

187  
2 es.



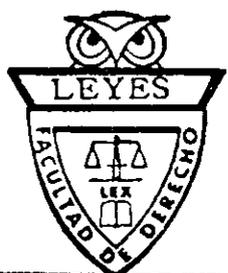
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

PRINCIPIOS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN MATERIA PENAL

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MIRIAM ITZSEL CHAVEZ GOMEZ**

ASESOR: DR. PEDRO HERNANDEZ SILVA.



MEXICO, D. F.,

264899

1998

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

FALTA PAGINA

No. 153

**GRACIAS:**

***A DIOS POR PERMITIRME LLEGAR HASTA ESTE MOMENTO TAN IMPORTANTE EN MI VIDA.***

***A MIS PADRES POR TODO SU AMOR, APOYO Y COMPRENSIÓN QUE ME HAN BRINDADO TODO ESTE TIEMPO.***

***A MI HERMANA POR TODOS LOS MOMENTOS ALEGRES QUE HEMOS COMPARTIDO.***

***A MIS ABUELAS POR TODO SU CARIÑO Y SABIDURÍA QUE ME HAN OTORGADO.***

***A MIS COMPAÑEROS, PRINCIPALMENTE: LUIS, GUADALUPE, ALFREDO, ALEJANDRA, CATY Y JUAN, CON QUIENES COMPARTÍ ALEGRÍAS Y TRISTEZAS PROPIAS DE ESTUDIANTES.***

***A MIS PROFESORES, EN ESPECIAL AL DR. PEDRO HERNÁNDEZ SILVA POR SU ORIENTACIÓN Y AYUDA PARA HACER POSIBLE ÉSTE MOMENTO.***

**PRINCIPIOS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN MATERIA****PENAL**

|  | <i>Pág.</i>   |
|--|---------------|
| <b>PROLOGO</b> . . . . .                                   | <b>5</b>      |
| <b>INTRODUCCIÓN</b> . . . . .                              | <b>7</b>      |
| <b>CAPITULO PRIMERO</b> . . . . .                          | <b>9</b>      |
| 1.- <u>Antecedentes Históricos</u> . . . . .               | 10            |
| A).- Grecia . . . . .                                      | 10            |
| B).- Roma . . . . .  | 11            |
| C).- Francia . . . . .                                     | 11            |
| D).- España . . . . .                                      | 13            |
| 2.- <u>Evolución Histórica en México.</u> . . . . .        | 14            |
| A).- Precolonia . . . . .                                  | 14            |
| B).- Colonia . . . . .                                     | 15            |
| C).- Independencia . . . . .                               | 16            |
| D).- Reforma . . . . .                                     | 17            |
| E).- Porfiriato . . . . .                                  | 19            |
| F).- Revolución Mexicana. . . . .                          | 22            |
| G).- México Contemporáneo . . . . .                        | 26            |
| <br><b>CAPITULO SEGUNDO</b> . . . . .                      | <br><b>32</b> |
| 1.- <u>Las partes en el procedimiento penal.</u> . . . . . | 38            |
| A).- El Ministerio Público. . . . .                        | 38            |
| B).- El Imputado . . . . .                                 | 39            |
| C).- El Juez. . . . .                                      | 41            |
| 2.- <u>Definición de Ministerio Público</u> . . . . .      | 44            |
| 3.- <u>Fundamento Constitucional.</u> . . . . .            | 49            |
| 4.- <u>Naturaleza Jurídica.</u> . . . . .                  | 56            |

|   |            |
|---|------------|
| <b>CAPITULO TERCERO</b>   | <b>61</b>  |
| 1.- <u>Características Generales de la Institución.</u>   | 62         |
| A).- Unidad o Jerarquía.  | 62         |
| B).- Indivisibilidad.   | 65         |
| C).- Independencia  | 66         |
| D).- Insustituibilidad.   | 68         |
| 2.- <u>Principios dentro del Procedimiento Penal.</u>   | 71         |
| A).- Iniciación.  | 77         |
| B).- Oficiosidad.   | 81         |
| C).- Oportunidad  | 84         |
| D).- Legalidad  | 86         |
| E).- Unidad   | 88         |
| <b>CAPITULO CUARTO</b>  | <b>94</b>  |
| 1.- <u>Funciones del Ministerio Público.</u>  | 95         |
| A).- Investigación  | 95         |
| B).- Persecución de las Pruebas.  | 102        |
| C).- Acusación.   | 107        |
| D).- Representante Social.  | 114        |
| <b>CAPITULO QUINTO.</b>   | <b>117</b> |
| 1.- <u>Análisis de la situación jurídica actual de los principios y las funciones del Ministerio Público dentro del Procedimiento Penal Mexicano.</u> | 118        |
| A).- Como se encuentran reguladas actualmente.  | 118        |
| B).- Su cumplimiento  | 130        |
| C).- Críticas y consideraciones   | 136        |
| D).- Propositiones  | 153        |
| <b>CONCLUSIONES.</b>  | <b>156</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>   | <b>168</b> |

## PROLOGO.

Esta tesis se elabora con la finalidad de analizar a uno de los integrantes del procedimiento penal de nuestro país. Me refiero al Ministerio Público, que comúnmente es considerado la contraparte del inculpado: el acusador, el encargado de aportar las pruebas para comprobar la responsabilidad del acusado, a pesar de que su actividad se ha limitado en éste campo, el Ministerio Público es una institución que nació con la noble misión de representar a la sociedad y defenderla de las arbitrariedades que se pudieran cometer en contra de sus integrantes.

El Ministerio Público no solamente es el funcionario publico que encontramos en cualquier agencia investigadora de nuestro país, el Ministerio Público es el encargado de buscar y establecer la verdad histórica de un hecho que se considera que ha lesionado a la comunidad, tiene la función de asesorar al Estado en sus problemas jurídicos, es el responsable de vigilar el debido cumplimiento de las leyes en materia de amparo, vela por los intereses de los incapacitados y los menores en los juicios civiles y familiares, etc.; éstas entre muchas otras atribuciones son las que tiene encomendadas esta institución; sin dejar de tomarlas en cuenta y sin olvidar su importancia, he decidido estudiar los principios y las funciones que realiza el Ministerio Público dentro de la materia penal, ya que en estos últimos tiempos los procedimientos penales que se realizan se ven afectados de irregularidades ocasionando que la aplicación de la ley y consecuentemente la impartición de justicia sea deficiente y desgraciadamente esas imperfecciones que se presentan en las averiguaciones previas y a lo largo de todo el procedimiento, no son el resultado de errores, sino que son el producto del dolo, la mala fe, la corrupción y muchos otros aspectos negativos que influyen en las actividades de los agentes del Ministerio Público

Mi estudio comenzará estableciendo el marco histórico y jurídico de referencia de la institución para que posteriormente describiendo y analizando los principios que rigen a la institución y las funciones que le establece la ley pueda emitir una opinión objetiva respecto de la situación actual del Ministerio Público y de los aspectos que a mi consideración creo

necesario que se modifiquen, para rescatar la esencia de este personaje que es el de representante social.

Mi inquietud por esta institución nació después de haber cursado la cátedra de Práctica Forense de Derecho Penal, impartida por el Dr. Pedro Hernández Silva, ya que él nos hizo ver la trascendencia de la actuación del Ministerio Público dentro del Procedimiento Penal, y la importancia de que dicha actividad se realice de forma correcta y honesta, porque los intereses que se encuentran en litigio son los de la sociedad y uno de los valores más preciados para el hombre: la Libertad.

La investigación que presento se basa principalmente en libros que explican el procedimiento penal mexicano, ya que en ellos se analiza a las partes que intervienen en él, sin embargo la mayoría de ellos se limita a hacer una explicación general en relación al tema del Ministerio Público, emitiendo breves comentarios o pequeños análisis, por esta razón he recurrido a artículos publicados en revistas jurídicas de grandes conocedores de la materia, en donde se actualizan los conceptos que anteriormente emitieron en otras obras, adecuándolos a la vida actual y a las transformaciones que ha ido presentando la institución desde su nacimiento hasta esta época.

Son múltiples los temas que pueden ser estudiados y analizados con respecto al Ministerio Público ya sea en su aspecto funcional o en su aspecto teórico, pero como ya se expresó la mayoría de los autores abordan a la institución de manera general y no hacen mayor análisis a los problemas particulares que tiene este personaje.

Me gustaría que de la lectura de esta tesis se despierte el interés por conocer más al Ministerio Público y su esencia, esperando que las ideas que se aportan sirvan en un futuro para análisis o estudios posteriores que se realicen.

## INTRODUCCIÓN

Durante el proceso de selección del tema a desarrollar en ésta tesis, encontré muchas opciones tentadoras que ofrece el procedimiento penal, debido a que existen lagunas o estancamientos en las leyes que lo rigen; esto no es exclusivo de ésta materia, es un problema que se presenta en toda la legislación de nuestro país como consecuencia de las constantes reformas que se hacen a la ley sin que sean estructuradas conscientemente y con responsabilidad, obedeciendo únicamente a los intereses de la administración en turno.

Durante ésta búsqueda, resurgió mi interés con respecto a la figura del Ministerio Público, al cual siempre consideré como un simple funcionario que se hallaba en las agencias investigadoras que existen en todo el país, sin embargo después de la lectura de varios textos que abordan el tema, comencé a descubrir su importancia y trascendencia, fué entonces cuando me dediqué a investigar más sobre la institución, la cual tiene una actividad tan amplia que sería muy difícil de realizar un estudio detallado de todo su contenido, por ello, intentando establecer un marco de referencia limitado, circunscribí su actuación a la materia penal, tratando de establecer los lineamientos que justifican su actuación en esta rama del derecho.

La historia siempre es importante cuando se quiere explicar la existencia de algo, mediante su conocimiento se pueden disipar muchas dudas que surgieran durante el estudio del tema a tratar, el Ministerio Público tiene una larga historia en el mundo y en nuestro país, su exposición se realizará en el primer capítulo de ésta tesis, dentro de su evolución a través del tiempo veremos las razones por las cuales se fueron formando las características que actualmente tiene.

El procedimiento penal se inicia cuando al Ministerio Público se le da a conocer un hecho que se considera ilícito, como se ve su actividad es provocada y no surge sin una razón justificada, pero dentro del procedimiento el Ministerio Público no se encuentra solo, convive y existe con otros sujetos procesales como lo son: el juez, el imputado, el defensor,

el ofendido por el delito y otros personajes; en éste segundo capítulo se explicará la interrelación que lleva con éstos personajes y su importancia, además es necesario definir a ésta institución tomando en cuenta los diversos criterios que existen, y por supuesto no podemos dejar de explicar su fuente principal: la Constitución, una vez hecho esto, se tratará de determinar la naturaleza jurídica de éste personaje que se ha tratado de explicar por medio de las diversas corrientes y teorías.

El capítulo tercero se encuentra dividido en dos secciones, en la primera se definirán y explicarán las características generales que tiene el Ministerio Público, y en la segunda parte se explicarán los principios que rigen la actuación de éste funcionario dentro del procedimiento penal se ubicarán dentro de las diversas actividades que realiza el Ministerio Público, procurando relacionar la teoría con la vida práctica, además se hará un breve comentario a la calidad con la que interviene éste personaje dentro del procedimiento y que fundamenta una discusión muy añeja en la teoría ¿ el Ministerio Público es una autoridad o se trata de una parte procesal?.

Cuatro son las funciones principales que se le asignan al Ministerio Público, las cuales deben realizarse dentro del procedimiento penal, en diversos momentos, en el cuarto capítulo de esta tesis se explicará el contenido de dichas funciones y de otras que algunos autores han considerado necesarias que se tomen en cuenta. Se les ubicará en el momento en que se lleven a cabo dentro del procedimiento y la importancia de que se realicen adecuadamente, todo con la finalidad de lograr una impartición de justicia recta e imparcial.

Finalmente en el capítulo quinto se trata de precisar la situación actual del Ministerio Público dentro de la legislación, los problemas que surgen de los establecido en dichas leyes, las formas de sancionar a los integrantes de la institución; las consideraciones actuales que se realizan sobre el ejercicio de la acción penal que desarrolla el Ministerio Público; los medios de control de dicha actividad y su eficacia, así como algunas otras situaciones que en nuestro tiempo afectan de manera importante a la función que desarrolla ésta institución dentro del derecho.

## **CAPITULO PRIMERO.**

### **1.- Antecedentes Históricos.**

A).- Grecia.

B).- Roma.

C).- Francia.

D).- España.

### **2.- Evolución Histórica en México.**

A).- Precolonia.

B).- Colonia.

C).- Independencia.

D).- Reforma.

E).- Porfiriato.

F).- Revolución Mexicana.

G).- México Contemporáneo.

## 1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Las instituciones que integran nuestro derecho poseen en su mayoría amplios antecedentes históricos debido a que se remontan a las grandes culturas que dieron base al mundo actual, el Ministerio Público no es la excepción, ya que como se verá su actuación era conocida desde los griegos y aunque la institución ha evolucionado enormemente, sus funciones antes como ahora tienen la misma finalidad: justicia para la sociedad. En México también existe historia en torno al Ministerio Público, aunque menos extensa, sin embargo desde su inicio se fijan las bases que darían forma a este personaje, las cuales serán analizadas a lo largo de éste capítulo.

### A).- Grecia.

Dentro del desarrollo jurídico que tuvo la civilización griega existieron varias etapas relacionadas a la forma de denunciar los delitos que se cometían en esa época, en un principio la acusación se realizaba por los ofendidos por el delito, eran los únicos que acudían ante el Tribunal de los Heliastas a denunciar los hechos ilícitos, llamándosele a ésta la época de la “acusación privada”, “En el derecho Ático, era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales”<sup>1</sup>

Posteriormente se encomendó esta función a una persona que como representante de la sociedad se encargaba de realizar las acusaciones, a ésta época le podemos llamar de “acusación popular”, es en éste momento que encontramos un antecedente del Ministerio Público por el tipo de función que realizaba, el Tesmoteti se encargaba de denunciar los delitos que le informaban los particulares, pero la acción podía ser ejercitada también por el agraviado.

El profesor Sergio García Ramírez nos dice que la figura del Tesmoteti evolucionó, creándose los Eforos que vigilaban que se hiciera justicia, aún cuando los agraviados no realizaban las acusaciones; en la época de Pericles existía en Areópago, que se encargaba de la acusación de oficio cuando consideraba que se había absuelto erróneamente al inculpado.

---

<sup>1</sup>González Bustamente, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. México, 1985. p.53.

También dentro del proceso penal griego existió el Arconte, que era quien se encargaba de realizar las acusaciones de los delitos cuando el ofendido se encontraba imposibilitado para hacerlo o no tenía familiares que lo asistieran para realizar esa actividad<sup>2</sup>

### **B).- Roma**

En Roma también se vivió en primer lugar la época de la “acusación privada” , sin embargo debido al mal uso que se hizo del derecho de ejercitar la acción penal, se pasó al sistema de “acusación popular”, hombres ilustres y reconocidos en Roma fueron quienes en un principio se encargaron de ejercitar esta acción en nombre de la sociedad.

Guillermo Colín Sánchez expresa que un antecedente remoto del Ministerio Público pudiera ser los “Judices Questiones” mencionados en las Doce Tablas, porque estos funcionarios tenían la facultad para comprobar los hechos delictuosos que se cometían<sup>3</sup>

También se puede considerar como antecedente de ésta institución al Procurador del César que se menciona en el Digesto, éste personaje tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y para mantener el orden en las colonias, aplicando diversas medidas para lograrlo.

Los Curiosi, stationari o irenarcas eran magistrados encargados de realizar pesquisas para investigar los delitos que les eran denunciados, eran autoridades dependientes del Pretor y sus funciones como se ve eran de tipo policiaco.

### **C).- Francia.**

Francia es considerada la cuna del Ministerio Público, ya que su evolución comienza desde la época monárquica y se establece como una institución después de la Revolución Francesa y las funciones que realiza este personaje son las más parecidas a las que realizan los actuales agentes del Ministerio Público.

---

<sup>2</sup> García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. México, 1989. pp. 252, 253.

<sup>3</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. México, 1995. p.104.

Como se sabe el rey era quien se encargaba de la impartición de justicia, en él se concentraba todo el poder, sin embargo hubo la necesidad de crear a los Procuradores y Abogados del Rey, para defender los intereses de la Corona, estos personajes fueron establecidos en la Ordenanza del 23 de Marzo de 1302, su función principal era de encargarse de los asuntos judiciales del Rey. En el siglo XIV se crea el Procurador General del Rey ante las Cortes de Justicia que junto con los abogados del Rey intervenían en los juicios que entrañaban los intereses de la Corona o de la colectividad.

Con la Revolución Francesa las atribuciones que tenían los Procuradores y los Abogados del Rey fueron transferidos a los Comisarios que eran los encargados del ejercicio de la acción penal y de la ejecución de las penas, a quienes era necesario escuchar en una acusación de materia criminal, quien hacía la acusación era el acusador público y las funciones de persecución se dejaron en manos de la Policía Judicial.

Es en este momento donde podemos comenzar a hablar del Ministerio Público como institución; en la Constitución de 1791 sus funciones quedaron repartidas entre los Comisarios del Rey, los jueces de paz y el Acusador Oficial con el paso del tiempo estos funcionarios fueron sustituidos, fusionando sus atribuciones y finalmente el 20 de Abril de 1810 queda establecido el Ministerio Público como una institución que dependería del Poder Ejecutivo. Se dividiría en dos secciones, una estaba dedicada a los asuntos civiles y la otra parte era para los asuntos penales o criminales, posteriormente se estableció que ninguna jurisdicción se llevaría a cabo sin la intervención del Ministerio Público.

La función que se le encomendó consistía en ejercitar la acción penal, cerciorándose de que los autores del hecho ilícito fueran juzgados y castigados en nombre del Estado. La tarea de investigar y reunir los elementos para poder ejercitar la acción penal aún correspondía a la Policía Judicial. Cuando se consideraban delitos que afectaban directamente a los intereses públicos la intervención del Ministerio Público era indispensable, pero cuando se trataba de delitos menores o contravenciones su ayuda era subsidiaria.

Para poder llevar a cabo sus atribuciones el Ministerio Público se dividió en secciones llamadas “parquets”, ubicándose uno de éstos en cada tribunal.

#### **D).- España.**

Los datos más cercanos a la figura del Ministerio Público los encontramos en el Siglo XV con los Promotores Fiscales que representaban al Rey y su función era la de tener conocimiento de lo que ocurría en los tribunales que conocían de los juicios criminales y también obraban en nombre del pueblo cuyo representante era el Rey, este funcionario era un mandatario de aquel y lo representaba en los tribunales. Las funciones de estos promotores se encontraban establecidos en la Novísima Recopilación; Felipe II establece dos fiscales, uno actuaría en juicios civiles y el otro se encargaría de los juicios criminales. Principalmente se ocupaba de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de impuestos, posteriormente tenían facultades para defender el patrimonio de la Hacienda Real y su jurisdicción.

Hubo un intento por parte de Felipe V de desaparecer a los promotores fiscales, pero ésta proposición no fué aceptada, quedando firme en las funciones que realizaba. Su actuación fué cada vez más importante hasta que llegó a formar parte de la Real Audiencia e intervenía en favor de las causas públicas y en negocios que eran de la Corona, protegía a los indios de las colonias para procurarles justicia en los juicios civiles y penales, inclusive llegó a formar parte de la Santa Inquisición, donde se encargaba de realizar la función acusatoria en los juicios que se realizaban en este tribunal. Actualmente es llamado Ministerio Fiscal y depende del Ministerio de Justicia.

## 2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MÉXICO.

### A).- Precolonia.

Grandes culturas mesoamericanas se alojaron en nuestro territorio antes de la llegada de los conquistadores, dos de ellas fueron las que lograron un desarrollo notable y son a las que me referiré en este apartado.

Dentro de la cultura azteca la máxima autoridad era el Tlatoani, el era quien promulgaba las leyes y quien realizaba las funciones jurisdiccionales, siendo el mayor juez del pueblo; este funcionario era designado por los sacerdotes, por lo tanto su actuación era regida por los dioses; además del Tlatoani existían otros funcionarios en los cuales se delegaban ciertas funciones como la recaudación de impuestos, la preservación del orden social y militar; además existían jueces menores que eran los encargados de llevar a cabo las diligencias necesarias para la investigación del delito, ellos realizaban aprehensiones y se puede decir que llevaban a cabo lo que ahora conocemos como averiguación previa. Quien decidía en última instancia era el jefe supremo, las acusaciones las realizaban los particulares y presentaban las pruebas con las que contaban.

La otra civilización más importante dentro de nuestro territorio fueron los mayas, sus sistema jurídico fué poco estudiado, sin embargo se tienen datos que en relación al derecho penal eran dos las fuentes principales que le daban origen: la sanción que se imponía por la comunidad y las leyes que promulgaba la autoridad específicamente. Dentro de la organización estatal de los mayas encontramos que el jefe judicial era el Halach Uinic, quien era asistido por un consejo en sus actuaciones. Al igual que con los aztecas, delegaban sus funciones en otras personas como los Bataboob que eran los encargados de los gobiernos locales y consecuentemente de la administración de justicia, ellos se encontraban auxiliados por los Tupiloob que desempeñaban las funciones de policía.<sup>4</sup>

De lo anterior podemos apreciar que ésta dos civilizaciones administraban justicia de distinta manera, mientras que los mayas delegaban las funciones jurisdiccionales en otras

---

<sup>4</sup> González, María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, UNAM, México, 1983, p.p. 14 a 19.

personas distintas al jefe supremo los aztecas tenían divididas sus funciones, dejando a unas personas la investigación de los delitos y quien decidía era una autoridad mayor, existía además una división entre lo que se consideraban infracciones graves y leves, dependiendo de ésta se designaba a la autoridad que iba a resolver.

#### **B).- Colonia.**

Con la llegada de los españoles el derecho indígena desapareció casi por completo. La nueva civilización que llegó al continente aplastó prácticamente todas sus costumbres y obras, imponiendo sus instituciones, si a esto le aunamos la actitud altiva de los conquistadores concluimos que en cuestión de aplicación de justicia se cometían muchos atropellos y arbitrariedades en contra de las personas, justificando las actuaciones de las autoridades en consideraciones subjetivas y caprichosas.

Tal situación se trató de remediar en las Leyes de Indias y en otros ordenamientos, donde se trataban de respetar las costumbres y usos de los indígenas siempre y cuando no contravinieran las disposiciones del derecho español, en lo que se refiere a la investigación de los delitos no hubo una persona especial que se encargara de esta actividad. Los Virreyes, los Corregidores y demás funcionarios eran quienes se encargaban de esto. Fue hasta 1549 y con base en la Cédula Real que el 9 de Octubre se permitió a los indios que ocuparan puestos de jueces, ellos se encargaban de la investigación de los delitos que les eran permitidos, ya que las infracciones sancionadas con pena de muerte eran resueltas por las Audiencias o los Gobernadores; debido a diversos factores se crearon varios tribunales como el de la Real Audiencia, el Tribunal de la Acordada, etc. los cuales se encargaban de todo lo relacionado con los delitos.

El Fiscal era el funcionario en cargo de promover la justicia y perseguir a los delincuentes, formaba parte de la Real Audiencia, la cual se integraba también con un fiscal para los asuntos civiles y otro para los asuntos criminales, los oidores también integraban a éste tribunal y era los encargados “de realizar las investigaciones desde su inicio hasta la

sentencia”<sup>5</sup> Existía también el Promotor Fiscal (figura completamente de origen español y que fue aplicada en las colonias ) que se encargaba de realizar la acusación ante el Tribunal de la Santa Inquisición, también era la conexión entre éste tribunal y el Virrey a quien le informaba de las resoluciones de este organismo.

### **C).- Independencia.**

Después de tres siglos de dominación española, surge el movimiento de Independencia y durante el cual se dan los primeros textos legales tendientes a proclamar el nacimiento de un nuevo país, es obvio que dichos textos se encontraron totalmente influenciados por las corrientes europeas que se transmitían por medio de los mismos conquistadores, pero aquí se les adaptó a las necesidades del momento. En la Constitución de 22 de Octubre de 1814 ya se mencionan a dos fiscales (nombre que se toma de la legislación española) auxiliares de la administración de justicia y que se encontrarían dentro del Supremo Tribunal de Justicia, uno conocería de la materia civil y el otro conocería de la materia penal, serían designados por el Poder Ejecutivo y tendrían cuatro años para desempeñar su cargo.

El 4 de octubre de 1824 la figura del fiscal es incluida en la organización de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los promotores fiscales fueron integrados a los tribunales de Circuito. La misma tónica se mantuvo en la Constitución de 1836, añadiendo las características de inamovilidad de la Suprema Corte.

En 1843 el 13 de junio se expidieron las Bases de Organización Pública de la República Mexicana donde se repitió la fórmula de las leyes anteriores, además se dispuso que existieran fiscales generales cerca de los tribunales para que conocieran de los asuntos de Hacienda y los de interés público; las funciones que realizaban estos fiscales eran las de conocer de los asuntos de las materias que les correspondían para verificar la correcta impartición de justicia y en el ramo penal, su actuación se encontraba encaminada a no dejar sin castigo los hechos que se consideraban ilícitos. Como vemos es hasta este momento

---

<sup>5</sup> Colin Sánchez, Ob. cit. p.112

cuando se comienzan a vislumbrar las primeras bases de lo que ahora es el Ministerio Público.

Considero que una ley que marca la estructura actual del Ministerio Público son la Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, del 22 de abril de 1853, creadas durante la dictadura del General Santa Anna por Lucas Alamán. En ellas nace la figura del Procurador General de la Nación el cual tiene la categoría de Ministro de la Suprema Corte, su función era la de vigilar por los intereses de la nación, actuando como parte en las controversias que se suscitaran con respecto a éstos intereses, también despacharía todos los informes en derecho que se le solicitaran.

Finalmente en la Ley de Comofort de 23 de Noviembre de 1855 se le da intervención al promotor fiscal en los asuntos federales, quedando establecida esta figura dentro de todos los niveles de justicia del país.

#### **D).- Reforma,**

El primer texto legal importante dentro de ésta época es la Constitución de 12 de febrero de 1857, donde se reafirmaba la legitimidad de la independencia de México. En el proyecto que se presentó en 1856 ante al Asamblea Constituyente ya se mencionaba al Ministerio Público, el cual se encargaría de promover la actividad del órgano Jurisdiccional a nombre y en representación de la sociedad; el debate sostenido en relación a ésta nueva concepción de las funciones de los hasta ahora fiscales, tuvo como razón principal para no aceptar ésta proposición, el que los particulares no debían ser sustituidos en su derecho de exigir justicia, además consideraban que al desvincular al Ministerio Público del Poder Judicial se transformaría en una razón para retrasar la impartición de justicia, lo cual no era nada aceptable; finalmente en el texto de dicha Constitución se estableció que existiría un fiscal con la misma categoría que un ministro de la Corte y también se estableció a un Procurador General, ambos integrados a la Suprema Corte , dejando ya sin discusión la propuesta hecha anteriormente.

También se discutió que para iniciar un procedimiento penal solo procedería en base a una querrela o acusación por parte del ofendido o a petición del Ministerio Público, lo cual colocaba en una situación de igualdad al ofendido y al Ministerio Público para ejercitar la acción penal, la intervención de éste funcionario se justificaba diciendo que sostendría los derechos de la sociedad, sin embargo tampoco se aceptó.

Es interesante observar que ya para ésta época se trataba de cambiar las funciones de los fiscales españoles, añadiéndoles características y elementos del Ministerio Público francés que comenzaba a ser más popular, pero los legisladores no quisieron apartarse de las costumbres y tradiciones ya muy arraigadas y decidieron no incluir éstas innovaciones en la Constitución a pesar de que hubo razones de peso que respaldaban la propuesta.

Varias fueron las leyes que surgieron en base a lo establecido en la Constitución de 1857, aportaron grandes avances a la formación de ésta institución como lo son: El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 29 de julio de 1862, expedida dentro del periodo presidencial de Don Benito Juárez, quedó indicado en éste reglamento que habría un fiscal adscrito a la Suprema Corte para que fuera escuchado en todas las causas criminales o de responsabilidad, también conocería de los negocios relacionados a la jurisdicción, la competencia de los Tribunales y los asuntos y dudas sobre la ley que tuviera el presidente. También se contempla la figura de un Procurador General, que sería oído en la Corte cuando los intereses de la Hacienda Pública fueran afectados.

El autor Colín Sánchez menciona la existencia de la Ley para la Organización del Ministerio Público de 19 de diciembre de 1865, en ella hay artículos que comenta éste autor que a mi parecer son el antecedente más importante que conformó al Ministerio Público en la Constitución de 1917. Su jurisdicción ya abarcaba a la totalidad del territorio, tenía competencia en materia civil y criminal, podía ejercer la acción pública cuando el delito se hubiere cometido en la jurisdicción del tribunal al que estaban adscritos, no era parte principal en el procedimiento, sin embargo podía intervenir haciendo mención de los puntos que se hubieran omitido o se hubieran apreciado incorrectamente dentro del procedimiento,

podía pedir que se castigara al culpable o bien solicitaba que se le dejara en libertad si no existía elementos que lo inculparan. Su actuación ante los jueces no se encontraba plenamente establecida, por lo que se acudía a los ordenamientos franceses que se conocían y era aceptados en nuestro país. También en este ordenamiento ya se establecen los antecedentes de uno de los requisitos de procedibilidad que actualmente se mencionan en la Constitución que es la querrela, porque se dispone que el Ministerio Público no podrá ejercitar acción en los casos en que la ley reserva el derecho de acusar exclusivamente a la parte ofendida. Una función importante que se le otorgó al Ministerio Público fue la de hacer el “resumen del negocio”, lo podemos considerar el antecedente de las conclusiones que en la actualidad es una de las funciones principales que realiza el Ministerio Público dentro del procedimiento penal.<sup>6</sup>

Durante la Presidencia de Juárez también se expidió la Ley de Jurados en materia criminal para el Distrito Federal el 15 de julio de 1869, en ésta ley se establecen tres promotores o procuradores fiscales independientes entre sí y que no constituían una organización, su atribución era la de promover todo lo que consideraban necesario en la investigación de un hecho, se le daba intervención en los procesos desde el auto de formal prisión, eran los encargados de llevar a cabo la acusación en nombre de la sociedad por el daño causado por el delincuente, los agraviados les proporcionaban las pruebas para que las ofreciera ante el tribunal, sin embargo si el Procurador no realizaba ésta actividad, el propio agraviado solicitaba al juez que le aceptara las pruebas; a éste respecto Juan José González Bustamante expresa: “Los promotores fiscales de la Ley de Jurados de 1869 no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público, su intervención es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible”<sup>7</sup>

#### **E).- Porfiriato**

Antes de mencionar que fue lo que estableció el Código de Procedimientos Penales para

---

<sup>6</sup> Ibid. p. 114.

<sup>7</sup> Ob. cit. p.69.

el Distrito Federal de 15 de septiembre de 1880, describiré como actuaban hasta éste momento los antecesores del Ministerio Público, para lo cual me auxiliaré de la obra del autor González Bustamante que dice: Los medios conocidos para comenzar un procedimiento penal serán la denuncia y la querrela, la pesquisa y la delación fueron prohibidas. En los delitos de oficio el Ministerio Público requería de la intervención del juez penal sin pérdida de tiempo, en caso de que no se encontrara cerca dicho juez, se le faculta al Ministerio Público para aprehender al responsable o asegurará las huellas o indicios del delito para evitar que desaparezcan. Era integrante de la Policía Judicial, la cual se encargaba de la investigación de los delitos y dependía del Juez de instrucción, su función principal era la de perseguir y acusar a los responsables del delito ante los tribunales y también se encargaba de vigilar la ejecución de las sentencias. Cuando un particular conocía de la comisión de un delito, tenía el deber de denunciarlo ante el juez penal, ante el Ministerio Público o ante cualquier otro funcionario facultado para ello, cuando el juez tenía conocimiento de esto, tenía la obligación de iniciar el procedimiento de oficio, sin esperar a que el Ministerio Público se lo solicitara, en ésta situación se le requería de su presencia, pero en caso de que no estuviera, las actuaciones del juzgador eran totalmente válidas.<sup>8</sup>

En la exposición de motivos de éste Código se expresó el pensamiento que fundamentaba la existencia de ésta institución, su función principal era la de vigilar la actuación de los jueces penales que contaban con amplias facultades para realizar la investigación de los hechos delictuosos, obligando al Ministerio Público a denunciarlos cuando infringieran sus deberes en la administración de justicia. Ya entrando al contenido del Código de 1880 enunciaré los objetivos principales que buscaba alcanzar ésta institución: Se le dió la categoría de una magistratura que pedía y auxiliaba en la pronta administración de justicia, además representaba y defendía los intereses de la sociedad, al igual que se estableció como un medio de vigilancia de la actuación de los jueces y magistrados. La función de investigación de los delitos y la obtención de las pruebas era de la Policía Judicial.

---

<sup>8</sup> Ibid. p.p. 69 a 71.

La misma tendencia conserva el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 22 de mayo de 1894, en ésta ley se trató de fortalecer y perfeccionar la nueva institución que había surgido, tratando de reparar los errores y vicios que se presentaron desde su reconocimiento.

Existió una reforma en el año de 1900 a la Constitución de 1857; de su contenido lo que nos interesa es mencionar que la Suprema Corte Quedaría integrada con 15 ministros y se crearía un Ministerio Público de la Federación que dependería de un Procurador General de la República; la ley correspondiente se encargaría de organizarlos, al Ministerio Público se le desvincula totalmente del Poder Judicial, ya que los nombramientos de éstos funcionarios estaría a cargo del Poder Ejecutivo desaparecen los fiscales de los tribunales federales y se fusionan las dos magistraturas que existían: El Procurador General que tenía a su cargo la vigilancia y la defensa de los intereses federales y el Fiscal General que eran quien tenía a su cargo a los agentes del Ministerio Público.

Tres años más tarde, el 12 de diciembre de 1903, se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales. en éste ordenamiento se enumeran las funciones que le corresponden como son la intervención en los asuntos que afecten al interés público y de los incapacitados, es el titular del ejercicio de la acción penal y se deja a su mando a la Policía Judicial y a la Policía Administrativa, pero lo que resulta relevante es que se le otorga la calidad de parte en los juicios criminales, dejando claro que el Ministerio Público no es un auxiliar del juez, sino una parte integrante del procedimiento. Se le reconoce como institución independiente de los tribunales, al mando de ésta organización se encontrará a un Procurador de Justicia y se le considerará como representante de los intereses sociales. En ésta ley se establece también la actuación de los agentes del Ministerio Público que consistía en consignar las actas y las querellas que se le presentaran ante el juez el mismo día de su presentación, es decir no existía la etapa de averiguación previa, ya que el juez instructor era quien realizaba la investigación del hecho.

La Ley Orgánica del Ministerio Público de 16 de diciembre de 1908 reglamenta que ésta institución está encargada de administrar justicia en el orden federal, se le asigna la función de perseguir, investigar y reprender los delitos clasificados como federales y también se encargará de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte. Tanto el Procurador como los agentes del Ministerio Público a su cargo dependen directamente del Poder Ejecutivo, quien podrá nombrarlos y removerlos libremente. Esta ley atiende más bien a las funciones del Ministerio Público en materia federal, delimitando sus actividades.

#### **F).- Revolución Mexicana.**

Venustiano Carranza como jefe del Ejército Constitucionalista, promovió la idea de crear una nueva Constitución para establecer las bases del nuevo gobierno que se pretendía. En lo que se refiere al Ministerio Público en su exposición de motivos presentado ante los constituyentes expresó que aunque en las leyes anteriores ya se había adoptado a la figura del Ministerio Público ésta solo era considerada como un adorno, ya que en relación a la investigación de los delitos los jueces eran los que se encargaban de llevarla a cabo sin ningún tipo de límite o restricción lo cual derivó en muchos abusos y arbitrariedades que se cometieron en contra de los reos o de sus familias, ya que para tratar de investigar el delito empleaban cualquier tipo de método para lograr su objetivo que no siempre era el de averiguar la verdad.

Con el Ministerio Público lo que se busca es limpiar de vicios el procedimiento que se llevaba a cabo, restituyendo la actividad que deberían realizar los jueces, al Ministerio Público se le dejaría a su cargo la investigación de los delitos y la búsqueda de las pruebas de los hechos. Por otro lado al dejar bajo su mando a la Policía Judicial se evitará que la Policía Administrativa o municipal llevara a cabo detenciones sin fundamento legal conveniente, asegurando de ésta manera la libertad individual consagrada en el artículo 16 constitucional.

