII del artículo 20 del citado cuerpo de Leyes-, la que también es preceptuada por el artículo 59 fracción II, inciso E) del Código Procesal Penal de nuestro Estado. Por lo que toca al contenido de la fracción VII, se señala que le serán facilitados al reo todos aquellos datos que solicite para conformar su defensa y que consten en el proceso; por cuanto a la fracción segunda, serán los que consten en la Averiguación Previa. Sin embargo, el interés manifestado recae más exactamente en el segundo dispositivo normativo

-59, fracción II, inciso E)-, en virtud de que ese amplio derecho de que goza el indiciado -de conocer por ejemplo quién lo acusa, causa y naturaleza de la acusación, pruebas aportadas por su acusador y hasta ser informado si el Ministerio Público ejercitará o no la acción penal- es, por demás...amplia., toda vez que dicha circunstancia dá lugar a que el acusado evada la acción de la justicia, se trate o no de la comisión de un delito grave, obstaculizándose así la tan necesitada procuración de justicia.

La garantía señalada no es válida en el caso de un detenido, esto es que esté a disposición del Ministerio Público.

Concretamente: Debe subsanarse esa laguna jurídica por parte del legislador estatal, imponiendo requisitos, límites, restricciones y/o parámetros a ese amplísimo derecho del que goza hoy el indiciado, para así, devolverle la seriedad y discrecionalidad que deben caracterizar las múltiples actuaciones que realiza el Ministerio Público.

**SEXTA.-** Las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden hoy ser materia de impugnación, según lo establecido por tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito y Jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inteligencia de que procederá -la Vía Constitucional- mientras no se establezca específicamente ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional prevista en la Constitución General de la República desde 1995 en el párrafo tercero de su artículo 21.

Al respecto, cabe agregar que el Código Estatal de Procedimientos Penales en su artículo 62 prevee la “**Consulta**” que debe hacer el agente determinador al Señor Procurador para efectos de que confirme -preferentemente-, modifique o revoque la resolución de dicho subordinado, sin embargo, esta “**consulta**” no es un medio de impugnación que el ofendido pueda utilizar para combatir la citada resolución ministerial de no ejercicio de la acción penal, en virtud de que no es él -en su calidad de agraviado- quien la formula, sino el citado agente determinador, no obstante de que se le concede un plazo legal de 15 días para que manifieste, aporte los elementos y formule las consideraciones que a su parecer estime procedentes.

Así las cosas, tenemos entonces que el agraviado cuenta ahora con un medio de defensa que es el Juicio de Amparo contra las citadas determinaciones, con el cual tratará que la autoridad federal obligue a la autoridad responsable –Ministerio Público- a ejercitar la acción penal respectiva, previa acreditación de los Elementos del Tipo Penal y la Probable Responsabilidad del indiciado en la comisión del ilícito, ello sin afectar su autonomía o menoscabar su *imperium*; pese a lo anterior, considero hay una problemática: ¿ Dónde queda la “consulta” mencionada? ¿Queda obligado el agraviado a manifestar, aportar los elementos y formular las consideraciones que estime pertinentes dentro de los quince días que estipula el pluricitado artículo 62?, porque resulta cierto que tiene exactamente 15 días para interponer el Juicio de Garantías ... entonces ¿Cuál de los dos términos deberá el inconforme observar: los 15 días que se estipulan para interponer el Amparo o los 15 días para someterse a la Consulta?, porque si se llegara a someter a la consulta ¿Perdería su derecho a interponer el Juicio Constitucional, o si hiciere lo contrario, qué sucedería?

Como observación: Consideramos necesario que lo más pronto posible el legislador estatal implemente en el Código Procedimental Penal la Vía Jurisdiccional contemplada en nuestra Constitución Federal desde enero de 1995, para acabar en definitiva con esas problemáticas.

Nuestra postura al respecto es que subsista esa consulta –o control interno-, para que una vez obtenida su correspondiente resolución, si fuere en sentido afirmativo, esto es, que contraviniera los intereses del ofendido, pueda entonces inmediatamente interponer el Juicio de Amparo como un **recurso extraordinario**; circunstancia que de así efectuarse daría vida al Principio de Definitividad que caracteriza al citado Juicio de Garantías.

**SEPTIMA.-** Modificar gramaticalmente el texto del artículo 77 de la Constitución Política Estatal para efectos de que su redacción se adecúe al texto de la Constitución Federal que prevalece, como a continuación se propone:

## TEXTO ORIGINAL:

### CAPITULO VII DEL MINISTERIO PUBLICO

ARTICULO 77.- Corresponde al Ministerio Público la persecución de todos los delitos del orden común, y por tanto, el ejercicio exclusivo de la acción penal. Tendrá bajo su mando inmediato a la Policía Judicial

## TEXTO A MODIFICAR:

### CAPITULO VII DEL MINISTERIO PUBLICO

ARTICULO 77.- Corresponde al Ministerio Público la investigación de todos los delitos del orden común y la persecución de los probables responsables de aquellos, y por tanto, el ejercicio exclusivo de la acción penal; quien tendrá bajo su mando inmediato a la Policía Investigadora Ministerial.

**OCTAVA.-** Modificar el texto del artículo 79 de la citada Carta Estatal, en el sentido de que los requisitos para ser Procurador General de Justicia de nuestra entidad no sean los mismos que para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, en razón de que las atribuciones y obligaciones de ambos funcionarios en la praxis jurídica son enteramente diferentes, eso, es por una parte; por otra, se requiera al aspirante a Procurador un determinado perfil profesional, y, la oriundez y experiencia profesional se establezca en forma precisa.

**NOVENA.-** Modificar el texto del artículo 80 del citado ordenamiento jurídico estatal, en el sentido de retirarle al Gobernador del Estado la facultad de nombramiento y remoción de los agentes y demás servidores públicos de la Procuraduría y del Ministerio Público para otorgársela al señor Procurador, de quien creemos bajo su más sano criterio designará como dignos y competentes de tales cargos a la persona en quien deposite su más completa confianza, por lo que así existiría una verdadera jerarquización, obediencia y respeto al c. Procurador, lo que sin duda se llegaría a una mejor procuración de justicia y no como sucede actualmente en la práctica entre el Procurador y el Director de la Policía Investigadora Ministerial.

**DECIMA.-** Reformar y/o adicionar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Estado, en su apartado de fase indagatoria bajo las consideraciones signadas en el Anteproyecto para Reformar y/o Adicionar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero en su Apartado de Fase indagatoria expuesto en el capítulo tercero, tercer punto del presente trabajo y que en cuadro comparativo se expone:

JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU,  
Gobernador Constitucional del Estado  
Libre y Soberano de Guerrero, a sus  
habitantes, sabed:

Que el H. Congreso Local, se ha  
servido comunicarme lo siguiente:

**LA QUINCAGESIMA SEGUNDA  
LEGISLATURA DEL HONORABLE  
CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
GUERRERO, EN NOMBRE DEL PUEBLO  
QUE REPRESENTA Y,**

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO.-** Que la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial número 38 del día 17 de septiembre de 1975, no regula actualmente en forma debida las atribuciones de dicha dependencia del Ejecutivo Estatal, en virtud de que en el tiempo transcurrido desde su fecha de expedición, la Constitución General de la República y la del Estado, han sufrido modificaciones fundamentales que motivan la necesidad de adecuar los preceptos normativos de la Procuración de Justicia a dichas reformas, como ejemplo de lo anterior, se encuentra la fracción III del artículo 52 de la Ley

**ANTEPROYECTO PARA REFORMAR  
Y/O ADICIONAR LA LEY ORGANICA DE  
LA PROCURADURIA GENERAL DE  
JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO  
EN SU APARTADO DE FASE  
INDAGATORIA**

**CONSIDERANDOS**

**PRIMERO.-** Que la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de nuestro Estado, publicada el 30 de junio de 1987 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, no se encuentra acorde a los preceptos normativos contenidos tanto en la Constitución General de la República, Constitución Política de nuestra entidad como los contenidos en el Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado de Guerrero, todas vez que los citados ordenamientos jurídicos han sido objeto de diversas y serias modificaciones y reformas de naturaleza intrínsecamente penal desde la fecha en que entrara en vigor aquélla el 1° de julio de 1987.