La primera redacción del artículo 21 que se envió para su discusión provocaba confusión, ya que parecía que decía que la autoridad administrativa era la encargada de investigar los

delitos por medio del Ministerio Público, lo que dejaría esa actividad en manos de autoridades inferiores y ésto resultaba contrario a lo manifestado en la exposición de motivos, se consideró que la redacción debería ser a la inversa poniendo en primer lugar al Ministerio Público como el encargado de la investigación de los delitos y como titular de la acción penal, y a la vez sería el encargado de vigilar y controlar a la Policía Judicial. Finalmente después de varias discusiones y consideraciones a cerca de la redacción del artículo 21 por parte de varios legisladores, el licenciado Enrique Colunga formuló un voto particular proponiendo una redacción que finalmente fué aceptada por el Congreso, quedando de la siguiente manera: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel”.<sup>9</sup>

Con ésta nueva concepción del Ministerio Público considerada en la Constitución de 1917, ésta institución se integra con los siguientes elementos:

1. El Estado es quien tiene el monopolio de la acción penal y a quien se le encomienda su ejercicio es al Ministerio Público.
2. Cada entidad federativa debe ajustar su legislación y de ésta forma organizar al Ministerio Público de su localidad.
3. El Ministerio Público como titular de la acción penal tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando a los delincuentes, el juez no puede actuar sino hasta que el Ministerio Público le solicite su intervención.
4. La Policía Judicial es la encargada de investigar los delitos y recabar las pruebas siempre bajo el mando y la vigilancia del Ministerio Público, así también toda autoridad administrativa es auxiliar del Ministerio Público.
5. Los jueces están impedidos para investigar los delitos, solo tienen funciones decisorias.
6. Los particulares están imposibilitados para acudir ante el juez y pedir que se investigue, solo lo podrán hacer por medio del Ministerio Público.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Ibidem. pp. 77,78.

<sup>10</sup> Loc. Cit.

En materia Federal, es el consejero jurídico del Ejecutivo, es el titular de la acción penal y es el jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos, interviene en las cuestiones que interesan al Estado y en los casos de los menores e incapacitados, éstas son sus atribuciones más importantes, estableciéndose otras en leyes secundarias y aumentando hasta llegar a contar con las que conocemos en la actualidad.

Otro artículo que contenía ésta Constitución y se refería al Ministerio Público era el artículo 73, dónde se hablaba de las facultades del Congreso, en la fracción IV, inciso 5, se establecía que : “el Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General que residiría en la Ciudad de México y dicho funcionario dependería directamente del Presidente de la República quién lo nombrará y removerá libremente”<sup>11</sup>, a la redacción de éste artículo no se le objetó de ninguna forma debido a que ya se había aceptado con anterioridad que el Ministerio Público dependiera del Poder Ejecutivo directamente; lo mismo ocurrió con el artículo 102 que organiza al Ministerio Público de la Federación, con una innovación en cuanto a las funciones que el procurador tendría a su cargo: ahora sería también consejero jurídico del gobierno; otras de las atribuciones que también se le encomendaron fue la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales correspondientes y tenía la obligación de intervenir en todos los negocios en que la federación fuera parte.

Dentro de éste mismo periodo histórico se da la creación de otras dos leyes que intentan reglamentar y organizar al Ministerio Público como se estableció en la Constitución. Estas dos leyes fueron expedidas en 1919, siendo presidente de la república Don Venustiano Carranza; una de éstas es la Ley Orgánica del Ministerio Público. En ésta ley se habla de las facultades del Ministerio Público que corresponde a ejercitar ante los tribunales la acción penal persiguiendo, investigando y reprimiendo los hechos ilícitos, además una vez hecha una querrela el Ministerio Público se abocará a recopilar los datos necesarios para la comprobación del hecho y determinar de esa forma la responsabilidad. Para poder llevar acabo todo ésto tendrá bajo su mando a la Policía Judicial que le auxiliará en sus actividades.

---

<sup>11</sup> Piña y Palacios, Javier. Origen del Ministerio Público en México. p.p. 67, 68.

Algo novedoso que contiene ésta ley, es que el procurador puede solicitar que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios del Ministerio Público por faltas o delitos que cometieren en el desarrollo de sus funciones; además el Procurador también puede proponer ante el Presidente las leyes y reglamentos que considere necesarios para cumplimentar su actividad.

Otro ordenamiento que se menciona es la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones. Tiene la misma temática que la ley anterior que organizaba al Ministerio Público en materia común, pero ésta solo se enfoca a la organización de la institución en el ámbito federal, como actividades principales se mencionan el ejercicio de las acciones penales de los delitos clasificados como federales ante los tribunales de éste fuero, además defenderá los intereses de la Federación ante los tribunales cuando ésta tenga la calidad de parte y ejercerá las demás atribuciones que le asignen las leyes. Conocerá de las querellas que se le presenten y recabará toda la información necesaria para comprobar el cuerpo del delito y determine la responsabilidad, para cumplir con todo esto tendrá a su disposición y mando a la Policía Judicial. Tratándose de los delitos que se persiguen de oficio, cuando el lugar en donde se encuentre el Ministerio Público no exista un juez a quien se le solicite la orden de aprehensión, se la podrá solicitar a la autoridad municipal y el detenido será puesto a disposición de la autoridad judicial de inmediato, esto contraviene el espíritu del artículo 21, ya que a una autoridad no autorizada se le faculta para realizar actividades de otro órgano invadiendo sus atribuciones.

El Procurador General de la República depende directamente del Presidente, será el Consejero Jurídico del Gobierno, e intervendrá directamente como actor, demandado o tercero opositor en los negocios civiles o penales en los que la federación sea parte, también pedirá que se haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios de la judicatura federal y de los agentes del Ministerio Público, por las faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

Los agentes del Ministerio Público no podrá desistirse de la acción penal que hubiera intentado y tampoco podrá variar o modificar las acciones intentadas, ni las excepciones interpuestas sin previo conocimiento del Procurador y en caso de que no se presentara la acusación, el Procurador, después del análisis y estudio del caso será quien decida si procede o no la acusación, permitiendo impugnar esa resolución mediante el recurso extraordinario del amparo y el de responsabilidad.

#### **G).- México Contemporáneo.**

Comenzamos la enumeración de las leyes que se dieron respecto del Ministerio Público con la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1929. Con un poco más de conocimiento y conciencia de lo que se pretendía al establecer la institución del Ministerio Público, ésta ley refleja concordancia entre su contenido y lo establecido en los artículos 21 y 102 constitucionales. Las funciones principales del Ministerio Público eran las de perseguir ante los tribunales del fuero común los delitos de éste orden y como novedad se establece también que exigirá la reparación del daño surgido de la violación de los derechos garantizados por la ley penal, promoverá lo necesario para la pronta administración de justicia e intervendrá en todos los negocios que las leyes determinen.

Se comienza a elaborar la organización de los departamentos que integran a la institución, siendo el primero en mencionarse el Departamento de Investigación de la Procuraduría, quien recibirá las denuncias y las querellas que se presentaran y las turnará al Ministerio Público en turno, se crea el Laboratorio científico de Investigación dividido en varias secciones como balística, gráfica, bioquímica, medicina forense, etc. El Procurador sigue facultado para promover la responsabilidad de las actuaciones de los agentes a su cargo, y la Policía Judicial se señala como un organismo auxiliar del Ministerio Público para la persecución de los delitos y en la ejecución de las órdenes judiciales.

Dentro del fuero federal se expidió la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República del 1 de octubre de 1934. En ésta ley las atribuciones establecidas para el Ministerio Público son investigar por sí o por medio de la Policía

Judicial los hechos ilícitos que se consideren del orden federal, realizar el ejercicio de la acción penal correspondiente, deducir las acciones encaminadas a la nacionalización de los bienes que se contemplan en la Constitución, intervenir como actor, demandado o tercero en los cuales las autoridades federales se vean afectadas, defender los intereses económicos de la federación y auxiliar en la administración de justicia para que se realice de manera pronta y recta.

La Policía Judicial, así como los Cónsules, Vicecónsules mexicanos en el extranjero, los capitanes de las embarcaciones mexicanas, los administradores de las aduanas y demás policías de carácter federal, policías preventivas y judiciales de los estados y municipios son auxiliares del Ministerio Público en la realización de sus funciones. En cuanto a la estructura del Ministerio Público comienza a ser más compleja debido a que sus funciones y atribuciones han ido aumentando, se determina la existencia de dos subprocuradores que sustituirán al Procurador en sus ausencias y también establece la organización de los auxiliares de éste. El Consejo Jurídico de Gobierno estará a cargo del Procurador General de la República y se emitirá únicamente cuando el Presidente lo solicite, ésta figura estaba creada para que se realizaran las consultas sobre las leyes o proyectos que se consideraban de incumbencia del Procurador.

Otra ley expedida en materia federal es la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 de la Constitución del año de 1942, creada durante la presidencia Don Manuel Ávila Camacho, además de establecer las funciones ya mencionadas en ordenamientos anteriores se indica que el Ministerio Público velará por el respeto de la Constitución y propondrá al Presidente las medidas adecuadas para prevenir y detener dichas violaciones; en esta ley se establecen las atribuciones de la Policía Judicial que son las de recibir las denuncias y querellas e investigar los hechos que se consideran ilícitos, practicará averiguaciones previas, buscará pruebas, siempre bajo las órdenes del Ministerio Público. Para la realización de sus atribuciones se les preparará físicamente, se les dotará de elementos jurídicos, estudio en idiomas y técnica policiaca y se les incorporará al

Laboratorio Científico de Investigaciones. Se menciona también a las autoridades que son auxiliares del Ministerio Público para la investigación de los delitos

En el año de 1954 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y territorios Federales, las atribuciones que se establecen en las leyes anteriores son conservadas en éste ordenamiento pero con una mejor redacción, se comienza a estructurar la organización del Ministerio Público internamente, creándose nuevas oficinas y departamentos que tienen a su cargo una actividad específica, nace la Dirección de Policía Judicial que anteriormente era considerada como una jefatura.

Se comienza a establecer las facultades de los funcionarios integrantes de ésta institución que en algunos casos como el de los subprocuradores serán aquellas que discrecionalmente acuerde el Procurador, se crea un nuevo órgano integrante de la Procuraduría llamado Departamento Consultivo, que tenía como funciones el desahogar las consultas internas que no estuvieran designadas a otro órgano, estudiaría los problemas sobre la legislación y formularía informes y escritos en materia de amparo, en cuanto a la organización del Departamento de Servicios Periciales es más compleja y desarrollada, sobre todo en criminalística como un instrumento coadyuvante en la investigación de los delitos.

Siendo presidente Don Adolfo Ruiz Cortínez se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Noviembre de 1955 la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, donde se delimitan las atribuciones del Ministerio Público como son la persecución de los delitos del orden federal, con auxilio de la Policía Judicial, la búsqueda y aportación de pruebas que comprueben la existencia de un delito, ejercicio de la acción penal, etc., funciones que en las leyes anteriores ya se habían consignado y que no cambiaron en esencia en ésta ley.

Por primera vez se habla que el Procurador será quien decida sobre el ejercicio de la acción penal o de su desistimiento, así como también decidirá sobre las conclusiones no

acusatorias. Además el Presidente le dará intervención en los casos de denuncias de las contradicciones de las tesis que sustenten las Salas de la Suprema Corte.

Debido al desarrollo y crecimiento en que derivó la institución del Ministerio Público, ahora Procuraduría General y del Distrito Federal, y también a causa de todos los organismos integrantes de ésta y de los auxiliares de la administración de justicia, se vió la necesidad de crear no solo una ley reglamentando exclusivamente al Ministerio Público sino a todo el organismo que había nacido.

La primera Ley del fuero común de ésta naturaleza fué la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y territorios Federales de 1972, los primeros capítulos de ésta ley se encuentran destinados a las atribuciones del Ministerio Público como son investigar por sí o con auxilio de la Policía Judicial los delitos de su competencia, ejercitar la acción penal, aportar pruebas y llevar a cabo las diligencias conducentes a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, procurar la pronta administración de justicia, intervenir en los juicios que involucren a los incapaces para protegerlos y demás atribuciones que señalen las leyes. En cuanto al resto de la ley se encarga de organizar y delimitar las funciones de todas las direcciones que integran a la Procuraduría, así como también al Procurador.

La misma línea sigue la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1977, curiosamente en un solo artículo se mencionan las funciones del Ministerio Público como la persecutoria, además de su actividad dentro de los tribunales civiles y como auxiliares del Ministerio Público Federal; así también en ese mismo artículo se establece la función de control de legalidad y promotor de justicia, toda la ley se enfoca en perfeccionar, remover, crear y modificar a todas las demás direcciones que integran a la Procuraduría.

En 1983 se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en ésta ley se retoman las tres funciones fundamentales que justificaron su inclusión en la Constitución de 1917: Como persecutor de los delitos e investigador de los hechos,

como parte en los procedimientos penales y vigilante del cumplimiento del principio de legalidad y como representante de la sociedad.

La función persecutoria y de investigación que realiza el Ministerio Público se lleva a cabo dentro de las diversas fases que comprende el procedimiento penal, así en la averiguación previa, en ésta ley se le otorgan diversas facultades, recibirá las denuncias o querellas de los actos que se consideran delictuosos, investigará con auxilio de la Policía Judicial los datos necesarios para establecer la existencia del cuerpo del delito y comprobar la probable responsabilidad, si procede ejercerá la acción penal ante los tribunales, solicitándoles orden de aprehensión o de comparecencia, restituirá en el goce de sus derechos al ofendido y además se le dota de facultades para realizar los actos que considere necesarios para evitar que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia o se pierdan los elementos que comprueben su responsabilidad. Como parte ya dentro del procedimiento se le da facultad de aportar las pruebas tendientes a comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad, así mismo podrá pedir el aseguramiento de bienes para garantizar la reparación del daño causado por el delito, formulará las conclusiones que considere y resulten de las pruebas ofrecidas, interpondrá los recursos que resulten procedentes y expresará agravios cuando proceda.

Como vigilante de la legalidad el Ministerio Público tendrá la obligación de informarle al Presidente de la República y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de los abusos e irregularidades que se adviertan en los juzgados y que afecten las garantías de aplicación de la justicia pronta y expedita. Con ésta función que se toma en cuenta nuevamente se reafirma su carácter de representante social, ya que será el encargado de vigilar la libertad y la dignidad de los ciudadanos frente a los abusos que se pretendan cometer en su contra. Igualmente se retoma la función de representante social de los derechos de los incapaces y los menores en los juicios en que se encuentren, protegiéndolos como parte de la sociedad.

En cuanto al ámbito federal dos fueron las leyes que se han expedido con ésta fórmula de leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República. La primera de ellas es de 1974, en ésta ley al Ministerio Público se le deja un espacio muy reducido donde simplemente se mencionan sus atribuciones en forma general y los requisitos para poder ser agente del Ministerio Público. El 12 de diciembre de 1983, siendo presidente el licenciado Miguel de la Madrid, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la tendencia de ésta ley no fué únicamente organizar y estructurar a la Procuraduría, sino que además su finalidad es establecer y delimitar con precisión todas las funciones que a lo largo de la historia se le han encomendado al Ministerio Público, basándolas en los principios y las razones por las cuales fué creándose esta institución y a la vez se da una actualización a las transformaciones que ha tenido el Ministerio Público, se le considera dentro del procedimiento penal y también se toma en cuenta su actividad en la materia de amparo, así como también se le reconoce como consultor del gobierno.

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **1.- Las partes en el Procedimiento Penal.**

A).- El Ministerio Público.

B).- El Imputado.

C).- El juez.

### **2.- Definición de Ministerio Público.**

### **3.- Fundamento Constitucional.**

### **4.- Naturaleza Jurídica.**

El tema de los principios y las funciones del Ministerio Público dentro de la materia penal es muy variado y amplio, del cual se podría hablar interminablemente, ya que en la actualidad se encuentran muy desarrolladas a comparación de lo que se estableció inicialmente en la Constitución de 1917, sobre todo en lo referente a las funciones encomendadas a ésta institución.

De forma similar tanto en el fuero federal como en el fuero común el Ministerio Público es el encargado de:

1. Investigar los delitos y perseguir a los delincuentes para procurar que sean castigados los responsables de dichos actos.
2. Representar y proteger los derechos de los ciudadanos con acciones como atención y cuidado a las víctimas del delito; asesoría y orientación jurídica a los individuos respecto de sus derechos; velar por el respeto de los derechos humanos; procurar que sus derechos sean respetados en los lugares de detención, prisión o reclusión de los reos; protección de los intereses y derechos de los menores, incapaces, ausentes y ancianos, cuando estén en situación de daño o peligro; vigilar que el cumplimiento de las sentencias y sanciones sean de acuerdo a lo que establece la ley; etc.
3. Promover, procurar y establecer todas las medidas necesarias para prevenir y controlar la comisión de delitos, proponiendo los medios por los cuales se establezcan dichos mecanismos.
4. Intervenir en nombre de la sociedad y sus integrantes en todos los procedimientos y asuntos en dónde se pueden ver afectados sus intereses y los demás casos que establezcan las leyes.
5. Comparecer ante el órgano legislativo para rendir informe sobre sus actividades y el avance conseguido en sus funciones.
6. Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia.

Por lo que respecta a la materia federal, de forma exclusiva se le asignan las siguientes funciones:

1. Ser consejero jurídico, aportando su opinión respecto de las consultas que se le hagan, en lo referente a los problemas de la materia que son de su incumbencia.
2. Ser el abogado de la Nación defendiendo y protegiendo los derechos del Estado cuando éste intervenga en un juicio como parte.
3. Vigilar la observancia de la legalidad y la constitucionalidad en el ámbito de su competencia.
4. Representar al Gobierno Federal en la elaboración de convenios de extradición, colaboración en asistencia jurídica o policial y cooperación internacional.
5. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de ley y reformas legislativas que considere necesarias para la exacta observancia y cumplimiento de la Constitución Política que estén vinculadas con su materia.

Estas funciones, entre muchas otras, son las que se le encomiendan al Ministerio Público como institución, para que las desarrolle dentro de la materia penal, se encuentran contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 21 y 102 principalmente, y en las leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tomando en cuenta también a los Códigos de Procedimiento Penales tanto Federal como del Distrito Federal; concentrando de manera casi absoluta las actividades a desarrollar por parte del Ministerio Público.

Todas éstas funciones son de gran importancia, destacándose primordialmente la encomendada a la institución en el artículo 21 constitucional y que se repite en el artículo 102 del mismo ordenamiento: La investigación y persecución de los delitos, considerando a ésta actividad la piedra angular del Ministerio Público como institución y como la razón de su existencia. Esta tesis se desarrolla en base a la actividad que realiza el Ministerio Público para cumplir con dicha función, cumpliendo y respetando en cada momento los principios que caracterizan a ésta institución.

En materia penal el escenario donde se cumplen y efectúan principalmente los principios y las funciones del Ministerio Público es el procedimiento penal, de ahí la importancia de definir en forma general en que consiste.

Dentro de las definiciones que se han dado de procedimiento penal en nuestro país se citan las siguientes:

1- González Bustamante lo define como: “El conjunto de actuaciones sucesivamente interrumpidas y reguladas por las normas de derecho procesal penal, que se inicia desde que la autoridad tiene conocimiento de que se ha cometido un delito y procede a investigarlo y termina con el fallo que pronuncia el tribunal”.<sup>12</sup>

2.- Colín Sánchez expresa: “El procedimiento penal es el conjunto de actos, formas y formalidades legales que se observan por los intervinientes en una relación jurídica material de derecho penal, susceptible de generar una relación jurídica procesal que en su momento defina a la anterior, y de ésta manera, se aplique la ley al caso concreto”.<sup>13</sup> La “situación jurídica material de derecho penal” es la situación que surge de la comisión de un delito, vinculando a su autor con el agraviado o con la sociedad según sea el caso. El Estado al tener conocimiento de éste hecho, realizará una serie de actos que provocan el nacimiento de la relación jurídica procesal (proceso), en donde las partes integrantes se verán obligadas a realizar ciertos actos que se encuentran anteriormente establecidos con el fin de resolver ésta relación jurídica aplicando la ley a cada caso en particular. (procedimiento).

3.- Para Rivera Silva el procedimiento es el “ Conjunto de actividades reglamentadas por preceptos previamente establecidos, que tienen por objeto determinar que hechos puede ser calificados como delito para, en su caso, aplicar la sanción correspondiente”.<sup>14</sup>

Las definiciones anteriores coinciden en que el procedimiento penal se trata de un conjunto de actos previamente establecidos en la ley que tienen como objeto determinar si

---

<sup>12</sup> Ob. cit. p.122

<sup>13</sup> Ob. Cit. p. 72.

<sup>14</sup> Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, México, 1994, p. 5.

un hecho se considera delito, para que en el caso, la autoridad correspondiente aplique la ley. No se habla de las partes que intervienen en el, pero se puede deducir que se trata del juez quien determinará la situación que se le presenta y aplicará la ley al caso concreto, el imputado como probable autor del hecho y el Ministerio Público encargado de realizar la acusación en nombre de la sociedad. Ellos son los principales integrantes del procedimiento penal de acuerdo con lo establecido en nuestra legislación.

Con la finalidad de ubicar de forma precisa el momento en el cual se cumplen con los principios y las funciones del Ministerio Público, de forma doctrinaria se dividirá al procedimiento penal en:

- a).- Averiguación Previa: Momento en el cual el Ministerio Público es la máxima autoridad y donde realiza la primera fase de su función de investigación.
- b).- Preinstrucción: Fase en la cual el juez determinará la situación jurídica del imputado tomando como base de su decisión la investigación realizada por el Ministerio Público en la fase anterior. A partir de ésta momento el Ministerio Público actúa como parte dentro del procedimiento y el juez será la máxima autoridad.
- c).- Instrucción: Dentro de éste periodo la principal actividad del Ministerio Público será realizar todas las diligencias tendientes a establecer la verdad histórica del hecho para poder emitir sus conclusiones al término de éste.
- d).- Juicio: Es el momento culminante de la actividad del Ministerio Público, en ésta etapa el Ministerio Público expondrá sus conclusiones respecto del proceso, basándolas en la investigación que realizó desde el inicio y las pruebas que se presentaron a lo largo del procedimiento.

Legalmente la división del procedimiento penal se encuentra en el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo primero dónde se dice cuáles son las etapas que lo integran.

“Art. 1.- El presente Código comprende los siguientes procedimientos:

I.- El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.

II - El de preinstrucción, en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de éstos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos.

III.- El de Instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste.

IV.- El de Primera Instancia, durante el cual el Ministerio Público precisa su pretensión y el procesado su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva,

V.- El de Segunda Instancia ante el tribunal de apelación, en que se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos.

VI.- El de Ejecución, que comprende desde el momento en que cause ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicables.

VII.- Los relativos a inimputables, a menores y a quienes tienen el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.

Si en cualquiera de éstos procedimientos algún menor o incapaz se ve relacionado con los hechos objeto de ello, sea como autor o partícipe, testigo, víctima, u ofendido o cualquier otro carácter, el Ministerio Público o el tribunal respectivo suplirán la ausencia o deficiencia de razonamientos y fundamentos que conduzcan a proteger los derechos que legítimamente pueden corresponderles.”

Teniendo el marco de referencia al cual nos referiremos en el desarrollo de ésta tesis y a las personas que se tomarán en cuenta, a continuación se analizaran a los principales participantes del procedimiento penal de forma individual, estableciendo sus características generales.

## **1.- LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO PENAL.**

Dentro del procedimiento penal tienen intervención diversos personajes, los cuales actúan en las distintas etapas que lo conforman, sin embargo existen tres personas que son indispensables para que se lleve a cabo el procedimiento, me refiero al Juez, al Acusado o imputado y al Ministerio Público, existen además el defensor y el agraviado, así como los testigos, la policía judicial, los peritos, auxiliares del Ministerio Público y otras personas que intervienen, pero solo los primeros son los que analizaré con detenimiento.

### **A).- Ministerio Público.**

Se le puede definir como: “La Institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de los intereses sociales, de ausentes, de menores e incapacitados; y finalmente como consultor y asesor de los jueces y tribunales”.<sup>15</sup>

Las funciones que desempeña el Ministerio Público no son exclusivas de la materia penal, ya que también se le da intervención en materias como la civil, la familiar, la constitucional, etc. Limitándonos al campo penal, que es donde se ha desarrollado en mayor grado esta institución se afirma que la función de investigación y persecución de los delitos es exclusiva del Ministerio Público por disposición legal contenida en la Constitución en el artículo 21, también en éste precepto se menciona que se le deja a su cargo a la Policía Judicial para que le auxilie en el cumplimiento de dicha función.

El Ministerio Público es el que recibe la noticia de que se ha cometido un hecho que puede ser considerado como un delito, el tendrá la obligación, a partir de ese momento, de llevar a cabo una investigación tendiente a reunir los elementos necesarios para tomar la decisión de presentar o no éste hecho ante el juez, quien en su caso lo resolverá y dictará sentencia. Todo esto dentro de los que llamamos averiguación previa, que es la etapa en donde el Ministerio Público es el principal integrante y actor; de las determinaciones que

---

<sup>15</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. México, 1994. p.2128.

emita dependerá el futuro del proceso y principalmente el porvenir del imputado, por ello a lo largo de éste trabajo insistiré en que la actuación del Ministerio Público es de vital importancia, ya que tiene en sus manos el destino de la sociedad y de sus integrantes.

En lo que se llama averiguación previa, todas las actuaciones que se lleven a cabo deben ser supervisadas y avaladas por el Ministerio Público, cumpliendo con su función de representante social, ya que el fondo de su actuación en ésta etapa es vigilar que no se cometan abusos en contra de quien se encuentra sujeto a un proceso. Ya dentro de la instrucción, el Ministerio Público se encargará de aportar pruebas que logren esclarecer la verdad del hecho, sin que en ningún momento se olvide de su función principal, procurar y vigilar que el procedimiento se lleve a cabo con toda rectitud, para evitar abusos en contra del procesado, o que se le absuelva erróneamente. Por lo que respecta a la etapa del juicio, en base a sus apreciaciones y a las pruebas aportadas emitirá sus conclusiones tendientes a que se resuelva de manera justa el problema planteado, sugiriendo al juez el monto de la pena que considera aplicable, o en su caso, la absolución del procesado por considerarlo viable, reiterando que esto lo hará siempre por el bienestar de la sociedad y sus integrantes.

### **B).- Imputado.**

“ Persona física o moral que se encuentra frente a un órgano jurisdiccional como sujeto pasivo de la persecución penal”.<sup>16</sup> A lo largo de mucho tiempo se le ha llamado de diversas formas: inculpado, acusado, procesado, indiciado, reo, delincuente, presunto responsable, etc. y aún no existe una denominación universal para éste personaje, yo le llamo imputado, adoptando la definición ya expuesta, porque solo se encuentra sujeto a un persecución penal, pero eso no determina que sea culpable ya que eso se decidirá en base a la investigación que se realice y de acuerdo al resultado de ésta se podrá determinar si era justificada ésta persecución. Estoy de acuerdo que para nombrar a ésta persona se tome en cuenta el momento procesal en que se encuentra, cambiando su denominación de acuerdo

---

<sup>16</sup> De Pina , Rafael; De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho, México, 1988. p. 298.

a ese momento, llamándosele consignado, indiciado, procesado, acusado, enjuiciado, sentenciado, reo, compurgado, exconvicto o expresidario.<sup>17</sup>

A pesar de que cualquier persona puede llegar a estar en ésta situación, la misma ley establece ciertos requisitos para considerarlo parte de una relación jurídica procesal penal. En cuanto a las personas físicas en general, cualquiera puede considerarse dentro de éste supuesto a excepción de que exista alguna causa de justificación o una eximente, como en el caso de las personas que nuestra propia Constitución menciona, que debido al cargo que desempeñan no se les puede sujetar a un procedimiento penal, mientras no exista la autorización correspondiente, como ejemplo el presidente de la república, altos funcionarios de la administración, agentes diplomáticos, etc. En relación a los menores de edad e incapacitados, llamados también inimputables, la ley establece procedimientos especiales para ellos, debido a que no se les puede dar un trato igual que a los demás. Las personas morales tampoco pueden ser sujetas a un procedimiento penal, ya que son una ficción jurídica para designar a una agrupación de personas con un fin lícito y determinado, y aunque tengan algunos de los atributos de las personas físicas, nunca actuarán por su cuenta, sino que son sus integrantes quien en cierto momento pueden realizar un hecho delictuoso.

Es totalmente claro que sin la presencia del imputado, el procedimiento penal no se puede llevar a cabo, ya que de seguirse éste sin su presencia, no sería válido lo actuado, por no permitir al imputado que se defendiera y demostrar su inocencia, violando de ésta manera las garantías que consagra nuestra Constitución, convirtiendo todo lo realizado en algo inútil.

Al lado de la figura del imputado se encuentra otra persona de gran importancia. Me refiero al defensor, es la persona que auxiliará al imputado a lo largo de todo el procedimiento buscando la verdad histórica del hecho y procurando que no se cometan abusos e injusticias en contra del procesado. En nuestra legislación penal la presencia del defensor es indispensable aunque el mismo imputado lo rechace, siempre deberá de estar

---

<sup>17</sup> Apuntes de la Cátedra de Práctica Forense de Derecho Penal. Dr. Pedro Hernández Silva. UNAM, 1997.

presente. Se trata de una garantía constitucional contar con un defensor dentro del procedimiento penal. “La defensa es una función, una actividad que enarbolando la bandera de la legalidad, debe tratar de impedir durante la aplicación de la ley se cometa excesos. La defensa ha de impedir que el funcionario se extralimite en sus funciones legítimas y ha de aclararle lo que le es confuso o lo que ignora”.<sup>18</sup>

Mucho se ha discutido a cerca de la naturaleza jurídica del defensor; se le ha tratado de explicar por medio de la figura del mandato, sin embargo el defensor no es un simple mandatario del inculpado, ya que no hay acuerdo de voluntades sobre lo que debe hacer o no el defensor, aunque el inculpado no lo solicite o no lo desee, el defensor actuará cuando lo considere necesario, tampoco se le puede considerar como un auxiliar de la justicia porque entonces se vería obligado a mantener informado a la parte acusadora, así como al acusado de todo lo que sucede en el procedimiento, creando un conflicto que no ayudaría en nada al procesado. Considerarlo como un simple consultor tampoco es adecuado, debido a que no expresará únicamente su opinión sobre el caso, sino que deberá actuar activamente en él con el propósito de aclarar los hechos y tratar de salvar al procesado. La naturaleza jurídica del defensor “es tratar de librar los obstáculos del procedimiento, buscando la forma de salvar al procesado de la sentencia pero siempre bajo la luz de la verdad y de la ley”.<sup>19</sup>

A pesar de estar consagrado en la Constitución como un derecho fundamental, la actividad de defensor se ha ido deteriorando a lo largo del tiempo, al grado de que las personas que desempeñan esta función lo único que buscan es su beneficio económico, negando su ayuda y apoyo a quienes no pueden pagarles sus servicios como ellos consideran que es justo.

### C).- Juez.

La tercera figura importante que actúa dentro del procedimiento penal y que es el encargado de darle solución al proceso es el Juez.

---

<sup>18</sup> Silva Silva, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal, México, 1990. p. 197.

<sup>19</sup> Apuntes de la Cátedra de Práctica Forense de Derecho Penal, Dr. Pedro Hernández Silva. UNAM, 1997.

Para hablar de ésta persona primero hay que explicar la función que realiza y de donde proviene ésta. La jurisdicción es una de las funciones que realiza el Estado desde su nacimiento, la idea de impartir justicia siempre ha acompañado al hombre en su existencia y la forma de impartirla ha cambiado a lo largo del tiempo. En el Estado moderno, la jurisdicción se puede definir: “que consiste en la potestad de que disfrutaban los jueces para conocer de los asuntos civiles y criminales con el fin de decidirlos y sentenciarlos con arreglo a las leyes”.<sup>20</sup>

Jurisdicción en un sentido amplio significa “declarar o decir el derecho”, y el Estado para poder cumplir con ésta obligación delega ésta función en personas físicas, que con un criterio imparcial aplicarán el derecho a cada caso en particular que se les presente. Son dos los elementos que componen a la jurisdicción:

1. La Decisión: que se puede entender como la facultad de que gozan los jueces de decidir sobre un conflicto en particular, tomará en cuenta todos los elementos que se le pusieron a su disposición y en base a ellos y a la imparcialidad que debe caracterizarlo, emitirá una sentencia que decidirá como se resuelve la controversia.
2. El Imperio: Todo lo anterior sería inútil si el juez se viera imposibilitado para asegurarse del cumplimiento de su decisión. Por lo tanto el Estado lo dota de la facultad de imprimir fuerza a sus decisiones.

Lo anterior no debe interpretarse erróneamente, suponiendo que quien tiene esta facultad es omnipotente, la misma ley establece los límites a la jurisdicción y a las personas que la ejecutan. La jurisdicción es única, una sola, pero para poder aplicarse correctamente se divide de acuerdo a diversos criterios como lo son el territorio, la materia, la cuantía, etc., todo esto es lo que da lugar a la competencia que se puede definir como la capacidad o facultad de cada tribunal, para conocer de los juicios determinados que se le dan a resolver.

Por lo que respecta al juez en particular debe contar con capacidad suficiente para poder desempeñar su cargo. Generalmente a la capacidad se le ha dividido en objetiva y

---

<sup>20</sup> González Bustamante, Ob. Cit. p. 95.

subjetiva, ésta última se subdivide en abstracta y concreta. Por lo que se refiere a la capacidad objetiva se puede decir que consiste en la competencia con que cuenta el juez, ya que no todos los tribunales conocerán de todos los juicios que existan, sino que se limitan en razón de la materia, el territorio, el grado, la cuantía. La capacidad subjetiva se refiere a la persona del juez, es abstracta cuando debe cumplir con todos los requisitos establecidos en la ley para que pueda ser nombrado juez, y es concreta cuando se refiere a que el juez no se encuentre imposibilitado para juzgar un asunto porque existan causas particulares que se lo impidan como lo son: que tenga una íntima relación o afecto con alguna de las partes que intervienen en el proceso, o aún más que sea familiar de alguno de ellos, aceptar regalos de alguna de las partes, tener interés directo en el asunto, lo cual pondría en duda su imparcialidad.<sup>21</sup>

Las funciones del juez se pueden establecer de la siguiente forma:

1. Aplicar estrictamente las leyes.
2. Instruir el proceso en contra del infractor de la norma penal.
3. Aplicar las penas o la medidas de seguridad donde es necesario el poder de imprimir fuerza ejecutiva a la declaración de la ley penal, pero su ejecución se encomienda a la autoridad administrativa.<sup>22</sup>

Por último en éste apartado me referiré al ofendido por el delito, a quien en la mayoría de las ocasiones se le ignora, lo cual no considero correcto ya que es quien recibe los efectos nocivos del ilícito cometido de forma directa o indirecta. Colín Sánchez lo define como: “la persona física que resiente directamente, la lesión jurídica, en aquellos aspectos tutelados por el derecho penal”.<sup>23</sup>

En nuestra legislación se le niega la calidad de parte al ofendido, únicamente se señala que será coadyuvante del Ministerio Público, lo que se traduce que lo ayudará en todo lo

---

<sup>21</sup> Castillo Soberanes, Miguel Angel. El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México. México, 1992. p. 55 a 63.

<sup>22</sup> Loc. Cit.

<sup>23</sup> Ob. Cit. p. 257.

concerniente a reunir los elementos de prueba para acreditar el hecho, nunca interviniendo directamente, a excepción de cuando rinda su testimonio, si se le requiere, inclusive en lo referente a la reparación del daño, el ofendido queda subordinado al Ministerio Público ya que él será el encargado de solicitar su cumplimiento y la forma en que deba realizarse dicha reparación.

A pesar de que la ley establece que el ofendido puede aportar pruebas directamente, en la práctica esto no se lleva a cabo, quedando subordinado el ofendido a la apreciación del Ministerio Público quien decidirá, según su criterio, si se presentan dichas pruebas o no. Desde la Constitución de 1917, se estableció que solamente el Ministerio Público podría actuar como acusador dentro del procedimiento, los particulares están impedidos para actuar ante el juez, solo lo podrán hacer por medio de ésta institución.

## **2.- DEFINICIÓN DE MINISTERIO PUBLICO.**

Muchas han sido las definiciones que se han emitido a cerca de éste personaje, imposible sería recopilarlas todas, porque en la mayoría de los países del mundo existe esta figura, aunque con diferentes denominaciones y con diversas atribuciones. Ha sido llamado fiscal, promotor, ministerio fiscal y en casos como en nuestro país Procurador General o Ministerio Público. Fix Zamudio expresa que dependiendo del nombre que se le asigne se puede identificar el tipo de función que realiza, así se le llamará fiscal si su actuación se acentúa en la defensa de los intereses del Estado, procurador general o abogado general si se dedica a la asesoría jurídica a los órganos del gobierno o a los tribunales y Ministerio Público si se da preferencia a la investigación de los delitos y al ejercicio de la acción penal.<sup>24</sup>

Para Colín Sánchez el Ministerio Público “ es una función del Estado, que ejerce por medio del Procurador de Justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los presuntos delincuentes y en los demás previstos en aquellas en las que expresamente se determina su intervención en los casos concretos”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Fix Zamudio, Héctor, La Función Constitucional del Ministerio Público. México, 1978. p.p. 148 y 149.

<sup>25</sup> Ob. Cit. p. 103.