**SEGUNDO.-** Que la vigente Ley Orgánica en su capítulo primero conceptualiza las funciones del Ministerio Público en forma por demás generalizada, no separa las atribuciones por etapa procedimental : Investigación Ministerial,

Orgánica vigente que prevé el arresto hasta por 15 días como corrección disciplinaria, en tanto que la Constitución Federal, después de la última reforma, establece que el arresto decretado por una autoridad administrativa no excederá, en ningún caso, de 36 horas.

**SEGUNDO.-** Que por otra parte, los artículos del 108 al 114 de la Constitución Federal, que regulan las Responsabilidades de los Servidores Públicos, fueron reformados totalmente por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. Estas reformas motivaron la nueva redacción de los artículos del 110 al 116 de la Constitución Política del Estado, de fecha 31 de enero de 1984. Las Reformas Constitucionales en cita, fueron el apoyo legal para la expedición de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos número 674 publicada en el Periódico Oficial el 02 de febrero de 1984, que deroga el Título Quinto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia vigente, que reglamenta las causas de responsabilidad de los funcionarios del Ministerio Público.

**TERCERO.-** Que las adiciones a la Constitución Política del Estado, de abril de 1987, en relación al Ministerio Público, modificaron la estructura orgánica de la Procuraduría al agregar el artículo 80 Bis, el que contempla la figura del Visitador General, quien tendrá las siguientes atribuciones: Vigilar y evaluar establecimientos destinados a la detención y custodia de indiciados, procesados, sentenciados, sujetos a arraigo administrativo y menores infractores, velando por el respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales, debiendo informar al Procurador resultados de las visitas que realice: Coadyuvar a que los preliberados o personas que hayan compurgado una pena, se reincorporen de una manera plena a la sociedad; sugerirá al

Proceso Penal, circunstancia que le impide ser un ordenamiento claro y preciso; asimismo, carece de un vocabulario jurídico actualizado.

**TERCERO.-** Que el presente Anteproyecto tiene como finalidad además de reformarla y/o modificarla, esencialmente : estructurar y actualizar su contenido normativo, relacionando concisa y lo más concatenadamente posible sus diversas atribuciones que como institución -dependiente del Poder Ejecutivo Estatal- le corresponde cumplimentar, para que en ese sentido responda de manera completa y eficiente los requerimientos continuos y permanentes que la sociedad guerrerense le reclama al ser lesionada en sus bienes jurídicos.

**CUARTO.-** Las atribuciones que en este Anteproyecto se enumeran corresponden a su actuación como autoridad, esto es, a su actuación dentro de la Fase Indagatoria únicamente.

## **CAPITULO I**

### **DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO**

**ARTICULO 1o.-** La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero es la dependencia del Poder Ejecutivo Estatal en la que se integra la Institución del Ministerio Público y sus Organos auxiliares.

**ARTICULO 2o.-** La Institución del Ministerio Público del Estado de Guerrero será presidida por el Procurador General de Justicia en su carácter de

Procurador General de Justicia las medidas que se requieran para mejorar o fortalecer el sistema penitenciario, de normas mínimas y de menores infractores; promoverá la creación de foros de consulta en la ciudadanía y especialista en la materia, con el objeto de mejorar los sistemas penitenciarios y detención en el Estado. Asimismo, se agregó el adjetivo "General" a los sustantivos "Procurador" y "Subprocurador", por lo que la Ley que se propone se denominará "**Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado**".

**CUARTO.-** Que en el Periódico Oficial número 33 de fecha 21 de abril de 1987, fue publicada la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en la cual se suprime a la Contraloría del Estado, y en su artículo 32 fracción VIII, establece como atribución de la Procuraduría la de "registrar las manifestaciones patrimoniales de los Servidores Públicos y mantenerlas actualizadas, en los términos de la legislación aplicable en el Estado".

**QUINTO.-** Que la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría no obedece a un simple deseo de innovar sino a la necesidad de adaptar esta Ley Orgánica a la realidad social del Estado de Guerrero, pues desafortunadamente no ha evolucionado paralelamente a otras disposiciones legales que contemplan ahora nuevas estructuras, orientaciones y técnicas.

**SEXTO.-** Que en la Ley Orgánica que se somete a consideración, se precisan como atribuciones fundamentales de la institución: la persecución de los delitos, la vigilancia de la legalidad; la protección de los intereses de los menores e incapaces; y la de cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal. Se analizan en forma general las atribuciones señaladas con antelación y en la regulación de cada una de ellas se

representante social, quien tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

I.- Investigar los delitos del orden común cometidos en el Estado de Guerrero; en colaboración con la Policía Investigadora Ministerial, que ésta última será la persecutora de los probables responsables de la comisión de un ilícito, lo que comprende:

A.- Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito; y exhortar a los querellantes, acusadores o denunciantes la pronta ratificación -si fuere el caso, de los escritos que presentaren ante la agencia investigadora;

B.- Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la Policía Investigadora Ministerial, Servicios Periciales, Servicio Médico Forense, Policía Federal de Caminos y Puertos, Fuerzas de Seguridad Pública y demás autoridades competentes tanto federales como de las demás entidades federativas en los términos de los convenios de colaboración que para tales efectos se hayan celebrado.

C.- Practicar las diligencias necesarias proveyéndose de las pruebas suficientes tendientes a comprobar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad que corresponda, así como la reparación de los daños y perjuicios causados, para fundamentar y motivar en su caso, el ejercicio de la acción penal;

reserva un ordenamiento reglamentario. Nos plegamos así, a la corriente jurídico-administrativo que hoy prevalece en México, para situar en el ámbito legal el cúmulo de las atribuciones y dejar al reglamento el señalamiento de las unidades administrativas y técnicas por la distribución, entre éstas, del despacho de las referidas atribuciones.

**SEPTIMO.-** Que la atribución Constitucional mas conocida de la Procuraduría, es la persecución de los delitos, por ello, la función persecutoria se regula en la Ley Orgánica, tomando como base de esta actividad las diversas etapas que integran el procedimiento penal; esto exige la participación de personal calificado, y para obtenerlo, en el proyecto se establece como requisito indispensable que los aspirantes al desempeño de tareas en la Procuraduría, aprueben los exámenes de selección y acrediten los cursos de formación que se le imputan.

**OCTAVO.-** Que dentro de las funciones persecutorias del Ministerio Público en la Averiguación Previa, se contempla la de restituir al ofendido en el goce de sus derechos, facultad que permitirá que quien ha sido lesionado a virtud de la comisión de un delito, obtenga, a instancia de parte interesada, que se le restituya con carácter provisional, en goce de sus derechos.

**NOVENO.-** Que la Ley establece para la procedencia de esta restitución, que esté comprobado el cuerpo del delito de que se trate y que le otorgue garantía suficiente cuando se estime necesario.

**DECIMO.-** Que esta atribución que el Proyecto de Ley Orgánica le otorga al Ministerio Público en la Averiguación Previa, constituye un significativo avance en materia de procuración de Justicia y Seguridad, toda vez que la comisión de un delito trae como consecuencia la lesión de

**D.-** Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de la parte interesada, bajo la circunstancia de que no se afecte a terceros y estén comprobados en la investigación ministerial los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del autor o participante, exigiendo garantía suficiente al probable responsable cuando estime que se causaron daños y perjuicios en la esfera patrimonial del ofendido.

**E.-** Ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando existan denuncia o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieran intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación cuando así proceda, y presentar al órgano jurisdiccional a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos estipulados por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**F.-** Poner sin demora a disposición de la autoridad judicial competente, a las personas, detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, en los términos que aluden las disposiciones constitucionales y legales ordinarias, previo decreto de detención legal que se dicte contra los inculpados.

**G.-** Remitir al Consejo (o Tutelar) de Menores Infractores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales;

bienes jurídicos tutelados en el tipo penal, y la actuación del derecho que se concreta con esta medida, tiene como fin inmediato cesar la lesión jurídica y establecer al ofendido en lo posible y lo más pronto, en el ejercicio de sus derechos.