Ovalle Favela expone: “ Ministerio Público es el órgano del Estado, instituido para investigar los delitos y ejercer la acción penal en contra de los probables responsables de aquellos, así como para intervenir en los procesos y procedimientos judiciales no contenciosos a través de los cuales se controviertan o apliquen normas de orden público o se afecten los intereses de personas ausentes, menores o incapaces”.<sup>26</sup>

Castillo Soberanes nos dice: “El Ministerio Público es el organismo del Estado, de muy variadas atribuciones, ya sean de indole administrativa o dentro del procedimiento 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 asignen las leyes”.<sup>27</sup>

El Ministerio Público para Díaz de León es “ El órgano del Estado encargado de investigar los delitos y ejercitar la acción penal ante el juez o tribunal de lo criminal.”.<sup>28</sup>

Otra definición a cerca del Ministerio Público es: “ Cuerpo de funcionarios que tienen como actividad característica, aunque no la única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de ésta función estatal”.<sup>29</sup>

Fix Zamudio describe al Ministerio Público “como el organismo del Estado que realiza las funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad”.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Ovalle Favela, José, Teoría General del Proceso, México, 1993, p. 244.

<sup>27</sup> Ob. Cit. p. 14.

<sup>28</sup> Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo II, México, 1989, p. 1144.

<sup>29</sup> De Pina, Ob. Cit. p. 353.

<sup>30</sup> Ob. Cit. p. 153.

Estas son algunas de las definiciones que se ha dado para explicar lo que es el Ministerio Público, todas coinciden en señalar que es el encargado de ejercitar la acción penal y también quien investiga los delitos que se han cometido, no existe duda que se trata de un órgano del Estado, también se menciona que su actividad no se circunscribe al área penal por lo cual realizará todas las atribuciones que la ley le vaya imponiendo, y otros elementos que cada autor destaca , que en su opinión son importantes. La figura del Ministerio Público ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, sus funciones aumentan con cada ley que lo organiza, convirtiéndose en una especie de maquinaria hecha a base de piezas tomadas de distintos lugares. No se le puede considerar una figura totalmente de la materia penal, que es dónde nació y ha tenido mayor desarrollo, pero tampoco se le puede ubicar completamente dentro de otras ramas, porque su organización no ha sido completa. Esta figura es tan controvertida que para definirla se ha tomado como regla el enumerar todas sus funciones, sin establecer un criterio uniforme a cerca de ellas, ya que cada autor dependiendo de su criterio, destacará la función que considere de mayor importancia, sin dejar de mencionar las demás.

Héctor Fix Zamudio dice que para poder definir al Ministerio Público se deben de tomar en cuenta ciertos puntos:

- a).- No se debe atender únicamente al órgano o poder del Estado al que se encuentre adscrito, sino a las atribuciones que realiza.
- b).- Se debe hacer referencia a sus atribuciones procesales que en nuestro país son las más significativas, que comprenden la investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal y representación de determinados intereses que requieren de cierta protección en otras ramas procesales.
- c).- En materia penal se ha desarrollado una controversia a cerca de la forma en que interviene el Ministerio Público dentro del procedimiento, ya que se ha considerado por algunos autores que actúa como parte, no obstante otros tratadistas exponen que simplemente se trata de un auxiliar del juez..

d).- Las atribuciones de Consejero Jurídico, defensa de los intereses patrimoniales del Estado, los relativos a la tutela de la legalidad, se encuentran dentro del campo administrativo y así se justifica su relación con el Poder Ejecutivo.<sup>31</sup>

De la anterior exposición deduzco que al Ministerio Público debe considerársele bajo dos aspectos distintos:

1. Se le debe concebir como un organismo exclusivo de la materia penal, el cual se encarga de llevar a cabo las funciones de investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal principalmente, así como su activa participación dentro del procedimiento penal.
2. Haciendo una división de ésta institución, se puede hablar de un Ministerio Público no penal, que realizará actividades que se le han conferido en diversos ordenamientos jurídicos, abarcando distintas ramas del derecho, conservando en todo momento su característica principal de representante social.

Considerando al Ministerio Público como un organismo exclusivo de la materia penal y tomando en cuenta sus características distintivas en éste ámbito podemos definirlo como: “El órgano del Estado dependiente del Poder Ejecutivo, que cumple con la función de representante social, y que tiene a su cargo de forma exclusiva la investigación de los hechos que se consideran delictuosos, la persecución de los delincuentes y de las pruebas, así como el ejercicio de la acción penal, con la finalidad de que se aplique la sanción correspondiente a la persona que resulte responsable de dicho acto.”

Tres son las funciones del Estado, las que generalmente corresponden a los tres poderes en que se encuentra dividido. Así el Poder Legislativo tiene a su cargo como función principal, crear leyes de carácter general, abstracto e impersonal<sup>32</sup>, el Poder Judicial se encarga de aplicar éstas leyes a los casos concretos que se le presentan, pero siendo su motivo para ello, la existencia de un conflicto o situación de duda respecto de un derecho, emanado de la ley, y su finalidad es emitir una declaración que ponga fin a ese conflicto

---

<sup>31</sup> Ibidem. p. 152.

<sup>32</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, 1993. p.p. 41 y 42.

haciendo que se respete ese derecho lesionado.<sup>33</sup> El Poder Ejecutivo realiza la función administrativa que es “ la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.<sup>34</sup> Dichos actos materiales son realizados para aplicar la ley, pero a diferencia del Poder Judicial, no es necesario que exista un conflicto previo para su aplicación.

A pesar de que las funciones que efectúa cada poder se encuentran plenamente identificadas, no se trata de una división rígida, ya que en ocasiones cada poder realizará actos que no se consideran de su materia, sin embargo esto no afecta a su organización y funcionamiento principal.

Considero que el Ministerio Público fué ubicado dentro del Poder Ejecutivo, porque era el único en el que se le podía dar cabida, no podía considerarse dentro del Poder Legislativo, porque nunca se pretendió que creara leyes, dentro del Poder Judicial estuvo considerado un tiempo, pero debido a su actividad se pensó que se le confundiría con el juez y que no tendría caso contar con dos organismos que realizaran la misma actividad. Por razones históricas y legales se incorporó al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, para que fuera el encargado de vigilar la actuación de los jueces dentro del procedimiento penal; era obvio que dicha actividad no podría realizarse correctamente si el Ministerio Público perteneciera al Poder Judicial o al Poder Legislativo debido a la naturaleza de las actuaciones que realizan principalmente dichos poderes.

Desde su reconocimiento expreso en la Constitución de 1917, al Ministerio Público se le consideró como la figura ideal para defender y representar los derechos de la sociedad ante las arbitrariedades que se cometían en contra de sus integrantes por parte de los jueces, por ello para acabar con las prácticas viciosas que se presentaban, se le encomendó al Ministerio Público de forma exclusiva la investigación de los delitos y el consecuente ejercicio de la

---

<sup>33</sup> Ibidem. p.p. 51 y 52.

<sup>34</sup> Ibid. p. 63.

acción penal, para lograr una verdadera impartición de justicia, que era tan anhelada, prohibiendo de ésta manera la intervención del juez en éstas actividades, a él únicamente le correspondería la aplicación de la ley al caso concreto y la imposición de las penas correspondientes.

El Ministerio Público tiene asignadas funciones que desarrolla fuera del procedimiento penal, así como en otras ramas del derecho, pero tomando en cuenta la razón principal de su creación y sus antecedentes históricos, antes que todo debe considerársele el investigador de los delitos de manera exclusiva y el representante de la sociedad ante la autoridad, característica que le acompaña en todas sus actividades.

### **3.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.**

Todo nuestro ordenamiento jurídico se encuentra basado en la Constitución Política vigente, expedida en 1917. Dentro del primer capítulo de ésta tesis se habló de la formación de ésta Constitución y obviamente de sus preceptos en relación al Ministerio Público, a 81 años de su promulgación, su contenido ha cambiado, quedando actualmente una organización del Ministerio Público con elementos distintos a los que se establecieron con su creación. Inclusive las leyes orgánicas que precedieron al establecimiento del Ministerio Público evolucionaron de tal forma que no solo lo organizaron como había sido concebido, sino que crearon a su alrededor toda una estructura que actualmente conforma al Ministerio Público. Los artículos que hablan del Ministerio Público en la Constitución son:

**Artículo. 21.-** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. .... Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

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

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden Federal, y , por lo mismo, a el le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que todos 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 ésta 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.

**Artículo. 122.-** Definida por el artículo 44 de éste ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno estará a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de éste artículo.

D.- El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; éste

ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

El artículo 21 es el fundamento de la actuación del Ministerio Público dentro de la materia penal, que puede considerársele como la más importante que realiza como institución, es aquí dónde se encuentra la semilla que le dió vida dentro de nuestro derecho. porque no se refiere a su estructura u organización sino se enfoca a su principal actividad que será la investigación de los delitos y para que pueda llevar a cabo esta función se le da a su mando a la Policía Judicial.

En el artículo 102 además de establecer que existirá un Ministerio Público exclusivo para la federación, se precisa la dependencia de ésta institución al Poder Ejecutivo. Se siguen reconociendo como funciones principales la investigación y persecución de los delitos del ámbito federal de manera expresa. Es en éste artículo donde se deja abierta la posibilidad a que el Ministerio Público desarrolle actividades distintas a la expresada, ya que si la ley le impone una función diversa a la persecución de los delitos el Ministerio Público tendrá que realizarla por disposición constitucional.. Las antiguas costumbres españolas de considerar al Procurador el vigilante y protector de los intereses del Estado se retoman en los párrafos 2º y 3º de éste artículo. Considero que es un error establecer los requisitos que debe reunir el Procurador General, ya que ésto debería contenerse en la ley orgánica correspondiente, en la Constitución solo se dan conceptos e ideas generales, el desarrollo de éstas corresponde realizarlas a la ley secundaria.

Por lo que respecta al artículo 122 se mencionan las reglas conforme a las cuales se organizará al Ministerio Público dentro del Distrito Federal, ahora que ya cuenta con su propia organización.

Habiéndose delimitado en la Constitución que existirá un Ministerio Público para la Federación y otro para el Distrito Federal, o en su caso para cada entidad federativa, el 10 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Ley Orgánica de la

Procuraduría General de la República. En ésta ley se precisan las funciones del Ministerio Público de la Federación como lo son:

1. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad dentro del ámbito de su competencia.
2. Promover y procurar la pronta, expedita y debida impartición y procuración de justicia.
3. Velar por el respeto de los derechos humanos.
4. Intervenir en los negocios en dónde la federación sea parte cuando se afecten sus intereses.
5. Perseguir los delitos del orden federal.
6. Intervenir en los diversos sistemas nacionales de planeación para la seguridad pública y planeación democrática.
7. Dar cumplimiento a los tratados y acuerdos internacionales en donde se prevea su intervención ya sea directa o a nombre del Gobierno Federal.
8. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración en los casos de extradición.

De manera separada se establecen las funciones del Procurador General como son:

1. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para informar sobre sus actividades que se encuentre realizando o para la consulta sobre alguna ley en especial.
2. Intervenir en las controversias y acciones que se refieren al artículo 105 constitucional.
3. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la contradicción de tesis emitidas por ésta o por los Tribunales Colegiados.
4. Proponer al Ejecutivo iniciativas o reformas de ley que considere necesarias para la exacta observancia de la Constitución y de las leyes de su materia.
5. Proponer medidas convenientes para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.

También en ésta ley se establecen los requisitos necesarios para ingresar a ésta institución como agente del Ministerio Público, perito o agente de la Policía Judicial, se enuncia la

organización jerárquica a partir del Procurador General como titular de la Procuraduría, se mencionan los requisitos específicos para ser procurador. Se organiza su funcionamiento interno y los auxiliares internos y externos con los cuales podrá contar, se incluye una sección en dónde se habla de las responsabilidades de éstos funcionarios y existe otra referente a los sistemas y métodos para el adiestramiento, capacitación, desarrollo, actualización y formación de sus integrantes ( Servicio Civil de Carrera ).

De la lectura de la presente ley se puede dividir en dos las funciones del Ministerio Público de la Federación:

- a).- Por un lado las encomendadas expresamente al Procurador General de la República, como autoridad máxima del Ministerio Público de la Federación, las cuales no solo se encuentran dentro del ámbito penal, facultades que pueden ser delegables o no.
- b).- La encomendadas al Ministerio Público de la Federación en lo relativo a la persecución de los delitos del fuero federal con todo lo que esto involucra, las cuales son facultades delegables del Procurador y se encuentran explicadas ampliamente en el artículo octavo de la presente ley.

También fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1996 el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual como expresa en su primer artículo tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades del la Procuraduría, para el despacho de los asuntos que la Constitución Política, la Ley Orgánica y otros ordenamientos le confieren al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

El artículo 2º de éste reglamento menciona a todas las unidades administrativas y órganos que integran a la Procuraduría, se establecen los lineamientos generales bajo los cuales actuarán los integrantes de la institución y los requisitos que deben cumplir quienes estén al frente de ellos. De forma pormenorizada se enuncian las funciones de cada dirección de la Procuraduría y también se habla de forma general de los órganos desconcentrados que integran a ésta institución.

Por lo que respecta al Distrito Federal, la ley vigente para el Ministerio Público es la publicada el día 30 de abril de 1996 denominada Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como también cuenta con su Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de julio de 1996. Al igual que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la finalidad de ésta ley es organizar a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que le atribuye la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las demás leyes aplicables.

Dentro de la Ley Orgánica su artículo 2º dice:

Artículo 2.- La institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes o auxiliares conforme a lo establecido en ésta ley y demás disposiciones aplicables:

- I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal.
- II.- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia.
- III.- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos o otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes.
- IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.
- V.- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- VI.- Participar en la Instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema.
- VII.- Realizar estudios y desarrollar programas de persecución del delito en el ámbito de su competencia.

VIII.- Proporcionar atención a la víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia.

IX.- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen.

X.- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto y

XI.- Las demás que señalen otras disposiciones legales.

A diferencia del ámbito federal, en ésta ley se pone en primer lugar la función de persecución de los delitos, la cual se encuentra ampliamente descrita en el artículo 3º, se toma en cuenta el no ejercicio de la acción penal y los casos en que procede, se explica de manera detallada la actividad que realizará el Ministerio Público dentro del procedimiento penal en el artículo cuarto. Se establece que al frente de ésta institución de encuentra a un Procurador, el cual se auxiliará de los funcionarios necesarios para llevar a cabo todas sus atribuciones, se establecen los requisitos para ser Procurador y para ser integrante de la Procuraduría, así como las prohibiciones a que se encuentran sujetos. Se dice que autoridades son consideradas auxiliares de la institución para realizar su actividad.

Por lo que incumbe al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal sigue la misma temática que tiene la materia federal, enuncia a los departamentos que integran a la institución, explica exactamente la función que desarrollan y establece las atribuciones y funciones que realiza el Procurador, así como los jefes de dichos departamentos, enunciando los requisitos con que deben cumplir para desempeñar el cargo.

Prácticamente puedo decir que el fundamento constitucional del Ministerio Público en la materia penal es el artículo 21, dónde se establece su principal función; en cuanto a los artículos 102 y 122 se desvían un poco de éste camino y se dedican a establecer un Ministerio Público de diversa competencia, al cual se le han ido atribuyendo funciones que

no son exclusivas de la materia penal. Las dos leyes anteriores son reglamentarias de los artículos 102 y 122 respectivamente, incluyendo en pequeños apartados la función concedida al Ministerio Público en el artículo 21, como si se tratara de una función secundaria.

#### 4.- NATURALEZA JURÍDICA.

Otro de los aspectos importantes de explicar es a cerca de la naturaleza jurídica del Ministerio Público ¿Cuál fué la razón para crear esta institución?, ¿Qué papel desarrolla verdaderamente dentro del derecho?, éstas entre otras interrogantes son formuladas debido a que, como se ha visto desde un principio, el Ministerio Público en una figura que a lo largo del tiempo ha evolucionado tanto que cada vez surgen mayores dudas a cerca de él, convirtiéndose en una institución demasiado compleja y controvertida.

Todo lo que el hombre crea es basado en una necesidad que requiere ser satisfecha, de ésta forma se establecen leyes y normas que regulan la vida del ser humano en sociedad, cuando alguien rompe con el sistema legal establecido, se le debe sancionar, sin embargo al aplicar esta sanción, en muchas ocasiones se cometen abusos, negligencias o excesos, debido a que los sentimientos sobrepasan la razón.

En un principio, tomando en cuenta la historia, al Ministerio Público se le asignó la tarea de realizar las acusaciones frente al tribunal correspondiente de los actos que se consideraban como delitos con la finalidad de que se castigara al responsable. Posteriormente ésta tarea se justificó diciendo que el Estado por medio del Ministerio Público trataba de mantener el orden social y la seguridad de la comunidad, denunciando y castigando a quienes atentaban contra éstos intereses.

En nuestro país no fué sino hasta 1917 que la figura del Ministerio Público encontró su verdadero fundamento dentro del derecho mexicano, ya que anteriormente solo se le consideraba como una figura inoperante y sin ningún sentido real, porque a pesar de estar

contemplada dentro de las leyes de esa época, no se le tomaba en serio y mucho menos se aplicaba en la realidad.

Lo que establecían los artículos 21 y 102 en aquella Constitución del 5 de febrero de 1917, era que se le daba el ejercicio de la acción penal, siendo el único órgano autorizado por el Estado para ello, quitándole a los jueces esta facultad y las actividades de Policía Judicial como la encargada de la investigación de los delitos y promotor de dicha acción, anulando la doble actuación que realizaba el juzgador en el procedimiento penal como parte y como juez.

Detrás de todo esto se encuentra la verdadera esencia de lo que es el Ministerio Público, lo cual se manifestó en la exposición de motivos que envió Venustiano Carranza al Congreso Constituyente. Era una realidad muy grave la que se vivía en ese tiempo, los jueces eran los únicos facultados para investigar y decidir a cerca de los asuntos que conocían, cometían abusos y arbitrariedades en contra de las personas con la única finalidad de hacer prevalecer su poder. La investigación de los hechos la llevaban a cabo autoridades administrativas sin ningún conocimiento específico de la materia, lo cual provocaba en ocasiones grandes errores. Decidido a terminar con ésta situación se crea al Ministerio Público, con la finalidad de vigilar y controlar la actividad de los jueces que ya se encontraba muy deteriorada, iniciando ésta vigilancia desde la investigación de los hechos, continuándola durante el procedimiento y concluyéndola cuando se dictara sentencia, procurando en todo momento proteger los intereses de los involucrados en ésta situación.

Al asignarle la función de Policía Judicial evitaría que autoridades administrativas cometieran atropellos en contra de los ciudadanos deteniéndolos por simples sospechas o suposiciones, asegurándose de ésta forma la libertad y seguridad individual protegida por el artículo 16 constitucional. El Ministerio Público se encargará de realizar la investigación correspondiente para que si procede solicite la orden de aprehensión o comparecencia a la autoridad judicial, siendo ésta la única forma de que ésta actúe, protegiéndose de ésta manera la integridad de los individuos..

De ésta exposición es donde surge la razón de la existencia del Ministerio Público ya que se vió la necesidad de frenar los abusos que se cometían en contra de los ciudadanos cuando se veían involucrados en una situación penal, protegiendo sus intereses. Con el paso del tiempo y llegando hasta nuestros días esta idea se ha ido fortaleciendo, si analizamos las funciones del Ministerio Público, no solo dentro del área penal, se verá claramente que su actividad se encuentra encaminada principalmente a la representación y protección de los intereses de la sociedad. “Se denomina representante social al agente del Ministerio Público....La expresión tiene grandeza.....Luego la realidad sigue un curso diferente....Al llamado Representante Social, se le confina como acusador de oficio....Hay una inmensa corriente de valores y bienes que aguardan -diremos: que reclaman Representación Social que los represente.-....Bien que actúe frente al delincuente, pero mejor que además actúe en favor de los hombres comunes, los que no delinquen; que tutele intereses normales, que nada tienen que ver con el crimen; que promueva ante las autoridades y tribunales todo lo que a la verdadera representación social compete....Se necesita que éste abogado también abogue por el hombre frente al Estado y por la ley contra el arbitrio.- El derrotero moderno del Ministerio Público, que le abre la puerta del futuro, puede ser la mayor intervención para la tutela de los derechos de la sociedad y del individuo.....Ese mismo camino se encuentra en un sector de la función del Ministerio Público del Fuero Común.....Está en su papel en pro del incapaz y de la familia.....Convengamos en que no es menos importante proteger a la familia que perseguir al delincuente”<sup>35</sup>

Dentro del derecho penal, su función de representante social se divide en dos aspectos:

- a).- La sociedad cuando se ve afectada por un hecho que considera nocivo, tiene derecho de saber quien lo cometió y sancionarlo. En éste caso el Ministerio Público en nombre de ese derecho de la sociedad investigará el hecho con la finalidad de establecer la verdad y en base a ella solicitará un castigo para quien resulte responsable.
- b).- Por otro lado, aún existiendo un delito, no sería justo que se fabricaran culpables con la simple finalidad de saciar el deseo de venganza, por lo tanto el Ministerio Público, así como representante de los intereses de la sociedad en general, también se encuentra facultado para

---

<sup>35</sup> García Ramírez, Ob. Cit. p. 285.

defender los derechos de un individuo que también forma parte de la sociedad, cuando considere que no es el culpable de dicho delito y por lo tanto no existe ninguna razón para sancionarlo.

Como se puede observar el Ministerio Público no es simplemente un acusador inflexible, sino que se trata de un elemento indispensable dentro del procedimiento penal para administrar justicia, protegiendo y representando a la parte que el considera que ha sido lesionada en sus intereses, que puede ser como lo hemos dicho, la sociedad en general, o uno de sus integrantes en particular.

El autor Colín Sánchez con respecto a éste enfoque que se le da al Ministerio Público expresa: “.....Si los agentes del Ministerio Público, como se dice “tutelan el interés social” en la averiguación de los delitos, para que, dado el caso, se pueda sancionar al infractor y, además, realicen otros actos que les encomienda el legislador por medio de la ley correspondiente, debería ser el pueblo el que los eligiera, para así establecer congruencia entre la “representación que tienen y los representantes que se la otorgan”<sup>36</sup>.

Este autor propone que los agentes del Ministerio Público sean funcionarios elegidos directamente por el pueblo, suena congruente, sin embargo recordemos que el Presidente de la República es quien designa al Procurador General de la República y no lo hace de manera libre y arbitraria, debe contar con la ratificación del Senado de dicho nombramiento (art. 102 constitucional), ambos organismos, Presidente y Senado, son electos por el pueblo de forma directa, por lo tanto las decisiones que ellos toman se encuentran consentidas y aprobadas por la población con anterioridad por haber sido electos como representantes de ésta. Además si se siguiera esta idea llegaríamos a tal grado que hasta el mínimo cargo dentro de la organización estatal debería ser de elección popular, porque a final de cuentas el Estado es creado como organización para bienestar y seguridad del pueblo.

---

<sup>36</sup> Ob. Cit. p.p. 109 y 110.

Marco Antonio Díaz de León expresa: “El Ministerio Público más que un persecutor, es el abogado del pueblo, es el representante de la sociedad”. “ Su figura no es únicamente indispensable en la sociedades modernas, sino que hoy por hoy de manera imprescindible hace sentir su presencia en casi todas las sociedades del mundo. Ello se debe en primer lugar, a que aún teniendo naturaleza y vigencia de órgano gubernamental, el individuo y la comunidad no lo identifican solo como órgano del gobierno, sino,- entiéndase bien- como un protector, como un representante y procurador de justicia de la sociedad, pero además, casi de manera principal, su arraigo y permanencia, como perteneciente al pueblo, como abogado y defensor de éste, se debe a que siendo hombres solos y aislados, impotentes para guarecerse del delito, de las arbitrariedades, de los apremios legítimos, han llegado a concebir al Ministerio Público y a la justicia de éste como una de las presencias más necesitadas y a confundir su objeto con la marcha de sus propias vidas”<sup>37</sup>

Se quiera o no, el Ministerio Público es el representante de los intereses de la sociedad y aunque algunas veces se pretenda olvidar o pasar por alto esta función, siempre se encontrará presente porque se trata de su propia naturaleza, negarle esa función, es negar la existencia de éste personaje.

---

<sup>37</sup> Díaz de León, Marco Antonio. El derecho procesal penal en la procuración de justicia. México, 1990. p. 188.

## **CAPITULO TERCERO.**

### **1.- Características Generales de la Institución.**

- A).- Unidad o Jerarquía.
- B).- Indivisibilidad.
- C).- Independencia.
- D).- Insustituibilidad.

### **2.- Principios dentro del Procedimiento Penal.**

- A).- Iniciación.
- B).- Oficiosidad.
- C).- Oportunidad.
- D).- Legalidad.
- E).- Unidad.

## **I.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA INSTITUCIÓN.**

El hablar de los principios que rigen al Ministerio Público tiene la finalidad de explicar su actividad dentro del derecho mexicano. Esta institución no actúa de forma improvisada o casual, sino por el contrario existen reglas lineamientos que determinan claramente la forma en que debe conducirse ante cada situación que se le presente. Las características y los principios a los cuales haré referencia en éste capítulo son el producto de la experiencia y la investigación de muchos años realizada por reconocidos juristas, lo que ha llevado a que en la actualidad se acepten como la mejor forma de que debe conducirse la institución, pero esto no deja de lado el que dichos principios puedan ser modificados, perfeccionándolos para tratar de que se cumpla lo más fiel posible los anhelos de quienes crearon y creyeron en ésta institución.

La institución del Ministerio Público como instrumento del Estado para proteger y defender los derechos de la sociedad cuenta con características generales que le acompañan en todas las áreas del derecho en que debe actuar, dentro de la materia penal específicamente debe cumplir con ciertos principios que aseguran el correcto cumplimiento de sus funciones dentro del procedimiento penal.

### **A).- Unidad o Jerarquía.**

En éste apartado se habla de dos características que pueden llegar a confundirse en cierto momento, porque se puede pensar que la unidad debe corresponder al mando o jerarquía que se establezca en la institución, como lo expresa García Ramírez: "Por unidad o jerarquía se entienden las de mando que radica en el Procurador, así los agentes son solo prolongación del titular y la representación es única."<sup>38</sup> Sin embargo esa no es la única razón de reconocer la unidad del Ministerio Público.

Por unidad debe entenderse: " De que a todas las personas físicas que componen la institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección"<sup>39</sup>, es

<sup>38</sup> Ob. Cit. p. 269.

<sup>39</sup> Castro, Juventino. *El Ministerio Público en México*. México, 1996. p. 44.

decir que todos los integrantes del Ministerio Público deben seguir y cumplir las funciones que se les asignan en las leyes, debe entenderse al Ministerio Público como un todo, algo compacto y sin fracciones o divisiones, todos los integrantes de la institución son parte de ella por lo tanto al verlas separadas no funcionan, solo lo lograrán estando unidas, cada persona física debe comulgar y profesar los objetivos de la institución, lo cual le da fuerza al Ministerio Público, de no existir la unidad tendríamos múltiples criterios para llevar a cabo la función del Ministerio Público, lo cual crearía un gran desorden que se vería reflejado en la impartición de la justicia.

Para poder cumplir y llevar a cabo ésta característica, se establece tanto en la Constitución como en las leyes orgánicas a un jefe que se encontrará al frente de toda la organización: Un Procurador General. Partiendo del Procurador se dará una organización jerárquica dentro de la institución, en la cual cada miembro será acomodado dentro del organismo para que auxilie y colabore con el Procurador con el fin de que se realicen las funciones que se le encomiendan a la institución, todo estará bajo el mando y responsabilidad de dicho funcionario; con ésto se cumple con la característica de jerarquía.

Respecto a la Unidad de la institución tal y como lo apunta Juventino V. Castro<sup>40</sup>, ésta no ha sido lograda, debido a que nuestra misma legislación acepta una división respecto de ésta figura, creando a un Ministerio Público Federal, a uno para el Distrito Federal o de la entidad federativa de que se trate, y otro para el ramo militar, cada uno con su propio Procurador y su propia organización; aunque coincidan algunos de los aspectos que manejan, también es cierto que no son las mismas atribuciones las que se desarrollan en cada fuero, inclusive dentro del ámbito federal existe división, ya que al Procurador General de la República se le atribuyen otras tareas a desarrollar como consejero jurídico, vigilante de la legalidad, entre otras, que lo distraen de la función principal de la institución de investigador y persecutor de los delitos. Dentro del procedimiento penal pueden surgir problemas en los casos en los que se llegan a mezclar las jurisdicciones en que cada uno actúa, como lo son los delitos del fuero común que se cometen conjuntamente con delitos del fuero federal

---

<sup>40</sup> Ob. Cit. p. 45.

y aún más existen casos en dónde también puede verse involucrado la actuación del Ministerio Público militar, cuando el sujeto activo del delito pertenece a las fuerzas armadas de la Nación, lo cual origina una confusión en cuanto a quien investigará primero, que criterios se seguirán para la investigación y la forma de cumplimiento de las sanciones que resulten aplicables.

La propuesta del autor mencionado es que se establezca un jefe o titular general respecto de la institución del Ministerio Público, lo cual traería como consecuencia el establecimiento de lineamientos generales que siguiera la institución, reconociendo únicamente diferencias en cuanto a la materia ya sea del fuero común o federal, logrando además que dichos lineamientos fueran constantes y permanentes para que no dependieran del criterio de cada funcionario que dirigiera dicha institución, de ésta manera aparte de lograr la unidad estructural que se pretende, se lograría la unidad ideológica, lo cual provocaría fortaleza y credibilidad en el Ministerio Público.

Por otro lado haciendo referencia a la jerarquía hay autores que opinan que en realidad ésta no comienza con el Procurador, sino con el Presidente de la República, ya que él es el encargado de nombrar y en su caso remover al Procurador. Con referencia a esto Alcalá-Zamora<sup>41</sup> señala que puede ser muy peligroso ya que si el Procurador General depende directamente del Presidente y a él le debe el puesto, su actuación se puede ver influenciada cuando deba actuar en los delitos que llegaran a cometer funcionarios públicos o los mismos integrantes del gobierno, lo cual desgraciadamente es lo que sucede en nuestro país, cuando muchos funcionarios al ver el interés propio y no el de la sociedad, realizan cualquier cosa con la finalidad de mantenerse en el cargo que se les ha encomendado. Suficientes son los ejemplos de éste tipo que últimamente se han venido presentando, por lo cual sería conveniente que se le dotara de la característica de inamovilidad al Procurador, para que de ésta forma su actuación no obedeciera a otros intereses que no fueran los de determinar la verdad histórica del hecho y proteger los intereses de la sociedad.

---

<sup>41</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Ministerio Público y Abogacía del Estado. México, 1985. p. 515.

Debemos confiar en que las instituciones fueron creadas tomando en cuenta todas las circunstancias que se pudieran presentar, además de que todas actúan bajo la finalidad de lograr el bienestar de la sociedad; no obstante ante las posibles eventualidades que se fueran presentando no estaría de más tomar medidas precautorias o complementarias, para que éstos objetivos sean alcanzados, por lo tanto dotar de inamovilidad al Procurador sería conveniente para erradicar ese temor de que su actuación se encontrara influenciada por el Presidente. En caso de que este funcionario abusara de su poder, se le podría remover de su cargo, pero no bajo el criterio de una persona, sino por conducto de un juicio de responsabilidad en donde se determinaría si en verdad está actuando indebidamente y si es procedente su remoción.

### **B).- Indivisibilidad.**

A éste principio se le puede considerar desde dos perspectivas;

1.- El Ministerio Público es indivisible porque a pesar de estar conformado por múltiples personas de los más diversos criterios e ideas, al integrar a ésta institución siempre actuarán a nombre de ella y bajo sus normas representando a la institución que es el Ministerio Público. “ En orden a la indivisibilidad los funcionarios no actúan a nombre propio sino exclusiva y precisamente de la institución. Puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituido sin que por lo mismo se afecte a lo actuado”<sup>42</sup>.

2.- Por otro lado, dentro del procedimiento penal el Ministerio Público no actúa tampoco a nombre o interés propio, actúa y representa a una sola persona: la sociedad o el Estado, cada uno de ellos en el ejercicio de sus funciones representa a la persona moral del Ministerio Público, como si todos sus miembros obraran colectivamente<sup>43</sup>, y por lo tanto a pesar de que el agente del Ministerio Público que investigue los hechos en la averiguación previa, realizando la consignación cuando ésta proceda, sea distinto al que actúa dentro del procedimiento, no “debe tener” mayor relevancia, ya que “supuestamente” defiende los mismos intereses con la misma convicción, debido a que la representación de la sociedad no

---

<sup>42</sup> García Ramírez, Ob. Cit. p. 269.

<sup>43</sup> Castro, Juventino. Ob. Cit. p. 45.

depende de una persona física que funge como agente del Ministerio Público, sino que depende de la institución creada con tal propósito.

Al decir que “no debe tener” mayor relevancia y que “supuestamente” defiende los mismos intereses con la misma convicción, me refiero a que ésto es lo que debería ser, pero en la realidad no ocurre así, porque desgraciadamente cada agente del Ministerio Público en particular, entiende y maneja de distinta forma las funciones que le son encomendadas, así por un lado hay agentes que simplemente se limitan a recibir los datos y las pruebas que les proporcionan los ofendidos, por otra parte hay agentes que realmente desempeñan su función, haciendo todo lo posible por esclarecer la verdad, y finalmente hay funcionarios de ésta institución que se olvidan de su trabajo y prestan atención a la corrupción ocultando e incubriendo los delitos de que llegan a tener conocimiento, pasando por alto los intereses de la sociedad, afectándolos gravemente. No se quiere decir con esto que los principios con que debe cumplir el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones son fácilmente ignorados, pero no establecer claramente estas características en la ley puede provocar muchas interpretaciones subjetivas que afecten la actividad de dicho funcionario.

Este principio tiene mucha relación con el de Unidad, ya que si se logra la verdadera Unidad tanto orgánica como ideológica, se pueden comenzar a establecer los medios de control dentro de la institución para tratar de erradicar dichos vicios y procurar la verdadera representación de los intereses de la sociedad.

### **C).- Independencia.**

El principio de independencia o también llamado de autonomía ha despertado gran controversia desde que se le reconoció como tal, proclamándose la mayoría de los autores en el sentido de que verdaderamente no existe tal independencia.

Para el autor Colín Sánchez<sup>44</sup> la independencia de que se habla es en relación con el Poder Judicial, ya que en ningún momento el Ministerio Público recibirá ordenes de los

---

<sup>44</sup> Ob. Cit. p. 125.

jueces o de cualquier otra autoridad dependiente de éste Poder. Sin embargo no deja de reconocer que el Ministerio Público no es totalmente independiente como se pretende, ya que depende del Poder Ejecutivo, porque es dentro de éste Poder dónde se le ubica, el Presidente de la República es el que nombra al Procurador y sus funciones que lleva a cabo son correspondientes a éste órgano.

Por todo lo anterior, al Ministerio Público se la ha llegado a considerar como un instrumento más del Poder Ejecutivo del cual puede disponer de él a su antojo, restándole credibilidad a la actuación de esta institución, es en este punto donde surgen varios aspectos interesantes para analizarlos:

1.- Por mandato constitucional existe una dependencia jerárquica entre el Ministerio Público y el Poder Ejecutivo, sin embargo esto no presupone una dependencia funcional, ya que en ningún ordenamiento legal se dispone que el Ejecutivo intervenga en las funciones del Ministerio Público, por lo tanto la institución únicamente debe obedecer a lo que establece la legislación, que en materia penal sería la Constitución Política, la ley orgánica correspondiente, los Códigos de Procedimientos Penales aplicables y los acuerdos y reglamentos que se expidan.<sup>45</sup> Lo que tal vez incomoda a la mayoría de los que apoyan la independencia del Ministerio Público, es que el Ejecutivo posee esa facultad discrecional de remoción que le otorga la ley y que por medio de ella se vea afectada la actividad que realiza el Ministerio Público, o que por presiones políticas o sociales la función de este personaje se vea influenciada de tal forma que olvide su principal obligación y se convierta en un títere del Poder Ejecutivo.

2.- Una forma de dar esta independencia de que se habla, es la propuesta que realiza el jurista Héctor Fix-Zamudio que dice así: “En nuestro derecho mexicano, sin seguir otro modelos, podemos hacer un intento para conferir al Ministerio Público garantías de ingreso, estabilidad e independencia de los integrantes de la judicatura, estableciendo un sistema de nombramiento diverso al actual, que podría ser al menos para los Procuradores respectivos, el mismo que para los magistrados de la Suprema Corte en materia federal y los magistrados

---

<sup>45</sup> Castro, Juventino. Ob. Cit. p.p. 40 y 41.

de los Tribunales superiores en los diferentes Estados de la República, incluyendo la inamovilidad, sin perjuicio de que puedan ser removidos de su cargo previo un juicio de responsabilidad.”<sup>46</sup> Como se observa lo que se pretende es que se establezca un sistema por medio del cual el Ejecutivo no cuente con una forma tan sencilla de remoción de dicho funcionario, porque el continuo cambio en el titular de la institución impide mantener un criterio constante para procurar la recta impartición de justicia.