**DECIMO PRIMERO.-** Que la protección a los menores y al núcleo familiar, ha sido preocupación permanentemente del Gobierno del Estado evidenciado por importantes reformas a las leyes substantivas y adjetivas del orden civil, y por la creación de la Sala y Juzgados de lo familiar. El Ministerio Público como representante de los menores y de los incapaces en los Juicios Civiles y Familiares, cumple con una actividad de gran trascendencia en un régimen de derecho en el que los intereses sociales adquieren particular relevancia; la defensa de los intereses de los menores y de los incapaces que se destaca en esta Ley, constituye, sin duda, una de las fundamentales actividades del Ministerio Público que se ajusta a la realidad social y a las reformas legislativas que en materia familiar han operado en el Estado.

**DECIMO SEGUNDO.-** Que con la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado se pretende que, teniendo un ordenamiento legal acorde con la realidad social del Estado y las reformas legislativas actualmente vigentes, la Institución del Ministerio Público esté en aptitud de dar respuesta eficiente a los requerimientos permanentes de procuración de Justicia.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 47 fracción I de la Constitución Política Local, este H. Congreso tiene a bien expedir la siguiente:

**H.-** Poner a los inimputables mayores de edad a disposición de los centros de salud que corresponda, para la debida prevención, tratamiento, vigilancia y recuperación de los mismos, como medida de seguridad y ejercitar la acción penal correspondiente en los términos establecidos en las normas aplicables, en los casos donde se perciba responsabilidad penal de otros.

**I.-** Solicitar al órgano jurisdiccional la aplicación de la medida precautoria de arraigo y la ejecución de las órdenes de cateo y otras que fueren procedentes en los términos de lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Procedimental Penal del Estado.

**J.-** Proveer el aseguramiento precautorio -previa petición a la autoridad judicial- de bienes del inculpado, para los efectos de la reparación del daño y perjuicios, salvo que el citado inculpado los hubiese garantizado previamente;

**K.-** Conceder la libertad provisional bajo caución al indiciado, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y en los supuestos y con los requisitos que el Código Procedimental Penal Estatal previene para que el Juez de Instrucción la conceda;

**L.-** Impugnar en los términos previstos por la Ley Procedimental, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación le corresponda, e interponer los recursos que la ley conceda, y expresar los agravios correspondientes;

**LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA  
GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO  
DE GUERRERO**

**CAPITULO I  
DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO  
PUBLICO**

ARTICULO 1o.- La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero es la dependencia del Poder Ejecutivo Estatal en la que se integra la Institución del Ministerio Público y sus Organos auxiliares.

ARTICULO 2o.- La Institución del Ministerio Público del Estado de Guerrero será presidida por el Procurador General de Justicia en su carácter de representante social, quien tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares.

I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Estado de Guerrero;

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

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

IV.- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en el ámbito de su competencia;

V.- Ser Consejero Jurídico de Poder Ejecutivo del Estado y elaborar los proyectos legislativos que éste le requiera;

M.- Atender con la mayor rapidez posible los requerimientos de auxilio que autoridades (Dependencias y Entidades) federales, estatales, municipales y organismos particulares le hicieren, por virtud de hechos probablemente ilícitos, e iniciar si procediere la investigación ministerial correspondiente, pudiendo requerir a las citadas autoridades informes, documentos y opiniones en la medida que puedan suministrar elementos importantes que contribuyan a una eficiente y completa integración de la investigación.

Asimismo, podrá requerir informes y documentos de los particulares, para los mismos fines, en los términos previstos por las leyes respectivas;

ARTICULO 3o.- Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del inculcado;

c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa excluyente de responsabilidad (o de exclusión del delito), en los términos que establecen las normas aplicables;

e) Resulta imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable,

y

f) En los demás casos que determinen las normas aplicables.