3.- Es imposible dejar de reconocer que en la realidad el Ministerio Público si se encuentra subordinado al Poder Ejecutivo, aunque no sea de forma plena, también es cierto que muchos de los cambios de los titulares de la institución son el producto de situaciones diversas a las contempladas en la ley, por ello una forma por medio de la cual los integrantes de la institución puedan actuar libre y autónomamente es tener la seguridad que solo podrán ser removidos por medio de un juicio de responsabilidad en donde se determine de forma plena que su actividad no se encuentra apegada a lo que establece la ley y por lo tanto está lesionando los intereses y derechos de los ciudadanos; evitando de ésta forma que se le destituya de su cargo en base a criterios subjetivos.

#### **D).- Insustituibilidad.**

Una de las características principales con que cuenta el Ministerio Público es el de ser insustituible. “Esta característica se opone a la de sustituibilidad o recursabilidad de la institución que implica la posibilidad de reemplazar o permutar a la institución del Ministerio Público por otra institución diversa”..... “No es posible sustituir a la institución pero si es posible sustituir a los agentes, los que en lo personal pueden excusarse, lo cual permite sustituir a las personas, pero no a la institución”<sup>47</sup>.

El Estado al crear éste personaje lo hizo con la finalidad de que realizara una actividad única y específica, nadie más podría llevarla a cabo, y con el paso del tiempo esta figura se volvió indispensable, y no solo como un acusador público en los asuntos criminales, sino

<sup>46</sup> Citado por Castillo Soberanes, Ob. Cit. p.33.

<sup>47</sup> Silva Silva, Jorge, Ob. Cit. p. 167.

como el representante de los intereses de la sociedad. El propio Estado quiere el bienestar de la sociedad, pero hay situaciones en que los intereses sociales y los del Estado no tienen el mismo objetivo, por ello debe existir un organismo encargado de representar los derechos sociales para que no queden olvidados dentro de las funciones que debe realizar el mismo Estado.

En un principio el Ministerio Público fue creado para que investigara los hechos que se consideraban ilícitos y ejercitara la acción penal si procedía y de esta forma se encuentra establecido en el artículo 21 constitucional, ahora no solo es esa su función dentro de la materia penal, ya que el artículo 19 del mismo ordenamiento, en su fracción II establece que cualquier declaración que se realice ante cualquier autoridad carecerá de valor si no se encuentra presente el Ministerio Público, ratificando con ello su insustituibilidad.

Pero con el paso del tiempo las funciones del Ministerio Público han ido aumentando de tal forma que su actividad ya no es exclusiva de la materia penal y ahora lo vemos que tiene intervención en la materia civil y familiar, entre otras, en donde su principal función es vigilar que los intereses de los participantes en una relación procesal no sean afectados, ya sea por la contraparte o por parte de la autoridad cuando emite resoluciones claramente injustas, es por ello que en este tipo de procedimientos todas las resoluciones que se dicten deben remitirse al Ministerio Público para que emita su opinión, lo cual se han convertido en un requisito inexcusable. En materia constitucional su función principal es la de vigilar que la ley sea aplicada correctamente y que su interpretación sea exacta, y en caso de que alguna ley sea considerada inconstitucional solo el Ministerio Público (Procurador General) podrá ejercitar la acción de inconstitucionalidad, por estimar que lesiona los intereses de los ciudadanos. Por lo que respecta a la relación que tiene el Ministerio Público con el Estado, se encarga de vigilar que los intereses de éste no se vean afectados o dañados cuando actúa como particular, dejando a un lado su carácter de autoridad, si éstos intereses son dañados, indirectamente se afectara a la sociedad.

Como puede observarse hay ocasiones en que el Estado no podrá realizar éstas funciones, por más que lo deseara, ya que se opondría a otras que tiene encomendadas como son la procuración de justicia, la aplicación de la ley y mantenimiento de los intereses del Estado.

Es verdad que todo lo que instituye el Estado es para alcanzar el bienestar social, la paz, la seguridad y la justicia, pero no hay que dejar de tomar en cuenta que el hombre no es perfecto, y que puede darse el caso de que en busca de esos objetivos cometa errores, arbitrariedades y abusos, por ello es necesario crear medios de control y vigilancia de las actividades del propio Estado; así el Ministerio Público, es una institución necesaria e insustituible, nadie más puede realizar su función, representar los intereses de la sociedad es su esencia por lo tanto es importante y necesario estar al pendiente de ésta institución para evitar que se desvíe de su camino, hay que actualizarla y adecuarla a las necesidades de nuestra época. Si ya existe y su presencia es indispensable, lo que queda es no dejar que se corrompa.

Las características anteriormente expuestas no son las únicas a considerar, hay autores que mencionan otras y la llaman indistintamente como principios y son:

- Principio de irrecursabilidad: “Se manifiesta en el hecho mismo de que tal órgano no puede dejar de conocer los hechos que se sometan a su consideración sin que ello signifique que sus agentes no deban excusarse en los mismos términos que los juzgadores”<sup>48</sup>.
- Principio de irresponsabilidad: “Con motivo de su actividad, ya que no se le puede atribuir la comisión de un delito, por ser una institución de buena fé, lo que no significa que sus agentes no lo sean. Estos son personal de la institución, pero no ella.”<sup>49</sup>
- Principio de buena fé: “Se dice que la misión del Ministerio Público es de buena fé, en el sentido de que no es su papel el de ningún delator, inquisidor, ni siquiera perseguidor o

---

<sup>48</sup> Oronoz Santana, Carlos. Manual de derecho Procesal Penal. México 1994. p.54.

<sup>49</sup> Loc. Cit.

contendiente forzoso de los procesados, su interés no es necesariamente el de la acusación o la condena, sino simplemente el interés de la sociedad: La justicia.”<sup>50</sup>

Todo lo manifestado anteriormente son las bases del Ministerio Público, en cualquier materia que intervenga las observará y cumplirá, cuando actúe dentro de la materia penal, además de cumplir con lo mencionado, debe tomar en cuenta otros principios establecidos que regirán su actuación, para que pueda cumplir con su función de investigador y persecutor de los delitos.

Como puede observarse la mayoría de éstas características son encaminadas a establecer una institución sólida, indivisible, fuerte, en dónde los lineamientos que la rigen son trascendentales y no se pueden cambiar al antojo de sus integrantes, como ya se dijo son el producto de la investigación y la experiencia que se ha formado durante la historia de éste personaje y por lo tanto se considera que es la mejor forma de que se conduzca dentro del derecho. Cada característica es una pieza fundamental que completa la estructura, que conforma a la institución, si faltara alguna el cuadro estaría incompleto, todas las piezas son importantes y se complementan entre sí.

## **2.- PRINCIPIOS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL.**

Los principios que rigen la actividad del Ministerio Público dentro del procedimiento penal se manifiestan a lo largo de todo éste, por lo tanto es importante determinar desde este momento la calidad con que actúa el Ministerio Público. ¿Se trata de una autoridad o de una verdadera parte dentro del procedimiento?.

Mucho se ha discutido a cerca de la calidad con la que interviene el Ministerio Público dentro del procedimiento penal, en éste apartado únicamente mencionaré algunos de los criterios que se han emitido al respecto para dar una idea de la corriente por la cual me inclino, además considero necesario hacer ésta explicación porque a partir de éste momento de hablará del Ministerio Público y su actividad dentro del procedimiento penal, y en base a

---

<sup>50</sup> Acero, Julio. Procedimiento Penal. México, 1968. p.p. 35 y 36.

las explicaciones dadas en los capítulos anteriores y con las que se expresarán de ahora en adelante, se podrá concluir cual es la verdadera misión del Ministerio Público dentro del derecho mexicano. ¿ Se debe considerar al Ministerio Público parte dentro del procedimiento o no?, ¿Actúa como autoridad?, ¿ Se trata de una especie totalmente distinta a las anteriores?. Trataré de dar respuesta a éstas incógnitas en base a las opiniones emitidas por algunos reconocidos procesalistas.

Podemos agrupar estas opiniones en tres sectores:

a).- No considerar al Ministerio Público parte dentro del Procedimiento Penal.

Dentro de ésta posición encontramos al autor Alberto González Blanco, que establece que el concepto de parte proviene del derecho civil, no puede ser aplicado al procedimiento penal, ya que no hay conflicto entre sujetos puesto que la potestad punitiva es facultad del Estado y se trata de una función pública a la cual es prácticamente imposible contradecir u oponerse con un interés particular, lo único que se permite en el procedimiento penal es el derecho de defensa, en cuanto al Ministerio Público y el Juez, por carecer de interés propio se encuentran imposibilitados para actuar con esa calidad ya que únicamente se trata de órganos auxiliares del Estado dentro del proceso.<sup>51</sup>

Otros aspectos que refuerzan esta teoría son que el Ministerio Público no es parte porque no tiene un interés propio, personal, extraño a la justicia, representa el interés del derecho, la seguridad social y la justicia (Stoppato), tampoco se le puede considerar parte porque se trata de un órgano del Estado y éste no puede ser considerado como parte (Otto Mayer), por último el Ministerio Público no puede ser considerado como parte porque en cierto momento puede ser obligado hasta defender al inculpado (Jimenez Asenjo).<sup>52</sup> Schmidt sostiene que el Ministerio Público no es parte porque en ningún momento se encuentra en igualdad de condiciones frente al imputado.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> González Blanco, Alberto, *El Procedimiento Penal Mexicano*. México, 1975. p. 135.

<sup>52</sup> Autores citados por Silva Silva, *Ob. Cit.* p. 161.

<sup>53</sup> Autor citado por García Ramírez, *Ob Cit.* p.265.

b).- Considerar al Ministerio Público como parte dentro del Procedimiento Penal.

Dentro de los exponentes que sostienen esta teoría encontramos varios puntos en los que apoyan sus afirmaciones. Hay quienes para explicar su punto de vista emiten un concepto de parte exclusivo para la materia penal, para justificar de ésta manera su teoría, tal es el caso del Díaz de León, que expresa: “ Parte corresponde a aquella persona, Ministerio Público, cuya actividad, sujeta a la ley, se encamina hacia la obtención de una serie de resoluciones judiciales, no en contra, y aunque ésto sea lo corriente en el proceso, sino frente a la realidad, así mismo, a aquel frente al cual se pide dicha decisión jurisdiccional, el que a su vez, normalmente opone sus pretensiones o defensas, conformándose así, el común, más no indispensable contradictorio constitutivo del debate procesal penal.”<sup>54</sup>. Este autor acepta la calidad de parte del Ministerio Público en sentido formal, diciendo que no porque no sea propio el interés que defiende se le puede negar ésta calificación, su intervención como parte se justifica con el simple hecho de la oposición que presenta dentro del proceso y la actividad que desarrolla y desencadena provocando el desenvolvimiento de la instancia.

González Bustamante citando la definición emitida por Florian: “ Parte es aquel que deduce en el proceso penal o en contra de quien se deduce una relación de derecho sustantivo, por cuanto está investido de las facultades procesales necesarias para hacer valer, o, respectivamente, para oponerse y contradecir.”<sup>55</sup>, afirma que el Ministerio Público es parte porque se encuentra facultado plenamente para iniciar y desarrollar una actividad procesal penal, consignando y acusando al imputado, vigilando que se impongan las sanciones adecuadas.

Ornoz Santana dice que si se quiere considerar el procedimiento penal como un litigio al Ministerio Público debe entenderse como un representante del interés lesionado, del cual el ofendido es el titular, sin embargo en este caso la parte dentro del procedimiento será más compleja, conformándose con el titular del interés litigioso (ofendido) y el sustituto o el Ministerio Público que es quien ejercita la acción correspondiente.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Díaz de León, Diccionario... Ob. Cit. p. 1204.

<sup>55</sup> Ob. Cit. p. 244.

<sup>56</sup> Ob. Cit. p 39.

c).- Considerar al Ministerio Público como autoridad y parte dentro del Procedimiento penal.

Esta se podría decir que se trata de una teoría mixta o combinada, porque se le atribuye al Ministerio Público la capacidad de transformarse dentro del procedimiento penal de autoridad a parte sin que esto sea visto en ningún otro procedimiento.

García Ramírez cita “La jurisprudencia de la Suprema Corte sostiene que el Ministerio Público es autoridad durante la averiguación previa y parte en el proceso, desde que ejerce la acción penal. También se ha indicado que el carácter de autoridad que tiene el Ministerio Público durante la averiguación previa se pone de manifiesto por cuanto sus actuaciones en ésta fase tiene valor probatorio.”<sup>57</sup>

Por su parte Juventino V. Castro acepta la calidad de parte del Ministerio Público en sentido formal reconociendo que ejerce un derecho ajeno, el derecho de castigar que es del Estado, y no defiende derechos propios; pero también reconoce que se trata de una autoridad que acude al proceso porque la ley le atribuye esa función y aunque actúe como parte nunca dejará su calidad de autoridad, porque es una función que ya tiene asignada<sup>58</sup>

Pineda Pérez es un autor que se puede ubicar dentro de ésta corriente, el dice que el Ministerio Público durante la investigación tiene un doble carácter, el de parte ante el juez porque es el encargado de aportar pruebas y realizar diligencias necesarias para integrar la investigación del hecho y cumplir con los requisitos del artículo 16 constitucional, y el de autoridad con relación a la víctima del delito, porque es el que tiene la potestad legítima que ha recibido de la Constitución de ejercitar la acción penal.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Ob. Cit. p. 266.

<sup>58</sup> Ob. Cit. p. 69.

<sup>59</sup> Pineda Pérez, Benjamín Arturo. El Ministerio Público como institución jurídica federal y como institución jurídica del Distrito Federal. México, 1991. p.13.

Una explicación singular a cerca de la actividad del Ministerio Público dentro del Procedimiento penal es la que ofrece el autor Niceto Alcalá-Zamora<sup>60</sup>, la cual no encuadra dentro de las tres clasificaciones anteriores. Para comenzar éste autor reconoce que la dificultad para determinar al Ministerio Público radica en que se trata de una figura muy compleja y con diversas modalidades, si se inclina uno a considerar al Ministerio Público como un cuerpo de funcionarios en sentido orgánico, se aproximaría a la judicatura, mientras que en sentido funcional su actividad es muy parecida a la de las partes. En base a lo anterior, el Ministerio Público se encuentra en una situación intermedia entre el juzgador y las partes, se estará hablando de un órgano parajudicial.

Tres son los sectores que integran la actividad del Ministerio Público, según éste autor:

1. La de carácter accionante o requirente, con o sin contraparte, en éste punto el Ministerio Público realiza actividades correspondientes a los de una parte procesal, no es sujeto de un litigio, pero si forma parte del proceso,
2. De naturaleza dictaminadora o consultiva. En ningún momento se puede comparar ésta actividad con la que realizan las partes, ya que el juez pedirá asesoramiento al Ministerio Público en ciertas ocasiones, pero nunca a las partes.
3. La de índole orgánico o administrativo, esta actividad es otro aspecto del Ministerio Público, que no interviene en el procedimiento, pero no por ello deja de pertenecerle.

Aparte de éstas actividades de carácter genérico, el Ministerio Público desarrolla otras en forma particular en el procedimiento penal, en sus diversas etapas. Dentro de la Instrucción puede convertirse en un peticionario de diligencias sumariales, situándose en una posición privilegiada frente al inculpado, o puede ser el encargado de iniciar dicha instrucción por disposición legal. En la ejecución intervendrá con carácter administrativo como órgano del Ejecutivo. Dentro del procedimiento realiza tareas cuasi jurisdiccionales, porque siendo éstas de éste carácter, no provienen del juzgador en estricto sentido.

---

<sup>60</sup> Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, El antagonismo juzgador-partes: Situaciones intermedias y dudosas. México, 1974. p.p. 301 a 309.

De todas las actividades analizadas habrá algunas que lo sitúen como parte dentro del procedimiento, sin embargo siempre existirán otras que impidan que se le considere de ésta forma. Si el Ministerio Público se encuentra entre el juzgador y las partes, ¿Hacia dónde debe inclinarse?, si se queda en esa situación tendría que considerársele como un juez que acusa y pide al mismo tiempo sin decisión, su función principal de acusador, lo obliga a inclinarse hacia un lado de la balanza, ya que si el juez tiene la obligación de absolver en caso de duda, el Ministerio Público tiene que acusar para no obstaculizar el funcionamiento de la jurisdicción, por tanto, “al Ministerio Público no puede exigírsele una imparcialidad absoluta, sino tan solo relativa y ésta, huelga decirlo, no al cuerpo en sí, sino al funcionario que actúe en cada proceso.”<sup>61</sup>

Dejé al último esta opinión a cerca de la forma en que interviene el Ministerio Público dentro del procedimiento porque me parece la más acertada. El Ministerio Público no se trata de una simple institución que interviene en la materia penal; negarle la calidad de parte dentro del procedimiento sería dejarlo sin justificación para intervenir en un procedimiento penal, aceptar ésta teoría con los ojos cerrados crearía un conflicto entre los que interviene en un procedimiento, ya que estarían ante una parte superior a ellos, en dónde siempre se encontrarían en desventaja, pero la misma ley nos da la respuesta, el Ministerio Público será autoridad en la averiguación previa, porque esta etapa es de naturaleza administrativa y se encuentra fuera del alcance del juez, así que quien intervenga en ella y decida será una autoridad, y en este caso es el Ministerio Público; cuando la situación la maneje y dirija el juez, entonces el Ministerio Público tendrá que someterse a su imperio y decisión, porque en éste momento deja de tener facultades, para realizar cualquier acto.

En base a lo establecido por la teoría, la ley y la jurisprudencia, se considerará al Ministerio Público como una autoridad dentro de la etapa de averiguación previa, convirtiéndose en parte al momento de realizar la consignación, actuando de esta manera hasta el final del procedimiento.

---

<sup>61</sup> Loc. Cit.

### A).- Iniciación.

Debido al sistema adoptado en nuestro país, la investigación de los delitos y la probable consecuencia del ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público, sin embargo el no actuará cuando lo considere necesario o cuando lo desee, su actuación debe cumplir con el principio de iniciación, el cual consiste en que para poder comenzar a actuar requiere que se cumpla con ciertos requisitos que la misma ley establece, con esto se otorga una garantía de seguridad jurídica a los ciudadanos y al mismo tiempo se evita que se realicen pesquisas o persecuciones injustificadas y sin fundamento.

“El agente del Ministerio Público puede tomar conocimiento de un hecho delictuoso en forma directa e inmediata, por conducto de los particulares, por algún agente de la policía o por quienes estén encargados de un servicio público, por el juez en el ejercicio de sus funciones, cuando de lo actuado se advierta su probable comisión en la secuela procesal (civil o penal), y por acusación o querrela.”<sup>62</sup>

Los requisitos a los que hice referencia son los de procedibilidad, los cuales deben cumplirse estrictamente, de no ser así toda la actividad que realice el Ministerio Público no será válida; por disposición legal dichos requisitos son:

I.-Denuncia.

II.- Querrela

III.- Excitativa.

IV.- Autorización.

Respecto a los dos primeros se encuentran contemplados en el artículo 16 constitucional cuando expresa: “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...”; aunado a ésto cada requisito debe realizarse de una manera determinada y con ciertas formalidades.

---

<sup>62</sup> Colín Sánchez. Ob. Cit, p.p. 314 y 315.

### 1.- Denuncia.

“ Es la relación de actos que se reputan delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora , con el fin de que tenga conocimiento de ellos”<sup>63</sup>.

De ésta definición se desprenden claramente sus elementos:

1.- Es una relación de actos. Lo único que realiza el denunciante es una narración de los actos de que tiene conocimiento, sin que exista una acusación expresa. Esta relación de actos puede ser hecha de forma verbal o escrita y las características que debe reunir se encuentran señaladas en los artículos 118 y 119 del C.F.P.P. y son aplicables para las querellas.

2.- Se realiza ante la autoridad investigadora. La autoridad investigadora es el Ministerio Público quien será el encargado de realizar todo lo conducente para ejercitar o no la acción penal según proceda. En caso de que la denuncia se realice ante una autoridad distinta al Ministerio Público, tendrá la obligación de hacer del conocimiento de éste hecho a dicha institución, transmitiéndole todos los datos que le fueron proporcionados para que el Ministerio Público pueda comenzar su actividad investigatoria. ( art. 117 C.F.P.P.). Lo anterior es con la única finalidad de que se conozca del hecho delictuoso y en consecuencia se investigue y se sancione.

3.- Hecha por cualquier persona. En ningún momento se especifica que sea una persona determinada la que deba realizar la denuncia, por lo tanto cualquiera que tenga conocimiento de un hecho que se considere delictuoso podrá realizarla. A éste respecto se discute si es un deber o un derecho realizar una denuncia, pero por encima de ésta discusión debe prevalecer el interés de que no queden impunes los delitos que se cometen, en tal caso, es deber de todo ciudadano denunciar un delito por su propia seguridad y de la sociedad para evitar que ese delincuente reincida en su actividad.

### II.- Querella.

“Es la relación de hechos expuesta por el ofendido ante el órgano investigador, con el

---

<sup>63</sup> Rivera Silva. Ob. Cit. p. 98.

deseo manifiesto de que se persiga al autor del delito.<sup>64</sup>

Al igual que en la denuncia, analizaré los elementos de la querrela:

1.- Relación de hechos. Realmente consisten en lo mismo que en la denuncia, ya que el querellante hará una relación de los hechos que se consideran un delito, citando los detalles al respecto. Al igual que en la denuncia puede ser de manera verbal o por escrito, aplicándose el mismo precepto legal citado anteriormente.

2.- Expuesta por el ofendido. Esta es la nota distintiva entre la denuncia y la querrela. Mientras que la primera puede realizarse por cualquier persona, la segunda, necesariamente debe realizarse por el ofendido, ya que se considera que los delitos con ésta característica no causan un daño directo y trascendente a la sociedad, sino que únicamente al ofendido, que en éste caso decidirá si ejercita su derecho o no, por considerar que de hacerlo le puede afectar más de lo que se vea beneficiado.

3.- Ante el órgano investigador. Este elemento se cita para corroborar que independientemente de la fuente que origine la actividad del Ministerio Público, el es el encargado de realizar la función investigadora, por lo tanto también es la única autoridad ante la cual se pueden presentar las querrelas.

### III.- Excitativa.

“Es la petición que hace un Estado extranjero, por conducto de su representante, acreditado ante los Estados Unidos Mexicanos, para que se proceda penalmente, en su caso, en contra de la persona que haya proferido injurias al Estado extranjero peticionario, o a sus agentes diplomáticos o consulares.”<sup>65</sup>

Este requisito de procedibilidad necesario para que actúe el Ministerio Público en éste tipo de asuntos se encuentra establecido en el artículo 360 fracción II del Código Penal, que al tenor dice: “ Art. 360 No se podrá proceder en contra del autor de una injuria, difamación o calumnia. sino por queja de la persona ofendida, excepto en los siguientes:

<sup>64</sup> Ibidem. p.112.

<sup>65</sup> Colín Sánchez. Ob. Cit. p. 336.

II.- Cuando la ofensa sea contra la Nación Mexicana o contra una Nación o Gobierno extranjeros, o contra sus agentes diplomáticos en este país. En el primer caso , corresponde hacer la acusación al Ministerio Público, pero será necesaria excitativa en los demás casos.”

El procedimiento que debe seguirse en éste tipo de problemas no se encuentra establecido en la ley, pero en la práctica es el agente diplomático del Estado ofendido a quien le corresponde hacer saber de éste ilícito al Ministerio Público para que de ésta forma desarrolle su actividad..

#### IV.- Autorización.

“Es la anuencia otorgada por los representantes de los organismos o autoridades competentes en los casos, expresamente previstos en la ley, para la prosecución de la acción penal.”<sup>66</sup> Esta forma de denuncia se aplica para los casos en que sea necesario actuar en contra de algún funcionario que goce de fuero o inmunidad; para que se pueda proceder en su contra se establece un procedimiento especial y del resultado de éste y de la investigación que lleve a cabo el Ministerio Público se decidirá que se hará en un caso así.

Existen otras dos formas contempladas en el artículo 16 constitucional, por medio de las cuales el Ministerio Público puede comenzar una averiguación previa; me refiero a los casos de delito flagrante en donde 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; y cuando se trate de un caso urgente en donde por el riesgo fundado de que el indiciado se pueda sustraer a la acción de la justicia, el Ministerio Público bajo su responsabilidad podrá ordenar su detención siempre y cuando sea de un delito calificado por la ley como grave y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de hora, lugar o circunstancia. La detención que realice el Ministerio Público no puede ser mayor de 48 horas, y en los casos de delincuencia organizada podrá duplicarse éste tiempo, dentro de éste plazo se deberá determinar la situación jurídica del detenido, ya sea decretando su

---

<sup>66</sup> Loc. Cit.

libertad o poniéndolo a disposición de la autoridad judicial. Además de estar mencionadas estas situaciones en la Constitución se encuentran reglamentadas en los artículos 193 del C.F.P.P. y 267 del C.P.P.D.F. para el caso de delito flagrante, y en los artículos 194 del C.F.P.P. y 268 del C.P.P.D.F. para los casos urgentes.

Una vez que se han verificado cualquiera de los requisitos de procedibilidad anteriormente descritos, el Ministerio Público puede comenzar la averiguación correspondiente sin ningún problema, ya que en lo que se refiere al principio de iniciación ha sido cumplido. En el caso de urgencia a que se refiere el artículo 16 constitucional, se debe suponer que el Ministerio Público ya ha sido enterado de la comisión de delito y por ello se ve en la necesidad de ordenar la retención del probable responsable. Con ésta facultad que se le otorga al Ministerio Público, se confirma que en ésta etapa del Procedimiento actúa como autoridad cuya misión es recabar los datos necesarios para complementar su averiguación previa. También se puede ver que actúa autónomamente sin que otra autoridad le diga como debe conducirse, lo único que hace es pedir la colaboración de otras autoridades, pero a nadie tiene que pedir autorización para llevar a cabo su actividad.

#### **B).- Oficiosidad.**

La acción penal surge cuando se comete un delito, ya que la sociedad al verse afectada por éste hecho, reclama que el derecho lesionado se le restaure, el ejercicio de la acción penal depende del sistema que se acoja en cada legislación, hay países en donde el ejercicio de dicha acción se le encomienda a los propios ofendidos, es decir son los particulares los que la ejercitan, ya sea de manera principal, subsidiaria o subalterna al órgano oficial; pero hay otras Naciones en donde el Estado encomienda ésta función a alguno de sus órganos para realizarla, y el ejercicio de la acción se debe al impulso que le dé éste órgano.

“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.<sup>67</sup> En el tiempo que se le encomendó el ejercicio de la acción penal a los particulares surgió el problema del abuso que hicieron de ésta, utilizándola como un medio de venganza privada, o por el contrario, se descuidó su ejercicio y se hizo mal uso de ésta, razón por la cual se otorgó el ejercicio de la acción al Estado, asignándosela como otra función. Para poder cumplir con esto creó al “Ministerio Público, órgano imparcial, sereno, libre de pasiones, que solo persigue intereses sociales y que reúne requisitos de conocimiento y honradez personales, debe imperar sobre los acusadores privados que no tienen, ni pueden tener las ventajas de dicha institución.”<sup>68</sup>

Pero contrario a lo que se pudiera pensar, no existe un monopolio total de la acción penal por parte del Ministerio Público, en los casos de los delitos de querrela, el ofendido por el delito en cualquier momento del procedimiento puede otorgar el perdón al presunto responsable, él será quien disponga del destino de la acción penal, y el Ministerio Público no podrá hacer nada ante esta situación. Otro caso que se presenta en nuestra legislación es el referente al procedimiento que se sigue para que se otorgue la autorización correspondiente para que se pueda proceder penalmente en contra de algún funcionario que goce de inmunidad o fuero, mientras ésta no sea otorgada, el Ministerio Público no podrá actuar aunque cuente con los elementos suficientes para ello.

Otra interpretación a cerca de este principio es la que da Rivera Silva, diciendo. “...que la actividad investigadora (realizada por el Ministerio Público) está regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hecha por el órgano encargado de la investigación, no se necesita solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Iniciada la investigación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda que hemos mencionado.”<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Castro, Juventino. Ob. Cit. p. 89.

<sup>68</sup> Ibidem. p. 90.

<sup>69</sup> Ob. Cit. p. 43.

En México es aceptado plenamente éste principio, ya que es el Ministerio Público quien después de recibir la noticia criminosa se encarga de realizar todo lo necesario para ejercitar la acción penal, por ser él único autorizado para ello. A pesar de haberse comprobado que el ejercicio de la acción penal encomendado a los particulares no funcionó; en la actualidad y en nuestro sistema, el monopolio que tiene el Ministerio Público sobre ésta parece que se ha distorsionado con el transcurso del tiempo ocasionando que surja desconfianza en cuanto a la forma en que se realiza dicha función. Mi opinión al respecto es que se debe buscar el problema en las personas en particular que desempeñan el cargo, ya que son quienes en base a su criterio y conocimiento decidirán el curso de la acción, y desafortunadamente hay muchas veces en las que ese criterio no comulga con los objetivos y principios de la institución.

Tomando en cuenta a éste principio como la obligación que tiene el Ministerio Público de actuar de oficio en cuanto tiene conocimiento del hecho delictuoso, es comprensible que se mencione como una consigna y no como un reconocimiento, porque durante el desarrollo de la averiguación previa, hay muchos agentes del Ministerio Público que olvidan ésta obligación y no realizan ninguna actividad si no los presionan los agraviados o no los gratifican para que realicen su función.

Sería conveniente que se estableciera un plazo, para que el Ministerio Público realizara su averiguación y tuviera una respuesta la final de éste término, asegurándose que su determinación cumplirá con todos los requisitos legales establecidos y de que se procedió de buena fé, imponiendo algún tipo de sanción cuando su actuación fuera realizada con otro propósito distinto al de encontrar la verdad. De algún modo se debe obligar a los integrantes de ésta institución para que desarrollen su actividad cumpliendo con el principio de buena fé y su función de representantes sociales, y si por medio de la disciplina es el camino para lograrlo, hay que comenzar a imponerla.

Por otro lado al instituir al Ministerio Público como la autoridad encargada de investigar los delitos, facultada por el Estado, confirma el principio de insustituibilidad, al reconocer

que es la única autoridad que se encarga de dicha actividad, el Ministerio Público es una institución creada con las más nobles esperanzas de conseguir la paz y el bienestar social por medio de la justicia.

El reconocimiento al principio de oficiosidad u oficialidad que cumple el Ministerio Público se encuentra establecido en el artículo 21 constitucional cuando establece que será el encargado de investigar y perseguir los delitos, y como consecuencia de esto en la ley secundaria se acepta que sea el encargado de ejercitar la acción penal. Por lo que respecta a su actividad que debe ser oficiosa en el artículo 113 del C.F.P.P., se establece que el Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que reciban de aquellos, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. El caso de que sea necesaria la querrela como requisito de procedibilidad, una vez cumplido con éste, el Ministerio Público se encuentra en la misma situación; en el mismo sentido se pronuncia el artículo 262 del C.P.P.D.F.

### **C).- Oportunidad.**

Este principio se refiere a la actividad que realiza el Ministerio Público en relación con el ejercicio de la acción penal. En éste caso “ El Ministerio Público ejercita la acción penal después de una valoración discrecional de la utilidad o conveniencia del tal ejercicio, y cuando le parezca inoportuno el agitar la acción puede oponerse.”<sup>70</sup>

El autor Alcalá-Zamora lo llama también de discrecionalidad<sup>71</sup>, porque el Ministerio Público decidirá bajo su criterio si ejercita o no la acción penal, lo cual puede suceder cuando considere que en caso de ejercitarla provoque mayores problemas o dificultades al mismo ofendido o cuando vislumbre que del ejercicio de ésta se pueden ver afectados intereses políticos o sociales pertenecientes al Estado.

Según éste principio, aunque los requisitos legales que se exigen sean cumplidos, ésta

---

<sup>70</sup> Castro, Juventino V. Ob. Cit. p. 93.

<sup>71</sup> Alcalá-Zamora, Ministerio Público... Ob. Cit. p. 517.

situación no obliga al Ministerio Público a ejercitar la acción, se deja a su libre albedrío. Este principio es característico de los sistemas totalitarios, en dónde los intereses del Estado se encuentran sobre los intereses de los particulares.

La oportunidad puede entenderse desde otra perspectiva, se le llama también mediate o mediatividad, consiste en que el Ministerio Público debe acudir al lugar dónde se cometió el delito para recoger los vestigios que hubieren quedado del hecho, para que de ésta manera pueda reconstruir la verdad histórica del acto. El Ministerio Público cuenta, quizás, con una sola oportunidad para recopilar las pruebas antes de que sean destruidas y con ella la verdad para siempre. “Los dos enemigos de la verdad son el tiempo que todo lo borra y el hombre que todo lo quiere borrar”<sup>72</sup>. El Ministerio Público debe cumplir con éste principio en la etapa llamada averiguación previa, en dónde es el encargado de establecer la verdad histórica del hecho, hasta dónde sea posible y esto lo logrará únicamente recabando pruebas, si de ellas surge el convencimiento de ejercitar la acción penal, solo él, por haber realizado ésta actividad, podrá consignar al probable responsable para que sea el juez quien determine su situación.

En México el principio de oportunidad, considerado como la facultad de ejercitar o no la acción penal no es aceptado, pero entendiéndolo como la forma y el tiempo en que debe recabar las pruebas en la averiguación previa debe cumplirse de forma absoluta, para que cumplimente cabalmente la función de investigación que desarrolla el Ministerio Público dentro del procedimiento penal. Tal reconocimiento se hace en el artículo 123 del C.F.P.P. que expresa que en cuanto el Ministerio Público tenga conocimiento de la probable existencia de un delito, dictará todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar ayuda y auxilio a las víctimas, impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas objeto, objetos o efectos del mismo,....., y en el artículo 98 del C.P.P.D.F. que señala: “El Ministerio Público o la Policía Judicial en su caso procederán a recoger en los primeros momentos de su investigación las armas, instrumentos u objetos de cualquier clase que pudieran tener

---

<sup>72</sup> Apuntes de la Cátedra de Práctica Forense de Derecho Penal. Dr. Pedro Hernández Silva, UNAM, 1997.

relación con el delito y se hallaran en el lugar en que se cometió, en sus inmediaciones, en poder del inculcado o en otra parte conocida....”

#### **D).- Legalidad.**

El principio de legalidad consiste en que: “Se afirma la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercitar 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.”<sup>73</sup>

A diferencia del principio de oportunidad, en dónde el Ministerio Público tiene la facultad de decidir si ejercita o no la acción penal, con el principio de legalidad tiene el deber de ejercitarla cuando todos los requisitos legales, para su ejercicio, sean cumplidos, no tiene que esperar a que le digan si la ejercita o no, debe hacerlo sin demora. El Ministerio Público es una institución creada por el Estado para que investigue los hechos que se consideran ilícitos y para que haga todo lo que se encuentre a su alcance para que se castigue (principio de oficiosidad), por lo tanto tiene ese poder de ejercitar la acción, porque el Estado se la ha conferido, además tiene el deber de ejercitarla porque los intereses que representa no son propios, son de la sociedad, y por lo tanto el no puede disponer de ellos bajo su criterio.

En nuestro derecho es aceptado totalmente este principio se encuentra establecido en el artículo 134 del C.F.P.P. y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional, no hay excusa para no ejercitar la acción. Estas disposiciones no son solo en este sentido, por el contrario en el artículo 168 del C.F.P.P se dice cuales son los extremos necesarios para que se ejercite la acción penal y por otro lado en el artículo 137 del mismo ordenamiento, se establece cuales son los casos en que no se ejercitará dicha acción, por lo tanto también en el no ejercicio de la acción se cumple con éste principio.

---

<sup>73</sup> Castro, Juventino V. Ob. Cit. p. 93.

No es muy complicado entender la conveniencia de adoptar el principio de legalidad. Es en los países democráticos donde se acepta, ya que la finalidad que se persigue con ésto es dar una garantía y seguridad a los ciudadanos de que la ley será aplicable a todos los individuos sin importar de quien se trate, confirmando la garantía de igualdad que caracteriza a éste sistema. El dejar de perseguir los delitos e incubrir a los delincuentes por no perjudicar los intereses del Estado, solo nos dice que los gobernantes de esas naciones se interesan únicamente por su bienestar y no por el de su gente.

Adoptando el principio de oportunidad, se estaría aceptando que el Ministerio Público invadiera las funciones del Poder Judicial, ya que se le estaría dando la facultad de absolver a los delincuentes al no ejercitar la acción penal, lo cual dejaría sin razón de existencia al juez, ya que solo se le darían a conocer los hechos que se quisiera, y por otro lado el Ministerio Público tampoco tendría razón de existir, ya que no sería el representante social que se dice y mucho menos el persecutor de los delitos, funciones principales de ésta institución.

A pesar de que en nuestra legislación se encuentran los medios para ejercitar la acción penal sin ningún problema, la realidad es que muchos de los delitos que son cometidos diariamente no son denunciados por el temor de los ciudadanos a un represalia por parte de los autores de éstos, y si a ésto sumamos la dificultad que existe para que una denuncia o una querrela prospere, la finalidad de ésta institución se ve saboteada.

Alcalá-Zamora con respecto a ésta situación expresa que la solución consistiría en:

- a).- Condicionar el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, en forma de que solo pueda desistir de emprenderla o de seguirla cuando sea evidente que no medió delito o cuando se desvanezca en absoluto los indicios de culpabilidad en contra de una persona determinada.
- b).- Acabar con el monopolio acusador estatal proponiendo la acusación particular subsidiaria, o la acusación particular principal.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Ministerio Público..., Ob. Cit. p. 518.

Con referencia a lo expuesto por dicho autor puedo comentar que con respecto a la primera propuesta, ya se señaló que en la ley penal se encuentran establecidos las razones y los motivos por los cuales se debe de ejercitar o no la acción penal, y en caso de que existiera alguna situación que no se adecuara a lo preestablecido en la ley, existen sistemas por medio de los cuales los individuos pueden hacer ver a la autoridad que se encuentra equivocada en su apreciación. Por lo anterior se debe estar seguro de que cuando el Ministerio Público decide ejercitar la acción penal, se está apegado completamente a lo establecido en la ley, cumpliendo de ésta forma con éste principio. Por lo que respecta la monopolio del ejercicio de la acción penal es un tema muy controvertido, ha resurgido en la actualidad porque se ha cuestionado las razones por las cuales hay ocasiones en que el Ministerio Público no ejercita la acción penal; si se adoptó éste sistema fué porque a lo largo de la historia se ha comprobado que el ejercicio de la acción por parte del ofendido no resulta conveniente, ya que lo que buscará el particular será la venganza y no perseguirá el beneficio de la sociedad en general, o en caso contrario, se hará justicia por su propia mano, causando un problema mayor.

Todo ésto suena muy bien teóricamente, sin embargo, como ya se manifestó, no hay que dejar de tomar en cuenta la verdadera situación que prevalece en México, la cual no debe atribuírsele a la institución, sino a quienes la integran, son ellos los que tiene que estar convencidos que son funcionarios al servicio de la Nación y no de intereses particulares, además cuentan con una gran misión, la cual deben realizar sin vicios o trampas.

El principio de legalidad debe prevalecer ante todo, y en caso de que se note que la actuación del Ministerio Público no sea totalmente apegada a lo que establece la ley, hay recursos y sistemas que la propia ley prevé para que su actuación sea completamente legal.

#### **E).- Unidad.**

Este principio ya fué explicado en las características generales de la institución, el cual consiste en que todos los integrantes de la institución responden y siguen los lineamientos y principios de ésta, no se debe atender a la persona física que interviene en el procedimiento,

ya que ésta puede cambiar en cualquier momento, sin que ésto afecte el curso del procedimiento, porque el nuevo integrante deberá actuar bajo las mismas reglas y con la misma finalidad.

A éste respecto es interesante observar que a pesar de proclamar la unidad en la actividad del Ministerio Público, ésta puede verse cuestionada, porque nadie asegura que el criterio imperante en la actuación del Ministerio Público sea el de la institución, ya que en múltiples ocasiones se puede verificar en la realidad que cada agente del Ministerio Público actúa bajo su criterio y no el de la institución. ¿Cómo puede entender o proseguir un procedimiento un agente del Ministerio Público que no conoce desde el principio el hecho?. El agente que realiza la investigación en la etapa de averiguación previa no es el mismo que actuará ante el juez. ¿Qué interpretación dará a las pruebas y a las constancias que lleguen a sus manos? No es el mismo convencimiento y firmeza que puede transmitir al juez quien investiga, estudia, recaba y analiza las pruebas a quien simplemente las recibe y las utiliza dentro del procedimiento, y si a ésto le sumamos que durante el transcurso de dicho procedimiento se llegase a sustituir a un agente del Ministerio Público por otro, su actividad podría dejar mucho que desear porque tendría que estudiar el caso con premura de tiempo y por lo tanto no tomaría en cuenta muchos aspectos o detalles que el otro agente hubiera percibido.

Lo que pudiera superar éste problema sería que al Ministerio Público que le llegara un noticia criminosa se encargara de su desarrollo y desenvolvimiento hasta que llegará a su final; tratando con ésto de lograr una continuidad y unidad en el criterio aplicable para la actuación del Ministerio Público dentro del procedimiento penal, otra ventaja que se lograria es que de ésta forma serian fácilmente detectables los elementos de la institución que no cumplieran con éste principio, evitando que se inculparan entre ellos mismos, siendo los únicos perjudicados los intereses de los particulares que ven como sus derechos son afectados. Sé que ésta propuesta es muy general y que para poderse llevar a cabo sería necesario establecer un sistema de organización distinto al actual, además de que se necesitaría de la colaboración y ayuda de los agentes del Ministerio Público.

Los principios explicados anteriormente son los que han sido reconocidos como los principales con que debe cumplir el Ministerio Público. Durante la investigación que realicé para conformar éste capítulo encontré una apreciación distinta a los principios con los cuales debe cumplir la institución, sobre todo en la materia procesal penal, hecha por el autor Marcos Castillejos Escobar.

A continuación enunciaré algunos de los principios que menciona éste autor:

- **Comprobación.** El acreditamiento de la conducta o del hecho denunciado o querellado es función principal del Ministerio Público en la averiguación previa, pues en éste periodo realiza una actividad de carácter histórico, ya que mediante la prueba conocerá de la conducta o hecho pretérito, es decir acreditará si esa conducta o hecho se dió en el mundo fáctico, y después realizará una labor eminentemente jurídica, para determinar si constituye o no el cuerpo del delito, y si el imputado es el presunto responsable.
- **Adquisición.** Las Procuradurías, como dependencias del Poder Ejecutivo Federal, adquieren el material probatorio no con fines de interés personal, sino con la finalidad social de lograr la justicia individual y colectiva; es decir, con ese material probatorio, el Ministerio Público no hará su voluntad personal, sino la voluntad de la ley, ejercitando o no la acción penal, pues inclusive es un delito contra la administración de justicia el abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda con arreglo a la ley, de una persona que se encuentre detenida a su disposición como presunta responsable de un delito.
- **Progreso.** La averiguación previa se va enriqueciendo de acuerdo como se realizan los actos procedimentales, pues se inicia con la notitia criminis, por medio de la denuncia, acusación o querrela, y se practican todas las diligencias necesarias y pertinentes hasta perfeccionar el acta de averiguación previa, y así estar el Ministerio Público en posibilidad de ejercitar o no la acción penal. En éste principio se encuentra el impulso procesal a cargo del Ministerio Público, presunto responsable, defensor y ofendido.

- **Control.** El Ministerio Público como autoridad en la averiguación previa, es el rector o controlador de toda la actividad procedimental realizada en éste periodo, pues puede imponer correcciones disciplinarias para guardar el orden y medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- **Necesidad.** Conforme a los artículos 21 y 102 constitucionales, resulta necesaria - indispensable- la intervención del Ministerio Público en la persecución de los delitos, pues éste es el único que puede llevar a cabo la averiguación previa y el ejercicio o no de la acción penal, así mismo es el único facultado para formular conclusiones acusatorias o no acusatorias e interponer recursos en relación con el auto de libertad por falta de elementos para procesar o sentencias absolutorias o bien condenatorias, cuando considere que no se ha hecho una correcta individualización de la punibilidad
- **Obligatoriedad.** Una vez que el Ministerio Público tiene conocimiento de la notitia criminis, éste tiene la obligación de practicar todas las diligencias tendientes y contar con todos los elementos necesarios para saber si ejercita o no la acción penal.
- **Veracidad.** El Ministerio Público en la averiguación previa realiza una actividad de carácter histórico, tendiente a comprobar la existencia o no de la conducta o del hecho, y una actividad jurídica para determinar si el hecho o conducta constituye el cuerpo de determinado delito y si el sujeto es el presunto responsable. En verdad , conforme a nuestra legislación, debe hablarse de veracidad respecto del cuerpo del delito, porque éste desde la averiguación previa, no debe ser acreditado en forma presuntiva, sino en forma plena. En cuanto a la presunta responsabilidad podemos observar que se trata de una verdad probable. pero al fin y al cabo verdad que debe apoyarse en los medios de prueba existentes. Si la veracidad nos conduce a la comprobación del cuerpo del delito y del presunto responsable, se ejercita la acción penal, en cambio, si uno de los dos extremos no está comprobado, se resolverá por parte del Ministerio Público el no ejercicio de la acción penal.

- **Indeclinabilidad.** Una vez presentada la denuncia o la querrela, el Ministerio Público no puede sustraerse al conocimiento de la conducta o del hecho, por lo que no puede abandonar la averiguación previa, pues tiene la obligación de pronunciarse de acuerdo con los ordenamientos jurídicos aplicables al caso.
  
- **Verdad Real.** La verdad real se obtiene:
  - a.- **Inmediación.** El Ministerio Público debe intervenir directamente en la recopilación y desahogo de las pruebas, motivo por el cual debe tener contacto directo con el órgano y el medio de prueba.
  - b.- **Libertad de prueba.** El Ministerio Público puede recurrir a cualquier medio de prueba pertinente y útil para conocer la verdad histórica, la limitación de la prueba implica la limitación en el conocimiento de la verdad real.
  - c.- **Publicidad.** Las audiencias a nivel de la averiguación previa deben ser públicas, con sus excepciones.
  - d.- **Impulso e investigación autónoma.** Una vez teniendo conocimiento de la noticia criminis, el Ministerio Público tiene potestad autónoma de investigación sin esperar el impulso del presunto responsable, de su defensor o del ofendido.<sup>75</sup>

Los principios expuestos anteriormente son una visión específica de la forma en la cual se debe conducir el Ministerio Público dentro de la materia penal, son la combinación de los principios que generalmente se mencionan y además tratan de pormenorizar la actividad del esta institución dentro del procedimiento, pero sobre todo en la etapa de la averiguación previa.

Todos los principios anteriores son los que rigen la actividad del Ministerio Público dentro del procedimiento penal, debe cumplirlos fielmente para que su actuación no sea defectuosa o provoque incertidumbre.

---

<sup>75</sup> Castillejos Escobar, Marcos. Principios que norman la actividad del Ministerio Público. México, 1985. p.p.397 a 406.

El Ministerio Público es una institución creada con el principal propósito de investigar los hechos delictuosos para que sean castigados, por lo tanto su actividad comprende el objetivo de representar a la sociedad y protegerla ante dichos actos. Todos los principios son reconocidos plenamente en nuestra legislación por lo tanto es deber del Ministerio Público cumplir con ellos, de lo contrario estaría violando la ley; todos se complementan entre sí conformando de ésta manera a la institución del Ministerio Público que ahora conocemos, pero siempre será susceptible de perfeccionarse para evitar su distorsión o en su caso, corregir costumbres que desvíen de su objetivo al Ministerio Público.

## **CAPITULO CUARTO.**

### **1.- Funciones del Ministerio Público.**

- A).- Investigación.
- B).- Persecución de la Pruebas.
- C).- Acusación.
- D).- Representante Social.

## **1.- FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

A lo largo de toda ésta investigación se ha manifestado que al Ministerio Público se le han encomendado múltiples funciones dentro de las diversas ramas que comprenden al derecho, llegando a configurarse un Ministerio Público polifacético y multidisciplinario, con poderes, características y facultades propias que le dan un sello distintivo con respecto a otras instituciones.

Dentro de éste capítulo se hablará exclusivamente de las funciones que realizará el Ministerio Público dentro de la materia penal, que desde mi punto de vista son las originales y las de mayor importancia para éste personaje.

### **A).- Investigación.**

El artículo 21 establece: “.....La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una Policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.....”

Claramente en éste artículo se mencionan dos funciones que debe realizar el Ministerio Público, pero hay autores que las confunden o las mezclan, como si se tratara de actividades similares o equivalentes; de igual forma en las leyes orgánicas de las Procuradurías del D.F. y Federal, mencionan la atribución de perseguir el delito del orden Federal (art. 2, fr. V) y del fuero común cometidos en el D.F. (art. 2, fr. I), como si fuera una misma función la investigación del delito y la persecución de éste. ( La expresión persecución del delito no es muy apropiada pero la crítica se hará cuando se hable de ésta función, por el momento se utilizará de ésta forma dicha expresión).

Considero que la investigación del delito se complementa con la persecución de éste, ya que la actividad de investigación se encuentra constituida de varios elementos entre los cuales se toma en cuenta la persecución del delito.

A ésta función también se le llama de Policía Judicial, debido a que la Policía Judicial era la encargada de llevar a cabo las investigaciones de los delitos, pero bajo la dirección del juez, a ello debe su nombre de judicial, pero, ahora éste organismo se encuentra bajo el mando del Ministerio Público, por lo tanto debería llamársele Policía Ministerial, sigue desarrollando la misma actividad pero solo bajo las instrucciones del Ministerio Público.

Sea llamada función investigatoria o de Policía Judicial se refiere a lo mismo. Rivera Silva la define como: “ De búsqueda constante de las pruebas que acreditan la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan.”<sup>76</sup>

Juventino V. Castro expresa: “La facultad de Policía Judicial, es el medio preparatorio al ejercicio de la acción penal, y es definida por Javier Piña y Palacios como “ El acto por medio del cual el Ministerio Público reúne los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal.””<sup>77</sup>

González Bustamante lo define como: “ Un acto investigatorio consistente en las diligencias tendientes a la preparación del ejercicio de la acción penal y a su desarrollo en el proceso.”<sup>78</sup>

El autor Javier Piña y Palacios menciona los elementos que integraron al Ministerio Público actual; encontramos un elemento francés que corresponde a la Unidad de la Institución; contiene un elemento español referente a la técnica que emplea para realizar sus conclusiones que es muy similar a la que utilizaban los promotores fiscales, y un elemento enteramente nuestro que es el referente a la preparación del ejercicio de la acción penal, ya que en otros países el juez junto con el Ministerio Público realiza la función de Policía Judicial, pero en nuestro país la función investigadora así como el ejercicio de la acción penal son únicos y exclusivos del Ministerio Público, tratando de evitar que el juez

---

<sup>76</sup> Ob. Cit, p. 42.

<sup>77</sup> Ob. Cit. p. 50.

<sup>78</sup> Ob. Cit. p. 125.

intervenga en ésta actividad para impedir que desarrolle una doble función como parte y como juzgador.<sup>79</sup>

De lo anteriormente expuesto se puede determinar:

1. El fundamento y origen de la función de investigación o de Policía Judicial es el artículo 21 constitucional, en dónde se le asigna ésta función al Ministerio Público, para que sea el quien la lleve a cabo.
2. El objeto de la función de investigación, es que en base a las pruebas que se recopilen y las diligencias que se realicen se pueda establecer un bosquejo de la verdad histórica que se pretende precisar, es como tratar de armar un rompecabezas, pero el Ministerio Público no cuenta con las piezas de éste, pero con las que va consiguiendo puede darse una idea de la figura que contiene el rompecabezas.
3. La función de investigación no es el limitarse a recabar las pruebas del hecho delictuoso, sino relacionarlas entre sí, analizarlas, desentrañar su contenido, ordenarlas y después de todo éste proceso intelectual, determinar si el hecho investigado constituye un delito y tratar de determinar a su autor.
4. El resultado y finalidad de toda la investigación es ejercitar la acción penal ante el tribunal cuando tenga todos los elementos necesarios y exigidos por la ley para ello, y en caso de que de su investigación se desprenda que no existe delito, no ejercitará dicha acción. “ La actividad investigadora es presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal, es decir, de excitar a los tribunales a la aplicación de la ley al caso concreto, pues es obvio que para pedir la aplicación de la ley a una situación histórica, es menester dar a conocer la propia situación, y por ende, previamente estar enterado de la misma.”<sup>80</sup>

Esta función es realizada por el Ministerio Público en su carácter de autoridad, ya que ordena y dispone la forma en que llevará a cabo la investigación, pero no es el agente del Ministerio Público el que realiza toda la actividad personalmente, para lograr su encargo, la

---

<sup>79</sup> Piña y Palacios, Javier, *Derecho Procesal Penal*. México 1948. p.p. 88 y 89.

<sup>80</sup> Rivera Silva, Manuel. *Ob. Cit.* p. 42.

ley le asigna a la Policía Judicial, que es una policía técnica y científica en al investigación de los delitos, la cual actuará directamente bajo sus órdenes.

El momento procesal en que se lleva a cabo la función investigadora es en lo que se ha llamado “Averiguación Previa”, o periodo de preparación del ejercicio de la acción penal. Respecto a ésta etapa del procedimiento el autor Rafael Pérez Palma nos dá una reseña histórica, mencionando que las averiguaciones previas no se encontraban previstas ni reguladas en la Constitución de 1917, tal vez porque los legisladores de esa época no alcanzaron a “ comprender la trascendencia y los alcances que implicaba el distingo entre la función jurisdiccional y la persecutoria del delito, establecido en el artículo 21”<sup>81</sup>. Mi opinión es que en la Constitución solo se establecen bases generales, principios y como ha sucedido siempre la ley secundaria es la encargada de complementar y estructurar dichos principios. Por otro lado recordemos que la finalidad más importante que se buscaba era limitar y acabar con la actuación que realizaban los jueces dentro de los procedimientos penales de aquella época, y como lo establece el autor, tal vez no se dieron cuenta de la trascendencia del artículo porque no contemplaron los problemas o dificultades que se pudieran presentar al tratar de reglamentar dichas funciones por separado. El mismo autor opina que debido a esa situación se produjo una averiguación previa de tendencias inquisitivas, mal regulada y provocando que la actuación del Ministerio Público violara las garantías establecidas en otros artículos; pero con el paso del tiempo, esos errores se van eliminando para acabar con las costumbres indebidas que provoca la práctica.

En la actualidad el periodo de averiguación previa puede ser definido como: “ El conjunto de actos concatenados entre sí, teniendo por objetivo la obtención de un fin determinado por la ley, específicamente en la investigación del delito, así como lo relacionado con aquel a quien pueda resultar como probable responsable de su comisión, todo ello para establecer si se está en posibilidad legal o no de ejercitar la acción penal.”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Pérez Palma, Rafael, Guía de Derecho Procesal Penal. México, 1991. p.p. 308 a 310.

<sup>82</sup> Díaz de León, El Derecho Procesal Penal..., Ob. Cit. p. 193.

Colín Sánchez la define como: “Etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Procurador y de los agentes del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias, que le permitan estar en actitud de ejercitar, en su caso, la acción penal, para cuyos fines, deben estar acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.”<sup>83</sup>

Pineda Pérez lo define así: “ Es la primera etapa del procedimiento penal, que es el conjunto de actividades(deber)que desempeña el Ministerio Público (órgano investigador) para reunir las pruebas y los requisitos de procedibilidad a través de las diligencias necesarias para comprobar en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y resolver si ejercita o no la acción penal.”<sup>84</sup>

Como se observa todos los autores coinciden en que se trata de una serie de diligencias, tendientes a comprobar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y la consecuencia de dicha comprobación será el ejercicio o no de la acción penal. Se encuentra bien señalado que es la primera etapa del procedimiento, porque como ya se estableció, el proceso se da ante un juez para que el sea quien dé solución al conflicto, y éste no se le puede presentar si no se lleva a cabo una investigación que se debe realizar en ésta etapa.

Este periodo se encuentra establecido en el artículo 1. fr. 1 del C.F.P.P., en el artículo 3, fr.1, y en la Segunda Sección del C.P.P.D.F.; en el artículo 8, fr. 1 , de la L.O.P.G.R.; en el artículo 3 de la L.O.P.G.J.D.F.; dónde se mencionan las actividades a realizar por el Ministerio Público y la Policía Judicial en lo referente a la investigación de los delitos. A grandes rasgos ésta actividad consiste en:

1. Recibir las denuncias y las querellas de los hechos que se consideran delito. Estas dos instituciones más la excitativa y la autorización son requisitos indispensables para que el Ministerio Público inicie su investigación.

---

<sup>83</sup> Ob. Cit. p.311.

<sup>84</sup> Ob. Cit. p. 135.

2. Ordenar la detención o retención de los probables responsables en los casos previstos por el artículo 16 constitucional.
3. Asegurar instrumentos, huellas u objetos producto del delito, para evitar su destrucción o extravío.
4. Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos que hubieran sido afectados por la comisión del delito.
5. Conceder la libertad provisional a los ciudadanos, en los términos del artículo 20, fr. 1 y penúltimo párrafo, de la Constitución.
6. Solicitar al órgano jurisdiccional, las órdenes de cateo y medidas precautorias que resulten necesarias para llevar a cabo la investigación.
7. Realizar una función de conciliación, en los casos que pueda proceder una avenencia.
8. Determinar el ejercicio de la acción penal cuando corresponda.
9. Poner a disposición del juez a los inimputables para que tome y realice las acciones correspondientes.
10. Poner a disposición del Consejo Tutelar de Menores a los menores infractores que hubieren cometido los hechos delictuosos.
11. Practicar las diligencias necesarias para acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad; a éste respecto los códigos de procedimientos penales, mencionan el tipo de diligencias que se llevará a cabo en cada tipo de delito, estableciendo reglas generales, las cuales se pueden combinar y ampliar ya que no hay un procedimiento limitativo para llevar a cabo la investigación

Desde el momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de la comisión de un delito, hasta que concluya su investigación, tomando en cuenta todo lo recabado, se hará constar de forma escrita, en lo que se llama Acta de Policía Judicial o diligencias de averiguación previa, “ Es un documento en dónde constan los actos realizados por el agente del Ministerio Público, mismos que en su oportunidad facilitará concluir si existe encuadramiento de la conducta o hecho en uno o más tipos penales y quien o quienes son sus probables autores.”<sup>85</sup> Todo lo que realice el Ministerio Público con la finalidad de

---

<sup>85</sup> Colín Sánchez, Ob. Cit. p. 342.

determinar la verdad histórica formará un expediente, el cual será constancia de su actividad y contendrá todo lo que el Ministerio Público haga en ejercicio de su función investigadora. Existen reglas específicas a cerca de la manera de realizar éstas actas, y de su contenido, las cuales se establecen en las diversas leyes de la materia, asegurando de ésta forma que la actividad del Ministerio Público siempre se encuentre apegada a la ley.

Mucho se ha discutido a cerca de la naturaleza de la averiguación previa, la doctrina en general la considera una actividad administrativa, debido a que el Ministerio Público es el titular con características de autoridad administrativa, que desempeña actividades tendientes a determinar la procedencia de un juicio penal, no existen determinaciones de carácter judicial en ningún momento, además en esta etapa el Ministerio Público no se encuentra bajo las órdenes del juez y actúa conforme a la ley y a su criterio.

“La averiguación previa tiene esencia sin génesis, naturaleza de averiguación previa, porque deviene de la ley, es un procedimiento autónomo específico, que el legislador estableció precisamente para canalizar la función investigatoria del Ministerio Público.....Esa es su naturaleza y esencia.”<sup>86</sup>

Al comenzar a hablar de la averiguación previa, precisé la situación de que no se había previsto su creación y existencia en la Constitución, tal vez por descuido o porque se consideró que era un tema muy delicado que era preferible que se resolviera en la legislación correspondiente; lo único cierto es que la averiguación previa es el momento en el cual el Ministerio Público lleva a cabo la función de investigación, por medio de la cual se determinará si existió delito y quien fué el autor o el responsable, se encuentra legislada en la actualidad, y con el paso del tiempo se han corregido sus deficiencias, el problema de determinar a que materia corresponde es muy complejo, lo que es importante es que se encuentre bien establecida, que se cumplan con todos los requisitos legales que se exigen, para que se ésta forma el Ministerio Público desarrolle su actividad encomendada que es la verdadera naturaleza y esencia de la averiguación previa.

---

<sup>86</sup> Díaz de León. Loc. Cit.

**B).- Persecución de las pruebas.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa: “ Art. 21.- ..... La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.....”

Ya se explicó la función investigatoria que realiza el Ministerio Público y la etapa procedimental en que la lleva a cabo, ahora explicaré la función persecutoria, que es como la han llamado algunos autores. Ya es sabido, y muchos ejemplos hay de esto en la Constitución, de que quienes la elaboraron no eran personas con amplios conocimientos jurídicos, por lo tanto se justifican ciertas expresiones que se han utilizado para redactar el texto constitucional. La persecución de los delitos entendida gramaticalmente resulta imposible realizarla, perseguir físicamente a un delito es algo que nunca sucederá, ya que éste pertenece al mundo abstracto, se trata de un concepto creado por el hombre para determinar los hechos que afectan la vida en sociedad; solo las cosas materiales pueden ser objeto de una persecución como lo son las personas, las cosas, los animales o cualquier otro objeto que nos proporcione información sobre el delito. Es por ello que manejo el concepto de persecución de las pruebas, para poder explicar en que consiste ésta función del Ministerio Público.

Por principio de cuentas hay que determinar que es una prueba y en que consiste para después explicar como se lleva a cabo su persecución. La teoría sobre las pruebas es muy amplia, como resultado de todo el tiempo que se ha invertido para su estudio, así que en este trabajo únicamente se tomará en cuenta lo necesario para dejar clara una idea de lo que es una prueba..

“ En sentido estricto, la prueba es la obtención del cercioramiento del juzgador a cerca de los hechos discutidos o discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En este sentido la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.”<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. México 1994. p. 2632.

A la prueba la conforman tres elementos que ayudan a comprender su importancia dentro del procedimiento:

- a).- El Medio de Prueba. Es la prueba en sí misma, se trata del modo o acto con el cual se suministra conocimiento sobre algo que se debe determinar en el proceso. Nuestra legislación reconoce como medios de prueba la confesión, los documentos públicos y privados, los dictámenes de peritos, la inspección ministerial y judicial, las declaraciones de los testigos y las presunciones, y todo aquello que se ofrezca como prueba ( arts. 206 del C.F.P.P. y 135 del C.P.P.D.F.), con ésta última expresión se pueden incluir los careos, los cateos, y muchas otras figuras que se contemplan en la legislación para obtener la verdad.
- b).- El órgano de Prueba. Es la persona física portadora de un medio de prueba, también son llamados sujetos de prueba y podrán ser: el probable responsable, el ofendido o su representante, el defensor y los testigos. El Juez no podrá ser órgano de prueba en ningún momento, porque siempre será una persona distinta a él quien le proporcione la información que solicita, en cuanto el Ministerio Público por la función que tiene encomendada no puede desempeñar un doble papel, prohibiéndosele ser órgano de prueba.
- c).- El Objeto de la Prueba. Es lo que debe probarse, lo que hay que averiguarse en el proceso, Colín Sánchez expresa que “son objeto de prueba la conducta o hecho, aspecto interno y manifestación, las personas, probable autor del delito, ofendido, testigos, las cosas, en tanto en que éstas recaiga el daño o sirvieron de instrumento o medio para llevar a cabo el delito, y por último los lugares porque de su inspección, tal vez se colija algún aspecto o modalidad del delito.”<sup>88</sup>

Era necesaria la explicación para comprender la forma en que realiza la función persecutoria el Ministerio Público. La función investigadora y la función persecutoria son distinta pero deben complementarse entre sí; para poder llevar a cabo una investigación el Ministerio Público debe de allegarse de elementos y objetos que fundamenten sus resoluciones al final de la investigación, éstos elementos son las pruebas que en conjunto esclarecen las dudas que surgen durante la investigación. Las pruebas no llegan solas a las manos del Ministerio Público, algunas son proporcionadas por los afectados por el delito,

---

<sup>88</sup> Ob. Cit. p. 411.

pero hay otras que tiene que buscar o “perseguir” para poder integrar su investigación, como se deduce es el órgano o sujeto de la prueba el que si puede ser perseguido por el Ministerio Público, ya que se trata de objetos materiales o personas que contienen la información que el Ministerio Público requiere. Esta es la función que realiza para determinar en primer lugar si es que existió delito y en caso de ser cierto, tratar de averiguar quien es el autor.

El Ministerio Público para cumplir con ésta función que se le asigna “perseguirá” a las personas que deben darle información sobre el hecho, buscará los objetos que se pudieran haber utilizado o sobre los cuales recayó el daño, inspeccionará los lugares necesarios en dónde piensa que se puedan encontrar más datos, en fin realizará todo lo que se encuentre a su alcance para tratar de establecer la verdad histórica del hecho.

“ La prueba nace en el momento mismo en que suceden los hechos”<sup>89</sup>, por lo tanto la persecución de las pruebas se da desde la averiguación previa hasta antes del juicio, etapa en dónde se valora su contenido, pero es en la averiguación previa donde considero que tiene mayor importancia ésta función, ya que en el momento en que el Ministerio Público conoce la noticia criminosa debe actuar inmediatamente para recabar todos los datos que aún se encuentran recientes, para poder ir armando su rompecabezas, muchas pruebas pueden destruirse o desaparecer si no se recaban por el Ministerio Público, es por ello que la actividad que realiza dentro de la averiguación previa es de vital importancia, ya que de los datos que obtenga en esta etapa, se puede determinar e inclusive decidir sobre un proceso.

Dentro de éste renglón se ha discutido a cerca del valor que debe darse durante todo el procedimiento a las pruebas que recopila el Ministerio Público dentro de la averiguación previa y que ofrece como fundamento de la consignación que realiza. Juventino V. Castro<sup>90</sup>, haciendo referencia al artículo 286 del C.P.D.F., en dónde se otorga valor probatorio pleno a las diligencias practicadas por el Ministerio Público y la Policía Judicial

---

<sup>89</sup> Ibidem. p. 409.

<sup>90</sup> Ob. Cit. p.p. 52 y 53.

en la averiguación previa, manifiesta que se trata de un “absurdo mayor” porque de ésta forma se estaría constriñendo al juez a la valoración que de ellas haya hecho el Ministerio Público, otorgándole de ésta forma la facultad decisoria que es exclusiva del juez. Este argumento se ve reforzado, estableciendo que por lo común, las primeras diligencias que se practican son realizadas por personas no capacitadas y sin suficientes conocimientos jurídicos como lo debe ser un agente del Ministerio Público, por lo tanto no deben ser aceptadas como pruebas plenas.

Otros criterios que se utilizan para negar un valor probatorio a la diligencias practicadas por el Ministerio Público en la averiguación previa, es que no se pueden tomar como válidas las pruebas preconcebidas por este dentro del procedimiento penal, porque el mismo las ha preparado, investido de su carácter de autoridad, provocando un desequilibrio en cuanto a la contraparte en el proceso, ya que el puede contar con mayores facilidades para recabar u obtener las pruebas. Con respecto a ésto González Bustamante dice que ésta postura se encuentra errada, ya que se dejan influenciar por el procedimiento civil, olvidando que el procedimiento penal es de orden público y que el titular de la acción siempre debe de obrar de buena fé. Además la actividad del Ministerio Público se encuentra regida por criterio legales y no podrá actuar o dejar de actuar si éstos presupuestos no se encuentran satisfechos.<sup>91</sup>

Un punto intermedio es el que ofrece Díaz de León al expresar: “ Es verdad que el Ministerio Público hace una valoración y apreciación a cerca de las pruebas para comprobar los elementos del tipo y la presunta responsabilidad, pero ésto no debe considerarse como una verdadera valoración de la prueba, ya que ésta consiste en convencer al juez de la existencia o inexistencia de los hechos, por lo tanto lo que hace el Ministerio Público es una valoración parcial únicamente para determinar los puntos expuestos, solo tomará en cuenta las pruebas de cargo, no son definitivas, la valoración real y auténtica la hará el juez al final para poder emitir una sentencia.”<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Ob Cit. p. 125.

<sup>92</sup> Díaz de León, Marco Antonio, Tratado de las Pruebas Penales. México, 1991.p.p. 322 y 323.

La función de persecución de las pruebas que desarrolla el Ministerio Público no busca obligar al juez a considerar las pruebas que se ofrecen como únicas y plenas, el juez cuenta con la facultad de poder perfeccionar las pruebas que se le presenten, ya que puede solicitar que se realicen actos tendientes a esclarecer los puntos en los que no tuviera certeza, puede interrogar testigos, peritos, realizar inspecciones judiciales, etc. con el propósito de obtener elementos que lo convenzan para emitir una sentencia, ( arts. 37, 124, 314, del C.P.P.D.F.), el valor que tienen éstas diligencias practicadas por el Ministerio Público consiste en que se reúnen en el momento más cercano a su producción, se encuentran frescas, por ejemplo la declaración de un testigo es producto de la verdad, del momento que ha vivido hace poco, no será producto del razonamiento o meditación.

Todas éstas diligencias son llevadas a cabo por el Ministerio Público o por la Policía Judicial, pero siempre bajo la supervisión y orientación del agente que es el encargado de llevar a cabo ésta actividad, así que la forma en que se recaben las pruebas hace suponer que es la correcta, debido a que el Ministerio Público estará al pendiente de su correcta realización.

El Ministerio Público es una autoridad dentro de la averiguación previa porque es el titular de ésta etapa del procedimiento, sin embargo esto no quiere decir que las pruebas que aporte sean mejores o con mayor valor, simplemente se tratan de pruebas aportadas que el juez la dará su justo valor, los testigos, los peritajes, las confesiones, independientemente de la parte que las presente son los elementos que se buscan para establecer la verdad histórica y material del hecho.

El Procedimiento penal es de orden público, por ello no se trata de ver quien gana o quien tienen la razón, se trata de establecer un hecho, y castigar a quien sea responsable y asegurar o restituir los intereses de la sociedad que pudieran haber sido dañados.

El ofendido busca la reparación del daño que se le ha causado, el inculpado busca que se le exonere de los cargos o que se le aplique la mínima pena y se vé auxiliado por el defensor

en ésta labor, el juez busca establecer la verdad para que con convencimiento dicte una sentencia, procurando ser lo más justo y objetivo que se pueda, y el Ministerio Público busca representar los intereses de la sociedad que se vé afectada por éste tipo de actos, acusando al autor del delito, o en su caso solicitando conjuntamente con el defensor el reconocimiento de su inocencia cuando se percate de ésta situación, porque su actuación es de buena fé, buscando siempre el bienestar de toda la comunidad.

Por los argumentos anteriormente expuestos, las diligencias del Ministerio Público son válidas porque se recaban de forma inmediata a la realización del hecho, pero eso no establece su definitividad, ésta solo la declarará el juez después de un largo proceso intelectual y sensitivo que realice. Y aunque la ley establezca que las diligencias efectuadas por el Ministerio Público en éstas circunstancias son prueba plena, también la ley nos da los elementos necesarios para equilibrar la situación.

### **C).- Acusación.**

A lo largo de la historia se ha visto la necesidad de establecer un sistema por medio del cual se hicieran saber los hechos ilícitos a las autoridades, con la finalidad de que éstos fueran sancionados. La acusación particular fué la primera etapa de ésta institución, de ahí se pasó a la acusación popular, desembocando en el resultado que actualmente sobrevive, encargar la acusación de los delitos al Estado, quien por medio de alguno de sus subórganos llevará a cabo ésta función.

El artículo 21 constitucional menciona que las funciones del Ministerio Público dentro de la materia penal son: La investigación y la persecución de los delitos, como consecuencia y objetivo principal de esas dos funciones es el realizar una acusación ante el órgano jurisdiccional de un hecho que se considera ilícito y al cual se le debe aplicar una sanción a su autor.

En mi concepto la función acusatoria que cumple el Ministerio Público corresponde a que en base a la investigación que realice y los datos que obtenga de ésta, exprese ante el

órgano jurisdiccional las razones por las cuales se debe castigar al autor de un hecho ilícito, en caso de que se percate que el presunto responsable no fué el autor del delito o que éste nunca existió no formulará la acusación, siempre expresando las razones de hecho y de derecho que le sean aplicables.

Esta función acusatoria que realiza el Ministerio Público se ve materializada en el momento en que ejercita la acción penal, en la cual, solicita al juez que castigue al ahora delincuente, porque en base a su investigación y a la pruebas presentadas puede determinar que pena le corresponde y las razones por las cuales la solicita, en éste momento el Ministerio Público ya no se guía por la presunción o por la lógica, sino por los hechos penalmente comprobados y reales.