Para los efectos de este artículo el Procurador o a quien, por delegación de éste, deba decidir, resolverá en definitiva las resoluciones en que el Agente del Ministerio Público determine el no ejercicio de la acción penal;

VI.- Actuar como representante en juicio en todas las controversias en las que sea parte el Gobierno del Estado;

VII.- Vigilar y evaluar las condiciones de los establecimientos penitenciarios, de arresto administrativo y para menores infractores, así como procurar la vigencia de los derechos humanos y garantías individuales, en los términos y condiciones previstos en el artículo 80 Bis de la Constitución Política del Estado;

VIII.- Las demás que las leyes determinen.

ARTICULO 3o.- En la atribución persecutoria de los delitos al Ministerio Público corresponde:

I.- Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito;

II.- Investigar los delitos del orden común, con el auxilio de la Policía Judicial y de las Fuerzas de Seguridad Pública y de los Municipios;

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

IV.- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de la parte interesada, cuando estén comprobados en la averiguación previa el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente si se estimare necesario;

V.- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo;

ARTICULO 4o.- Remitir, si por su conducto se recibiera, la notificación de demanda de amparo correlativa a su determinación de no ejercicio al Procurador de Justicia, quien resolverá lo conducente, no sin antes rendir el informe previo o justificado y cumplir con las prevenciones impuestas por la autoridad judicial federal que conozca del Amparo interpuesto por el particular.

ARTICULO 5o.- Promover la conciliación de las partes involucradas en la comisión de los delitos perseguibles por querrela, como instancia previa al órgano jurisdiccional;

ARTICULO 6o.- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, como principales factores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita, gratuita y debida procuración de justicia; que comprende:

I.- Dar a conocer al Procurador General de Justicia del Estado y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos los abusos o irregularidades graves que se adviertan en los separos de la Policía Preventiva e Investigadora Ministerial y que resulten ser atentarios de la integridad física, psicológica o moral de los internos en ellos, sin perjuicio de iniciar la investigación ministerial correspondiente por ser aquellos constitutivos de delitos;

II.- Promover entre los agentes determinadores y auxiliares de las diferentes agencias que le integran como institución ministerial y entre las diferentes policías que están a su disposición y auxilio, una cultura de respeto a los Derechos Humanos;

VI.- Ejercitar la acción penal ante los Tribunales competentes por los delitos del orden común, solicitando las órdenes de aprehensión de los presuntos responsables cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien de correspondencia cuando así proceda;

VII.- Solicitar en los términos del artículo 16 de la Constitución, las órdenes de cateo que sean necesarias;

VIII.- Determinar los casos en que proceda el no ejercicio de la acción penal, porque no se satisfagan los requisitos del artículo 16 constitucional y los previstos en las leyes de la materia, disponiendo el archivo de la averiguación y en su caso, el desistimiento de la acción penal;

IX.- Poner sin demora a disposición de las autoridades competentes, a las personas, detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, en los términos que aluden las disposiciones constitucionales y legales ordinarias;

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

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

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

III.- Recibir visitas, responder quejas, atender propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos de conformidad con las disposiciones normativas aplicables;

IV.- Recibir todas aquellas quejas que en materia de Derechos Humanos le hicieren los ciudadanos y darles el trámite legal correspondiente.

**ARTICULO 7o.-** Dar a conocer los derechos y obligaciones que tiene todo inculcado al momento de tomársele su declaración provisional en términos del artículo 59 del Código de Procedimientos Penales en vigor; en general, en los términos que determinen las leyes;

**ARTICULO 8o.-** Proteger los intereses de los menores, incapaces, ausentes y ancianos, así como los de carácter individual y social; que consiste en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares que se tramiten ante los Tribunales respectivos en los que aquellos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados; también intervendrá en los juicios en que le corresponda hacerlo, en su carácter de representante social en los términos señalados en las Leyes.

**ARTICULO 9o.-** Otorgar sus servicios con la mayor rapidez posible a las víctimas o los ofendidos por el delito en la medida de que requieran atención médica de urgencia y canalizarlos a los centros de salud que estime pertinentes para una eficiente y oportuna atención, esto de conformidad con lo establecido en el artículo 20, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 71 del Código de Procedimientos Penales Estatal.