La mayoría de los autores de la materia expresan que la acción penal, que es la forma en que se manifiesta la función acusatoria del Ministerio Público, se ejercita en el momento en que éste termina su fase investigatoria y persecutoria, y determina quien es el probable responsable y el delito que cometió, comunicándose al juez competente para que sea el encargado de decidir sobre el problema que se le plantea. En otras palabras la acción penal, según los autores, se ejercita al término de la etapa denominada averiguación previa, mediante el acto de consignación.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que “ Acción Penal, es la que ejercita el Ministerio Público, ante el juez competente para que inicie el proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del inculcado, y en su caso se aplique la pena o medida de seguridad que corresponda.”<sup>93</sup>

Sobre la naturaleza jurídica de la acción penal se ha discutido mucho para determinarla, se dice que se trata de un derecho con que se cuenta para exigir lo que se le debe a uno, hay quienes dicen que se trata del derecho de ejercicio ante los tribunales para que se resuelva la controversia. El autor Alberto González Blanco considera que la naturaleza de la acción

---

<sup>93</sup> Ob. Cit. p.p. 39 a 41.

penal es de carácter procesal porque para que la potestad represiva con que cuenta el Estado pueda llevarse a cabo se requiere forzosamente que se ejercite la acción penal, por lo tanto, ésta se convierte en un elemento inseparable e inherente de la función represiva, la cual solo podrá realizarse por medio de una resolución que sea producto de un procedimiento.<sup>94</sup>

Dentro de las características o elementos de la acción penal se menciona que es:

1. Pública: Por su objetivo y finalidad es de carácter público, no obedece a intereses privados, no se puede negociar su ejercicio porque se trata de un problema que afecta a toda la sociedad, además su ejercicio se encuentra a cargo del Estado que lo realiza por medio del Ministerio Público a quien se le ha asignado el ejercicio de ésta acción.
2. Única: Se ejercita en contra de todos los delitos que existan, no hay acción para cada uno de ellos, “ solo existe una y envuelve en su conjunto a los delitos que se hubiesen cometido”<sup>95</sup>
3. Indivisible: Se ejercita en contra de todas las personas que hayan intervenido en la comisión del delito, sus efectos alcanzan a todos ellos.
4. Irrevocable: Una vez ejercitada la acción penal, el Ministerio Público no puede desistirse de su ejercicio, la única manera de conclusión posible es la sentencia que dicte el órgano jurisdiccional, no puede desistir de su ejercicio porque no se trata de un derecho que le pertenezca al Ministerio Público, es su obligación ejercitarla cuando la ley así se lo indica.
5. Intranscendente: Solamente afecta a la persona responsable del delito nunca a sus familiares o terceros.

Para que la acción penal pueda desarrollarse normalmente son necesarios ciertos “presupuestos generales” o condiciones mínimas para que la acción se promueva, las cuales se mencionan en el artículo 16 constitucional y son:

- La existencia de un hecho u omisión que la ley penal defina como delito.
- Que el hecho se le atribuya a una persona física.

<sup>94</sup> Ob. Cit. p. 46.

<sup>95</sup> González Bustamente. Ob. Cit. p. 40.

- Que el hecho u omisión llegue al conocimiento de la autoridad por medio de una querrela o denuncia.
- Que el delito imputado merezca pena corporal.<sup>96</sup>

El Maestro Javier Piña y Palacios hace algunas reflexiones a cerca del ejercicio y preparación de la acción penal:

La acción penal puede ser dividida en diversos periodos donde cada uno depende de la existencia de un periodo anterior, en nuestra legislación se comprenden dos:

1.- El Persecutorio: En donde el Ministerio Público provoca la actividad jurisdiccional por medio de la consignación para lo cual únicamente requiere haber comprobado la existencia de los requisitos que menciona el artículo 16 constitucional; con éstos elementos el juez no puede dictar una sentencia, para que la acción penal prosiga sanamente, deben ser comprobados el delito, la responsabilidad y la participación, en éste periodo lo que se busca en primer lugar es la intervención del juez para poderle solicitar la ejecución de diversos actos tendientes a comprobar el hecho materialmente. Todo ésto lo lleva a cabo en las etapas que se conocen como averiguación previa e instrucción.

2.- El Acusatorio: En cuanto el Ministerio Público tiene comprobados esos elementos, el ejercicio de su acción se transforma, ya que éstos elementos le permiten formular conclusiones acusatorias transformándose el periodo persecutorio a acusatorio.<sup>97</sup>

González Bustamante al referirse al ejercicio de la acción penal lo hace de forma similar; el dice que el Ministerio Público al acudir ante el juez, ejercitando la acción penal, lo hace en sentido abstracto, porque con las pruebas con las que cuenta hasta el momento no son suficientes y lo único que le solicita es su intervención para que conozca del caso. Hasta éste momento la acción penal solo da vida al periodo persecutorio. Dentro de la instrucción, que es cuando se desarrolla la fase persecutoria, se buscarán los elementos suficientes para poder realizar una acusación de forma material en las conclusiones que formule el Ministerio Público, constituyendo así la fase acusatoria, que provocará que se dé

<sup>96</sup> Ibidem. p. 42.

<sup>97</sup> Derecho Procesal, Ob. Cit. p.p. 98 y 99.

nacimiento al periodo del juicio. (Ejercicio de la acción penal en forma material). Si al finalizar la investigación, se carecen de pruebas suficientes, el órgano de acusación no podrá llevar adelante la acción ejercitada y al formular conclusiones inacusatorias, pondrá término a la acción y por consiguiente hará que el proceso concluya.<sup>98</sup>

En base a éste último planteamiento expresaré la forma y el momento en que el Ministerio Público efectúa su función acusatoria. Ya se ha explicado en que consisten las funciones de investigación y persecución del Ministerio Público, se les ha enmarcado dentro del periodo de averiguación previa, con lo cual no estoy de acuerdo, de ser así dichas funciones se encontrarían inconclusas o incompletas, ya que lo único que se demostró fue que había elementos que se creyeron suficientes para iniciar el proceso, pero si se observa cuidadosamente, a pesar de que el Ministerio Público se convierte de autoridad en la averiguación previa a parte dentro de la instrucción, sigue desarrollando sus funciones de investigación y persecución, ya que solicita al juez que se realicen las diligencias tendientes a determinar la verdad histórica del hecho, el Ministerio Público sigue investigando, sigue recabando pruebas y datos, porque el sabe que los que posee no son suficientes para sentenciar o absolver a un indiciado, solo que ahora lo realizará bajo la supervisión del juez, en ningún momento actuará por cuenta propia y las diligencias que así realizara, carecen de todo valor en el procedimiento.

Por lo que respecta al juez, también le es necesario que le aporten mayores datos y pruebas, porque los que se le presentaron en la consignación pueden ser muy débiles o insuficientes, inclusive pudieran ser inexactos o equívocos, y si el objeto del procedimiento penal es establecer la verdad real, material, no puede tomar como base de una sentencia, pruebas y datos tan generales.

Como se observa hasta el momento de la consignación, el Ministerio Público solo a solicitado al juez su intervención para que tenga conocimiento del caso, en ningún momento ha pedido una sanción, ni ha realizado una acusación en concreto, simplemente ha realizado

---

<sup>98</sup> Ob. Cit. p.p. 43 a 45.

actos procedimentales con la finalidad de preparar el ejercicio de la acción penal, una vez que el Ministerio Público concluya con éstos actos y se convenza de que el hecho de que tuvo conocimiento en la averiguación previa, es en verdad un delito y conoce al autor de éste, abandonará sus funciones investigatoria y persecutoria y ejercerá la función de acusación, la cual consistirá en pedir al juez que dicte una sentencia en la cual se castigue al responsable del delito y se establezca el monto y la forma en que ha de cumplir con la sanción que le corresponde, así como la forma en que deberá reparar el daño que causó con el hecho ilícito.

La función de acusación, como ha sido manifestado por Piña y Palacios y González Bustamante, se ve materializada en las conclusiones acusatorias que presenta el Ministerio Público ante el juez al término de la instrucción.

Tomando en cuenta la definición de acción penal que se proporcionó al inicio de éste inciso, y con lo expresado hasta ahora respecto al momento en que se ejercita la función acusatoria, puedo concluir que el ejercicio de la acción penal se hará cuando el Ministerio Público presente al juez sus conclusiones acusatorias, porque será hasta ese instante cuando el Ministerio Público como titular de la acción penal exija en nombre del Estado y de la sociedad que resuelva sobre la responsabilidad del inculpado y se aplique la pena que corresponda. “Acero sostiene que : “las conclusiones acusatorias equivalen a la demanda en el procedimiento civil, abren propiamente el juicio; constituyen el verdadero ejercicio de la acción, pues es ahí dónde se acusa ya en concreto a determinado individuo”. En la idea de Alcalá-Zamora, para quien la acción solo surge por concreta pretensión punitiva, las conclusiones serían el medio a través del cual se ejercita la acción.”<sup>99</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el ejercicio de la acción penal se da en el momento de la Consignación, porque es cuando el Ministerio Público solicita al juez que intervenga en el procedimiento, sin embargo la acción penal no se ejerce con la fuerza y firmeza que debiera contener, ya que del resultado que se obtenga de la

<sup>99</sup> Autores por Silva Silva, Ob. Cit. p. 347.

instrucción, se puede desvirtuar e inclusive desvanecer la apreciación que hubiera realizado el Ministerio Público respecto del hecho de que tuvo conocimiento, o puede presentarse y comprobarse alguna de las causas previstas en la ley, por las cuales no es posible continuar con el ejercicio de la acción penal. Además en éste momento procesal ( consignación) únicamente se cuenta con pruebas para presumir la existencia de un hecho ilícito, sin embargo no se tiene la certeza de ésto, y mucho menos se puede determinar el daño que se causó, por lo tanto sería absurdo exigir desde éste momento que se castigara a alguien, a quien todavía no se le ha comprobado plenamente su conducta. Lo que hace el Ministerio Público al realizar la consignación es poner en conocimiento al juez de los hechos y solicita que en base a las pruebas que se le presenten en el futuro se dé solución al problema planteado.

A pesar del que el Código de Procedimientos Penales para el D.F. tiene un capítulo dedicado a la acción penal, en dónde se establece al Ministerio Público como su titular y la forma en que debe realizar ésta función no todo lo comprendido en éste apartado se puede calificar como acción penal. Comparto en todos los aspectos el análisis realizado por Alcalá-Zamora en este sentido, en dónde expresa: “.....El artículo 3° del C.P.P. infiere que el Ministerio Público es el titular de la acción penal....Pero ni aún trayendo a colación la doble finalidad ( instructora y acusadora ) que algún tratadista le asigna, cabe incluir las siete fracciones de marras bajo la etiqueta de acción penal, y menos aún, de tomar la idea en sentido estricto.”<sup>100</sup> La fracción VI del mencionado artículo es la única que identifica a la acción penal, al establecer “ Pedir al juez la aplicación de la sanción al caso concreto que estime aplicable.” Como continuación de ésta fracción tenemos el artículo 6, en su parte inicial, estableciendo las hipótesis que se pueden presentar dentro del procedimiento y el artículo 7 habla de forma general de lo que debe hacer el Ministerio Público estableciendo que las conclusiones serán el medio para pedir la sanción que considere el juez conveniente, por lo que respecta a las demás fracciones del artículo 3°, no representan de ninguna forma a la acción penal, ya que se refieren al ejercicio de atribuciones instructorias dentro de la averiguación previa y la detención (fr.I y parte de la fr. III), peticiones relacionadas con el

<sup>100</sup>Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, Derecho Procesal Mexicano, T.II. México, 1994. p.p. 539 y 540.

desarrollo de la instrucción (fr. II y fr.V), interposición de recursos e incidentes (fr.IV), petición de la libertad del detenido (fr. VII). En el mismo sentido se puede analizar al artículo 136 del C.F.P.P., en dónde la acción penal se establece en la fracción V.

Se ha dicho que la acción penal da vida al procedimiento, sin ella éste no puede desarrollarse, en mi concepto lo que hace el Ministerio Público al realizar la consignación es ejercitar la acción procesal penal, por llamarla de alguna forma, la cual únicamente tiene como finalidad que se excite al órgano jurisdiccional para que actúe procesalmente respecto al caso planteado por el Ministerio Público, en cambio la acción penal tiene como única finalidad que se determine si existió delito y que se castigue a su autor, el derecho para ejercitar la acción penal nace desde que se comete el delito, si éste no existe, simplemente la acción no procede; en cambio la acción procesal penal existe independientemente del delito, ésta se ejercita y cumple con su finalidad porque se lleva a cabo el procedimiento. La acción procesal penal cumple con su finalidad cuando se desarrolla el procedimiento, pero del resultado de ésta actividad, puede surgir o no el ejercicio de la acción penal.

El concepto de acción penal es utilizado tanto en la legislación como en la vida práctica de manera indistinta, para designar los diversos actos que realiza el Ministerio Público en el ejercicio de las funciones aquí explicadas, y solo mediante estudios profundos y detallados es como se podrá establecer en que momento se ejercita la acción penal dentro del procedimiento y de ésta forma se podrá terminar con la controversia y las consecuencias que origina esta determinación.

#### **D).- Representante Social.**

A diferencia de las funciones de investigación, persecución y acusación que lleva a cabo el Ministerio Público dentro del procedimiento penal, que se observa claramente en el momento en que las ejercita, la función de representante social se encuentra presente de principio a fin. Se puede considerar a ésta función como una capa que cubre a las otras funciones ya mencionadas, el Ministerio Público siempre velará por los derechos de la

sociedad, cuando se ven lesionados por un hecho ilícito, hará todo lo posible por repararlos o restituirlos y solicitará una sanción para quien los lesionó.

El Ministerio Público no debe considerarse como un órgano que representa al Estado o que se encuentra bajo su mando, al Ministerio Público debe considerársele como una institución preocupada por procurar que se haga justicia. No se trata de un acusador inflexible que busca únicamente encontrar a un culpable, sino que se debe considerar como una institución necesaria para lograr el bienestar social.

El Estado es el encargado de sancionar todo aquello que atente contra la seguridad de la población, ésta obligación es impuesta por la sociedad, sin embargo ésta no puede actuar en su totalidad, ya que se generaría un gran desorden, por ello el Estado crea al Ministerio Público para que sea el encargado de ejercitar los derechos de ésta cuando se considere que es oportuno, se convertirá en un especialista en la protección de los derechos de la sociedad, buscará que se aplique la ley cuando se ha cometido un delito, pero al mismo tiempo ayudará y defenderá a quien se le impute un hecho que no cometió, ya que de consentir que se castigue a un inocente, dejaría de cumplir con su función de representante social, porque estaría afectando a uno de sus integrantes, dejando en peligro la seguridad de la sociedad porque el verdadero autor del delito se encontraría libre para volver a cometer sus actividades nocivas.

El Ministerio Público es un representante social y cumple con dicha función, porque se encuentra abierto y dispuesto a ayudar a cualquier integrante de la sociedad, al proteger a cada uno de ellos, indirectamente hace prevalecer la seguridad de la sociedad, pero ésta no actúa en conjunto, hay ocasiones en que lo hace en su más mínima expresión, que es el ciudadano, hay derechos e intereses de un particular que son iguales a los de los demás ciudadanos y conforman los derechos de la sociedad, protegerlos y cuidarlos de ésta forma es procurar su permanencia. Cuando se trata de intereses meramente individuales, entonces si debe actuar solo cada ciudadano y aún así se le protege de los abusos que se pudieran

cometer en su contra, pero cuando entrañan garantías y derechos sociales totalmente reconocidos, como la justicia, no cabe duda que el Ministerio Público debe intervenir.

La función de representante social se ve reflejada en las diferentes actividades que realiza el Ministerio Público dentro y fuera del procedimiento penal. Fuera de éste se encarga de organizar y llevar a cabo campañas de prevención del delito, asesora sobre los hechos que se considera que afectan a la sociedad, auxilia a las autoridades correspondientes para la solución y manejo de dichos actos; colabora en la elaboración de leyes relacionadas con la materia, procura que los derechos humanos sean respetados al máximo, vigila que el cumplimiento de las sentencias emitidas sea con estricto apego a la ley, realiza actividades en materia internacional penal tendientes a procurar la justicia, la igualdad y la seguridad jurídica, etc.; y dentro del procedimiento penal procura atender y ayudar a las personas que son víctimas de un hecho ilícito, las orienta en cuanto a la forma en que deben actuar y dirigirse a las autoridades para que sus demandas sean atendidas, procura restablecer en el ejercicio de sus derechos a los afectados, solicita la libertad de las personas que fueran detenidas injustamente o de forma arbitraria, vigila que las resoluciones que son emitidas por las autoridades sean conforme a derecho, para que no se afecten los intereses de los ciudadanos. Teniendo el mando y jefatura de la Policía Judicial evita que se cometan atropellos e injusticias o cualquier otro daño a los ciudadanos, lo cual se estaba convirtiendo en una práctica cotidiana, procura el aseguramiento de los bienes y objetos, con la finalidad de garantizar la reparación del daño que se hubiere causado; en fin tiene múltiples actividades tendientes a procurar que la comisión de un delito dañe lo menos posible a la sociedad.

La sociedad lo único que busca es que se castigue al delincuente, para evitar que se siga afectando la convivencia social, y ésta función combinada con las anteriores constituye la razón de existir del Ministerio Público dentro del procedimiento penal, reiterando que la función de representante social no se manifiesta en un momento determinado dentro del procedimiento, sino que se encuentra presente siempre.

## **CAPITULO QUINTO.**

### **1.- Análisis de la situación jurídica actual de los principios y las funciones del Ministerio Público dentro del procedimiento penal en México.**

- A).- Cómo se encuentran reguladas actualmente.
- B).- Su cumplimiento.
- C).- Críticas y consideraciones.
- D).- Propositiones.

## 1.- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN JURÍDICA ACTUAL DE LOS PRINCIPIOS Y LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL EN MÉXICO.

Ya han sido expuestos los antecedentes históricos y legislativos del Ministerio Público, también se ha establecido y precisado sus principios y sus funciones, pero ahora lo que se busca es ubicar todo esto dentro de la ley, se intentará relacionar todo lo que la teoría nos señala, con lo que se vive en la práctica y lo que se establece en los diversos cuerpos normativos que regulan a esta institución, se resaltan los problemas que surgen en base a una mala interpretación que se da a la ley, o los que se presentan de las lagunas que ésta contiene, algunas propuestas serán emitidas y se hará mención también de las reformas que se han dado en los últimos años y que consecuencias presentan dichas reformas.

### A).- Como se encuentran reguladas actualmente.

Tomando en cuenta a la Constitución como nuestra ley suprema, comenzaremos la revisión de la legislación correspondiente al Ministerio Público con este cuerpo normativo.

Se señala en primer lugar al artículo 21 constitucional como la pieza fundamental que compone la normatividad aplicable al Ministerio Público. Como ya fue expuesto, desde 1917 este artículo es piedra angular para la estructuración del Ministerio Público actual, los motivos y las razones por las cuales surgió este precepto fueron explicadas en la naturaleza jurídica de la institución. Este artículo expresa:

“ Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.....Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrá ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.”

Dos de las funciones más importantes a realizar por el Ministerio Público dentro del procedimiento penal son mencionadas expresamente en este artículo. Sin embargo a diferencia del Poder Judicial a quien se le otorga la facultad exclusiva de imponer penas, con

el Ministerio Público solo se menciona que es su incumbencia la investigación y persecución de los delitos; a éste respecto la ley secundaria y la jurisprudencia, es la que se ha encargado de interpretar ésta frase, estableciendo de manera expresa, que el Ministerio Público es el titular de dichas actividades, todo ello fundado en el espíritu y anhelos expresados por Venustiano Carranza en la exposición de motivos que alentó el nacimiento de dicho artículo.

Un problema muy discutido en la doctrina y que ha resurgido en últimas fechas debido al grado de corrupción que se ha manifestado en nuestro país, es el desistimiento o disposición del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Los legisladores a éste respecto, se limitaron a dar una solución muy escueta al respecto, señalando que éstas resoluciones dictadas por el Ministerio Público será impugnadas por vía jurisdiccional, pero en ningún momento se ha abocado a crear la ley y los elementos necesarios para que ésta disposición constitucional sea cumplida.

Por lo que respecta al Ministerio Público en materia federal, se establece y organiza a ésta institución en el artículo 102, en el que se dispone lo siguiente:

“ **Art. 102.-** La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios será 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....El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.....Incumbe la 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 inculpados; buscar y presentar las pruebas, que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que todos los juicio 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.”

En éste artículo es creado el Ministerio Público de la Federación el cual será el encargado de la persecución de los delitos del orden federal, éste precepto es un poco más amplio y

descriptivo de las funciones a desarrollar por el Ministerio Público en lo que se refiere a la materia penal. Un tema muy relacionado con el principio de autonomía de la institución surge de éste artículo cuando se establece que el Procurador General puede ser removido libremente por el Presidente, lo cual ha creado un cierto recelo en la doctrina. Como última mención, es aquí dónde se comienzan a asignar otras funciones de materias distintas a ésta institución.

Los artículos constitucionales en cuanto al funcionamiento dentro del procedimiento penal son dos:

1.- “ **Art. 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.....Solo 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 de pueda acudir ante la autoridad judicial por razón de 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 más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial, éste 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.”

Como es sabido cuando se descubre a alguien realizando un hecho que se considera delictuoso, se está en la posibilidad de detenerlo, para que sea presentado ante el Ministerio Público y de ésta forma comenzar la investigación del hecho. Esta puede ser considerada como una denuncia, con lo cual se habilita al Ministerio Público para que inicie su actuación. La misma constitución define lo que debe considerarse como un caso urgente, lo cual justifica que el Ministerio Público, cuando se encuentra realizando su función de investigación dictamine una detención de un presunto responsable, sin embargo, cuando se efectúe ésta detención, contará con un plazo de 48 horas para realizar la consignación ante

el juez o decretar la libertad del indiciado, o de 96 horas cuando se trate de un caso de delincuencia organizada. Esta situación tiene un doble aspecto a tomar en cuenta:

a).- Por un lado al establecer un plazo determinado para realizar su determinación el Ministerio Público, es un gran avance, ya que en ningún otro precepto se establece el tiempo en que el Ministerio Público debe llevar a cabo una averiguación previa, estando una persona detenida se justifica la urgencia de establecer su situación jurídica.

b).- Esta facultad que ahora se le da al Ministerio Público ha sido muy criticada, ya que se ha considerado que en el caso de determinar la libertad del indiciado está invadiendo las funciones del juez de decidir sobre un proceso, argumentando que le priva de la oportunidad al juez de conocer y decidir sobre el problema.

2.- “ **Art. 20.** - En todo proceso del orden penal, tendrá el inculcado las siguientes garantías:

1.- Inmediatamente que lo solicite el juez deberá otorgarse la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder éste beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad. El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculcado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo, los daños y los perjuicios causados al ofendido, así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculcado. La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional.....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

todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera, y los demás que señalen las leyes.”

La fracción primera y en penúltimo párrafo citado de éste artículo son el resultado de las reformas del 3 de julio de 1996, en donde el legislador en un afán de ampliar estas garantías a la etapa de averiguación previa, en donde también se puede dar el caso de una detención, trata de garantizar la legalidad y transparencia de las actividades que realiza el Ministerio Público, esta reforma es el medio por el cual se trata de dar mayores garantías a una persona que es investigada en relación a un delito, en la práctica muchas personas eran detenidas y tenían que esperar a que se presentara el caso al juez para solicitarle su libertad provisional, ya que era el único facultado para otorgarla; ahora el Ministerio Público bajo su estricta responsabilidad puede otorgar dicha libertad sin perjuicio de continuar con la investigación. Queda asentado en la fracción segunda que solo las declaraciones hechas ante el Ministerio Público o el juez serán válidas, pero con la condición de que el defensor del inculcado se encuentre presente; se corrobora el principio de insustituibilidad, ya que no se puede considerar a otra autoridad como facultad para recibir dichas declaraciones.

Por lo que respecta al derecho del ofendido por el delito de coadyuvar con el Ministerio Público, considero que debería convertirse en una obligación, aún cuando el delito sea denunciado por querrela, ya que es su deber como integrante de la sociedad, denunciar a los delincuentes para que sean castigados para que no vuelvan a afectar a la sociedad con sus actos ilícitos, de ésta forma el Ministerio Público se verá doblemente obligado a realizar la investigación correspondiente sin ninguna excusa o pretexto.

Siguiendo con el orden jerárquico normativo respecto del Ministerio Público, toca el turno de analizar las disposiciones contenidas en los códigos adjetivos de la materia; por costumbre la mayoría de las disposiciones contenidas en el Código del Distrito como en el Federal, son similares, e incluso su redacción en ocasiones es idéntica, de tal modo que solo

se señalarán los puntos generales que presentan ambos códigos, y si existe alguna nota distintiva entre ambos, se hará su anotación correspondiente. Comenzaremos por las funciones que debe realizar el Ministerio Público dentro del procedimiento penal:

“ **Art. 2. C.P.P.D.F.-** Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal, la cual tiene por objeto:

- I.- Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;
- II.- Pedir la libertad de los procesados, en las formas y términos que previene la ley;
- III.- Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Código Penal.”

“ **Art. 3. C.P.P.D.F.-** Corresponde al Ministerio Público:

- I.- Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar los elementos del tipo ordenándole la practica de las diligencias que a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias;
- II.- Pedir al Juez a quien se le consigne el asunto la práctica de todas aquellas diligencias que, a su juicio, sean necesarias para comprobar la existencia del delito y de sus modalidades;
- III.- Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 de éste Código la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión;
- IV.- Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite;
- V.- Pedir la practica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado;
- VI.- Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable; y
- VII.- Pedir la libertad del detenido cuando ésta proceda.”

Del contenido de los artículos citados se establece la exclusividad del Ministerio Público para ejercitar la acción penal, y de forma general se precisan las actividades que debe realizar para el debido cumplimiento de las funciones que tiene asignadas (investigación, persecución, acusación y representación social).

“ **Art. 2. C.F.P.P.-** Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer en su caso la acción penal ante los tribunales:

En la averiguación previa corresponde al Ministerio Público:

- I.- Recibir las denuncias y acusaciones o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre los hechos que puedan constituir delito.
- II.- Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y a la demostración de la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño.
- III.- Solicitar a la autoridad jurisdiccional, las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan.
- IV.- Acordar la detención o retención de los indiciados cuando proceda.
- V.- Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas.
- VI.- Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos en los términos del artículo 38.
- VII.- Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal.
- VIII.- Acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso resolver sobre la inconformidad que aquellos formulen.
- IX.- Conceder o revocar cuando proceda, la libertad provisional del indiciado.
- X.- En caso procedente, promover la conciliación de las partes, y
- XI.- Las demás que señalen las leyes.”

Como se observa es hasta este momento en dónde las actividades que debe realizar el Ministerio Público en la averiguación previa, son detalladas y establecidas, de ésta forma se trata de dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución. A lo largo de todo el Código se especifican cada una de éstas actividades, adoptando los principios que rigen la institución, y regulando las funciones que debe seguir. Se dictan las reglas a seguir con referencia a las pruebas, las diligencias que se deben llevar a cabo durante la averiguación previa, la instrucción y el juicio, y todo lo referente al procedimiento penal. Durante la averiguación previa se le da plena facultad al Ministerio Público para actuar y decidir lo que

estime conveniente en base a la investigación que lleve a cabo; ya dentro de la instrucción se le toma en cuenta como una parte procesal y para iniciar la etapa del juicio, se convierte en parte acusadora, en dónde expone los motivos por los cuales ejercita la acción penal en contra del presunto responsable o las razones por lo cual no lo hace.

Algunos artículos importantes dentro del procedimiento son:

**“Art. 123 del C.F.P.P.** Donde se confirma la facultad constitucional del Ministerio Público de detener a una persona cuando se trate de delito flagrante o en caso de urgencia.

**Art.134 del C.F.P.P.** Cita que en cuanto aparezca de la averiguación previa que se ha acreditado los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del artículo 168, el Ministerio Público ejercitará la acción penal ante los tribunales, en éste artículo se establece que la acción penal se ejercita en el momento en que el Ministerio Público realiza la consignación ante el juez, si éste considera que no se realizó bien dicha consignación decretará la libertad del indiciado.

**Arts. 135 y 135 bis.** Se establece la forma en que el Ministerio Público determinará la caución en caso de otorgar la libertad provisional al indiciado durante el desarrollo de la averiguación previa, la forma de hacerla efectiva, los motivos por los cuales debe establecerla y los casos en que no procede ésta.

**Art. 136.** En ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público:

- I.- Promover la incoacción del proceso penal,
- II.- Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión que sean procedentes.
- III.- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para efectos de la reparación del daño,
- IV.- Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados,
- V.- Pedir la aplicación de las sanciones respectivas,

VI.- En general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

**Art. 137.-** El Ministerio Público no ejercitará la acción penal:

- I.- Cuando la conducta o los hechos de que se trata no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal,
- II.- Cuando se acredite plenamente que el inculcado no tuvo participación en la conducta, o en los hechos punibles, y solo por lo que respecta a aquel,
- III.- Cuando, aún pudiendo ser delictuosos la conducta o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable,
- IV.- Cuando la responsabilidad penal se haya extinguido legalmente en los términos del Código Penal, y
- V.- Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculcado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal.”

En el artículo 134 se mencionan los requisitos necesarios para que el Ministerio Público ejercite la acción penal, y en el artículo 137 se precisan las circunstancias por las cuales no se debe ejercitar dicha acción, como se observa cualquier determinación que emita el Ministerio Público debe fundamentarse en lo que se encuentra establecido en la ley, toda la actuación del Ministerio Público dentro del procedimiento penal está regulada de forma precisa en ambos códigos, de esta manera se asegura el absoluto cumplimiento del principio de legalidad que tiene asignado el Ministerio Público.

**Art. 292.-** El Ministerio Público al formular sus conclusiones, hará una exposición breve de los hechos y las circunstancias peculiares del procesado, propondrá las cuestiones de derecho que se presenten, y citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables. Dichas conclusiones deberán precisar si hay o no lugar a la acusación

Una vez terminado el periodo de instrucción, el Ministerio Público deberá presentar sus conclusiones, que son el resultado de la investigación que realizó a lo largo del

procedimiento. Dichas conclusiones son de gran importancia, ya que el destino del procedimiento dependerá de su contenido, todas las circunstancias que se pudieran presentar con respecto a las conclusiones se encuentran previstas en los artículos 291 a 297 del C.F.P.P.

**“Art. 298.** - El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I.- Cuando el Procurador General de la República ( o del Distrito Federal según sea el caso), confirme o formule conclusiones no acusatorias

II.- Cuando el Ministerio Público lo solicite, en el caso a que se refiere el artículo 138. ( Cuando la conducta o los hechos no constituyen delito, cuando el inculpado no tuvo participación en el delito, que la pretensión punitiva se encuentre legalmente extinguida, o que exista en favor del inculpado una causa excluyente de responsabilidad)

III.- Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida.

IV.- Cuando no se hubiere dictado auto de formal prisión, de sujeción a proceso y aparezca que el hecho que motiva la averiguación previa no es delictuoso, o cuando estando agotada ésta se compruebe que no existió el hecho delictuoso que la motivó.

V.- Cuando habiéndose decretado la libertad por desvanecimiento de datos, esté agotada la averiguación y no existan elementos posteriores para dictar una nueva orden de aprehensión, o se esté en el caso previsto por la parte final del artículo 426,

VI.- Cuando esté plenamente comprobado que en favor del inculpado existe alguna causa eximente de responsabilidad.

VII.- Cuando existan pruebas que acrediten fehacientemente la inocencia del acusado

VIII.- En cualquier otro caso que la ley señale.

En los casos de sobreseimiento siempre será el juez el que decide si procede o no. En segunda instancia el sobreseimiento procederá de oficio o a petición de parte, solo en el caso de la fracción III de éste artículo, o cuando alguna de las partes lo promueva exhibiendo pruebas supervinientes, que acrediten la inocencia del acusado.”

La forma normal de concluir con el procedimiento es por medio de una sentencia dictada por el juez instructor, sin embargo dentro del desarrollo de éste se pueden presentar ciertas

circunstancias que trunquen su camino. En el momento en que se compruebe cualquiera de las hipótesis aquí mencionadas se solicitará que se dicte el sobreseimiento, ya que sería inútil seguir con el por falta de acusado, por falta de materia del proceso o por falta de acusación del Ministerio Público.

Todo lo contenido en los códigos adjetivos de la materia se enfoca principalmente a regular las actividades que debe desempeñar el Ministerio Público dentro del procedimiento penal, cualquier circunstancia que no se encuentre prevista o que sea dudosa, será aclarada por medio de la jurisprudencia, para evitar que se den interpretaciones subjetivas respecto de la forma en que debe actuar esta institución.

Siguiendo con nuestra línea descendente en cuanto a las leyes del Ministerio Público encontramos a las leyes orgánicas de la institución, con sus respectivos reglamentos, de reciente publicación, con respecto a estos cuerpos legislativos Héctor Fix-Zamudio expresa: "Por lo que se refiere a la situación actual, en las leyes orgánicas del Ministerio Público, tanto en la esfera federal como en la de las entidades federativas, se advierte una preocupación esencial de regular de manera predominante la función de investigación y persecución de los delitos y se deja en un segundo término la asesoría jurídica del gobierno, introducida en la Constitución de 1917, como su intervención en otras ramas procesales."<sup>101</sup>

La tendencia que señala el autor es visible en la L.O.P.G.J.D.F., ya que en lo referente al funcionamiento y actuación del Ministerio Público no solo establece normas para la investigación del delito, sino que además toma medidas preventivas y propone la realización de estudios para saber las causas y factores determinantes que provocan éstos actos. No se deja de reglamentar sus funciones de Representante Social como son auxilio a las víctimas del delito, asesoría jurídica, defensa de los derechos humanos, etc. Por lo que respecta a la L.O.P.G.R. además de reglamentar las funciones de la institución dentro de la materia penal, comprende las que tiene encomendadas en otras materias y que son establecidas en la Constitución, en lo referente a la procuración de justicia e investigación de los delitos, su

<sup>101</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Ministerio Público, p. 2192.

formato es similar a lo que se establece en los códigos adjetivos penales, con una variante importante, en el artículo 14 se establece que el Ministerio Público Federal contará con unidades especializadas para la investigación de los delitos que por su trascendencia e importancia así lo amerite éste es el fundamento de lo que ahora se conoce como fiscalías especiales, y que en la actualidad son muy comunes pero que no han tenido muy buenos resultados.

Dentro de éste inciso que se ha dedicado a la legislación aplicable al Ministerio Público, se puede concluir que en la Constitución Política se establece ideas muy generales a cerca de lo que se desea de la institución, los Códigos de Procedimientos Penales son la materialización de esas expectativas detallando y delimitando las funciones y la forma de actuar del Ministerio Público. Por lo que respecta a las leyes orgánicas, cumplen con su función de organizar y estructurar a la institución, pero lo hacen de manera incompleta y por lo tanto se debe recurrir a la figura del Reglamento que describe con mayor detalle los preceptos establecidos en éstas leyes, haciendo más larga y dispersa la legislación destinada al Ministerio Público; a esto tenemos que agregar los múltiples acuerdos que se dictan internamente en la institución que tienen como finalidad aclarar dudas sobre la ley o simplemente establecen medidas de carácter interno; no hay que olvidar a la jurisprudencia que se dicta en torno a la actividad del Ministerio Público, y que se ha encargado de establecer los criterios que se consideran correctos para entender a ésta institución, tales como determinar que se trata de una autoridad en la averiguación previa y parte dentro del procedimiento penal, o determinar que la acción penal se ejercita en el momento de realizar la consignación, y otros aspectos que son importantes dejar claros para desempeñar correctamente su actividad. Para terminar debemos mencionar el grave problema que representan las constantes reformas que son emitidas por los congresistas, los cuales, en ocasiones, no tienen el mínimo conocimiento sobre la materia y originan mayores problemas de los existentes, adicionando o mutilando las normas establecidas anteriormente.

### **B).- Su Cumplimiento.**

Una vez que han sido establecidas las funciones y las obligaciones del Ministerio Público en los diversos ordenamientos ya señalados, es necesario indicar también las medidas con las cuales se procura obligar a los funcionarios a cumplir dichas atribuciones bajo el riesgo que de no hacerlo correctamente se harán acreedores a una sanción que puede ir desde una amonestación verbal, hasta la destitución del cargo e inclusive imponerle una pena corporal.

A simple vista, la ley es muy clara al establecer la manera en que debe actuar un agente del Ministerio Público en la materia penal; sus funciones siempre deben estar fundamentadas en los principios de legalidad, buena fé, honestidad, justicia, etc., sin embargo a pesar de estar bien precisados éstos principios el ser humano siempre es propenso a la debilidad y a la corrupción, por lo tanto ha sido necesario establecer métodos y procedimientos por lo cuales se sancione a los funcionarios que no cumplan son los objetivos de ésta institución.

En nuestro sistema legal es muy marcada la tendencia a hacer distinciones en relación al orden jerárquico que se establece en la administración pública, reflejándose ésto en la forma de iniciar un procedimiento de responsabilidad en contra de un alto funcionario. Esto contradice el principio de unidad que se proclama en la institución del Ministerio Público, ya que en base a éste principio, todos lo integrantes de la institución tienen la obligación de respetar, acatar y profesar las directrices de la institución, por lo mismo debería haber un trato equilibrado para sus integrantes, las sanciones son las que deben ir en forma proporcional al grado de responsabilidad que tenga cada funcionario.