XIII.- Interponer los recursos que la ley conceda y expresar los agravios correspondientes;

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

XV.- Actuar en auxilio de las autoridades Federales y Estatales en todo lo relacionado con actividades del Ministerio Público, y

XVI.- Las demás atribuciones que le señalen las Leyes correspondientes.

ARTICULO 4o.- La vigilancia de la legalidad y la de pronta, expedita y debida procuración de justicia en el Estado, comprende:

I.- Proponer ante el Gobernador del Estado, las medidas procedentes respecto de su competencia, en materias de seguridad pública, penal, civil y familiar, y

II.- Hacer del conocimiento de Gobernador del Estado y del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los abusos o irregularidades graves que se adviertan en los Juzgados o en el Tribunal, que afecten el cumplimiento de las garantías de justicia, pronta y expedita.

ARTICULO 5o.- La protección de los menores o incapaces, consiste en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares que se tramiten ante los Tribunales respectivos en los que aquellos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados, también intervendrá en los juicios en que le corresponda hacerlo, en su carácter de representante social en los términos señalados en las Leyes.

**ARTICULO 10o.-** Implementar medidas de política criminal, en el ámbito de su competencia que incluye: practicar mensualmente visitas a los separos preventivos, escuchando las quejas que reciba de los internos, e iniciar la investigación que corresponda de tratarse de alguna conducta o hecho constitutivos de posible delito, sin perjuicio de poner los hechos en el conocimiento de las autoridades de los separos, entendiéndose estos últimos como los establecimientos destinados para cumplimentar los arrestos administrativos y retener a menores infractores, así como procurando la vigencia de los derechos humanos y garantías individuales, en los términos y condiciones previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Procesal Penal del Estado de Guerrero.

**ARTICULO 11o.-** Realizar estudios, desarrollar y ejecutar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, promoviendo a través de los medios de comunicación la participación de la ciudadanía en dichos programas;

**ARTICULO 12o.-** Las demás atribuciones que le señalen las Leyes correspondientes.

ARTICULO 6o.- La intervención del Ministerio Público en la aplicación de las medidas de política criminal, incluye practicar visitas a los reclusorios preventivos, escuchando las quejas que reciba de los internos, e iniciar la averiguación que corresponda de tratarse de alguna conducta o hecho constitutivo de posible delito, sin perjuicio de poner los hechos en el conocimiento de las autoridades del reclusorio.

ARTICULO 7o.- El Procurador intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público, en el ejercicio de las atribuciones a que se refieren los artículos anteriores, según las previsiones del reglamento y los acuerdos que, dentro de su competencia, dicte el Procurador.

ARTICULO 8o.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público podrá requerir informes, documentos y opiniones de las Dependencias y Entidades del Gobierno del Estado y de los Municipios y de las autoridades y entidades del Ejecutivo Federal, en la medida que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, podrá requerir informes y documentos de los particulares, para los mismos fines, los términos previstos por las leyes respectivas.

**DECIMA PRIMERA.-** Que el Gobernador del Estado incremente el presupuesto asignado anualmente a la Procuración de Justicia del total de presupuesto de egresos autorizados para el ejercicio correspondiente a las dependencias del gobierno del Estado y que en el presente caso es, nuestra controvertida institución del Ministerio Público; toda vez que dicho presupuesto es, de alguna forma la génesis de las múltiples problemáticas a las que tiene que enfrentar el agente investigador.

# BIBLIOGRAFIA

- CASTELLANOS TENA, Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, 31ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1992
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, 2da. ed., México, D.F., U.N.A.M., 1993.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México, Funciones y Disfunciones*, 7ma. ed., México, D. F., Porrúa, 1990
- COLIN SANCHEZ Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 14va. ed., México, D.F., Porrúa, 1993
- DIAZ DE LEON, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal y de términos usuales en el proceso penal*, t. 2, 2da. ed., México, Porrúa, 1989
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2da. ed., México, D.F., Polis, 1977
- FLORES MARTINEZ, César Obed, *La actuación del Ministerio Público de la Federación en el procedimiento penal mexicano*, 1ra ed., México, Puebla, OGS, 1997
- FRANCO VILLA, José, *El Ministerio Público Federal*, 1ra ed., México, D.F., Porrúa, 1985
- GARCIA RAMIREZ, Sergio, *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. la Reforma de 1993-1994*, 2da. ed., México, D.F., Porrúa, 1995
- *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*, 7ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1993
- *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2da. ed., México, D.F., Porrúa/ U.N.A.M., 1997