El Título Cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nombra en su artículo 108 a las personas que se consideran servidores públicos y por lo tanto pueden ser considerados como responsables y acreedores a las sanciones que éste Título impone "...se reputarán como servidores públicos... en general a toda persona que desempeñe un empleo, un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración Pública Federal o en el Distrito Federal... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el

desempeño de sus respectivas funciones." La misma Constitución establece las formas de sancionar a un funcionario público cuando no cumple con sus obligaciones en forma adecuada. El artículo 109 faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que expidan las leyes de responsabilidades a los servidores públicos y las normas que consideren apropiadas para sancionar a dichos funcionarios. La fracción I establece que se impondrán las sanciones señaladas en el artículo 110 a los funcionarios que ahí mismo se nombran, mediante la realización de un juicio político (procedimiento que la propia Constitución establece) cuando en ejercicio de sus funciones incurran en ciertos actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En caso de que los funcionarios cometieran algún delito se establece que serán sancionados en los términos de la legislación penal (fr.II). La fracción III establece la procedencia de las sanciones administrativas cuando el cargo, empleo o comisión se vea afectado en su ejecución en su legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Aplicando éstas disposiciones constitucionales al caso concreto del Ministerio Público tenemos lo siguiente:

a.- Por lo que respecta al juicio político, el artículo 110 constitucional enumera a los servidores públicos que pueden ser sujetos de éste juicio, entre los que se menciona al Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del D.F., y las sanciones que se prevén en éste artículo consisten en la destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. En éste procedimiento la Cámara de Diputados será quien realice la investigación de procedencia y la acusación ante la Cámara de Senadores y ésta se erigirá en gran jurado y emitirá su sentencia aplicando la sanción correspondiente. El tiempo para promover el juicio político será durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año posterior al término de su desempeño.

b.- El artículo 111 señala que para proceder penalmente en contra de "...el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del D.F. ..." la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no

lugar a proceder contra el inculpaado” Si se considera improcedente la acusación se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero cuando el inculpaado haya concluido el ejercicio de su cargo, la imputación por la comisión del delito continuará su curso; si es procedente, el inculpaado quedará a disposición de las autoridades competentes. Al servidor público se le separará de su cargo mientras se encuentre sujeto al proceso penal, si es absuelto podrá reincorporarse a su función, si se le declara culpable no se le concederá al reo la gracia del indulto.

Las sanciones aplicables a éste tipo de procedimientos se establecen en el Código Penal en su título Décimo y Décimo Primero. En el art. 212 de éste ordenamiento se menciona quienes son servidores públicos para los efectos de éste Título y en el art. 213 se establecen las consideraciones que se tomarán en cuenta para la individualización de las sanciones. Dentro de los delitos que considero que es más factible que pudiera cometer un agente del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones puedo mencionar: el cohecho, delitos cometidos por los servidores públicos en contra de la administración de justicia, contenidos en el artículo 225, fr. II; desempeño de cualquier otro empleo oficial o un puesto o cargo en particular que la ley le prohíba; litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley lo prohíba, el ejercicio de su profesión (fr. III); dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen (fr. IV); abstenerse injustificadamente de realizar la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de un delito, cuando ésta sea procedente de acuerdo a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación, o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela (fr. IX); detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo 7º del artículo 16 constitucional (fr. X); no otorgar cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente (fr. XI), obligar al indiciado o acusado a declarar en su contra, usando la incomunicación o cualquier otro medio ilícito (fr. XII); ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley (fr. XVIII), ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela o realizar la

aprehensión sin poder al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 constitucional (fr. XX).

Tanto en la L.O.P.G.R. en su artículo 64, como en la L.O.P.G.J.D.F. en su artículo 59, establecen que cuando se presente una denuncia por la comisión de algún delito en contra del Procurador, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 111 constitucional y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será el Subprocurador suplente a quien le corresponda integrar la averiguación previa correspondiente y decidirá sobre el inicio del procedimiento para la declaratoria de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Presidente. En caso de que el imputado sea un agente del Ministerio Público, se iniciará la investigación de los hechos como cualquier otro ciudadano y respetando los mismos derechos y garantías que se encuentran previstas.

c.- Las sanciones administrativas a que hace referencia la fracción III del artículo 109 constitucional para el caso del Ministerio Público, se contienen en su respectivas leyes orgánicas de las procuradurías de justicia del país. En la L.O.P.G.R. es su sección tercera es donde se habla de las "responsabilidades especiales de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos", en su artículo 50 se menciona en 6 fracciones las causas de responsabilidad de éstos funcionarios como lo son: no cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación del Ministerio Público, realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público, omitir la práctica de las diligencias necesarias en cada asunto, etc.; además en el artículo siguiente se mencionan las obligaciones de éstos funcionarios como lo son: conducirse siempre con apego a la ley, prestar auxilio y brindar protección a las personas víctimas de algún delito, no permitir, infligir o tolerar actos de tortura o tratos crueles, abstenerse de solicitar compensaciones, gratificaciones o pagar por desempeñar sus funciones, etc.

Las sanciones aplicables por no acatar lo establecido en los artículos anteriores, consistirán en amonestación pública o privada que se integrará al expediente de servicio o con suspensión hasta por 15 días, cuando a juicio del Procurador, subprocurador, director

general, visitador general o titular de la unidad administrativa, la falta cometida no amerite la remoción. Las sanciones que se impongan tomarán en cuenta la gravedad de la responsabilidad, la reincidencia, el nivel jerárquico, las circunstancias y el modo de ejecución de los actos. La misma ley establece el procedimiento a seguir en éstos casos, el cual será llevado a cabo de forma interna.

El artículo 61 contienen las prohibiciones a que se sujeta el Ministerio Público como son: las de desempeñar otro cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o del D.F., de otras Entidades Federativas o Municipios, no podrá ejercer la abogacía por sí mismo o por interpusita persona, salvo en causa propia; no podrá ser tutor, curador o albacea judicial, a no ser que se trate de sus ascendientes, descendientes, hermanos, adoptante o adoptado, ni podrá ser depositario, sindico, apoderado judicial, interventor en quiebra o concurso, corredor, notario, etc. La desobediencia a éstas normas dará lugar al empleo de medidas de apremio o imposición de correcciones disciplinarias.

Por lo que respecta a la LOPGJDF. en su artículo 55 establece las mismas prohibiciones que contempla el artículo 61 de la ley anterior, con sus mismas consecuencias. En cumplimiento a lo establecido en la Constitución con referencia a las sanciones administrativas, será aplicable además de las disposiciones de las leyes orgánicas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Respecto al juicio político que puede ser interpuesto para atribuirle responsabilidades a un funcionario público, el autor Castillo Soberanes pone de manifiesto algunos inconvenientes que se presentan para que verdaderamente pueda iniciarse y prosperar dichos juicios:

1. Debido al carácter netamente político del juicio y a la situación en que se presentan los legisladores al juzgar a sus "iguales" con los criterios políticos imperantes entre los miembros de las Cámaras, resulta incomodo para ellos atribuir alguna responsabilidad al funcionario que se les presenta.

2. La acusación para iniciar un juicio de ésta naturaleza puede ser hecha por cualquier persona "bajo su más estricta responsabilidad" y mediante la presentación de los medios de prueba correspondientes, con ésta redacción se intimida a los ciudadanos para que realicen éstas denuncias por temor a incurrir en alguna responsabilidad, además por todos es sabido que casi resultaría imposible contar con los medios de prueba idóneos para comprobar dicha responsabilidad <sup>102</sup>

Es muy remoto el caso de que se presente la oportunidad de ver un juicio político en contra de algún Procurador General, por principio de cuentas nadie se ha atrevido a iniciar un procedimiento de tal naturaleza, sobrepasando éste punto habría que esperar la resolución de la Cámara de Diputados sobre la procedencia de la acusación y, finalmente en caso de ser favorable, se tendría que esperar a la sentencia de la Cámara de Senadores que fuera a emitir.

Mientras que en México no se olvide la cultura de incubir los hechos ilícitos y deshonestos de los servidores públicos, las normas sobre el juicio político son inoperantes, y prueba de ello son los últimos casos de corrupción, negligencia y deshonestidad que son conocidos por todos, pero que nadie se atreve a denunciar mediante los procedimientos establecidos

Por lo que respecta a la imposición de sanciones administrativas y de tipo penal que se contemplan en la ley, existen dentro de la institución oficinas encargadas expresamente para realizar dichas actividades, así en el Reglamento de la L.O.P.G.R. de contempla a la Contraloría Interna (art. 19), Visitaduría General (art.33), la Dirección General de Inspección Interna (art. 34) y la Dirección General de Quejas y Denuncias (art. 43) que investigan, denuncian y aplican las sanciones que corresponden, y en caso de que se cometa algún ilícito, se remite el asunto al Ministerio Público que corresponda para que inicie la averiguación previa conducente a determinar o no la existencia de ese hecho ilícito. En el

---

<sup>102</sup> Ob.Cit. p.p.101 a 104.

ámbito del Distrito Federal se cuenta también con una Contraloría Interna y con un Visitador General, que realizará las mismas funciones que desempeñan en la materia federal.

Es de hacerse notar que los procedimientos previstos en estas leyes pueden ser acumulables, de esta forma si por incumplir una norma de carácter administrativo conjuntamente se está cometiendo un hecho ilícito, se aplicarán las sanciones administrativas y penales correspondientes; aún en los casos en que proceda un juicio político, no impide que se inicien los juicios antes mencionados.

Como se observa se han implementado los medios necesarios por los cuales se puede sancionar a los integrantes de la institución cuando se compruebe que no están cumpliendo con sus funciones debidamente, o en su caso cuando cometen algún delito, los ciudadanos nos debemos encargar de denunciar cualquier irregularidad o falta de que tengamos conocimiento, para lograr que se castigue a los malos elementos del Ministerio Público que desacreditan a la institución.

### **C).- Críticas y Consideraciones.**

La críticas y consideraciones que se expresarán a continuación se enfocan principalmente a las funciones del Ministerio Público que desempeña dentro del procedimiento penal, también se analizarán las observaciones que se han hecho a la institución por algunos conocedores de la materia y se emitirán algunas opiniones personales al respecto.

#### **1.- Fiscalías especiales.**

En la actualidad la institución del Ministerio Público sufre una grave crisis de credibilidad y confianza ante los ciudadanos. Todos los casos de corrupción y negligencia que se han conocido generan en la población temor y recelo hacia la institución, conscientes de ello, las autoridades han tomado diversas medidas de corrección respecto a esta situación y otras que se encuentran presentes

Como ejemplo tenemos el artículo 14 de la L.O.P.G.R. que establece en su párrafo tercero que el Ministerio Público de la Federación contará con fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de los delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

Fernando García Cordero manifiesta que la creación de dichas unidades especializadas responde a las fallas que presenta la administración de justicia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República.

Pero la adopción de la figura del fiscal dentro de nuestro derecho no corresponde a las razones lógicas, doctrinarias e históricas con las que se han conformado las instituciones jurídicas de nuestro país. La figura del fiscal procede del derecho anglosajón, el cual tiene una tradición e historia completamente distinta al nuestro, " Mientras que en el derecho anglosajón el fiscal interviene como parte, desde una agresiva posición de ataque, buscando comprobar la calidad de culpable del inculcado,.....en la tradición jurídica mexicana y según las actas del Constituyente de Querétaro, la función del Ministerio Público y con apoyo de la policía judicial, que es su auxiliar, se limita en tanto que representación social, al simple hecho de aportar los elementos de juicio suficientes que justifiquen la pertinencia de la denuncia o la querrela contra un presunto responsable. La instauración de las fiscalías especiales, es por lo tanto un mecanismo que, a la vez que desequilibra el procedimiento penal en cuanto a la equidad de las partes en litigio, introduce un elemento de presión sobre la judicatura."<sup>103</sup>

Es verdad que el desarrollo de nuestra sociedad ha traído aparejado el aumento en la comisión de delitos y no solo eso, sino que cada vez son más complejos los mecanismos que utilizan los delincuentes para realizar sus actos. Atendiendo a esto, las Procuradurías de Justicia se han visto en la necesidad de especializarse en ciertas áreas de su actividad, para poder cumplir con sus obligaciones, protegiendo especialmente a ciertos grupos sociales que se ven afectados en mayor medida por dichos actos.

---

<sup>103</sup> García Cordero, Fernando; Ministerio Público o Fiscalía Especial: México, 1991; p.p. 218 y 219

La institución del Ministerio Público tiene características y funciones que datan desde hace mucho tiempo, y siguiendo nuestra costumbre jurídica se deben conservar dichos elementos, adaptándolos a las necesidades que se van presentando en cada época, no es aceptable que se trate de sustituir al Ministerio Público con instituciones extranjeras que no se adaptan a las necesidades y costumbres nacionales

Tal vez lo único nuevo que contienen éstas unidades o fiscalías especiales es el nombre, lo cual resultaría absurdo y ridículo, ya contamos con una institución que realiza la investigación de los delitos y se llama Ministerio Público; más grave sería que se quisieran adoptar las características del Fiscal , para desarrollar dicha actividad, porque entonces se generaría un gran problema jurídico, ya que para dar cabida a éste personaje se tendría que cambiar todo el sistema de enjuiciamiento penal existente en nuestro país.

“ La especialización de agencias investigadoras del Ministerio Público, no la creación de Fiscalías especiales, sino cierto desplazamiento de la representación social en dirección a las áreas críticas de la delincuencia... es válida, y responde, -sobre todo en el Distrito Federal- a urgencias que derivan del desarrollo de las zonas conurbadas”<sup>104</sup>

Desgraciadamente el establecimiento de éstas figuras dentro de nuestra organización jurídica lo único que generan es el crecimiento de la burocracia, el fomento a la corrupción, abuso de poder y gastos económicos que afectan al presupuesto destinado a otras áreas de la administración pública. No fue necesario que pasara mucho tiempo para comprobar que éstas unidades especiales no funcionarían en nuestro sistema legal. De todas las fiscalías establecidas para resolver ciertos casos en particular, ninguna ha tenido éxito, muy al contrario, han puesto en evidencia la ineptitud de varios funcionarios del Gobierno, así como también han demostrado el grado de corrupción que existe dentro de la institución y del Gobierno.

---

<sup>104</sup> Loc. Cit.

Los esfuerzos y recursos materiales y humanos que fueron destinados a la creación e instalación de éstas unidades especializadas deberían enfocarse a procurar el mejoramiento del Ministerio Público y sus integrantes, así como para establecer los mecanismos por los cuales se logre el mejor cumplimiento de las funciones asignadas a la institución, el Ministerio Público se encuentra bien definido, así como sus obligaciones y funciones, no es necesario importar figuras extranjeras a nuestro sistema legal.

## 2 - Titularidad de la acción penal.

Un tema muy relacionado a las funciones del Ministerio Público en el procedimiento penal es el de la acción penal, su titularidad y su ejercicio.

Autores como Juventino V. Castro y Briseño Sierra han cuestionado el hecho de que el Ministerio Público sea el titular exclusivo de la acción penal, argumentando que no existe un pronunciamiento expreso a éste respecto en el artículo 21 constitucional como ocurre con el órgano jurisdiccional, donde se manifiesta claramente que la imposición de las penas es propia y exclusiva de ésta autoridad.<sup>105</sup>

Recordando las razones por las cuales se instituyó al Ministerio Público en la Constitución de 1917, encontramos que la titularidad y ejercicio de la acción penal estaba en poder del juez, el cual disponía de ella de la forma en que mejor le parecía y convenía sin contar con ningún medio por el cual se frenara dicha actividad, actuaba como juez y parte dentro del procedimiento. Al Ministerio Público se le otorgó la titularidad de la acción para terminar con los múltiples abusos y arbitrariedades que se cometían en contra de los individuos que se veían involucrados en un procedimiento penal, de ésta forma se evitaría que el juez interviniera en el ejercicio de dicha acción, limitándose únicamente a participar cuando el Ministerio Público se lo solicitara, teniendo como actividad exclusiva la imposición de las penas, evitando a toda costa que interviniera en la función de investigación que se le encomendó al Ministerio Público.

<sup>105</sup> Autores citados por Silva Silva; Ob. Cit.; p. 269.

Claramente se deduce de la redacción del artículo 21, que cada autoridad tiene sus funciones delimitadas en forma precisa, sin que exista posibilidad a que se interfieran entre sí en sus obligaciones. Si no fuera el Ministerio Público el encargado de la acción penal y de su ejercicio ¿A quién se le encomendaría esta función? El mismo Juvenino V. Castro tiene que reconocer que no existe otra persona a la cual se le pueda encomendar dicha actividad " esta función no va a poder ser llenada por el particular, ni por el juez, ya que la preocupación de los constituyentes de 1917 , fué evitar que los jueces al mismo tiempo que ejercen sus funciones soberanas propias, persiga los delitos, creando la peligrosísima confusión de cargos que lo convertirían en juez y parte"<sup>106</sup>, y por lo que respecta al particular, resultaría imposible que se encargara absolutamente de la acción penal debido a su inexperiencia y desconocimiento de la materia, y porque ya ha sido comprobado que la acción penal en manos de los ofendidos no prospera y no se logran los objetivos de justicia que se propone la función de persecución de los delitos, " No es concebible imaginar a un individuo o sociedad particular citando a los presuntos responsables de un hecho ilícito, testigos y peritos para preparar su acción penal, dar fe de los daños, documentos o acontecimientos, aplicar sanciones a los que no acaten sus determinaciones; o, en fin, actuar como lo hace el persecutor público en la actualidad. Ni menos regresar a los tiempos de la venganza privada o pública, o a la institucionalización de éstas."<sup>107</sup>

A éste respecto García Ramírez opina que el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público debe sostenerse en base a las siguientes razones:

- a)- La intervención del particular impediría lograr los fines específicos del procedimiento penal que son la investigación de la verdad histórica y la individualización de la personalidad del justiciable
- b)- El Estado como titular de la pretensión penal o justicia penal es lógico que por medio de un órgano inmediato suyo (Ministerio Público) ejercite la acción penal
- c)- El ejercicio de la acción penal puede ser afectado por sentimientos de venganza, lo cual no concuerda con el procedimiento penal moderno, además de que da posibilidad de que

<sup>106</sup> Castro, Juvenino, V. Ob. Cit p. 131.

<sup>107</sup> Ibid.: p.p. 60 y 61

surjan fenómenos compositivos al margen del proceso que impedirían el castigo de los delitos y abriría el camino al comercio sobre la pretensión penal."<sup>108</sup>

Por razones históricas y legales el Ministerio Público es el titular exclusivo de la acción penal, quedando claro que no existe otra persona o institución que pueda desarrollar su actividad, confirmando de ésta forma su característica de insustituibilidad

### 3.- Ejercicio de la acción penal

Referente al ejercicio de la acción penal y la forma en que se efectúa éste, también han surgido varios comentarios que analizaré a continuación.

Tres son las determinaciones que puede tomar el Ministerio Público al término de la averiguación previa

- La consignación, que la realizará cuando del resultado que obtenga de la investigación que efectúe durante la averiguación previa presuma la existencia de la presunta responsabilidad y logre acreditar los elementos del tipo penal.
- La reserva, esta determinación se tomará cuando el Ministerio Público no tenga elementos suficientes para realizar la consignación y falte alguna prueba por desahogarse, mientras no pueda realizarse éste evento el Ministerio Público determina que se archive la averiguación provisionalmente, hasta que ya no existan más pruebas o elementos pendientes para integrar la averiguación.
- El archivo, el Ministerio Público puede determinar que se archive la investigación debido a que las pruebas y datos que se obtienen de ésta considera que no son suficientes para realizar la consignación y tiene la certeza de que no se presentarán otros posteriormente. A ésta determinación García Ramírez la denomina "sobreseimiento administrativo".<sup>109</sup>

En caso de que el Ministerio Público determine el archivo de la averiguación, hace suponer, a más de uno, que está disponiendo de la acción penal de forma libre y sin responsabilidad, argumentando que al tomar ésta decisión el Ministerio Público impide que

<sup>108</sup> Ob. Cit pp 211 y 212.

<sup>109</sup> Ibid. p. 498

el juez conozca y decida sobre el hecho que ha investigado, afirmando además que está invadiendo las facultades del juzgador, porque estaría absolviendo al presunto responsable, sin haber seguido el procedimiento correspondiente para determinar su inocencia.

Al conocer éste tipo de aseveraciones me hace pensar que hay quienes conciben al Ministerio Público con la obligación inexcusable de consignar todas las denuncias, querellas o acusaciones de que llegue a tener conocimiento. El Ministerio Público es un representante social, y como ya se ha explicado anteriormente, tiene la obligación en todo momento de proteger a los ciudadanos de cualquier abuso o arbitrariedad que se pretenda cometer en su contra ya sea por parte de alguna autoridad o por parte de algún ciudadano, en cumplimiento de ésta función, no permitirá que se inicie y siga un procedimiento en contra de persona alguna cuando claramente es inocente del hecho o no exista delito que investigar. En ningún momento permitirá el Ministerio Público que el procedimiento penal sea utilizado como un medio de venganza privada o para satisfacer intereses personales, por ello investigará los hechos, y el ofendido tiene la obligación moral de aportar todas las pruebas que conozca para esclarecer los hechos.

El Ministerio Público como especialista en el ejercicio de la acción penal debe emitir su determinación basada en las pruebas y en los fundamentos de derecho aplicables al caso, hablando concretamente de ésta situación se cita el artículo 137 del C.F.P.P., donde se señalan las únicas opciones posibles para no ejercitar la acción penal. En caso de que el Ministerio Público tenga alguna duda a cerca de la comprobación plena de las circunstancias que se mencionan en dicho precepto " el Ministerio Público deberá consignar, en fuerza del principio in dubio pro societate que norma la actividad del órgano persecutorio"<sup>110</sup>

Colin Sánchez y Rivera Silva argumentan " que por economía y práctica procesal es correcto que no se acuda a los tribunales para que haga la declaratoria simplemente de que

---

<sup>110</sup> Ibid., p. 499.

no existe delito, y también sería absurdo que se solicitara la detención o prisión del indiciado si claramente obra en favor de éste alguna excluyente de responsabilidad"<sup>111</sup>.

Tomando en cuenta la realidad que acontece en las agencias investigadoras, es decepcionante ver que en ocasiones hay agentes del Ministerio Público que realizan consignaciones incompletas o mal fundamentadas, que al momento de llegar con el juez competente, imposibilitan que éste realice su actividad por no contar con todos los requisitos que exige la ley, impidiendo de ésta forma que inicie el procedimiento, en éste caso si se puede considerar que el Ministerio Público está disponiendo de la acción de forma indirecta, porque no está procurando el correcto desarrollo de la acción, ejercitándola de forma deficiente

Otro momento dentro del procedimiento, en cual se ha mencionado que el Ministerio Público dispone de la acción penal e invade funciones exclusivas del juez, es cuando presenta sus conclusiones al termino de la instrucción. Piña y Palacios las ha definido como: "El acto mediante el cual las partes analizan los elementos instructorios y, sirviéndose de ellos, fijan sus respectivas situaciones con relación al debate que va a plantearse."<sup>112</sup>. De acuerdo a nuestra legislación procesal penal primero se presentarán las conclusiones por el Ministerio Público cumpliendo con los requisitos que le son señalados en los artículos 219 a 297 del C.F.P.P. y 315 a 325 del C.P.P.D.F., y en base a lo expresado por él, las presentará la defensa, ambos actos deben basar sus pedimentos en las pruebas y las diligencias presentadas y practicadas durante el procedimiento

Atendiendo a la doctrina y a lo establecido por nuestra legislación adjetiva las conclusiones del Ministerio Público podrán clasificarse en:

a)- Acusatorias: dentro de éste tipo de conclusiones el Ministerio Público ha comprobado plenamente los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad, basándose en los antecedentes, las pruebas y las consideraciones jurídicas sobre ésta últimas; además en base

<sup>111</sup> Autores citados por García Ramírez, Sergio. Ob. Cit. p.499.

<sup>112</sup> Autor citado por González Bustamante. Ob. Cit p 216.

a esto señala el delito por el cual acusa al indiciado, solicita la penalidad que considera conveniente al caso de acuerdo a la ley y la jurisprudencia aplicable, y establecerá la forma y el monto en que se deberá reparar el daño al ofendido, éstas conclusiones no pueden ser modificadas una vez que ya fueron presentadas, salvo que surgiera alguna causa superviniente y en favor del inculpado

b).- No Acusatorias: Serán formuladas en éste sentido cuando no se haya comprobado los elementos del tipo penal o tampoco se comprobó la responsabilidad del inculpado, ya sea porque existiera alguna causa de justificación o alguna eximente de responsabilidad. Al igual que en las conclusiones acusatorias se debe manifestar las razones por las cuales se llegó a ésta determinación, citando los antecedentes, las pruebas y las consideraciones sobre éstas que respalden dicha decisión

c).- Conclusiones contrarias a las constancias procesales: En el caso de que el Ministerio Público encontrara elementos o características de la existencia de otro hecho ilícito no contemplado en el procedimiento, lo hará notar en éste momento, para que el juez envíe estas conclusiones al Procurador, con la finalidad de que las revise y las modifique, confirme o revoque, según corresponda. “ Existe contradicción entre las conclusiones y las constancias procesales cuando, éstas no están acordes con los datos que la instrucción consigna”<sup>113</sup>

En el caso de que el Ministerio Público presentará conclusiones de no acusación (lo cual es muy raro que ocurra), lo que procede es que se envíen al Procurador para que las revise y si las ha confirmado, las enviará al juez que conoció del proceso para que dicte el sobreseimiento del asunto, dándolo así por concluido.

Si se permitiera que el juez ignorara el contenido de las conclusiones que le presentan las partes, facultándolo para resolver sobre el proceso bajo su estricto criterio se le estaría dotando de un poder absoluto para juzgar, con el cual únicamente él podría decidir sobre el caso, corriendo el riesgo de que la sentencia que se dictara se basara únicamente en lo que el considerara importante, ignorando los argumentos que le presentaran las partes. Se

<sup>113</sup> Casillo Soberanes. Miguel Angel citando a Rivera Silva, Manuel. Ob. Cit. p.79.

volvería a la situación que se vivía antes de la Constitución de 1917, en dónde el juez ignoraba completamente al Ministerio Público y al inculpado, imponiendo su autoridad y decidiendo arbitrariamente sobre el proceso.

El Ministerio Público no tiene la obligación de acusar a todos los presuntos responsables, ni el juez debe condenar a todos los imputados. Ambos funcionarios deben fundamentar sus resoluciones en los hechos comprobados plenamente y en los preceptos legales aplicables al caso. Por lo que respecta al Ministerio Público esta obligación se contiene en el principio de legalidad el cual debe cumplir si excusa ni pretexto; se ha procurado que en la ley no exista posibilidad de aplicar consideraciones subjetivas o criterios personales, por ello no considera acertada la crítica de que el Ministerio Público dispone de la acción penal de forma tan sencilla como se pretende hacer creer. Existen leyes, mecanismos y sistemas de control y vigilancia contemplados para asegurar el correcto y debido cumplimiento de los principios y funciones que rigen al Ministerio Público.

#### 4.- Presentación de conclusiones.

Con respecto a las conclusiones que debe presentar el Ministerio Público al término de su función de investigación y persecución, existe un punto en la ley procesal con el cual no estoy de acuerdo.

Ambos códigos adjetivos de la materia establecen que el Ministerio Público será el primero en presentar sus conclusiones y después le corresponderá hacerlo a la defensa. En caso de que el Ministerio Público no las presentara dentro del término que se le otorga en la ley, el juez instructor tiene la obligación de informar al Procurador para que él ordene que se formulen dichas conclusiones o las formule dicha autoridad. Para realizar dicha actividad cuenta con 10 días. Si no son formuladas nuevamente las conclusiones por parte del Procurador, entonces se tiene entendido que las formula en el sentido de no acusación; o en el caso de que el Ministerio Público si las haya formulado en éste sentido y se envíen para su revisión, si no se emite respuesta alguna, se entenderá que son confirmadas, procediendo en ambos casos el sobreseimiento del proceso, poniendo en libertad al procesado.

En cuanto a la defensa, en caso de no presentar sus conclusiones, se considerarán en el sentido de inculpabilidad, pero en el C.P.P.D.F. se añade: "Art. 318 ...Se impondrá al o a los defensores una multa de hasta cien veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o un arresto hasta de tres días " Es comprensible que se sancione al defensor que no formule las conclusiones en el tiempo que se le otorga debido a la importancia de la actividad que tiene encomendada, porque para defender al inculpado debe poner todo su empeño, dedicación y atención al caso, el no presentar sus conclusiones manifiesta que no le interesa el destino del inculpado o que simplemente se descuido en el ejercicio de su actividad.

No existe un trato equitativo en este sentido para las partes, al Ministerio Público se le otorgan dos oportunidades para realizar sus conclusiones sin imponerle ningún castigo, en cambio a la defensa se le sanciona por no realizar el mencionado acto.

Mi crítica no va dirigida a que se deje de sancionar éste tipo de conductas, sino por el contrario, se debería establecer un castigo al agente del Ministerio Público que no formule sus conclusiones en tiempo, o a la autoridad que corresponda que tampoco formule dichas conclusiones. La función que tiene encomendada el Ministerio Público es primordial en el procedimiento penal, del contenido de las conclusiones que presente dependerá el destino del proceso y del imputado, en base a los efectos que ya han sido explicados. además dicha función no se estaría ejercitando correctamente, ya que en caso de inactividad el juez es el que tiene que estar supliendo al Ministerio Público en ésta función, contraviniendo lo establecido en la Constitución respecto de la exclusividad de las actuaciones de dichas autoridades. Todos éstos procedimientos contemplados en la ley adjetiva se entienden como un retraso en la impartición de justicia, en perjuicio del inculpado, quien ve que su agonía se prolongará por más tiempo.

##### 5.- Sistema de control del ejercicio de la acción penal.

Un tema muy discutido en la doctrina y al cual no se la ha dado solución aún es el referente al sistema de control del Ministerio Público con respecto al ejercicio de la acción

penal. “ Se ha subrayado insistentemente los riesgos que apareja el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, en cuanto que éste podría, por benevolencia o mala fe, abstenerse de semejante ejercicio, no obstante estar reunidos los extremos pertinentes para ello.....En tal virtud, se precisa, pues, de un cuidadoso régimen de control que prevenga la aparición de abusos o decaimientos y ponga coto a irregularidades. En los términos del régimen francés, si el Ministerio Público no actúa, el Tribunal de Apelación, puede de oficio intervenir y ordenar a aquel que ejercite la acción penal.....Este sistema es de carácter jurisdiccional.....En cuanto al sistema de Alemania, quien se cree lesionado por la inactividad del Ministerio Público posee un doble recurso, a saber: jerárquico en primer lugar, ante el superior del funcionario inerte, y jurisdiccional, en segundo lugar, dada la inercia de toda la institución....En el sistema austriaco, en caso de inactividad o de abandono de la acción funciona la acción subsidiaria, depositada en el interesado particular, el régimen italiano es de control solamente interno, ejercido por los mismos superiores jerárquicos del Ministerio Público.”<sup>114</sup>

En nuestro país existe el sistema de control jerárquico o interno, ya que en caso de que el Ministerio Público decida no ejercitar la acción penal (consignar) o no presente acusación contra el inculcado (conclusiones inacusatorias), el superior jerárquico, o sea el Procurador, revisará dicha determinación pudiendo confirmar, modificar o revocar la decisión del Ministerio Público.

En el caso de que el Ministerio Público decida no consignar al término de la averiguación previa por considerar que no está comprobado plenamente los elementos del tipo penal o la presunta responsabilidad, si a juicio del ofendido por el delito considera improcedente dicha resolución. puede acudir en queja ante el Procurador dentro de los quince días a que tuvo conocimiento de la determinación, para que escuchando el parecer de sus agentes auxiliares, decida en definitiva si procede o no el ejercicio de la acción penal. Esta sería la última instancia para impugnar dicha determinación. ( Art. 133 C.F.P.P.).

---

<sup>114</sup> García Ramírez, Ob. Cit. ; p.p. 214 y 215.

En el caso de que se presenten conclusiones de no acusación, éstas serán enviadas al Procurador para que las confirme o las modifique, escuchando previamente el parecer de sus funcionarios auxiliares designados a ésta tarea expresa, siendo el Procurador el que decida en definitiva sobre la procedencia de dichas conclusiones ( Arts. 294 y 295 del C.F.P.P. y 320 y 321 del C.P.P.D.F.). Las unidades de la Procuraduría designadas a estudiar y analizar estas determinaciones son: la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador en el Distrito Federal, y las Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C" en el fuero federal.

Como se observa no es decisión de una sola persona no ejercitar la acción o no continuar con su desarrollo, una determinación de ésta clase es revisada y analizada por varias personas de distintas áreas de la Procuraduría, todas ellas con conocimientos amplios y más que suficientes en la materia, por lo tanto es muy difícil que exista una disposición de la acción de forma tan sencilla como se expone.

Si se descartara el sistema jerárquico o interno de la actividad del Ministerio Público, queda como opción el sistema de acción subsidiaria, en donde el ofendido por el delito actuaría cuando el Ministerio Público no promoviera la acción, ésta posibilidad se encuentra vetada por las razones que anteriormente se expusieron, quedando como única opción el sistema jurisdiccional de control, en el cual es el órgano jurisdiccional, ajeno y externo al Ministerio Público, quien decidirá si es procedente o no dicha determinación.<sup>115</sup>

Se ha pensado que el medio idóneo para revisar la actividad del Ministerio Público por el órgano jurisdiccional es el juicio de amparo; la discusión a cerca de la procedencia o no de éste no ha terminado aún, autores como Colín Sánchez, Castillo Soberanes y Juventino V. Castro manifiestan su convencimiento a favor de que proceda el amparo en contra de los actos del Ministerio Público en donde se niega a ejercitar la acción penal; autores como García Ramírez basado en la jurisprudencia y el análisis de la situación en particular considera que dicho juicio no procede.

---

<sup>115</sup> Silva Silva; *Ob Cit.*; p.p. 271 a 273.

que hay que cumplir con un mínimo de esfuerzo, sino con funcionarios de carrera que sepan compenetrarse de los altos intereses que manejan, y a fuerza de estudio y dedicación sepan siempre colocar a la institución en el lugar que le corresponde.”<sup>117</sup>

#### **D.- Proposiciones.**

Las propuestas que se presentarán a continuación serán concretas debido a que ha sido explicado a lo largo de toda la tesis las circunstancias que rodean la actividad del Ministerio Público dentro del procedimiento penal; dichas propuestas son expuestas con la finalidad de que se mejore el funcionamiento de la institución y su imagen ante la sociedad.

**Primera.-** Con respecto a la unidad de la institución sería conveniente que se diera un trato igualitario a sus integrantes, sin distinción del fuero en el que actúen. Todos los integrantes del Ministerio Público ya sea de la materia federal o del fuero común, tienen asignadas casi las mismas funciones. Si se proclama la unidad de la institución hay que cumplirla, para que no existan excusas de los integrantes del Ministerio Público para desempeñar sus funciones y no se siga con el fenómeno que se presenta en la realidad, en dónde hay funcionarios que se consideran de primera clase y otros son relegados a segundo término. Las funciones que tiene asignadas la institución con referencia al procedimiento penal son las mismas en cualquier fuero, ya sea el común o el federal, por lo tanto el trato a sus integrantes debe de ser también equitativo, borrando la división que se ha creado dentro de la institución.

**Segunda.-** Poniendo los pies en la tierra y observando la realidad que envuelve a la institución, puedo decir que la autonomía que manifiesta tener el Ministerio Público no es total. Todos sabemos que el Poder Ejecutivo influye o puede influir mucho en las actividades de la institución, por contar con ciertos poderes o facultades de carácter discrecional que la misma ley le proporciona. Sin embargo el panorama no debe de ser tan obscuro, dentro de las leyes que regulan la actividad del Ministerio Público en el procedimiento penal se cuenta con los medios por los cuales se puede obligar al Ministerio

---

<sup>117</sup> Castro, Juventino. V.; Ob Cit.; p. 72.

Atendiendo principalmente a las razones históricas de existencia del Ministerio Público en nuestra legislación, considero que otorgar la facultad al Poder Judicial de revisar la actuación del Ministerio Público en relación con el ejercicio de la acción penal se traduciría en permitir que dicho poder interviniera en las funciones del Ministerio Público, ya que podría obligarlo a modificar sus decisiones emitidas; por otro lado el ofendido por el delito podría hacer mal uso de este procedimiento, abusando de él para conseguir la satisfacción de sus intereses particulares.

Juventino V. Castro a pesar de estar de acuerdo con la procedencia del juicio de amparo, no deja de reconocer lo siguiente: en algunos amparos que se declararon fundados y se obligaba al Ministerio Público a desarchivar los asuntos que ya habían sido resueltos, obligándolos a consignar ante el juez, lo único que se logró fue que el Ministerio Público ya no actuara convencido de la improcedencia declarada, y “ en el momento de arribar a las conclusiones en esos juicios...formularon las inacusatorias, que se tradujeron en el sobreseimiento de los juicios respectivos. Se regresó así por otro conducto, al primer planteamiento.”<sup>116</sup>

Considerando que la acción penal se ejercita al momento de realizar la consignación, y se concediera el amparo en los casos en que no se realizara ésta por el Ministerio Público, surge un problema práctico; la averiguación previa es un procedimiento de naturaleza administrativa, dirigido su desenvolvimiento por una autoridad de éste carácter, por lo tanto quien resuelve sobre el juicio de amparo será un Juez de Distrito en materia Administrativa, mientras sean impugnaciones de resoluciones de ésta materia como cuestiones procedimentales, no existe gran problema, pero cuando se plantean cuestiones de fondo que tienen naturaleza y esencia penal, como lo es el ejercicio de la acción penal, no considero que un juez perito y conocedor de la materia administrativa pueda resolver cuestiones y planteamientos que son de carácter penal, existiendo la imposibilidad de acudir ante un juzgado de Distrito en materia Penal debido a que la autoridad que es responsable del acto no es un juez penal sino una autoridad administrativa como lo es el Procurador General.

---

<sup>116</sup> Ob. Cit.; p. 61.

Anteriormente esta posibilidad era simplemente una hipótesis que se planteaba en la doctrina, pero ahora no solo es una postura teórica, sino que en base a los últimos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Noviembre de 1997, se puede presentar en la práctica dicho problema, ya que se ha admitido la procedencia del amparo en contra de resoluciones de éste tipo, argumentando que cuando el Ministerio Público se niega a ejercitar la acción penal sin justificación se está violando la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 21 párrafo 4, de la Constitución General, porque se imposibilita al denunciante a exigir la reparación del daño causado con el hecho ilícito, lo cual no es totalmente cierto, ya que si él considera que recibió un daño en su patrimonio puede solicitar su reparación por medio de la vía civil, en dónde él actuará y presentará las pruebas que estime acertadas para lograr su pretensión.

Se dice también que el Juez Constitucional no invade las funciones del Ministerio Público al revisar sus determinaciones, porque únicamente juzga si se han conculcado los derechos de los gobernados o no, y en ese caso otorgará la protección de la Justicia Federal. La verdadera intención del Juez Constitucional al conceder el amparo en contra del no ejercicio de la acción penal o de su desistimiento se encamina a obligar al Ministerio Público a que reinicie su investigación que llevó a cabo durante la Averiguación Previa, a petición del particular, para tratar de nuevo que se inicie un procedimiento penal en contra del inculpado, lo cual si provoca una violación de garantías individuales ya que se estaría creando un estado de inseguridad jurídica por no tener carácter de definitiva la determinación del Ministerio Público; violando con ésto la característica de autonomía del Ministerio Público, olvidando por completo los principios que integran a ésta institución.

#### 6.- Momento en el que se ejercita la acción penal.

En nuestro sistema procesal penal se encuentra establecido y aceptado que la acción penal se ejercita al momento de realizar la consignación de la averiguación previa al juez correspondiente. Este tema ya fué abordado cuando se habló de la función persecutoria del Ministerio Público, en ese momento expresé que desde mi punto de vista la acción penal

se ejercita al momento de que el Ministerio Público presenta sus conclusiones acusatorias, lo cual lo baso en lo siguiente:

A) Tomando como base del ejercicio de la acción penal los artículos 136 del C.F.P.P. y el 3 del C.P.P.D.F., del análisis de sus fracciones integrantes, lo único que se podría considerar como acción penal es cuando se menciona que el Ministerio Público solicitará al juez la aplicación de la sanción respectiva al caso concreto. Las demás fracciones contenidas son pedimentos que se hacen al juez para preparar el ejercicio de dicha acción o procurar su correcto desenvolvimiento, se trata de cuestiones de procedimiento, que no entran a estudiar el fondo del asunto.

B) La acción penal consiste esencialmente en la pretensión punitiva del Estado que se ejercita por medio del Ministerio Público para lograr que se castiguen a los autores de los hechos ilícitos que transgreden la paz y la seguridad social. El objetivo de dicha acción únicamente se logrará llevando a cabo el procedimiento correspondiente, dentro del cual se realizarán una serie de actos por las partes para obtener dicho objetivo; si en verdad existió un delito la acción penal prosperará ya que la posibilidad de ejercitarla nace conjuntamente con el hecho ilícito, pero si el acto denunciado no es en verdad un delito, la acción penal obviamente no prosperara, ya que no hay acto que sancionar.

C) Para llegar a ésta determinación el Ministerio Público solicitará al juez que conozca del hecho que ha investigado durante la averiguación previa, porque ha encontrado ciertos elementos que pueden ser constitutivos de un delito; lo que hace el Ministerio Público al realizar la consignación es ejercitar una acción procesal, o sea pone en movimiento al órgano jurisdiccional para que realice actividades jurisdiccionales, todavía no le solicita que realice su función jurisdiccional.

D) Cuando el Ministerio Público concluye con sus funciones de investigación y persecución debe emitir una resolución, ésta puede ser en el sentido de acusar o no acusar. Si decide no realizar la acusación, es porque se encuentra convencido de que no existe delito que se le

impute al procesado, o bien existiendo el hecho ilícito el imputado no es el responsable. Si decide acusar debe expresar las razones que lo obligan a ello, fundamentando sus argumentos en las pruebas obtenidas y en la ley aplicable, y sobre todo expresará que habiéndose comprobado la existencia del delito y la responsabilidad del procesado, se aplique la sanción que corresponde de acuerdo a lo que establece la ley. Es en éste momento en el cual el Ministerio Público manifiesta concretamente la pretensión punitiva que le ha otorgado el Estado, fija los puntos en los cuales fundamenta su pedimento y solicita al juez, ahora sí, que desempeñe su función jurisdiccional.

E) Considerando que la acción penal se ejercita en las conclusiones, no se estaría violando el principio de irrevocabilidad de la acción, ya que ésta sería ejercitada en un solo momento, sin haber la posibilidad a desistirse de ella posteriormente, además se evitaría dividir la acción en periodos o fases, la acción es única y se ejercita completa, en un solo acto, no se puede dividir o fraccionar.

Son muchas las cuestiones a considerar y que pueden ser objeto de crítica del Ministerio Público, no se pretende presentar a ésta institución como algo perfecto y lleno de virtudes, tampoco se trata de destacar los errores e inconvenientes que pudiere tener la institución, lo que se busca es retomar los puntos favorables de la institución, procurando eliminar sus defectos y adecuar al Ministerio Público a las necesidades y exigencias del mundo actual.

Una consideración importante y en la cual creo se coincide totalmente, es que en la actualidad el Ministerio Público como institución se le considera deshonesto, corrupto, negligente, incompetente, falto de credibilidad y muy poco confiable. A mi parecer lo que no está funcionando correctamente es el elemento humano que integra a la institución. “ Es necesario que se llegue a comprender que es inútil que se establezca una legislación todo lo avanzada que se quiera si el elemento humano falla tan lamentablemente en la aplicación de ella. La alta función llamada a desempeñar por el Ministerio Público - de la que ya antes habíamos hablado -, no va a ser llenada ciertamente por funcionarios abúlicos y comodinos que no ven sino la seguridad de un empleo más o menos bien remunerado, en

Público a cumplir con sus funciones. Como integrantes de la sociedad hay que vigilar que se cumpla con las leyes aplicables a la actividad del Ministerio Público y exigir que se hagan efectivas las medidas de seguridad y control que existen. Cualquier anomalía que se observe en el desempeño de las funciones del Ministerio Público hay que denunciarla.

**Tercera.-** Siendo el Ministerio Público el órgano exclusivo del ejercicio de la acción penal (Principio de insustituibilidad y oficiosidad), se le deben de proporcionar todas las herramientas indispensables para que cumpla con sus funciones, no es necesario exportar figuras procesales como la del Fiscal para que el Ministerio Público desarrolle su actividad. Lo que se propone es que desaparezcan dichas unidades especiales y los recursos que se emplearon para su establecimiento se destinen al mejoramiento, modernización, capacitación y actualización de los elementos ya existentes dentro de la institución. La Procuradurías actuales son lo suficientemente amplias en su organización como para inflar más al Ministerio Público con figuras ajenas a nuestro derecho, que lo único que han originado es desorden y confusión en la institución y en la población, fomentando la burocracia y la corrupción. En la carrera entre la delincuencia y la seguridad pública se encuentran en ventaja los delincuentes, ya que poseen armas, instrumentos y tecnología en ocasiones más avanzada que las propias instituciones encargadas de reprenderlos, el Ministerio Público debe contar con los últimos adelantos de la ciencia y la tecnología para investigar los delitos, así como estar a la vanguardia de los conocimientos jurídicos de que pueda disponer para cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

**Cuarta.-** Abordando el tema de la acción penal y su ejercicio, propongo que se considere a las conclusiones acusatorias el momento en el cual el Ministerio Público cumple con su función de acusación, materializando ésta en el ejercicio de la acción penal. En otras palabras, la acción penal se ejercita hasta el momento de presentar las conclusiones. De ésta forma se evitarían muchos problemas tanto teóricos como prácticos que han surgido por considerar que la acción penal se ejercita al momento de realizar la consignación. Esta propuesta se basa en el análisis de dicha acción y en los preceptos legales que se refieren a ella.

**Quinta.-** Si se considera que el sistema de control para el Ministerio Público en relación con el ejercicio de la acción penal es insuficiente, entonces hay que buscar otros mecanismos por los cuales se hagan confiables las determinaciones y revisiones de los actos de dicha institución, pero siempre se debe de tener en cuenta que dicho control debe mantenerse dentro de la institución, para evitar la intervención de otras autoridades, ya que se podría provocar desorden en la institución; además con la experiencia histórica con que contamos en relación al Ministerio Público, no creo conveniente que su actividad sea vigilada por una autoridad externa a la institución, porque la afectaría en su unidad e indivisibilidad, ya que se trataría de imponer criterios y opiniones ajenas a la institución. Actualmente las Procuradurías del país cuentan con unidades dedicadas a revisar las determinaciones de los agentes del Ministerio Público con respecto al ejercicio de la acción penal, pero si se considera necesario alguna medida extra para asegurar que dicha actividad se desarrolle correctamente, debe trabajarse en su creación, observándose siempre que con dichos mecanismos no se transgredan las principios, las características y las funciones primordiales del Ministerio Público.

**Sexta.-** Un problema que afecta al Ministerio Público y a otras instituciones existentes en nuestro sistema jurídico, es que aún estando bien estructuradas y planeadas, sus objetivos no son alcanzados, o sus funciones se desvían debido a que quienes integran éstas instituciones no realizan sus obligaciones de forma correcta. Sería conveniente que para seleccionar al personal que integrará al Ministerio Público se tomaran en cuenta aspectos sociales, psicológicos, culturales, profesionales, entre otros, para determinar de alguna manera la conveniencia de que dichas personas pertenezcan a la institución, y una vez hecha ésta selección, se mantenga en un nivel óptimo y adecuado a éstas personas, y cuando se detectaran conductas contrarias a la integridad de la institución, desarrolladas por cierto integrantes, separarlos inmediatamente para evitar que contamine a los demás elementos del Ministerio Público. La institución se debe encargar de concientizar y hacer comprender a sus elementos de las funciones que tienen encomendadas, la importancia que entraña su correcto desempeño y sobre todo hacerlos conscientes de que son funcionarios al servicio de la sociedad a la cual ellos mismos pertenecen.

## CONCLUSIONES.

### PRIMERA.

La idea del Ministerio Público surgió desde épocas muy remotas. Desde los griegos se vió la necesidad de establecer un medio por el cual se hicieran saber los delitos a la autoridad para que esta los castigara. Primero lo hacían los ofendidos en forma particular, posteriormente un representante de éstos y finalmente se decidió que se creara un organismo especial que se dedicara exclusivamente a ésta actividad. Por lo tanto se instituyó una figura a la cual podríamos llamar el antecedente más remoto del Ministerio Público.

### SEGUNDA.

Con el desarrollo de las civilizaciones y de sus estructuras políticas y sociales, ésta institución también evolucionó, encargándose no solo de la denuncia de los delitos, sino de realizar la investigación de éstos, vigilar que se castigaran a sus autores y verificar el cumplimiento de dichas sanciones. En Francia y España se le encomendó la protección y la defensa de los intereses del Estado, así como la intervención directa en los asuntos criminales y civiles que se le presentaban.

Se creó toda una organización especializada en torno a ésta nueva figura, con el paso del tiempo se fué desarrollando, hasta convertirse en un elemento indispensable para el Estado y la Sociedad, que se encargaba de todos los asuntos relacionados con los intereses del Estado e intervención directa en todos los procedimientos judiciales de la época.

### TERCERA.

En nuestro país su historia tiene algunos antecedentes en las culturas prehispánicas, pero su establecimiento se dió a partir de la conquista. Mucho tiempo se conoció y aplicó el modelo español impuesto por los conquistadores, pero después se desarrolló y adquirió características propias de nuestro país, el modelo español ya no era aplicable a las necesidades de la nueva nación. Su esencia contenía elementos hispánicos y las ideas revolucionarias de la doctrina francesa, combinándose con las características que nuestra legislación le fué imprimiendo.

#### CUARTA.

La presencia del Ministerio Público dentro del procedimiento penal mexicano comenzó con una débil intervención en éste, recibiendo las denuncias que se realizaban ante los juzgados, de los delitos que se cometían; la investigación de los hechos y de las pruebas la realizaba el juez, quien veía al Ministerio Público como un auxiliar más dentro de su organización. Poco a poco en las leyes orgánicas del Poder Judicial se le fueron asignando más tareas a desarrollar, al grado que fué necesario crear su propia ley orgánica en dónde se delimitaban claramente sus funciones. Sin embargo a pesar de ésto, nunca se le tomaba en serio en los tribunales, siendo una gran institución en la teoría y un simple funcionario sin autoridad dentro de los tribunales.

#### QUINTA.

La importancia adquirida por ésta institución, sumado a la actividad monopolica que realizaban los jueces dentro del procedimiento penal provocaron que se le hiciera un reconocimiento expreso en la Constitución de 1917, dónde la mayor preocupación era erradicar las injusticias y los abusos que se cometían en contra de los ciudadanos. Se estableció una división clara entre las actividades del juez y las del Ministerio Público, asignándole a éste la investigación y persecución de los delitos, dejándole además a su cargo a la Policía Judicial; todo ésto con la finalidad de terminar con los atropellos que cometían los jueces en su actividad de impartición de justicia. Pero el reconocimiento más importante que se hizo de ésta institución fué el de establecerlo como el representante de los derechos e intereses de la sociedad frente a las autoridades y frente a los hechos ilícitos que se cometían en contra de sus integrantes.

#### SEXTA.

Con el establecimiento del Ministerio Público, también se hizo el reconocimiento de otras cuestiones que no se habían aclarado hasta el momento: El Estado es el titular de la acción penal, la cual se le otorga al Ministerio Público para que sea el quien se encargue de ejercitarla y procurar su buen desarrollo. Para que el juez pudiera tener intervención en el procedimiento era absolutamente indispensable que se lo solicitara el Ministerio Público,

éste a su vez tendría a su mando a la Policía Judicial, para recabar las pruebas y realizar todas las diligencias de investigación pertinentes para esclarecer los hechos. Los particulares no podían actuar por su cuenta en la denuncia de los delitos, solo lo podrían hacer por medio del Ministerio Público, institución creada expresamente para esa función.

### SÉPTIMA.

A partir de la Constitución de 1917 se comenzó a estructurar la institución del Ministerio Público en forma impresionante, ya no se reglamentaban únicamente sus funciones enunciadas en la Constitución, sino también aquellas interpretadas por los legisladores, lo cual originó la imposición de atribuciones de muy diversa índole, que con el transcurso del tiempo fueron aumentando hasta llegar a tener el nivel con que ahora cuentan. También en dichas leyes se establecieron las unidades y organismos con que contaría esta institución, sin que éstos fueran permanentes, ya que en cada ley que se emitía aumentaban o cambiaban, no siendo posible erradicar aún esta costumbre. Por lo que respecta a la legislación procesal los códigos creados en esa época comenzaron a establecer los momentos y las funciones en que intervendría dentro del procedimiento, procurando seguir los lineamientos establecidos por el Congreso Constituyente.

### OCTAVA.

Tres son los participantes principales en el procedimiento penal, cada uno con características propias. El Ministerio Público es considerado como el órgano del Estado el cual tiene diversas atribuciones asignadas no solo para la materia penal, tiene intervención en otras ramas del derecho como en la civil y en la familiar en donde vigila que no se cometan abusos en contra de los derechos de los menores o los incapacitados; en la rama constitucional se encarga de vigilar el correcto cumplimiento e interpretación de las leyes; en materia administrativa se encarga de la representación de los intereses del Estado y su protección, así como la representación del Poder Ejecutivo en ciertos actos que el mismo le señala. Dentro de la materia penal es donde adquiere mayor relevancia su actuación, ya que es el encargado de recibir las denuncias y querrelas de los delitos.

La jurisdicción como una de las funciones principales del Estado es llevada a cabo por medio de los jueces, quienes serán los encargados de aplicar las sanciones correspondientes a los casos que se le presenten. Estos funcionarios cuentan con facultades de decisión e imperio para poder cumplir con su actividad, se les establecen sus límites para actuar, así como la ley menciona las características y requisitos que deben reunir para poder realizar esta actividad.

### **NOVENA.**

Una mención especial debe recibir el ofendido o afectado por el delito. El no es reconocido como parte dentro del procedimiento, en lo único en lo que se le toma en cuenta es el lo referente a la reparación del daño, cuando ésta es solicitada por el Ministerio Público o cuando prospera la acción intentada. Dentro de ésta tesis se ha criticado que al ofendido no se le dé mayor participación en un hecho en el cual él es el mayor afectado. De nada sirve que la reparación del daño sea considerada con la categoría de pena pública, si como se ha comprobado, el encargado de solicitarla no lo hace o no le presta mayor importancia a ésta situación, cuando para el ofendido su principal preocupación es ver que sus derechos sean restablecidos.

### **DÉCIMA.**

Son dos los artículos constitucionales que conforman la columna vertebral del Ministerio Público: El artículo 21 dónde se le asigna su función principal de investigador de los delitos, y el artículo 102, dónde se estructura y organiza a la institución a nivel federal, se establece su dependencia al Poder Ejecutivo y sus atribuciones correspondientes a éste Poder. En base a éstos dos artículos se expiden las leyes orgánicas de la institución con sus respectivos reglamentos, en donde se describen detalladamente las actividades y funciones a realizar por éste personaje dentro y fuera de la materia penal, las cuales pueden ser consideradas temporales ya que cada administración en turno establece las funciones que considera que deben realizarse por ésta institución proponiendo reformas a la ley. El artículo 21 debe ser considerado como el verdadero fundamento del Ministerio Público, ya que en éste precepto

se mencionan sus funciones a desarrollar que corresponden a su historia, su esencia y naturaleza, dejando a la ley secundaria la reglamentación de dichos principios.

### **DÉCIMA PRIMERA.**

La inclusión del Ministerio Público dentro del procedimiento penal a partir de 1917 obedeció a la necesidad de establecer un medio de control y vigilancia de la actuación de los jueces dentro del procedimiento. Las personas que se veían involucradas en situaciones como ésta se encontraban totalmente desprotegidas ante la autoridad, no recibían ningún tipo de orientación que pudiera permitirles defender sus derechos; por lo tanto al Ministerio Público se le encomendó ésta tarea, procurando en todo momento actuar con apego a la ley y no permitir injusticias en contra de los integrantes de la sociedad, por ello se le consideró como un especialista de ésta función, lo cual se trasladó a otras materias del derecho, siendo su nota distintiva en cualquier actividad que realice el Ministerio Público. En la materia penal no se le debe considerar como un acusador implacable o como el contrincante del acusado, se le debe considerar como alguien preocupado por encontrar la verdad de los hechos para que en base de ésta se imparta justicia y no se lesionen los derechos de los integrantes de la sociedad.

### **DÉCIMA SEGUNDA.**

Considerar al Ministerio Público como una figura novedosa dentro del procedimiento penal responde a que las atribuciones que tiene encomendadas solo él las puede realizar, por ello se ha convertido en un especialista en dichas funciones; la razón por la cual se considera insustituible al Ministerio Público es porque el Estado así lo ha reconocido y porque poco a poco se ha convertido en una figura indispensable dentro de la impartición de justicia, por razón de que nuestro sistema de enjuiciamiento penal es más acusatorio que inquisitivo.

### **DÉCIMA TERCERA.**

Un problema grave que tiene el Ministerio Público como institución y que no ha sido resuelto satisfactoriamente, es el de determinar si actúa como autoridad o como parte dentro del procedimiento penal. La ley y la jurisprudencia han dicho que el Ministerio Público

actúa como autoridad dentro de la averiguación previa y como parte dentro del procedimiento penal, lo cual ha dado lugar a que se presenten duras críticas a éste respecto, argumentando que en realidad el Ministerio Público nunca deja de ser autoridad y por lo tanto actúa dentro del procedimiento con ventaja respecto al imputado y su defensor. La única autoridad existente dentro del procedimiento penal es el juez y será él quien dirija el desarrollo de éste observando estrictamente lo que se encuentra establecido en la ley.

#### **DÉCIMA CUARTA.**

Ningún principio que rige la Ministerio Público dentro de la materia penal es mejor o de mayor importancia que otro, todos se complementan entre sí y giran en torno a las funciones que tiene encomendadas este personaje y que representan a la institución.

Con respecto al principio de iniciación se otorga una garantía a los ciudadanos de que la actividad que realice el Ministerio Público para investigar un delito, siempre será fundamentada en lo que establece la ley, cualquier circunstancia extraña que dé inicio a la actividad del Ministerio Público y que no se contemple en la Constitución, será totalmente ilegal y por lo tanto improcedente y carente de valor, lo anterior se traduce en la denuncia o querrela para cumplir con el artículo 16 constitucional.

Es generalizada la corriente de aceptar que sea un órgano del estado el que se encargue del ejercicio de la acción penal. ( Principio de oficiosidad), porque bastante ha sido comprobado que el ejercicio de dicha acción en manos de los particulares no funciona, debido a su inexperiencia, desconocimiento de la materia, sentimientos de venganza, odio y muchas otras circunstancias; entendiéndose también que la oficiosidad quiere decir que una vez que el Ministerio Público tiene conocimiento del contenido de la denuncia, ya no necesita la excitación del denunciante, sino que realizará de oficio la averiguación correspondiente. En nuestro país, como en muchos otros, el órgano encargado de realizar ésta actividad de manera exclusiva es el Ministerio Público, pero éste monopolio establecido se ha distorsionado con el paso del tiempo; los integrantes de ésta institución han llegado a considerar a la acción como parte de su patrimonio, creyendo que pueden disponer de ella

en la forma en que mejor les parezca, olvidándose que su función es procurar el buen desenvolvimiento de la acción, más no la disposición de ésta en base a los intereses que se le presenten. Es indudable que la acción se le encomienda al Estado para que éste la ejercite, por medio del órgano que él designe porque ha sido comprobado ampliamente que ese sistema es el que funciona, ahora lo que es necesario es vigilar que los funcionarios encargados de realizar ésta actividad lo hagan en forma correcta y conforme a lo establecido en la ley.

#### DÉCIMA QUINTA.

Dos de las funciones que tiene a su cargo el Ministerio Público se encuentran reconocidas expresamente en la Constitución: La investigación de los delitos y persecución del delincuente y de las pruebas. Pero aparte y como resultado de éstas existen otras dos de gran importancia también, la acusación y la representación social. La investigación del delito y la persecución de las pruebas que lo acrediten son funciones que van de la mano durante los periodos de averiguación previa e instrucción, independientemente de la calidad con que actúe el Ministerio Público (autoridad o parte procesal). Los códigos adjetivos de la materia se han encargado de establecer los momentos específicos en que se realiza cada una de éstas funciones, describiendo también las actividades específicas a realizar en cada una de ellas. Dichas funciones se encuentran encaminadas a determinar la verdad de los hechos y por la importancia que representan no se les puede delimitar en un solo momento procesal, siempre se desarrollarán hasta que el agente del Ministerio Público se encuentre convencido de que ha agotado su conveniencia, lo cual puede suceder al término de la averiguación previa o hasta antes de realizar su acusación en concreto.

#### DÉCIMA SEXTA.

Mucho se ha discutido a cerca del origen de la averiguación previa, el constituyente de 1917 centrado en la idea de controlar y frenar la actividad de los jueces, se olvidó o no alcanzó a comprender la importancia o trascendencia de sus propósitos. Al otorgarle la función de Policía Judicial al Ministerio Público y limitar la intervención del juez hasta que aquel se lo solicitara tuvo como resultado establecer un procedimiento previo a realizar por

el Ministerio Público en donde él efectuara actos tendientes a fundamentar y comprobar la necesidad de la intervención del juez. Esta nueva etapa no podía considerarse perteneciente al procedimiento judicial, ya que no se llevaba a cabo ante una autoridad de éste tipo, por ello se le designó la característica de pertenecer al campo administrativo, por considerar de ésta naturaleza al Ministerio Público, actor principal en éste procedimiento. Inexpertos y ante una situación totalmente nueva, los legisladores de aquella época hicieron lo que se encontró a su alcance para establecer éste procedimiento, el cual ha cambiado con el tiempo añadiéndole o quitándole características, procurando en todo momento el respeto de los derechos del acusado de un delito, y sobre todo con la preocupación de establecer en forma provisional la verdad histórica del hecho que se investiga.

#### **DÉCIMA SÉPTIMA.**

Por lo que respecta a la función de persecución que se le impone al Ministerio Público se ha establecido y sostenido a lo largo de todo éste trabajo que dicha persecución que realiza este personaje es en relación al delincuente y a las pruebas que le sirvan para determinar la verdad histórica del hecho. Esta función tiene distintos grados de importancia, según el momento en que se desarrolle. Durante la averiguación previa adquiere gran valor ya que las pruebas se encuentran recientes y frescas con respecto a los hechos y de ellas se puede obtener la mayor información posible que puede ser determinante en un proceso; si ésta actividad la consideramos dentro de la instrucción también es muy importante, porque en éste momento las pruebas adquieren su mayor trascendencia, es cuando se le presentan al juez con el ánimo de convencerlo de los hechos que se le presentan, afirman o niegan las hipótesis y planteamientos expuestos por las partes, en éste momento las pruebas ya se encuentran firmes y maduras, ya se han ordenado y clasificado según la información que aportaron y es cuando se les imprime valor ante el juez.

#### **DÉCIMA OCTAVA.**

Como consecuencia de las funciones anteriores y en base a los resultados que se obtengan, el Ministerio Público podrá determinar si ejercita la tercera función que tiene asignada: La Acusación. Esta función se ve materializada en el ejercicio de la acción

penal, por medio de la cual el Ministerio Público solicita la juez que imponga una sanción al autor de un hecho que ha sido calificado, conforme a la ley, como un delito.

La acción penal posee características propias, presupuestos para llevar a cabo su ejercicio y según algunos autores, periodos en que puede dividirse. La mayoría de los autores expresan que el momento en el cual el Ministerio Público ejercita dicha acción es cuando realiza la consignación al término de la averiguación previa, a éste respecto se presenta un problema ¿Qué sucede cuando el Ministerio Público al término de dicha averiguación se encuentra convencido de que si procede ejercitar la acción y después durante el procedimiento se arrepiente o reconsidera su actuación y decide desistirse de dicha acción en sus conclusiones, formulándolas en sentido de no acusación?. Como ya se ha expresado, la acción penal le corresponde al Estado, quien se la ha encomendado al Ministerio Público, pero no por ello puede disponer de ésta como mejor le parezca, además lo que se encuentra en litigio no son derechos particulares, sino la seguridad y paz social que ha sido quebrantada por dicho acto; no se puede ejercitar dicha acción y después arrepentirse, o ejercitar una parte primero en forma abstracta y luego la otra parte en forma concreta; se ejercita de una sola vez o no

Otra posición dentro de la doctrina se inclina por precisar que la acción penal se ejercita en el momento de presentar las conclusiones acusatorias por parte del Ministerio Público, opinión a la cual me adhiero; es verdaderamente en éste momento en el que el Ministerio Público efectúa la acusación en forma plena, solicita al juez que decida sobre el problema que se le ha planteado y que aplique la ley como corresponde. Para éste momento el agente investigador puede decidir con responsabilidad y fundamentos si ejercita la acción o no. Esta función puede ejercitarse o no, todo dependerá del resultado que se obtenga de la investigación y persecución de las pruebas.

Por lo que respecta a la función de representante social, ésta a diferencia de las funciones anteriores no tiene un momento determinado en la cual se ejercite, siempre se encontrará presente en todas las actuaciones que realice el Ministerio Público; siendo su naturaleza

jurídica no puede dejarse de considerar al momento de realizar sus actividades, se encuentra reconocida por la ley porque se han establecido mecanismos y actividades por medio de las cuales el Ministerio Público ayuda a la sociedad o a sus integrantes en todo lo que le soliciten y de la forma en que sea conducente.

### **DÉCIMA NOVENA.**

Por medio de las leyes se ha tratado de solucionar el problema de incompetencia e ineptitud que presentan los integrantes de la institución, creándose cuerpos especializados para desarrollar las funciones que tiene encomendadas el Ministerio Público (Fiscalías Especiales), pero lo único que se ha logrado son más problemas y desprestigio de la institución ante la sociedad. Ningún delito debe recibir mayor atención que otro, todos son hechos que lesionan la paz y la seguridad de la sociedad, esto no es justificación suficiente para establecer dichas unidades especiales, además de acuerdo a nuestra costumbre y tradición jurídica dichas fiscalías no encuadran dentro de nuestro derecho. Lo único que se ha logrado con ellas es el desacreditamiento para la institución. Reformar las leyes no es el medio para solucionar los problemas de corrupción, deshonestidad y falta de conciencia de que adolecen los integrantes del Ministerio Público, lo que es necesario es que se cumplan verdaderamente los principios y las funciones establecidas en la ley para que de ésta forma se erradiquen las malas costumbres que se practican en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas dicha institución.

### **VIGÉSIMA.**

Queda suficientemente comprobado que el Ministerio Público es la única figura en nuestro derecho que puede realizar la función de acusación, otorgándosele de forma exclusiva la titularidad de la acción penal, por razones históricas, legales y prácticas, a pesar de que se llegue a cuestionar su desempeño, el Ministerio Público siempre debe cumplir con el principio de legalidad que tiene consignado, con el cual se trata de otorgar garantía suficiente para confiar en que el Ministerio Público procurará el correcto ejercicio y desempeño de la acción penal. El no puede disponer libremente de la acción como mejor

le parezca, ni determinar su ejercicio bajo su criterio exclusivo, debe cumplir con lo que se encuentra establecido expresamente en la ley.

### **VIGÉSIMA PRIMERA.**

El sistema de control de la actividad del Ministerio Público con respecto a la acción penal es el llamado jerárquico o interno; dicho sistema ha sido muy criticado porque se ha expresado que aprovechando tal situación el Ministerio Público ha adquirido un poder absoluto sobre la acción penal, convirtiéndose en un ser omnipotente e irresponsable. Por dicha razón se ha manifestado que debería ser procedente el juicio de amparo como medio de control externo, dándole la facultad al Poder Judicial de revisar y provocar que se modificaran las determinaciones y los actos del Ministerio Público. Tal situación traería como consecuencia que dicha institución quedara nuevamente bajo las órdenes y dirección del Poder Judicial, volviendo a las prácticas perjudiciales que se vivían antes de la Constitución de 1917, en donde el juez era la autoridad máxima dentro del procedimiento penal, ignorando a todos los participantes de éste. Esta es la razón principal por la cual no debe aceptarse que proceda la Juicio de Amparo en contra de las determinaciones y resoluciones que emita el Ministerio Público.

### **VIGÉSIMA SEGUNDA.**

El Ministerio Público es totalmente autónomo del Poder Judicial y así debe mantenerse, los mecanismos de control interno que posee la institución son suficientes si se aplican correctamente, aún así si se consideraran insuficientes, entonces se tienen que buscar otras alternativas, pero siempre conservando la autonomía de la institución, sus características y funciones, evitando a toda costa la intervención de cualquier otra autoridad en sus funciones, ya que esto impediría al Ministerio Público a desarrollar su función principal de representante social, porque estaría subordinado a cualquier otra autoridad.

### **VIGÉSIMA TERCERA.**

Es triste la realidad en que ha desembocado la institución del Ministerio Público. Se encuentra muy lejos la figura que se instituyó en la Constitución de 1917 como el

representante de los intereses sociales ante las autoridades, los integrantes actuales de la institución la han deshonrado a tal grado que nadie cree en ella y por el contrario le tienen temor. Es manifiesta la ineptitud de sus elementos los cuales se escudan unos en otros para ocultar sus errores y fechorías; la corrupción, el fraude, la mentira, la falta de honestidad y muchos otros males son el sello distintivo de estos funcionarios. Es elemento humano el que está fallando en el desarrollo de los objetivos de la institución; por ello es necesario poner el mayor cuidado en la selección del personal que integrará al Ministerio Público, deben ser personas conscientes de la importancia de la institución y de su actividad, comprometerse a desempeñar sus tareas buscando siempre el bienestar social, tener conocimientos jurídicos y sociales para respaldar sus actuaciones; y por otro lado la institución debe proporcionar capacitación, adiestramiento y actualización a sus elementos para que siempre desarrollen sus actividades lo mejor posible y con los mejores instrumentos para alcanzar más fácilmente sus metas. Se reconoce que la institución no es perfecta en su estructura y que existen detalles que debería ser atendidos para su mejoramiento, además el continuo cambio en las leyes origina inconsistencia en la actividad que desarrolla el Ministerio Público, ya que debe estar cambiado sus criterios constantemente, pero en general se cuenta con una estructura sólida para poder actuar. De nada sirve el esfuerzo de unos pocos funcionarios para lograr el correcto desarrollo de la institución, si la mayoría de sus integrantes no comprenden su importancia.

**BIBLIOGRAFÍA.**

ACERO, JULIO. Procedimiento Penal. Cajica. Puebla, México. 1968.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO; NICETO. "Ministerio Público y Abogacía del Estado", Derecho Procesal Mexicano, Tomo I, Segunda Edición, Porrúa, México, 1985.

-----, "El antagonismo juzgador-partes: Situaciones intermedias y dudosas." Estudios de teoría general e Historia del proceso, Tomo I, UNAM, México 1974.

-----, Derecho procesal mexicano, Tomo II, Segunda Edición, Porrúa, México, 1985

CASTILLEJOS ESCOBAR; MARCOS. "Principios que norman la actividad del Ministerio Público." Anuario Jurídico, Volumen XII, UNAM, México, 1985.

CASTILLO SOBERANES; MIGUEL ÁNGEL. El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México, UNAM, México, 1992.

CASTRO; JUVENTINO, V. El Ministerio Público en México, Novena Edición, Porrúa, México, 1996.

COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Derecho mexicano de procedimientos penales, Decimoquinta Edición, Porrúa, México, 1995.

DE PINA, RAFAEL, DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de derecho, Décima quinta Edición, Porrúa, México, 1988.

DÍAZ DE LEÓN, MARCO ANTONIO. "El derecho procesal penal en la procuración de justicia", Revista Mexicana de Justicia, Volumen VIII, Número 4, Octubre-Diciembre, 1990, México.

-----, Tratado de las pruebas penales, Tercera Edición, Porrúa, México, 1991.

-----, Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo II, Segunda Edición, México, 1989.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomos I,II,III y IV, Séptima Edición, UNAM-Porrúa, México, 1994.

FIX-ZAMUDIO, HECTOR. " Función Constitucional del Ministerio Público", Anuario Jurídico, Volumen V, UNAM, 1978.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, Trigesimasegunda Edición, Porrúa, México, 1993.

FRANCO VILLA, JOSÉ. El Ministerio Público Federal, Primera Edición, Porrúa, México, 1985.

GARCÍA CORDERO, FERNANDO. "Ministerio Público o Fiscalía Especial", Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XLI, Números 178, 179, 180, Julio-Diciembre, 1991, México.

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO. Curso de Derecho Procesal Penal, Quinta Edición, Porrúa, México, 1989.

GONZÁLEZ BLANCO, ALBERTO. El Procedimiento Penal Mexicano, Primera Edición, Porrúa, México, 1975.

GONZÁLEZ, MARÍA DEL REFUGIO. Historia del Derecho Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección: Introducción al Derecho Mexicano, México, 1983.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSÉ. Principios de Derecho Procesal Penal, Tercera Edición, Porrúa, México, 1985.

ORONoz SANTANA, CARLOS M., Manual de Derecho Procesal Penal, Tercera Edición, Limusa, México 1994.

OVALLE FAVELA, JOSÉ. Teoría General del Proceso, Harla, México, 1993.

PÉREZ PALMA, RAFAEL. Guía de Derecho Procesal Penal, Tercera Edición, Cárdenas Editor, México, 1991.

PINEDA PÉREZ, BENJAMIN ARTURO. El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal, Primera Edición, Porrúa, México, 1991.

PIÑA Y PALACIOS, JAVIER. "Origen del Ministerio Público en México", Revista Mexicana de Justicia, Número 1, Volumen II, Enero-Marzo, 1984, México.

-----Derecho Procesal Penal, Talleres Gráficos de la Penitenciaría del D.F., México, 1948.

RIVERA SILVA, MANUEL. El Procedimiento Penal, Vigesimaltercera Edición, México, 1994.

SILVA SILVA, JORGE ALBERTO. Derecho Procesal Penal. Primera Edición, Harla, México, 1990.

**LEYES CONSULTADAS.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.
3. Código Federal de Procedimientos Penales
4. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
6. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
7. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
8. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.