**DECIMA SEGUNDA.-** Que se construya una **Biblioteca Jurídica Especializada** –en nuestro municipio (Acapulco) que ofrezca servicios de consulta computarizada vía internet, consulta a tesis jurisprudenciales aisladas y definidas, consulta a Leyes, Decretos y Circulares expedidas por el Gobierno del Estado y la Procuraduría General de Justicia, así como también consulta a doctrina jurídica en general- a la que los agentes ministeriales acudan a estudiar, dispersar sus dudas, al actualizar y acrecentar sus acervos legales-culturales con el objeto de que se fomente en ellos el espíritu de estudio e investigación que requieren para efectuar completa y eficientemente sus consignaciones.

Nuestra postura de que sea en nuestro municipio es por su ubicación económica-geográfica, pues Acapulco es ya una ciudad cosmopolita que recibe gente de todas partes del mundo como destino turístico, y por tal motivo debe responder a los requerimientos de investigación de ilícitos que en el acontezcan y que ciudadanos nacionales como internacionales le hicieren, lo que podrá hacer sobre una base de técnica de investigación que desarrolle por sus horas de estudio y análisis en doctrina y ordenamientos legales que se vinculen con su actividad.

**DECIMA TERCERA.-** Cursos de actualización continua para los precitados agentes investigadores, requiriendo para ello la celebración de Convenios de Estudios Interdisciplinarios, entre la Procuraduría General de Justicia y Universidades Oficiales o Privadas, con la finalidad de que en las instalaciones de éstas últimas y con su calificado plantel de docentes otorguen los citados cursos a aquéllos en materias como Criminología, Criminalística, Amparo, Constitucional, Teoría General del Delito, Psicología, Relaciones Humanas, entre otras, en la medida de que sea obligatorio acreditarlas

**DECIMA CUARTA.-** Incrementarles el salario que perciben.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*, 10ma ed., Porrúa, 1991

HERNÁNDEZ MERGOLDD, Pascual, *Nuevo Derecho Guerrerense*, 1ª ed., México, D.F., Universidad Americana de Acapulco, (Centro de Investigaciones Jurídicas), 1993

IGLESIAS, Román, *Derecho Romano*, 1ra. ed., México, D F , Harla, 1992

MARTINEZ GARNELO, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa*, 1ra. ed., México, Puebla, O.G.S., 1996

MORENO HERNANDEZ, Moisés, “*Organización y Funcionamiento del Ministerio Público*”, Seminario: Justicia y Sociedad, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas /U.N A.M., 1994

OSORIO Y NIETO, César Augusto, *La Averiguación Previa*, 7ma. ed., México, D.F., Porrúa, 1994

PARRA OCAMPO, Leopoldo, *La Evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero*, 1ª. ed., México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, (I), U.N A.M Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1989

SAINZ GOMEZ, José María, *Derecho Romano I*, 1ra. ed , México D.F., Limusa, 1991

SERRANO ROBLES, Arturo, *Manual del Juicio de Amparo*, 1ra ed , Themis / Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, D.F., 1988

TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1997*, 20ma ed., México, D.F., Porrúa, 1997

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de Derecho Penal*, Tercera Reimpresión, México, Puebla, Cárdenas Editor Distribuidor, 1997

ZAMORA PIERCE, Jesús, *"La Sentencia Errónea en el Proceso Penal"* Ciclo de Mesas Redondas: *La Importancia y Perspectivas de las Reformas Penales* México, D.F., PGJDF., Diseño Gráfico, Manuel Arvizu Maraboto, 1994

## LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA
- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO
- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO Y SU REGLAMENTO INTERIOR
- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE GUERRERO
- CODIGO PENAL DEL ESTADO DE GUERRERO
- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO