

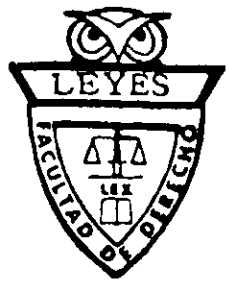
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA UBICACION CONSTITUCIONAL DE LA
INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO
EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CLAUDIA ARELLANO GUTIERREZ



MEXICO, D.F.

2000

-183666



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E

La compañera **CLAUDIA ARELLANO GUTIERREZ**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "**LA UBICACION CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO**", bajo la dirección del Licenciado Gabriel Alejandro Regino García, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Licenciado Regino García, en oficio de 17 de agosto de 1999, me manifiesta haber aprobado y revisado dicha tesis, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a Usted, ordenar la realización del Examen Profesional de la compañera de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
México, D.F., a 27 de octubre de 1999
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL.- El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Amparo y Derecho Constitucional
Ciudad Universitaria
P R E S E N T E.

La compañera **CLAUDIA ARELLANO GUTIERREZ**, ha realizado bajo mi asesoría el trabajo de investigación denominado "**LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO**", con la finalidad de presentarlo como tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El trabajo en comento, aborda un tema de interés constitucional; por su contenido, fuentes de investigación, método, planteamiento de hipótesis y comprobación, lo hacen apto conforme al Reglamento de Exámenes Profesionales, salvo su ilustre opinión.

A T E N T A M E N T E.

San Angel, 17 de agosto de 1999

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gabriel Regino', written over a horizontal line.

Gabriel Regino

*AL SEÑOR . . .
QUE ILUMINA MI CAMINO*

*A MIS HIJOS:
MANUEL
Y
GABRIEL*

*A MIS PADRES, EN ESPECIAL A MI MADRE . . .
EN DONDE SE ENCUENTRE*

A MIS HERMANOS . . .

*A MI ESPOSO . . .
CON LA ESPERANZA DE UN MAÑANA DIFERENTE*

CON INFINITO AMOR . . .

CLAUDIA

LA UBICACION CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	
LOS ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO	9
1.1 Los antecedentes en el derecho comparado	11
1.1.1 El antecedente francés	11
1.1.2 El antecedente español	13
1.1.3 El antecedente norteamericano	20
1.2 Los antecedentes en el derecho constitucional mexicano	22
1.2.1 La Constitución de 1812	22
1.2.2 La Constitución de 1814	24
1.2.3 La Constitución de 1824	25
1.2.4 La Constitución de 1836	26
1.2.5 La Constitución de 1843	27
1.2.6 La Constitución de 1847	28
1.2.7 La Constitución de 1857	29
1.3 La institución del Ministerio Público en la Constitución de 1917	32
1.3.1 El proyecto de Venustiano Carranza	33
1.3.2 La institución del Ministerio Público en el texto aprobado por el Constituyente de 1917	37
1.3.3 Evolución constitucional del Ministerio Público de 1917 a nuestros días	45

**LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO**

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO	75
2.1 Leyes Orgánicas del Ministerio Público de la Federación	75
2.1.1 Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones (1908)	75
2.1.2 Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones (1919)	83
2.1.3 Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República (1934)	85
2.1.4 Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1941)	88
2.1.5 Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (1955)	91
2.1.6 Ley de la Procuraduría General de la República (1974)	94
2.1.7 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (1983)	96
2.1.8 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (1996)	98
2.2 Leyes Orgánicas del Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Federal	106
2.2.1 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales (1903)	106
2.2.2 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales (1919)	108
2.2.3 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales (1929)	110
2.2.4 Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales (1954)	112
2.2.5 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales (1971)	114
2.2.6 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (1977)	117
2.2.7 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (1983)	121
2.2.8 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (1996)	130

CAPÍTULO III

LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO	143
3.1 El Ministerio Público y el sistema de justicia penal	148
3.1.1 El concepto de orden social	148
3.1.2 El sistema de justicia penal	158
3.1.3 Su intervención en la etapa de averiguación previa	171
3.1.4 Su intervención en la etapa de proceso judicial	172
3.2 Otras atribuciones del Ministerio Público mexicano	174
3.2.1 La intervención en el caso de litigio constitucional	174
3.2.2 La intervención como abogado de la Nación	177
3.2.3 La promoción y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas como tarea de procuración de justicia	182
3.2.4 La tutela de las personas y los derechos de los particulares	191
3.2.5 El Ministerio Público en otros procesos	193

CAPÍTULO IV

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO	195
4.1 El principio de división de poderes y las funciones del Estado	199
4.2 El Ministerio Público, integrante del Poder Ejecutivo (Francia, Bolivia y Guatemala)	203
4.3 El Ministerio Público, integrante del Poder Legislativo (Checoslovaquia, República Democrática de Alemania y Yugoslavia)	207
4.4 El Ministerio Público, integrante del Poder Judicial (Costa Rica y Colombia)	209
4.5 El Ministerio Público órgano estatal autónomo (Italia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Colombia y Panamá)	213
4.6 Análisis y crítica del modelo mexicano	221
4.7 Hacia una nueva concepción de la institución del Ministerio Público en México	227
CONCLUSIONES	235
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	241

INTRODUCCIÓN

Pareciera ocioso el pretender estudiar la ubicación constitucional del Ministerio Público en México cuando conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a la institución del Ministerio Público de la Federación se le ubica "... en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ..."; sin embargo, pese a querer ubicársele dentro del Poder Ejecutivo, cabe reflexionar sobre el hecho de que el artículo 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contiene las bases de organización del Ministerio Público de la Federación, está situado dentro del Capítulo Cuarto del Título Tercero, que se refiere al Poder Judicial de la Federación.

Pudiera inferirse que el Constituyente vió a esta institución como un órgano semejante al que ejerce la función jurisdiccional, es decir, como un órgano de justicia, aunque no de juzgamiento. Así de atender a la ubicación del texto que prevé en la Ley Fundamental al Ministerio Público, podríamos situarle autorizadamente en la esfera del Poder Judicial.

Pero viendo la actual crisis del principio de separación de poderes que ha traído aparejado el surgimiento de órganos de Estado autónomos con rango constitucional e inclusive el ubicar dentro del Poder Judicial a órganos

no dotados de la función jurisdiccional (V. gr. el Consejo de la Judicatura), así como la multiplicación de Poderes del Estado (tal se ha señalado con referencia a un supuesto *Poder Electoral*, el cual ha sido calificado como un *Cuarto Poder*, si es que ello es admisible), debe poner en crisis la visión que tenemos de nuestro sistema constitucional clásico y en consecuencia, cabe cuestionarse ¿Cuál es la ubicación constitucional de la institución del Ministerio Público en México?, ¿Es el esquema vigente el más adecuado?, de no ser así, ¿Cuál es la ubicación constitucional de la institución objeto de estas reflexiones que debe considerarse como la correcta? y ¿Cuáles serían las condiciones orgánicas, funcionales y presupuestales que se considerarían más adecuadas para alcanzar tal objetivo no sólo de manera formal sino también material?.

Tales son las interrogantes que pretendemos responder sin pretender con ello hacerlo en definitiva.

Nuestras herramientas han sido el comenzar (*Capítulo Primero*) por enlistar los elementos tomados de otros sistemas jurídicos que aunados a los propios de nuestro derecho interno, dieron origen al Ministerio Público mexicano. Las influencias extranjeras consideradas como antecedentes son la de los sistemas jurídicos francés, español y norteamericano.

Dentro de este capítulo inicial, además pasamos apretada revista al desarrollo histórico constitucional de esta institución.

En el *Capítulo Segundo*, hacemos una reseña de los textos legales que han regulado a las Procuradurías General de la República y de Justicia, del Distrito Federal desde su creación hasta nuestros días.

Con tales elementos referenciales y previamente a abordar el problema de la ubicación constitucional del Ministerio Público y las soluciones diversas que nos brinda el derecho comparado contemporáneo, en el **Capítulo Tercero** enumeramos y analizamos las atribuciones, facultades y funciones que actualmente competen a la institución que bajo esa denominación conocemos en México.

El **Capítulo Cuarto** contiene nuestras investigaciones y reflexiones sobre la ubicación constitucional de la institución del Ministerio Público, primeramente dentro del derecho comparado, en donde damos cuenta y hacemos una somera descripción de once sistemas jurídicos nacionales contemporáneos, en los que las soluciones a tal interrogante, se dan en tomo a cuatro posibilidades: a) Ubicación dentro del Poder Ejecutivo; b) Ubicación dentro del Poder Legislativo; c) Ubicación dentro del Poder Judicial y d) Ubicación como órgano estatal autónomo.

Cabe advertir que de la diversidad de denominaciones y funciones, resulta infructuoso el intentar definir los términos “fiscalía”, “ministerio fiscal”, “ministerio público” y “procurador”, pues éstos deben ser utilizados con cuidado y precisión según el sistema jurídico de que tratemos, pues inclusive la que pudiera pensarse fuere la nota común en todos los sistemas, que es la función persecutora de delitos, se asigna en Colombia a la Fiscalía General de la Nación, mientras al Procurador General de la República, cabeza del Ministerio Público, competen atribuciones diversas, pues se trata de un órgano diferenciado del Poder Ejecutivo.

Cerramos el capítulo final proponiendo una caracterización del Ministerio Público en México, con base en un análisis del texto constitucional y utilizando los elementos desarrollados por el moderno constitucionalismo, que lo alejan de la órbita del Poder Ejecutivo, sin devolverlo a la pertenencia del Poder Judicial, exponiendo al efecto las razones que avalan nuestra postura y proyectándolas al proponer una nueva visión orgánica, funcional y constitucional de la institución en análisis.

**LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL
MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO**

CAPÍTULO I

LOS ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

No existe uniformidad en la doctrina en cuanto a las influencias de origen extranjero que, al lado de las notas propias de nuestro derecho nacional, han conformado a la institución del Ministerio Público mexicano.

Así, señala el maestro JAVIER PIÑA Y PALACIOS, que "... son tres los elementos que han concurrido para la formación del Ministerio Público en México:

- a) La Legislación Española;
- b) La Legislación Francesa, y
- c) La Constitución Mexicana de 1917." ⁽¹⁾

Con ello parecen coincidir GARCÍA RAMÍREZ y ADATO DE IBARRA, quienes afirman: "...Se suele decir que el Ministerio Público nacional resulta

⁽¹⁾ PIÑA Y PALACIOS, Javier. *Origen del Ministerio Público en México*, en Revista Mexicana de Justicia, número 1, volumen II, enero-marzo 1984. México, 1984. Procuraduría General de la República. Pág. 13.

de elementos tomados del Derecho español y del clásico precedente francés, así como de notas propiamente mexicanas." (2)

Sin embargo, el mismo GARCÍA RAMÍREZ señala, en obra reciente, otra influencia que es la *Procuratura Soviética*, sin dar mayor noticia sobre este antecedente y sin encontrar nosotros alguna referencia sobre la misma en ningún otro autor. (3)

Hay autores que incluyen, además de las anteriores, al derecho consuetudinario norteamericano, en la figura del *Attorney General*. (4)

Inclusive hay autores que pretenden remontar los orígenes de la institución del Ministerio Público a la Grecia clásica, y otros que han referido figuras afines existentes en el derecho prehispánico.

Para efectos de este trabajo, nosotros optamos por referimos, en primer término, a los antecedentes inmediatos en el derecho comparado, que mediante el fenómeno de la recepción, fueron incorporados a nuestro sistema jurídico; influencias éstas más o menos aceptadas por la generalidad de la doctrina; en segundo término proporcionaremos una visión

(2) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y Victoria Adato de Ibarra. *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*. México, 1994. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Pág. 200.

(3) GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Poder Judicial y Ministerio Público*. México, 1996. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Pág. 13.

(4) Entre otros, podemos mencionar a: FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La Función Constitucional del Ministerio Público*, en Anuario Jurídico VI/1978. México, 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Pág. 155.

sintética del desarrollo de la institución en análisis en la historia constitucional mexicana.

1.1 LOS ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

Los antecedentes en el derecho comparado que se tomarán en cuenta son **el francés, el español y el norteamericano**, en atención a la más o menos unidad doctrinal al respecto.

1.1.1 EL ANTECEDENTE FRANCÉS

Nos sumamos a los autores que encuentran en Francia el origen en términos estrictos del Ministerio Público, y en este apartado nos permitimos reproducir las ideas expresadas por **JUVENTINO V. CASTRO**, tocantes al antecedente francés: "...la institución (del Ministerio Público) nació en Francia, con los *Procureurs du Roi* de la monarquía francesa del siglo XIV, instituidos *pour la défense des interès du prince et de l'Etat*, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. El Procurador del Rey se encargaba del procedimiento y el Abogado del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al Rey. En el siglo XIV Felipe El Hermoso, transforma los cargos y los erige en una *bella magistratura*. Durante la monarquía, el Ministerio Público no asume la calidad de representante del Poder Ejecutivo ante el Poder

Judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes...La Revolución Francesa hace cambios en la institución, desmembrándola en *Commissaire du Roi*, encargados de promover la acción penal y de la ejecución y *Acusateurs Publics*, que sostenían la acusación en el debate. La tradición de la monarquía le devuelve la unidad con *la Ley de 22 frimario, del año VIII* (13 de diciembre de 1797), tradición que será continuada por la tradición imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público -organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo-, recibe por la Ley del 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los Estados de Europa." ⁽⁵⁾

Por su parte **DÍAZ DE LEÓN**, al referirse *al Código Napoleónico de Instrucción Criminal*, expresa: "... vino a perfeccionar un poco más el personaje del Ministerio Público; organizó un tipo mixto de procedimientos que reproduce en la primera fase del proceso penal a la instrucción previa..." Líneas adelante señala: "En el mismo año de 1810, al *dictarse La Ley de Organización de los Tribunales*, que vino a complementar al *Código Napoleónico de Instrucción Criminal*, se suprimió al *Jurado de Acusación*, instituyéndose, en su lugar, una *Cámara de Consejo* que también resultó inoperante. A través de todo esto, se creó y quedó reconocida la figura del Ministerio Fiscal, que actuaba ante el Tribunal como único titular en el ejercicio de la acción penal (*actio publicque*), que dependía del Poder Ejecutivo, dejando en manos del particular tan sólo el

⁽⁵⁾ CASTRO, Juventino V. *El Ministerio Público en México (Funciones y Disfunciones)*. 3ª. edición. México, 1983. Editorial Porrúa. Pág. 5.

ejercicio de la acción civil, con lo cual y aparte de firmar su nacimiento, marcó la definitiva separación o independencia entre el ejercicio de la acción civil y la penal." ⁽⁶⁾

Apunta **JAVIER PIÑA Y PALACIOS**, que la Legislación Francesa "... a través de su *Código de Instrucción Criminal* influye en: a) la característica de unidad del Ministerio Público; b) irrecusabilidad del Procurador y sus agentes, y c) organización y jerarquización de la policía judicial." ⁽⁷⁾

Como podemos apreciar, la influencia francesa fue decisiva en la formación de la institución del Ministerio Público mexicano, ya que las características básicas apuntadas, tales como su integración al Poder Ejecutivo y su carácter de representante de la sociedad, han perdurado e inclusive hoy en día se encuentran plasmadas en las normas de multiplicidad de países, que como el nuestro, han continuado con esa tradición jurídica.

1.1.2 EL ANTECEDENTE ESPAÑOL

La indudable influencia del derecho español en el nuestro, derivada del hecho de la colonia, es desarrollada en forma atingente por el maestro

⁽⁶⁾ Citado por BARRETO RANGEL, Gustavo. *Evolución de la Institución del Ministerio Público, con especial referencia a México*, en *Obra Jurídica Mexicana*. México, 1988. Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero. Pág. 3934.

⁽⁷⁾ PIÑA Y PALACIOS, Javier. *Op. cit.*, Pág. 13.

GUSTAVO BARRETO RANGEL, por lo que seguimos en términos generales la noticia que nos da a ese respecto: "... Estimamos pertinente hacer una relación de lo que podríamos encuadrar como antecedente específico del *Ministerio Público en España*:

- a) En la época del *Fuero Juzgo (época visigótica)*, el *Liber Judicium* fue corregido y organizado en el año de 645, en el cual se contemplaba una magistratura especial que tenía facultades determinadas para actuar ante los Tribunales, cuando no hubiere interesado que acusara al delincuente. Era un funcionario que actuaba como mandatario particular del rey, en cuya actuación representaba al monarca." ⁽⁸⁾

- b) *Los Ordenamientos de Don Juan II*, "Emitidos en Guadalajara, España, en el año de 1436, y las disposiciones de los Reyes Católicos emitidas en Toledo en el año de 1480, por medio de los cuales se dispuso y confirmó, respectivamente, la organización de *la Promotoría y Procuraduría Fiscal*, determinando que las denuncias se hiciesen precisamente a través de estos órganos con el objeto de que los delitos no quedasen sin castigo por defecto de la acusación, otorgándosele, el deber de vigilancia en la ejecución de las penas; en razón del beneficio que esto representaba, no sólo para la administración de justicia, sino también para la corona." Tenían prohibido el patrocinio de

⁽⁸⁾ BARRETO RANGEL, Gustavo. *Op. cit.* Pág. 3938.

asuntos civiles y penales. Se precisó en esa ley el ejercicio de sus funciones, por cuanto a su intervención en los procesos, que estaban obligados a proseguir las causas y presentar todas las probanzas y testigos que pudieran haber." ⁽⁹⁾

- c) **Las Ordenanzas de Medina de 1494**, en que se mencionan ya a los Fiscales.
- d) El 21 de junio de 1494, los Reyes Católicos dispusieron que los fiscales "intervendrán en las audiencias o ante los alcaldes del crimen, en los casos de apelación que interpusieren las mancebas, clérigos y otras personas, sobre la punición de otros pecados públicos y de otros crímenes y delitos, de tal manera que la justicia se administre y los tales pecados y delitos públicos no queden sin punición y castigo." Así aparece el promotor fiscal en los procesos penales.
- e) Complementando las disposiciones anteriores, el Emperador Carlos V ordenó en 1525 "que ambos fiscales se junten y entiendan en tales negocios y con el parecer de ambos se traten."

Aún cuando se ha sostenido que la característica de unidad del Ministerio Público, se tomó de la institución francesa, como se puede ver desde 1525 en España, aparece un principio de unidad en la institución para el correcto ejercicio de la acción penal. Era obligación, de los promotores que se reunieran para sostener un

⁽⁹⁾ *Ibidem*. Página 3939.

mismo criterio en el ejercicio de sus funciones, lo cual viene a ser una característica importante para la actual organización del Ministerio Público, ya que debe existir un criterio uniforme en los actos realizados por el mismo.

f) En el reinado de Felipe II (1565), se establecieron **dos fiscales**, el primero para actuar en los **juicios civiles** y el otro para actuar en los **asuntos criminales**, lo que, como se puede apreciar, no es sino un refrendo de las legislaciones precedentes. JAVIER PIÑA Y PALACIOS, sintetiza las características de la actuación de los Promotores Fiscales, en base a las disposiciones que los regulaban, en los siguientes términos:

1. Denunciar delitos.
 2. Acusar a los responsables.
 3. Intervenir en las apelaciones.
 4. Intervenir en los procesos seguidos por el Corregidor y otras justicias.
 5. Promover y llevar a cabo toda clase de diligencias, de manera que la justicia se administre (buscar testigos, aportar pruebas, acudir a las audiencias, pedir la aplicación de las penas, concluir las causas y hacer que se cumplieran las sentencias).
-

6. Deberían informar de hecho y de derecho.
7. En ejercicio de sus funciones, visitar a los oidores en sus casas.
8. En las causas graves, reunidos de acuerdo, el Promotor de lo Penal con el de lo Civil, debían sostener los puntos de vista a que ambos hubiesen llegado.
9. Tenían prohibido el ejercicio de la profesión tanto en lo civil como en lo penal.
10. Salvo en los casos de flagrancia y pesquisa, no podían ejercitar su acción sin que constara la audiencia del delator por escrito y hecha ante escribano público.
11. Ante las justicias ordinarias, sólo en los casos de procedimientos de oficio, los promotores fiscales podían ser nombrados para proseguirlos.⁽¹⁰⁾

Como podemos observar, gran parte de dichas características son similares a las que hoy en día se encuentran vigentes en nuestra legislación adjetiva, así como en las leyes orgánicas de las Procuradurías, tanto federal como locales, y que son las normas que rigen a la institución del **Ministerio Público en México**. De igual manera, cabe resaltar la formalidad de las actuaciones que realizaban los **Promotores Fiscales**.

- g) En el año de 1575 "se ordena que los fiscales auxilien a los indios tanto en causas civiles como criminales", disposición que se encuentra también en **La Ley de Indias** de 1563 se ordena que los fiscales intervengan en la ejecución de la justicia cuando se apelase de los corregidores y otros jueces.

La prohibición de patrocinar negocios ajenos, la establece la **Nueva Recopilación**, insistiendo en el no ejercicio o patrocinio del Fiscal en negocio alguno, la que hace suya la **Recopilación de Indias**.

Es importante esta disposición, debido a que la misma prohibición se ha seguido contemplando en las leyes que regulan la institución del Ministerio Público, siendo una nota relevante que ha predominado durante varios siglos.

- h) Finalmente encontramos a la **Novísima Recopilación**, la cual establece ya la figura del Ministerio Público.

Los elementos expuestos sobre el antecedente español, son, sin duda alguna, profundamente ilustrativos en lo que concierne a su definitiva influencia en la realidad jurídica mexicana.

Particularmente en nuestro país, nos referiremos a la **Real Audiencia de México** existente durante la Colonia. Dicha institución constituía el Órgano Superior de Justicia dentro de su distrito, y así, como Tribunal

⁽¹⁰⁾ Cfr. PIÑA Y PALACIOS, Javier. *Op. cit.* Págs. 20-21.

Superior, iban a la Audiencia todas las causas civiles y criminales que en general, pudieran concretarse a través de las sucesivas instancias.⁽¹¹⁾

La Real Audiencia de México, fue creada por Real Cédula del 5 de abril de 1528 y debido a la cantidad de asuntos que en materia criminal (*penal*) le correspondía conocer, fue auxiliada por una **Sala del Crimen**, integrada por unos **Alcaldes auxiliares** de los Oidores, que conforme a la **Recopilación de Indias**, se integraría por cuatro personas.

En cuanto a la institución en análisis, las **Ordenanzas para México**, refieren la existencia de un "**Procurador Fiscal**", que tenía por objeto evitar que los súbditos sufrieren vejaciones; sin embargo desde su creación hasta el año de 1534 no se prevé nombramiento de persona alguna para ese cargo, aunque se faculta a la Audiencia para nombrar a uno de sus Oidores como **Procurador Fiscal** para casos concretos.

En 1532 se nombra a un fiscal, si bien no para un caso concreto, pero sí provisionalmente; por fin en 1534 es nombrado un **Procurador Fiscal definitivo** y de ahí en adelante habrá siempre en la Audiencia un Fiscal, que se ocupaba tanto *de lo Civil como de lo Criminal*, hasta la creación del cargo del Fiscal del Crimen.

⁽¹¹⁾ ARREGUI ZAMORANO, Pilar.- **La Audiencia de México según los visitantes (siglos XVI y XVII)**. México, 1989. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Págs. 27-31. De esta autora tomamos en general lo relativo a la organización de la Real Audiencia de México.

En 1568 al crearse la Sala del Crimen se le adscribe una plaza de Fiscal. La mayoría de estos fiscales pasaban después de un tiempo a ocupar el cargo de Alcalde del Crimen o de Oidor.

1.1.3 EL ANTECEDENTE NORTEAMERICANO

Hemos señalado, desde el principio, la vital importancia del estudio del modelo angloamericano, ya que la influencia histórica de la figura del **Attorney General**, ha sentado indiscutiblemente sus bases en el sistema jurídico mexicano.

En este apartado seguimos en términos generales a HÉCTOR FIX-ZAMUDIO ⁽¹²⁾. "El **Attorney General** surge en Inglaterra a partir del año de 1277, conoce de los negocios relativos a la prerrogativa real y es el consultor legal para las cuestiones jurídicas del gobierno; en forma menos importante, se le confiere el ejercicio de la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectan a la seguridad del Estado. Además existe en Inglaterra el **Solicitor General**, que auxilia en sus funciones al primero, pero depende directamente del gobierno, como miembro del Gabinete, de manera que sigue la suerte de éste. Finalmente en el año de 1879 se estableció otro funcionario denominado **Director of Public Prosecutions** quien, con el auxilio de varios abogados nombrados por el **Lord Chancellor** (Ministro de Justicia), ejercita la acción penal bajo el control y dirección del

⁽¹²⁾ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.* Pág. 156, quien en lo conducente retoma a CAPPELETTI, Mauro. *The Role of Ministère Public.*

Attorney General, cuando se trata de delitos graves, como aquéllos que puedan implicar la pena de muerte, y en aquéllos otros en que existe interés público.

Sin embargo, se afirma que en el sistema jurídico inglés, no existe Ministerio Público, en su dimensión de parte genérica acusadora en el proceso penal.

En los Estados Unidos, en el año de 1870, a través de una ley del Congreso Federal, se estableció el **Departamento de Justicia**, encabezado por el **Attorney General**, a quien se le proporcionaron dos auxiliares (**Assistants Attorney General**), así como un Procurador Judicial (**Solicitor General**).⁽¹³⁾

Se advierte con claridad, que el aspecto esencial de sus funciones todavía es el relativo al asesoramiento jurídico y a la representación del Gobierno de los Estados Unidos ante los Tribunales judiciales, si bien también ha aumentado su intervención procesal en los asuntos penales, ya que un sector de sus integrantes puede actuar como acusador respecto de los delitos que se estimen de carácter federal, y que en esencia se refieren a la seguridad del estado, al tráfico de estupefacientes, a la protección de la propiedad federal, al crimen organizado, etcétera, esto último a través de las 94 oficinas Jurídicas Federales (**United States Attorneys**), coordinadas por la División Criminal (**Criminal Division**), que también intervienen en algunos asuntos civiles de interés nacional.

La influencia angloamericana de la figura del Procurador (*Attorney General*), tanto a nivel federal como local, resulta como se ha visto, importante para comprender la naturaleza de las funciones vigentes de la institución del Ministerio Público en nuestro país.

1.2 LOS ANTECEDENTES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

En este apartado realizaremos una crónica de la evolución constitucional de la figura del Ministerio Público, considerando las leyes fundamentales cuya vigencia ha sido aceptada mayoritariamente por diversos autores, hasta antes de la Constitución de 1917, la que actualmente nos rige.

1.2.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1812

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. ⁽¹⁴⁾

⁽¹³⁾ NEALON, Rita W. *The Opinion Function of the Federal Attorney General*. en *New York Law Review*. citada por FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.* Pág. 156.

⁽¹⁴⁾ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*. México, 1957. Editorial Porrúa. Págs. 59-104.

En el Título Quinto de la Constitución gaditana denominado "**De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Familiar**", no se prevé la existencia de un representante del Estado español encargado del ejercicio de la acción penal o bien de la protección de intereses o derechos del Estado, pues sólo se refiere a los magistrados que integrarían el Supremo Tribunal de Justicia y de los juzgados y audiencias inferiores.

En relación a esta época, el maestro JUVENTINO V. CASTRO ⁽¹⁵⁾, refiere que cuando en la Antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el **Tribunal Supremo** (hoy Suprema Corte), y las Audiencias de la Península y de Ultramar; lo que realizó el Decreto de 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Esta Audiencia en el año de 1822, estaba reducida en México a dos Magistrados Propietarios y a un Fiscal, que en el Congreso de esa época confirmó por Decreto de 22 de febrero de 1822.

Nacido México, a la vida independiente, siguió rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el citado Decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el Tratado de Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes mexicanas formaban la constitución del Estado.

⁽¹⁵⁾ Cfr. CASTRO, Juventino V. *Op. cit.* Pág. 19.

1.2.2 LA CONSTITUCION DE 1814

Sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. ⁽¹⁶⁾

En el capítulo XIV, del Supremo Tribunal de Justicia, de esta Constitución en los artículos 181 y 184 se menciona:

"Art. 181. Se compondrá por ahora el Supremo Tribunal de Justicia de cinco individuos que por deliberación del Congreso podrán aumentarse según lo exijan y proporcionen las circunstancias."

"Art. 184. Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal, pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, éste desempeñara las funciones de ambos destinos; los que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años".

Esta Constitución siguiendo la tradición colonial, mantiene a dos fiscales encargados de los asuntos de lo Civil y lo Criminal, representantes de los intereses públicos, ante el ahora poder judicial; en un esquema de división de poderes y dependientes éstos últimos del titular del Poder Ejecutivo, denominado Supremo Gobierno y compuesto por tres individuos (Art. 132).

⁽¹⁶⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. cit.* Págs. 32-58.

1.2.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1824

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. ⁽¹⁷⁾

El artículo 124 de esta Ley Fundamental determina: "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso aumentar o disminuir el número si lo juzga conveniente".

Al respecto, el maestro JUVENTINO V. CASTRO menciona: "... se estableció el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (Art. 124), equiparando su dignidad a la de los ministros y dándoles el carácter de inamovilidad. También establece fiscales en los Tribunales de Circuito (Art. 140), sin determinar nada expresamente respecto de los juzgados (Arts. 143 y 144)." ⁽¹⁸⁾

El artículo 140 establecía que "Los Tribunales de Circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de los asociados según dispongan las leyes."

Como se observa, continúa la idea de un representante del Poder Ejecutivo, ante el Judicial, encargado de proteger el interés público.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem.* Págs. 167-195.

⁽¹⁸⁾ CASTRO, Juventino V. *Op cit.* Pág. 35.

1.2.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1836

Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretada por el Congreso General de la Nación en 1836. ⁽¹⁹⁾

La llamada ***Constitución de las Siete Leyes*** de 1836, establecen el sistema Centralista en México. En la Quinta Ley Constitucional en su artículo Segundo se estableció: "La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal". Y en el artículo 16, fracciones IV y V, se le prohibía a este último funcionario recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo como no fuera con acuerdo del Consejo de Gobierno y consentimiento expreso del Senado, estando impedidos para actuar como abogados, apoderados, asesores o árbitros, eran inamovibles y solo podrían ser suspendidos o removidos por enjuiciamiento ante el Congreso.

En el artículo 21 de esta misma ley, se prevé la existencia en cada capital de departamento de un Tribunal Superior que contaría con fiscales.

En el artículo 24, se prohíbe a los ministros y fiscales de estos Tribunales el ser abogados o apoderados en los pleitos, asesor o árbitro de derecho o arbitrador, ni tener comisión alguna del gobierno en su respectivo territorio.

Con respecto a los juzgados subalternos de primera instancia, no se prevé la existencia de fiscales.

⁽¹⁹⁾ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. cit.* Págs. 202-248.

Sigue prevaleciendo la idea de un representante protector del interés público, nombrado por el Ejecutivo, ante el Poder Judicial, pero además se incluye por vez primera en la historia constitucional de México independiente, un régimen de incompatibilidades para quienes ejercieran la función de fiscal.

1.2.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1843

Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos, el 15 de junio de 1843, y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo .⁽²⁰⁾

Esta constitución durante el turbulento periodo en que fue expedida, tuvo una vigencia nominal de poco más de tres años, hasta que otro movimiento triunfante derrocó al régimen del General Paredes y restableció la Constitución de 1824.

En su artículo 194, se establecen fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y los demás que sean de interés público; siguiendo la misma tendencia que se ha venido señalando, pero sin contener un régimen expreso de incompatibilidades con la función de fiscal.

⁽²⁰⁾ *Ibidem.* Págs. 405-436.

Por otro lado, las **Bases para la Administración de la República**, hasta la promulgación de la Constitución, promulgadas por Antonio López de Santa Anna, el 22 de abril de 1853, restablecen el Régimen Centralista y en su artículo Nueve de la Sección Primera, correspondiente al Gobierno Supremo, se establece: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachara todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".

1.2.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1847

Restaurada la vigencia de la Constitución Federal de 1824, fue convocado un **Congreso Extraordinario Constituyente** que sancionó el 18 de mayo de 1847, el *Acta Constitutiva y de Reformas*, al texto constitucional señalado.⁽²¹⁾

⁽²¹⁾ *Ibidem.* Págs. 472-477

No hace referencia alguna a la institución del Ministerio Público, pero continúan vigentes las demás disposiciones constitucionales en la materia.

1.2.7 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Constitución Política de la República Mexicana, sobre la Indestructible Base de su Legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.⁽²²⁾

Fue en el artículo 94 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, en lo tocante a la integración de la Suprema Corte de Justicia, en donde se hace referencia a figuras afines a la que estamos analizando, texto que fue sometido a consideración del pleno del Congreso General Constituyente, en su sesión del 23 de octubre de 1856, donde fue aprobado sin discusión por 79 votos a favor y 3 en contra, sin cambios quedando plasmado en definitiva en el artículo 91 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada el 5 de febrero de 1857.

En esta Constitución, se dispone que: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación estará integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General, todos elegidos en forma indirecta en primer grado, por un periodo de seis años, y no requerían

⁽²²⁾ *Ibidem.* Págs. 606-629.

de título profesional, sino exclusivamente estar instruidos en la ciencia del derecho a juicio de los electores."

Al referirse a esta etapa histórica, el maestro FIX-ZAMUDIO comenta: "En realidad la institución empieza a perfilarse en la Carta Federal del 5 de febrero de 1857 ...al parecer se pretendía combinar la tradición española con algunos elementos del sistema norteamericano del **Attorney General**, y del Procurador General francés ante la Corte de Casación, pero sin una orientación precisa, ni tampoco establecer un organismo unitario y jerárquico, y por otra se dejó a la ley secundaria la organización de los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito en los términos del artículo 96 de la referida ley fundamental; de manera que nada se dijo de los funcionarios inferiores del Ministerio Público, los que fueron determinados por la Ley del 11 de octubre de 1861, que estableció promotores fiscales adscritos a los citados tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito, subordinados en cierto modo al Procurador y al Fiscal de la Suprema Corte"⁽²³⁾

Es durante la vigencia de esta Constitución, que "En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California del 15 de septiembre de 1880, **se utiliza la denominación de origen francés de Ministerio Público**, definido por el artículo 28, como: "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de

⁽²³⁾ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.* Pág. 200.

la justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta en los casos y por los medios que señalan las leyes".⁽²⁴⁾

El 22 de mayo de 1900, se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución del 57, determinando este último que la ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlos, serán nombrados por el Ejecutivo; en que por fin, se acoge en el texto fundamental la denominación aludida.

También, esta es la primera ocasión en que en un texto constitucional encontramos a un funcionario que encabeza a la institución del Ministerio Público, el llamado Procurador General de la República, denominación que como hemos visto ya en el texto de 1857 lo refería, además de que expresamente se establece que el Procurador y los funcionarios del Ministerio Público, son designados por el Presidente de la República.

El 16 de diciembre de 1908, se expidió la Ley de Organización de Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, que tuvo como antecedente la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 12 de septiembre de 1903. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (16 de diciembre de 1908), en el artículo Primero se dispuso que: "El Ministerio Público Federal, es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de

⁽²⁴⁾ *Ibidem*. Pág. 273.

procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los Tribunales Federales; y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito".

También, se advierte la influencia francesa en la redacción del artículo 5º de la citada Ley Orgánica, en cuanto estableció que el Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia.

1.3 LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Hemos separado dentro de esta crónica de la evolución constitucional de la institución del Ministerio Público, lo tocante a su conformación en el seno del ***Congreso Constituyente de 1916-1917***, así como las modificaciones al texto constitucional que se han realizado de entonces a la fecha, ello para contar con el marco referencial apropiado para poder definir la naturaleza constitucional del Ministerio Público tanto en la concepción que tuvieron los constituyentes, como en el ánimo de quienes han favorecido reformas vía el ***Poder Revisor de la Carta Magna***.

1.3.1 EL PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA

El 1º de diciembre de 1916, el encargado del Poder Ejecutivo en virtud del triunfo de las fuerzas revolucionarias adheridas al *Plan de Guadalupe, Don Venustiano Carranza*, presentó al Congreso Constituyente convocado al efecto, su *Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857*.

Fundamentalmente, nos interesa para este estudio lo concerniente a los artículos 21 y 102 del proyecto en mención, en los que se destaca a la institución del Ministerio Público.

A. ARTICULO 21

El texto originalmente propuesto decía: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a disposición de éste".

Este artículo comprende tres aspectos:

1. La facultad exclusiva del Poder Judicial para imponer las penas señaladas en las leyes.
2. El reservar a las autoridades administrativas aplicar las sanciones a los infractores de los reglamentos administrativos (que llama de policía).

3. La función persecutora de los delitos (que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial)

De los cuales, es trascendente para la investigación que realizamos el último de los tópicos referidos.

B. ARTICULO 102

En cuanto a la organización del Ministerio Público Federal, estableció el proyecto lo conducente en el artículo 102, en los siguientes términos:

“artículo 102.- La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

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

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los

casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquéllos que se suscitare entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el Consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la Ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones." (25)

En el mensaje enviado a los diputados de la asamblea deliberante, el también Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, hizo un diagnóstico de la situación que se guardaba en el sistema penal del país en ese momento: "...Se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público, el que de acuerdo con la legislación expedida bajo la constitución de 1857, carecía de facultades efectivas en el proceso penal, puesto que la función de policía judicial no existía como organismo independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados." (26)

(25) *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Tomo X, artículos 90 al 107 (Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional). México, 1985. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura. Págs. 102-3 a 102-36.

(26) *Idem*.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Tal situación era necesario superarla pues, según afirmó: "La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de aprehensión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otras contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley".⁽²⁷⁾

Respecto a su proyecto, señaló: "La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y a la aprehensión de los delincuentes."⁽²⁸⁾

Además "Por otra parte, el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular."⁽²⁹⁾

⁽²⁷⁾ *Idem.*

⁽²⁸⁾ *Idem.*

⁽²⁹⁾ *Idem.*

De lo anterior se concluía: "Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo. 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige." ⁽³⁰⁾

1.3.2 LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL TEXTO APROBADO POR EL CONSTITUYENTE DE 1917

Los debates en torno al proyecto enviado por Carranza, se centraron en las funciones persecutoras tanto del Ministerio Público como las de la policía judicial, este último como organismo de investigación bajo el mando inmediato del primero, tomándose como modelo al Ministerio Público Federal de los Estados Unidos. El objetivo del precepto constitucional consistía en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar los abusos de los jueces porfiristas, constituidos en acusadores al ejercer las funciones de la policía judicial.

A. ARTICULO 21.

Fundamentalmente el debate se dio en torno al artículo 21 constitucional, del cual la Primera Comisión de Constitución, encargada de su análisis y estudio, integrada por los diputados Gral. Francisco J. Múgica, Alberto

⁽³⁰⁾ *Idem.*

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, en la Vigésima Séptima Sesión Ordinaria, celebrada el 2 de enero de 1917, presentaron en primera lectura su dictamen y propuesta del artículo en mención, en el cual considerando que la declaración contenida en el texto propuesto deslinda "...los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa" y abunda, afirmando que la institución de la Policía Judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime que cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutara de las amplias garantías que otorga el artículo 20, es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público."

En ese sentido la Comisión consideró que la autoridad administrativa en sentido amplio debía ser auxiliar del Ministerio Público, en la persecución e investigación de los delitos y así afirmó: "Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa, como por los agentes subalternos de ésta. ...desarrollando nuestra opinión acerca de la policía judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en la que se organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones deben quedar subalternados a dicho ministerio".

La Comisión propuso que el artículo en mención fuese, en un segundo párrafo desarrollada la función de Ministerio Público persecutor de los delitos y de la policía judicial, en los siguientes términos, modificando la propuesta original de Carranza: (Art. 21, segundo párrafo) "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes quedando subalterna al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones."⁽³¹⁾

Este Proyecto se reservó para su segunda lectura y discusión en la Trigésima Primera Sesión Ordinaria del 5 de enero. Al ponerse en discusión el Proyecto de la Comisión, hablaron en contra los diputados Rivera Cabrera y Rodríguez José Marín, defendiendo el dictamen los diputados Múgica y Colunga. Tanto Rivera Cabrera como Rodríguez, centraron sus críticas, en que no se limitaba el monto de la multa en el caso de infracciones administrativas y de la aplicación de la autoridad de los arrestos.⁽³²⁾

Posteriormente el diputado Palavacini, principalmente, interpelló a la Comisión sobre las razones para suprimir en el Proyecto lo que él considero "una verdadera novedad" que fue "la creación de la policía judicial, abundándose en el debate de que esta policía judicial era una policía "especial" y así el diputado Alberto M. González señalaba: "La policía judicial es una institución antigua; en los códigos penales está prevista la policía

⁽³¹⁾ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo II. México, 1960. Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. Págs. 110-112.

⁽³²⁾ *Ibidem*. Págs. 139-156.

judicial, el ministerio público tiene la dirección de esa policía judicial especial; lo que no tenemos es una policía judicial preventiva; aquí tenemos la represiva pero no hay ninguna policía judicial especial que establezca el Proyecto del C. Primer Jefe."

Por fin ante los ataques que sufrió el Proyecto en esta sesión, la Comisión por voz de Múgica, acepto retirarlo y voivierlo a presentar para posterior lectura del texto reformado y su discusión, siendo leído el nuevo proyecto en la trigésima novena sesión del 12 de enero. En el proyecto reformado se agrega como parte final de un único párrafo para el artículo 21, el siguiente texto: "También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste." ⁽³³⁾

Sin embargo, en la misma sesión, también se dio lectura a un voto particular del diputado Colunga, quien respecto del proyecto opinó: "se advierte la incongruencia claramente, pues el precepto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de la policía y la persecución de los delitos, por medio del ministerio público y de la policía judicial."

"Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, (cómo) es (que) a la (misma) se confía la persecución de los delitos, lo que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos, ni se aviene tampoco a una buena organización de la policía judicial".

⁽³³⁾ *Ibidem.* Págs. 324-327.

CAPÍTULO I
LOS ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

Congruente con su opinión el diputado Colunga sugirió el incluir como una segunda parte dentro del párrafo único del artículo 21, el siguiente texto: "La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél."

Se fijó en principio que el dictamen de la Comisión con el voto particular de Colunga, sería discutido por el seno del Congreso el día 15, pero se adelantó su discusión para la Cuadragésima Sesión Ordinaria del 13 de enero.

En ella el diputado Macías al hacer uso de la palabra señaló: "Señores diputados: La fórmula que propone la Comisión para el artículo 21 es menos adecuada que la que propone el voto particular. Yo no estoy conforme con el voto particular, pero estoy conforme con la redacción que propone. El error del autor del voto particular está en que tomó por autoridad administrativa únicamente a los presidentes municipales, y esto no es verdad. La autoridad administrativa es todo el Departamento Ejecutivo, desde el Presidente de la República hasta los presidentes municipales. De manera que por autoridad administrativa se entienden todas las autoridades que no son ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial; esto es, pues el error; pero la forma que propone el ciudadano Colunga es, a mi juicio, más exacta, corresponde más al objeto que se busca, que la forma que ha tomado la Comisión, cosa enteramente explicable desde el momento en que las personas que forman la mayoría de la Comisión no son, en general, en su mayor parte abogados. Yo de acuerdo con las indicaciones de la Comisión, vengo a suplicar a ustedes permitan retirar la fórmula que había presentado la Comisión, para aceptar el voto particular. El objeto es el que

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

persigue el ciudadano Primer Jefe en el artículo 21 de su proyecto, es decir, quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que queden única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público, para este efecto, contaría con el auxilio directo y eficaz de la policía judicial y con el auxilio accidental de la policía común, porque puede ser que en muchos lugares la policía común haga las veces de la policía judicial. Hechas estas explicaciones, suplico a ustedes permitan que se adopte la fórmula del voto particular, para que quede más concordante con el objeto de la institución del Ministerio Público que se trata de establecer, sin perjuicio de que se hagan las modificaciones propuestas por el ciudadano diputado Alvarez, para hacer que las multas correspondan siempre a la finalidad que llevan y no vayan a servir de medio de oprimir a los trabajadores." (34)

Con base a los resultados del debate de ese día, se presentó por uno de los secretarios una propuesta de redacción definitiva para dicho precepto, la cual se sometió a votación nominal siendo el resultado que fue aprobada por 158 votos a favor y tres en contra, éstos últimos de los diputados Aguilar, Garza Zambrano y Rodríguez González; artículo que pasó a la Comisión de Estilo, donde no sufrió modificación alguna, como se señala en el Dictamen presentado en la Comisión en cita en la Sexagésima Primera Sesión Ordinaria del 25 de enero de 1917. (35)

El texto del artículo 21 aprobado por el Constituyente, fue el siguiente:

(34) *Idem.*

(35) *Idem.*

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

B. ARTICULO 102.

El texto del artículo 102 presentado en el Proyecto del Primer Jefe, fue conservado en lo fundamental por la Segunda Comisión de Constitución, integrada por los Diputados Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González, Comisión que presentó su Dictamen al Pleno del Congreso en la Cuadragésima Séptima Sesión Ordinaria del 17 de enero de 1917, procediéndose a su discusión en la Quincuagésima Cuarta Sesión Ordinaria del 21 de enero; sin discusión y aprobado por unanimidad. ⁽³⁶⁾

Es de señalar que existen discrepancias de mera puntuación entre los textos del Proyecto Carranza, del presentado en su Dictamen por la Comisión y el aprobado y promulgado por el Constituyente originario, consistentes en adición o supresión de comas y puntos; sin que alteren en esencia la redacción original, por lo que no se transcriben, dada su casi nula variación con respecto del Proyecto de Carranza.

⁽³⁶⁾ *Ibidem.* Págs. 567- 573 y 764-767.

Los artículos anteriores, conformaron el panorama jurídico de la institución que nos ocupa, dentro de la norma fundamental de 1917; el avance en la independencia de la institución fue indiscutible, así como en lo referente a una mucho mayor claridad en las funciones exclusivas organizadas bajo los principios fundamentales de unidad y jerarquía. Es este momento histórico en el que se inicia el proceso de consolidación definitivo del Ministerio Público; en opinión de FIX-ZAMUDIO: "...son dos las principales innovaciones que se pretendieron introducir ...separándose de la legislación dictada bajo la vigencia de la Carta Fundamental de 1857. En primer lugar dicho modelo se aleja del modelo francés que se venía aplicando, en especial después de la reforma constitucional de 1903, al desvincular al ministerio público del juez de instrucción, confiriéndole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, ésta última transformada en un cuerpo especial, y no como anteriormente, como una simple actividad efectuada por funcionarios administrativos, pero que también incluía al ministerio público e inclusive al juez instructor. En segundo término, al regularse en el citado artículo 102 las atribuciones del Procurador General de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la Ley Orgánica de 1908, como jefe del ministerio público federal y representante en juicio de los intereses del gobierno de la Federación, se introdujo una nueva facultad, inspirada en la figura del Attorney General de los Estados Unidos, o sea la relativa a la asesoría jurídica del ejecutivo federal".⁽³⁷⁾ Función que posteriormente le fue suprimida por decreto del 30 de diciembre de 1994.

⁽³⁷⁾ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.* Pág. 169.

1.3.3 EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE 1917 A NUESTROS DÍAS.

Posteriormente a 1917, además de los ya señalados artículos 21 y 102, se han incorporado una serie de reformas a diversos preceptos del texto constitucional referentes al Ministerio Público y sus funciones.

En consecuencia, en esta sinopsis de la evolución constitucional del Ministerio Público, desde la promulgación de la Ley Fundamental que nos rige a nuestros días, encontramos que el esquema de principios específicamente referidos a la institución en análisis, comprende a los artículos 16, 20, 21, 102, 105 y 107.

En tales reformas, se ha llegado en algunos casos a otorgar nuevas atribuciones al Ministerio Público (V.gr. la legitimación del Procurador General de la República para promover acción de inconstitucionalidad de leyes) o bien, se han ampliado las existentes (V.gr. las facultades para investigar casos de crimen organizado como son el poder ordenar la detención, prorrogar la retención, intervención de comunicaciones privadas, negar la libertad bajo caución, respecto de indiciados); otras más, han especificado reglas de actuación del Ministerio Público (como el ampliar con expresa mención las garantías del indiciado en el proceso, a la averiguación previa); también se le ha despojado de facultades, en algunos casos por razones políticas (V.gr. la creación de organismos defensores de derechos

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

humanos) o por superar ciertas contradicciones de origen (V.gr. la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal), finalmente, algunas son del todo indiferentes (como el suprimir el adjetivo "judicial" de la policía investigadora bajo el mando del Ministerio Público).

Las razones de ello, son las que señala GARCÍA RAMÍREZ: "Como consideración general para entender la posición tan destacada que ha tenido el Ministerio Público en el enjuiciamiento penal mexicano, es preciso volver hacia atrás las páginas de una historia llena de avatares. En el Constituyente de 1917 llegaron a su punto culminante -un tanto *a priori*, es cierto- el prestigio del Ministerio Público y la esperanza puesta en él, como contra partida del desprestigio y la desesperanza que oscurecieron al juez de instrucción. La crisis judicial determinó el auge procesal del Ministerio Público. ... Pero hablé de avatares: en los últimos años las cosas variaron. Declinó el crédito del acusador oficial y se elevó, discretamente, el del juzgador. El Ministerio Público afrontó y resintió su propia crisis, de la que no había salido todavía. ... Tuvo sus manifestaciones más severas hace unos cuantos años. De ellas surgieron el *ombudsman mexicano*, por un lado, y diversas correcciones procesales, por el otro. Entre éstas, las relativas a la prueba confesional. Pero también de ellas resultó un ensayo interesante y discutible por clarificar actividades o facultades del Ministerio Público que han permanecido en claroscuro, y dotarlo con otras que se creyeron convenientes para la persecución eficaz de los delitos." ⁽³⁸⁾

⁽³⁸⁾ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Op. cit.* Págs. 156-157.

Siguiendo el orden de los preceptos citados, señalaremos la cantidad y fecha de sus reformas, solo comentando las que importan para el presente estudio.

A. ARTICULO 16

El artículo 16 constitucional ha sido reformado en cuatro ocasiones. La **primera reforma**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, adicionó dos párrafos finales, que en realidad eran los textos originales de los artículos 25 y 26 constitucionales, sin trascendencia para nuestro tema.

La **segunda reforma**, publicada el 3 de septiembre de 1993, afectó al párrafo primero y dividió el artículo de forma tal que suma seis párrafos más. Con la reforma se establece que en caso de delito flagrante, cualquier persona podrá detener al indiciado (antes se le llamaba inculpado) a disposición de la autoridad inmediata, es decir el servidor público titular de cualquiera instancia de cualquier nivel de gobierno, y éste, con igual prontitud, a la del Ministerio Público (párrafo cuarto).

Además, se faculta al Ministerio Público en casos urgentes y cuando se trate de delito grave calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pudiere sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, para decretar la detención del mismo, fundando la orden correspondiente y expresando en la misma los indicios que motivan su

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

proceder, estableciéndose la revisión judicial del correcto ejercicio de dicha atribución (quinto y sexto párrafos).

Se prevé por primera vez, la facultad del Ministerio Público para decretar la retención del indiciado por 48 horas, a efecto de determinar sobre ponerlo en libertad o consignarlo, plazo que puede duplicarse en los casos de delincuencia organizada (párrafo quinto).

En la **tercera reforma**, publicada el 3 de julio de 1996, se adicionan dos párrafos al artículo, como noveno y décimo, los párrafos subsecuentes se recorren en su orden. Se garantiza la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, sólo se podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada a petición de la autoridad federal que faculte la Ley o del titular del Ministerio Público de la entidad correspondiente.

La **última reforma**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1999, en realidad se trata de una **contrarreforma**, puesto que retoma el concepto de **cuerpo del delito** como requisito que debe reunirse para el libramiento de orden de aprehensión por autoridad judicial y fundamentación de los autos de formal prisión y de sujeción a proceso, con lo que se abandona la noción de **elementos del tipo** que se había introducido apenas en la reforma de 1993. También se suprime como forma de toma de conocimiento del delito (**notitia criminis**), la llamada **acusación**, dejando subsistentes solamente a la denuncia y a la querrela.

El Texto actual del artículo 16 constitucional es el siguiente:

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

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

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

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

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

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

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

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

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

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del

Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir

alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente."

B. ARTICULO 20

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el **3 de septiembre de 1993**, se modifica el artículo 20 constitucional, en el sentido de ampliar a la averiguación previa algunas de las garantías procesales contenidas en este numeral, puesto que en la práctica sólo se habían entendido aplicables al proceso ante autoridad judicial.

En estas reformas se buscó: "... establecer un mayor equilibrio entre los intereses de los personajes del enjuiciamiento penal: sociedad, víctima e inculpado, más el defensor que actúa con éste. ... En la cuenta favorable de la Reforma de 1993, se haya la extensión de varios derechos del inculpado, en los juicios del orden penal, que se actualizan ante el juzgador, a la etapa de la averiguación previa, que se desarrolla ante el Ministerio Público. De esta forma culmina un largo recorrido que comenzó, propiamente en la reforma procesal secundaria de 1971, que permitió la libertad provisional bajo caución del indiciado, desde el primer momento de la averiguación previa en especie de delitos imprudenciales con motivo del tránsito de vehículos. ... Otro acierto de esta reforma, fue el establecer que la confesión del indiciado solo sería válida cuando fuera rendida ante el Ministerio Público o el juez, ante la presencia del defensor, lo cual corrige abusos que se habían presentado y que inclusive el poder judicial federal había permitido al darle plena validez a las declaraciones rendidas en simples

actas de policía judicial, arguyendo que se tenían que considerar como las más espontáneas. " (39)

Finalmente, por **reforma publicada el 3 de julio de 1996**, en la fracción I de este precepto, se estableció que la libertad provisional bajo caución sería negada en los casos de delito grave y además que el Ministerio Público podría solicitar al juzgador que no se otorgue ese beneficio, cuando el inculpado hubiere sido condenado con anterioridad por delito grave, o cuando el propio órgano investigador aporte elementos para establecer que la libertad del inculpado representa un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Comenta GARCÍA RAMÍREZ: "Afortunadamente la reforma constitucional de 1996 acerca de la fracción I del artículo, corrigió varios desaciertos de la reforma de 1993 y abrió la posibilidad de que el juzgador conceda o niegue la libertad del inculpado en los supuestos de delitos "no graves". De este modo, se rescatan el razonado arbitrio y la responsabilidad del tribunal en este delicado sector de los temas justificables, y con ello se milita contra el régimen de "prejuicio" o "predeterminación legal" de la libertad provisional bajo caución. ... Otras rectificaciones e innovaciones pertinentes en la cuenta favorable de la reforma constitucional de 1996, por lo que atañe a libertad provisional del inculpado, son las siguientes: a) pedimento del Ministerio Público -no vinculante para el tribunal, obviamente- para la negativa de libertad provisional en las hipótesis de delitos "no graves"; b) precisión de los supuestos que fundan dicha negativa, en la

(39) *Idem.*

inteligencia de que el juez no está "obligado" a negar la excarcelación, sino sólo "facultado" para ello; c) ponderación del riesgo para el ofendido y la sociedad como dato para conceder o negar la liberación provisional del inculpado; d) restablecimiento de los elementos a considerar para fijar la forma y el monto de la caución: delito e inculpado; e) vinculación de la garantía con el cumplimiento de obligaciones procesales, ignorada por la reforma de 1993, que sólo mencionó el resarcimiento del daño; f) reincorporación de la referencia al perjuicio causado al ofendido; g) depuración del concepto de "sanción pecuniaria", y h) precisión sobre modificación en el monto de la caución." ⁽⁴⁰⁾

A continuación transcribiremos, el **artículo 20 constitucional**, sólo en las fracciones que se relacionan al estudio de la institución en análisis.

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

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado 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

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*. Págs. 159-160.

del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio.

...

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

...

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

...

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una

defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

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. (*penúltimo párrafo*).

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. (*último párrafo*).

C. ARTICULO 21

El artículo 21 constitucional ha tenido tres reformas, la primera de ellas publicada el 3 de febrero de 1983, sin trascendencia respecto al tema que nos ocupa.

La segunda reforma, publicada el 31 de diciembre de 1994, se refirió al Ministerio Público, en cuanto abrió la posibilidad de impugnar

jurisdiccionalmente, las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en los términos que establezca la legislación secundaria (cuarto párrafo).

Al respecto, comenta GARCÍA RAMÍREZ: "... a un año y medio de la reforma constitucional, aún no existe solución -ni en la ley federal ni en los ordenamientos estatales- acerca de la vía para impugnar el no ejercicio de la acción o el desistimiento de ésta; consecuentemente, han quedado pendientes las decisiones acerca de la legitimación para intentar la vía impugnativa, el procedimiento respectivo y el alcance de la resolución que aquí se dicte: ordenadora del ejercicio o solamente de la debida integración de la indagatoria, a la manera de un amparo "para efectos." ... Se han mencionado las siguientes posibilidades en lo que atañe al juzgador que pudiera conocer de la impugnación, posibilidades que ofrecen, cada una, sus propias ventajas y desventajas: juez de distrito (no sólo en causas federales, sino en asuntos comunes, lo cual apareja un cambio de orden jurisdiccional para el exclusivo propósito de resolver sobre el ejercicio de la acción), juez ordinario que conocerá del proceso penal, juez ordinario que no conocerá del proceso penal, juez especializado, magistrado, sala o pleno del tribunal de alzada, y magistrado, sala o pleno del tribunal de lo contencioso administrativo". ... En la práctica, algunos ofendidos inconformes con resoluciones de no ejercicio han intentado el juicio de amparo contra estos actos de autoridad administrativa. Varían las decisiones de los jueces de distrito: desechamiento o admisión de la demanda. También se ha planteado la duda, una vez admitido -si tal cosa sucede- el acceso al amparo, a propósito del juez especializado que deba

conocer: penal o administrativo. Es interesante observar los criterios diferentes y divergentes de juzgadores federales respecto a esta cuestión, producto del vacío legal que prevalece. La discrepancia terminará cuando se resuelva, en procedimiento de contradicción de tesis, qué posición jurisprudencial habrá de prevalecer, o mejor aún, cuando exista una generalizada regulación sobre esta materia. ... El tercer tribunal colegiado en materia penal de primer circuito, al conocer en revisión el pronunciamiento de un juez de distrito que sostuvo la impracticabilidad del amparo para combatir la resolución de no ejercicio, sostuvo que (sic) ahora se establece la vía jurisdiccional para demostrar la legalidad de esos actos de autoridad, y esa vía solo puede ser el juicio de amparo, estatuido para defender las garantías individuales, siendo por ello incorrecto que el juez de distrito deseche por improcedente una demanda de amparo en el que señala como acto reclamado el no ejercicio de la acción penal, argumentando que no se ha determinado por la ley reglamentaria la vía jurisdiccional para impugnar esos actos del ministerio público, sin tomar en cuenta que la defensa de las garantías individuales tiene su ley reglamentaria que es el juicio de amparo, siendo por ello procedente que estudie el problema planteado, porque es una garantía individual la reforma constitucional precisada (R.P. 479/95, Partido Revolucionario Institucional, 16 de noviembre de 1995, unanimidad de votos, ponente Guillermo Velasco Félix, secretario. Héctor Miranda López)". ... En otra resolución, el mismo tercer tribunal colegiado del primer circuito estimó que al no existir aún reglamentación del artículo 21 en el extremo que aquí interesa, "el juicio de amparo es el idóneo para impugnarlas (las resoluciones de no ejercicio de la acción), ya que, hasta la fecha, éste ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías

CAPÍTULO I
LOS ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

individuales frente a cualquier acto de autoridad (...)" A.R. 655/95, Emilia Alvarez Gasca Vda. de Nuñez. ... En sentido contrario se manifestó el segundo tribunal colegiado del sexto circuito, al resolver que es inimpugnable por amparo el no ejercicio de la acción penal, porque si bien es cierto que el artículo 21 constitucional alude a una impugnación por vía jurisdiccional, también lo es que "a la fecha no existe aún ley secundaria, federal o estatal, que establezca el procedimiento a seguir (por la víctima) para impugnar ese tipo de resoluciones ni ante qué autoridad, a fin de que lo resuelto por esta última pudiese ser un acto susceptible de reclamación en amparo". A.R. 315/95, María Teresa Rivera Carrasquedo, 21 de junio de 1995, unanimidad de votos, ponente: Gustavo Calvillo Rangel, secretario: José Mario Machorro Castillo." ... El tribunal colegiado del vigésimo circuito adoptó, en jurisprudencia definida, una posición coincidente con la anterior. En efecto, la tesis sostiene que si se admitiera el amparo contra el no ejercicio de la acción, "éste tendría los efectos de obligar al Ministerio Público a quien ha encargado la Constitución de ejercer la acción penal, a ejercerla, y su obligación desplazaría al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del artículo 21 constitucional es inadmisibles, en la medida (en) que la autoridad judicial sólo tiene una función juzgadora". A.R. 47/95, Beatriz Palos Castro vda. de Vázquez, 6 de abril de 1995, unanimidad de votos, ponente: Ángel Suárez Torres, secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez; A.R. 324/95, Mariano Aguilar Moreno, 7 de diciembre de 1995, unanimidad de votos, ponente: Francisco A. Velasco Santiago, secretario: Rafael León González; A. R:422/95, José Luis Rojas Jacinto y otro, 11 de enero de 1996,

unanimidad de votos, ponente: Francisco A. Velasco Santiago, secretario: Stalin Rodríguez López." ⁽⁴¹⁾

Es hasta la emisión del **Acuerdo A/003/99**, del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen las Bases y Especificaciones para la Atención y Servicio a la Población, los Procedimientos y la Organización de las Agencias del Ministerio Público; publicado en el Diario oficial de la Federación el 21 de julio de 1999; cuando expresamente en su artículo 68, menciona el procedimiento a seguir por el denunciante o querellante, respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, a través de un **escrito de inconformidad**.

"Artículo 68.- El denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando las razones por las cuales la estima improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación..."

El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento, cuando la averiguación que motivo la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos y sus modalidades sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa.(Artículo 63).

En las propuestas de no ejercicio de la acción penal sobre averiguaciones de delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio sea de

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*. Págs. 165-167.

cinco años o más; el escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes Auxiliares (Artículo 64).

La **última reforma**, publicada el **3 de julio de 1996**, señala: "...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...", como se observa se conserva fundamentalmente el texto de la reforma anterior, solamente se le atribuye al Ministerio Público, no solo la persecución de los delitos, sino también su investigación, con el auxilio de una policía que estará bajo su mando, suprimiéndose el tradicional término de "judicial".

Siguiendo a GARCÍA RAMÍREZ, "...Procede añadir en este inciso un comentario a propósito de los órganos a los que la Constitución ha encomendado la persecución penal; esto es, el Ministerio Público y la Policía Judicial, ésta "bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". Con la mayor frecuencia han buscado las leyes secundarias, e inclusive los ordenamientos de rango inferior, reglamentos, acuerdos, manuales de organización y funcionamiento), asegurar que la policía judicial se halle efectivamente bajo la autoridad del Ministerio Público, vínculo que en la realidad ha tropezado con frecuentes obstáculos, producto de una arraigada mala costumbre y del abandono de programas conducentes a establecer esa efectiva dependencia. ... En 1996 persistía esa necesidad, que pudo recogerse constitucionalmente -si se deseaba reformar el artículo 21 para abordar el problema de la Policía Judicial- mediante el retiro de validez a las

actuaciones policiales que no correspondiesen a órdenes precisas del Ministerio Público, dentro de la "regla de exclusión" que reprueba la admisión de probanzas obtenidas por medios ilícitos. ... En vez de iniciar este camino -que también pudo practicarse en la legislación secundaria, por supuesto- la reforma de 1996 incurrió en modificaciones verdaderamente irrelevantes: un simple cambio de nombre, acaso para desvincular en el concepto público a la Policía Judicial, del Poder Judicial. ... La iniciativa de reformas previno, en lo que respecta al artículo 21 constitucional, que "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía de Investigación, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". El Constituyente optó por otra fórmula, tan trivial como aquélla, pero más inadecuada: esa persecución corresponde al Ministerio Público "el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato." En rigor, decir, que esta policía estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, equivale a establecer que aquélla constituye un órgano auxiliar de éste; la mera declaración, en la que sólo las palabras han cambiado, no asegura lo que se quiere garantizar, esto es, la efectiva dependencia, que se hubiere acreditado con la invalidación de actuaciones policiales no ordenadas por el Ministerio Público, del mismo modo que la proscripción de confesiones ante la policía y la invalidación de ciertas actuaciones de ésta se han traducido, al decir de muchos, en disminución de las prácticas de tortura. ... Por lo demás, se ha suprimido la referencia a determinada policía, llamada judicial o de investigaciones, y se ha pasado a aludir a "una" policía, cuyo nombre ya no consta en la ley fundamental. Se trata, pues, de cualquier policía. En realidad, estos devaneos tienen consecuencias o implicaciones desafortunadas: en los estados de la

Federación comienzan a proliferar diversos nombres para designar a una misma corporación, a saber: Policía Judicial, Policía de Investigaciones, Policía Ministerial." ⁽⁴²⁾

El **texto actual del artículo 21**, en cuanto a la institución en estudio es el siguiente:

"Art. 21 ... La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. ... Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley."

D. ARTICULO 102

En cuanto al **artículo 102**, el mismo ha sido **reformado en cuatro ocasiones**, de la siguiente forma:

La **primera reforma**, que afectó al primer párrafo, **fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1940**, estableció que el Ejecutivo nombraría y removería a los funcionarios del Ministerio Público Federal de acuerdo con la ley respectiva.

La **segunda reforma**, afectó a los cinco primeros párrafos, **fue publicada el 25 de octubre de 1967** y estableció que el Procurador

⁽⁴²⁾ *Ibidem*. Págs. 167-168.

General de la República intervendría en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

La **tercera reforma**, adicionó un apartado B y el texto del propio artículo paso a ser el apartado A; fue **publicada el 28 de enero de 1992** y estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en sus respectivos ámbitos de competencia, establecerán organismos encargados de la promoción y defensa de derechos humanos.

La **cuarta reforma**, afectó al inciso a, **publicada el 31 de diciembre de 1994**, modificó los requisitos y mecanismos de designación del Procurador General de la República y dispone que la función de consultoría jurídica del gobierno estará a cargo de la dependencia del Poder Ejecutivo que se determine en la ley correspondiente.

El texto vigente del artículo 102, es el siguiente:

Art. 102.-

A. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. 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 él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

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

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

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda la 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.

B. El Congreso de la unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

E. ARTICULO 105

Este artículo ha sido **reformado cuatro veces**. Originalmente se refería exclusivamente a las llamadas controversias constitucionales, en caso de

conflicto de esferas de competencia entre diversos órganos o entidades ubicadas en los diferentes niveles de gobierno.

Así rezaba el **texto original**:

"Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación fuese parte". ⁽⁴³⁾

La **primera reforma publicada el 25 de octubre de 1967**, simplemente aclaró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocería de los conflictos entre la Federación y los Estados, y de las controversias en que la Federación fuere parte sólo en los casos que estableciera la ley. ⁽⁴⁴⁾

La **tercera reforma del 25 de octubre de 1993**, incluyó al Distrito Federal entre las entidades que podrían ser sujetas de controversia constitucional, junto con la Federación, Estados y Municipios, y sus órganos o entidades.

⁽⁴³⁾ TENA RAMIREZ, Felipe. *Op. cit.* Pág. 860.

⁽⁴⁴⁾ ***Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano.*** Cuaderno 21. México, 1982. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM). Pág. 72.

La **cuarta reforma del 31 de diciembre de 1994**, es una de las que revisten mayor trascendencia, puesto que incluyó la posibilidad de que, en vía una acción, se pueda controvertir la constitucionalidad de una norma de carácter general, por procedimiento distinto del amparo. Asimismo se faculta al Procurador para intervenir en juicios federales. Entre los legitimados para promover acción de inconstitucionalidad, se encuentra el Procurador General de la República.

La **quinta reforma del 22 de agosto de 1996**, lo que hace es suprimir la excepción para impugnar en vía de acción, la inconstitucionalidad de leyes electorales.

El texto vigente es el siguiente:

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

F. ARTICULO 107

Tres son las reformas que interesan a nuestro estudio:

En la reforma publicada el 19 de febrero de 1951, se establece como parte en el Juicio de Amparo al Procurador General de la República o al agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare; salvo en los casos que a su juicio carezcan de interés público.

En la **reforma publicada el 27 de octubre de 1967**, se incorpora a este artículo la facultad del Procurador General de la República para denunciar la contradicción de tesis de jurisprudencia.

La **reforma del 15 de enero de 1988**, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición del Procurador General de la República, podrá conocer de amparos, en ejercicio de la llamada facultad de atracción.

En lo concerniente, el **texto actual** del artículo en comento quedo plasmado como a continuación se indica:

“Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción,

...

XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público....”

Tales son los aspectos que del artículo 107, corresponde destacar respecto de la actuación del Ministerio Público mexicano dentro del juicio de garantías.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

Hemos considerado conveniente realizar una sinopsis del desarrollo de la legislación ordinaria que ha ido conformando el perfil de la institución del Ministerio Público tanto de la Federación (Procuraduría General de la República) como local de la capital del país (Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal), en lo concerniente a sus leyes orgánicas, reglamentarias de nuestra Constitución, respecto de las cuales formularemos los comentarios que consideremos atingentes cuando así lo amerite el contenido de la propia norma.

2.1 LEYES ORGÁNICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

2.1.1 LEY DE ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACIÓN DE SUS FUNCIONES (1908)

El General Porfirio Díaz, en virtud de la facultad conferida por Decreto de 24 de mayo de 1906 y prorrogada por Decreto del 13 de diciembre de 1907,

expidió el 16 de diciembre de 1908, la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones*, que comenzaría a regir el 5 de febrero de 1909.

La elaboración de esta Ley tenía como fin primordial establecer la autonomía entre las funciones del poder judicial y las del Ministerio Público.

En el informe dirigido al H. Congreso de la Unión, de fecha 28 de abril de 1909, se afirmó: "El Ministerio Público es considerado, dentro de la sana doctrina científica, como un ramaje del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, de donde emana la necesidad de que tenga una existencia propia, independiente y enteramente separada de los tribunales, cuya misión de administrar justicia, de dar a cada uno lo que es suyo y de definir el derecho, es bien diversa. El Poder Judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar las leyes para terminar las contenciones que surgen entre los miembros de la colectividad; y los jueces, que son los órganos de la ley, no hacen el derecho, sino que lo declaran, lo aplican juzgando, en tanto que el Ministerio Público es un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y del Estado. No pueden confundirse ni reglamentarse por la misma ley; y los preceptos que establecen y rigen el Ministerio Público, deben ser distintos, formar un conjunto separado, de los que establecen y rigen el poder encargado de administrar justicia." ⁽⁴⁵⁾

Se consideraba incongruente, que un mismo cuerpo de leyes creara y desarrollara a dos instituciones tan diversas entre sí, y esa impropiedad era

⁽⁴⁵⁾ *Leyes del Ministerio Público Federal*, en *Revista Mexicana de Justicia* N° 1, Vol II, Enero-Marzo. México, 1984. Procuraduría General de la República. Pág. 254.

perjudicial, porque es sabido que uno de los elementos de interpretación es el sistemático, que tiene por objeto "el lazo íntimo que une las instituciones y reglas del derecho en el seno de una vasta unidad", según las palabras de Savigny, e interpretando, por solo el hecho de estar unidas dos leyes, los preceptos de una por los de la otra, se podían cometer errores trascendentales.

"La ley anterior (Código Federal de Procedimientos Civiles) establecía al Ministerio Público sin detenerse a indicar su misión y el papel importantísimo que desempeña en el organismo social; y así se dijo, la actual ha llenado este vacío... en el título preliminar expresa claramente cuáles son sus funciones y sus relaciones con los poderes públicos. Le asigna como misiones principales: auxiliar al Poder Judicial, procurar que el Estado ejercite la facultad de penar para defender la existencia del cuerpo social y los intereses de la nación ante los tribunales ... El Procurador General de la República no es únicamente adscrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que, como jefe del Ministerio Público, interviene en todos los negocios que, por su importancia, reclamen su intervención; tendrá todos los datos necesarios para unificar la acción del cuerpo que preside y para hacer que esta acción sea eficaz, expedita y propia para contribuir al desarrollo del plan político y económico que al Ejecutivo sugieren las necesidades públicas; y podrá salvar su responsabilidad, haciendo observaciones a las diversas secretarías, cuando, en su concepto, las instrucciones que reciba de ellas no sean arregladas a derecho ... El papel que debe desempeñar el alto funcionario de que se habla y la

colectividad que dirige, establece relaciones íntimas de subordinación con el Ejecutivo y le ordena que rinda informes, pida autorizaciones en casos especiales y delicados, proponga medidas para mejorar el Ministerio Público e inicie leyes y reglamentos a la Secretaría. En una palabra, la nueva ley hace al Procurador General de la República verdadero jefe del Ministerio Público, aunque subordinado, como es lógico, al Ejecutivo del que forma parte ... Resulta así el Ministerio Público un cuerpo homogéneo, disciplinado; de acción uniforme, eficaz y benéfica, y con todas las condiciones que debe reunir la acción administrativa: rapidez, energía y unidad. El Ejecutivo cuenta con un poderoso auxiliar; y la práctica demuestra que este sistema, seguido por las naciones más cultas, es a las veces, el más adecuado para establecer el punto de contacto que debe existir entre las esferas de acción del Ejecutivo y el Judicial, separadas sabiamente por nuestra Constitución para conservar la libertad política..."

(46)

Se definía en esta ley, al Ministerio Público como: "una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (Art. 1º).

Le competía a este órgano, representar también al Ejecutivo, ejercitando las acciones que a él correspondían y defendiéndolo cuando

(46) *Ibidem*. Págs. 255-257.

fuera demandado (Art. 2º). Vigilaría el exacto cumplimiento de las resoluciones o sentencias dictadas por los tribunales federales, para lo que haría las promociones que estimase procedentes ante autoridades judiciales o administrativas (Art. 4º).

El Procurador General de la República y los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia (Art. 5º).

Los funcionarios que integraban el Ministerio Público, conforme al artículo 6º, eran: Un Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público; un Agente Substituto; dos Agentes Auxiliares, y los Agentes necesarios para que cada Tribunal de Circuito y cada Juzgado de Distrito tuvieran uno adscrito.

El Procurador General de la República sería nombrado y removido libremente por el Ejecutivo (Art. 7º).

Respecto a las atribuciones del Procurador General de la República y de los Agentes del Ministerio Público Federal, en los artículos 14, 15 y 16, se establecía que El Procurador General de la República era el jefe del Ministerio Público, teniendo bajo sus órdenes inmediatas a los agentes que lo componían y a los suplentes, en su caso, otorgándosele a este funcionario las siguientes atribuciones:

1. Cuidar de que la justicia federal se administre pronta y exactamente;

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

2. Demandar, contestar demandas y formular los pedimentos procedentes en los negocios en que deba intervenir ante la Suprema Corte;
3. Cumplir las instrucciones que reciba del Ejecutivo por conducto de las Secretarías de Estado, dictar todas las medidas económicas y disciplinarias que crea convenientes para uniformar la acción del Ministerio Público.
4. Encomendar a cualquiera de los agentes de la capital, independientemente de sus adscripciones, el despacho de determinado negocio.
5. Intervenir personalmente en todo o en parte en determinados negocios, cualquiera que sea el tribunal federal que conozca de ellos, cuando lo juzgue conveniente o cuando lo acuerde el Ejecutivo;
6. Designar a cualquiera de sus auxiliares para que lo represente en los negocios que tenga que despachar;
7. Alegar en los juicios de amparo, ante la Suprema Corte, por sí o por medio de sus agentes;
8. Rendir informe sobre los asuntos en que esté interviniendo, cuando se lo pida el Ejecutivo o cuando lo crea necesario para la mejor inteligencia del negocio.

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

9. Cuidar de que los funcionarios del Ministerio Público desempeñen con exactitud los deberes de su empleo y proponer a la Secretaría de Justicia las medidas que crea conducentes a la mejor disciplina del Ministerio Público y a la unidad y eficacia de su acción.
10. Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hayan incurrido los magistrados de circuito, jueces de distrito, jueces locales, cuando funcionen en auxilio de la justicia federal, sus respectivos secretarios, escribanos de diligencias y los agentes del Ministerio Público, en los negocios en que hayan intervenido.
11. Imponer las correcciones disciplinarias que corresponda, a los agentes y empleados subalternos del Ministerio Público por las faltas que cometieren en el desempeño de su encargo y dar cuenta al Ejecutivo de aquellas que crea que ameriten su separación.
12. Calificar las excusas que tuvieren los agentes para intervenir en determinado negocio.
13. Otorgar las licencias procedentes a los agentes y empleados del Ministerio Público Federal, previo aviso a la Secretaría de Justicia.
14. Examinar los estados de negocios que mensualmente deben remitirle los agentes proceder a lo que corresponda en defensa de los intereses fiscales.

**LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO**

15. Iniciar ante la Secretaria de Justicia las leyes y reglamentos que considere necesarios para la buena administración de justicia.

El Ministerio Público, tenía entre otras las siguientes atribuciones:

1. Demandar, contestar demandas y formular los pedimentos procedentes en los negocios de la competencia de los tribunales o juzgados que estén adscritos.
2. Ejercitar la acción penal desde las primeras diligencias de investigación.
3. Sujetarse a las instrucciones que reciban del Procurador General de la República y pedirle las que estime necesarias para el despacho de determinados negocios.
4. Interponer y proseguir en tiempo y forma los recursos que procedieren.
5. Informar mensualmente al Procurador de todos los negocios que se sigan en el tribunal o juzgado de su adscripción, expresando el estado que guarden e indicando las dificultades que presenten para su despacho.
6. Dar aviso de la iniciación de los procesos y negocios civiles que se promuevan en el tribunal o juzgado en que funcionen.
7. Manifiestar al Procurador los motivos de excusa que tuvieren para intervenir en los negocios en que se consideren impedidos.

8. Concurrir a las diligencias judiciales, audiencias y visitas de cárcel que practiquen los tribunales o juzgados a que están adscritos, e informar del resultado de la visita al Procurador de la República.
9. Dar parte al Procurador de las irregularidades y deficiencias que noten en la administración de justicia federal.
10. El Ministerio Público, en los casos de delito in fraganti, otorgaba a los individuos de la policía judicial las órdenes de aprehensión que procedan, y todas las que conduzcan a dar eficacia a la acción pública de que está encargado, haciendo sin demora la consignación del hecho a la autoridad judicial competente.

También, se le consideraba representante de la administración fiscal, ejercitando las acciones convenientes en provecho de la Federación o del fisco (Art. 20).

2.1.2 LEY DE ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACIÓN DE SUS FUNCIONES (1919)

Promulgada por Decreto de 1º de agosto de 1919, por el entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza.

Establecía en su artículo 1º, que el Ministerio Público Federal era una institución que tenía por objeto:

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

1. Ejercitar ante los tribunales de este fuero las acciones penales correspondientes para la persecución, investigación y represión de las faltas y delitos definidos y penados por las leyes federales.
2. Defender los intereses de la Federación ante los tribunales; y
3. Ejercer todas las demás atribuciones que estableciera la ley.

Toda querrela o consignación de las autoridades se haría ante el Ministerio Público, "... para que éste, recogiendo con toda prontitud y eficacia los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y determinación de los responsables, formule desde luego la acusación correspondiente, pidiendo la aprehensión de los culpables, si no hubieren sido detenidos *in fraganti*, o que se les cite cuando dicha aprehensión no sea procedente" (Art. 2º)

Para cumplir con sus atribuciones, el Ministerio Público tendría a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial (Art. 3º).

Tratándose de delitos que se persiguieran de oficio se facultaba al Ministerio Público para que, en los lugares en que no existiera autoridad judicial, solicitara a la autoridad municipal las órdenes de aprehensión, cuidando que el detenido fuera puesto de inmediato a disposición de la autoridad judicial, lo cual era contrario a lo previsto en el artículo 21 constitucional y a todos los principios de distinguir las atribuciones de la autoridad judicial y administrativa, plasmados en la Constitución y, en general, a todo el pensamiento de Carranza sobre este particular.

Los funcionarios que integraban el Ministerio Público Federal eran: Un Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público; dos Agentes Substitutos; siete Agentes Auxiliares, y los Agentes que fueren necesarios para que cada Tribunal de Circuito y cada Juzgado de Distrito tuviere uno adscrito. Además el Presidente de la República podría nombrar otros agentes cuando lo estimara necesario (Art. 8º)

El Procurador General de la República, sería nombrado y removido libremente por el Presidente, de quien dependía directamente. Los agentes serían nombrados también por el Presidente, pero por conducto del Procurador (Art. 9º)

Acorde a lo establecido por el artículo 102 de la Constitución, el Procurador General de la República era el Consejero Jurídico del Gobierno; y se le otorgaban, entre otras atribuciones: La de intervenir personalmente como actor, demandado o tercer opositor, en los negocios del orden civil o penal en que la Federación fuere parte; en los casos de los Ministros Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado (Art. 17).

2.1.3 LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA (1934)

Siendo Presidente Constitucional Substituto el General Abelardo L. Rodríguez, en uso de las facultades que le concedió el H. Congreso de la

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Unión por decreto del 27 de diciembre de 1933, expidió la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República, la cual entró en vigor el 1º de octubre de 1934.

En el artículo 1º de la Ley se establecieron las atribuciones del Ministerio Público Federal, definiéndolo como una institución que tiene por objeto investigar por sí o por medio de la Policía Judicial Federal los hechos que pudieran constituir delitos federales; ejercitar la acción penal; deducir las acciones encaminadas a la nacionalización de los bienes a que se referían los artículos 27 y 130 de la Constitución y las leyes que con ellos se relacionaran; intervenir como parte actora o demandada o como tercero opositor representando al órgano afectado en los juicios que se suscitaran con motivo de la actividad de las autoridades federales, siempre que tales controversias no fueran de las mencionadas en el artículo 103 constitucional, pues en éstas la intervención del Ministerio Público sería la señalada en la Ley Reglamentaria correspondiente; defender los intereses económicos de la Federación; auxiliar a la administración de justicia y promover lo necesario para que ésta sea recta y pronta.

El artículo 2º ordenaba que el Ministerio Público Federal tenía bajo su autoridad y mando a la Policía Judicial Federal.

En el artículo 3º, se estableció por primera vez, que eran auxiliares de la Policía Judicial Federal y que, en consecuencia, estarían bajo la autoridad y mando del Ministerio Público Federal, los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero; los capitanes y patrones de embarcaciones mexicanas; los administradores de aduana y los resguardos aduanales; los

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

capitanes de puerto; las demás policías de carácter federal y las policías preventivas y judiciales de las entidades federativas y de los municipios.

La estructura del Ministerio Público Federal, comprendía: Un Procurador General de la República; dos Subprocuradores (Primero y Segundo), substitutos del Procurador; un Jefe del Departamento de Nacionalización de Bienes y de un Subjefe del mismo Departamento, ambos Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares del Procurador; de un Jefe del Departamento de Averiguaciones Previas; de dieciocho Agentes del Ministerio Público Federal auxiliares del Procurador; Agentes Auxiliares adscritos al Departamento Consultivo; un Visitador de Agencias; sesenta y cuatro Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados de Circuito y Departamentos de la Procuraduría General de la República y de los empleados que señale el presupuesto; pudiendo el Procurador de la República aumentar el número de Agentes del Ministerio Público, cuando las necesidades del servicio lo requieran (Art. 4°).

Por primera vez en un ordenamiento de esta naturaleza se determinó la existencia de dos Subprocuradores Generales de la República, Primero y Segundo, substitutos del Procurador, también crean los Departamentos de Nacionalización de Bienes, Averiguaciones Previas, Consultivo y un Visitador de Agencias; además, se incrementó considerablemente el restante personal de la Institución.

El Procurador General era nombrado y removido libremente por el Presidente y tanto los Subprocuradores como los demás agentes del

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Ministerio Público Federal, también serían nombrados por el titular del Ejecutivo, pero a propuesta del propio Procurador (Arts. 5º al 8º).

El Procurador General de la República, como Jefe del Ministerio Público Federal tenía como funciones: Intervenir en los casos en que estuvieran involucrados los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales y aquéllos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado; desempeñar por sí o por medio de los agentes del Ministerio Público las funciones a que se refiere el artículo 1º de la propia ley; iniciar ante el Presidente de la República las leyes y reglamentos que estimará necesarios para la mejor administración de justicia, elaborando a tal efecto los proyectos correspondientes (Art. 18).

Referente a los dieciocho Agentes del Ministerio Público Federal, auxiliares del Procurador estos funcionarían en tres grupos de seis agentes cada uno que se denominarían: Grupo Penal; Grupo Administrativo y Grupo Civil (Art. 20).

**2.1.4 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL
REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1941)**

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue

promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho, el 31 de diciembre de 1941 y entra en vigor el 14 de enero de 1942.

El artículo 1º de la mencionada Ley, enunciaba las facultades del Ministerio Público Federal, dentro de las cuales se advierten algunos puntos novedosos como fueron: El velar por el respeto de la Constitución por parte de todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial; y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer cesar tales violaciones.

También le correspondía: Representar a la Federación en los juicios en que ésta fuera parte; perseguir los delitos del orden federal, practicando, con el auxilio de la Policía Judicial Federal, las averiguaciones previas, y exigir que se aplicaran a los responsables, las penas establecidas en las leyes.

Se confirmaba que la Policía Judicial Federal y sus auxiliares, dependían del Ministerio Público Federal.

El artículo 4º, organizaba al Ministerio Público Federal de la siguiente manera: Un Procurador General de la República; Dos agentes substitutos, Un Jefe del Departamento de Nacionalización de Bienes, uno del Departamento de Averiguaciones Previas y otro del Departamento Consultivo; veinticinco agentes auxiliares del Procurador; los agentes indispensables para que se cubran todas las adscripciones a los tribunales del Circuito, juzgados de Distrito y Departamento de la Procuraduría General de la República; el personal de la Policía Judicial y los jefes de oficina y demás personal que señale el presupuesto.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Se advierte que la denominación de los Subprocuradores es cambiada por la de "agentes sustitutos"; se aumenta a 25 el número de agentes auxiliares del Procurador, y se suprime al Visitador de Agencias que contemplaba la ley precedente.

Se señalaban entre las facultades y obligaciones del Procurador General de la República: Velar por el respeto de la Constitución por parte de todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo judicial, y proponer, al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer las violaciones; Emitir su Consejo Jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, al ser tratados en el Consejo de Ministros; Dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal; Proponer al Presidente de la República, las reformas legislativas indispensables para velar por el respeto de la Constitución y las que sean convenientes para la mejor administración de justicia; Intervenir personalmente en los negocios de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, con excepción de los Amparos; Dar instrucciones a los agentes del Ministerio Público Federal; Imponer al personal de su dependencia, las correcciones disciplinarias que procedan, conceder, a dicho personal, licencias y vacaciones, así como calificar las excusas de los agentes del Ministerio Público Federal (Art. 19)

En cuanto a la distribución de los agentes auxiliares, conserva la agrupación de la ley anterior y se agrega el Grupo de Trabajo (Art. 22).

Se establecieron las atribuciones de la Policía Judicial Federal, que en anteriores leyes no habían sido precisadas. Dichas atribuciones eran:

Recibir querellas o denuncias e investigar los hechos que puedan constituir delitos del orden federal; practicar averiguaciones previas; buscar las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de quienes en ellos participen; citar; practicar cateos y aprehender (Art. 31).

La Policía Judicial Federal ejercerá sus atribuciones cumpliendo las órdenes expresas de los funcionarios del Ministerio Público Federal, excepto en los casos de urgencia (Art. 31).

2.1.5 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL (1955)

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955, fue promulgada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortines, según Decreto del 10 de noviembre de 1955, publicada en el Diario Oficial del 26 del mismo mes y año, y en vigor el 27 de diciembre de 1955.

En el artículo 1º, se indicaban como atribuciones del Ministerio Público Federal: Perseguir los delitos del orden federal con auxilio de la Policía Judicial, y aportar las pruebas de la existencia de los delitos y las relativas a la responsabilidad de los infractores; ejercitar la acción penal, pedir la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables y formular las conclusiones; recibir las manifestaciones de bienes; investigar los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados de la Federación y proceder a su consignación cuando se acredite que hay motivos para presumir falta de probidad en su actuación; representar a la Federación, a sus órganos, instituciones o servicios en los juicios en que

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

sean parte como actores, demandados o terceristas; intervenir en los juicios de amparo; informar al Procurador de las violaciones a la Constitución que cometan las autoridades federales o locales, y promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

La Policía Judicial Federal y sus auxiliares continúan bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal, obligados a obedecer sus órdenes (Art. 3º).

Se introducen cambios en cuanto al personal que lo integraba: Los dos Agentes Substitutos del Procurador, mencionados en la Ley anterior, adquieren el rango de Subprocuradores. El Jefe del Departamento de Averiguaciones Previas se eleva a la categoría de Director General, quien es auxiliado por un Subdirector General y el Departamento Consultivo se convierte en Dirección Jurídica y Consultiva, a la que se le adiciona una Subdirección (Art. 4º).

Se crean: Un Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal, a cargo de un Jefe y Subjefe; la Visitaduría General; la Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes y la de Control de Correspondencia y Archivo; la Dirección General de Administración; la Jefatura y Subjefatura de la Policía Judicial Federal, y cuatro Jefaturas para los Grupos Civil, Penal, Administrativo y de Trabajo. Además, a la Jefatura del Departamento de Nacionalización de Bienes, se le agregó una Subjefatura (Art. 4º).

Se establecieron como facultades y obligaciones del Procurador, entre otras: Poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes que resulten violatorias de la Constitución; proponer al Presidente de la República las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución, así como las medidas que convengan para lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita; emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley; emitir su consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requiriesen, al ser tratados dentro del Consejo de Ministros; dictaminar en aquellos negocios del Ejecutivo Federal en los que se ordene o solicite su consejo jurídico; intervenir personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitasen entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los demás que sean de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, con excepción del amparo; intervenir a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de extradición. Por primera vez se incluyen las de: Resolver en definitiva, oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares del Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal y del Subprocurador que corresponda, lo relativo al no ejercicio de la acción penal; desistimiento de la misma; formulación de conclusiones no acusatorias; y casos en que formuladas las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción, o que fueren contrarias a las constancias procesales, o si en ellas no se cumplieren con los requisitos que establece la ley procesal; intervenir en los casos que le envié el Ejecutivo y denunciar las

contradicciones de las tesis que sustenten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito.

2.1.6 LEY DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1974)

La Ley que nos ocupa se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1974, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y sustituyó a la Ley de 1955. Fue la primera que optó, en el ámbito federal, por la denominación *Ley de la Procuraduría General de la República*, por estimar que no sólo organizaba al Ministerio Público, sino a las unidades administrativas de apoyo a éste y, además, las atribuciones asignadas al Procurador General de la República.

El artículo 1º, estableció: "El Procurador General de la República será el titular de la Procuraduría y presidirá el Ministerio Público Federal".

En el artículo 2º se señalaban entre otras atribuciones del Procurador: Poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes que resulten violatorias de la Constitución; proponer las reformas necesarias para la exacta observancia de la Constitución; opinar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que envíe el Poder Ejecutivo; emitir consejo jurídico al Gobierno Federal y ante el Consejo de Ministros; intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

Estado; intervenir en los casos de extradición; resolver en definitiva en los siguientes casos: a) el no ejercicio de la acción penal; b) el desistimiento de la acción penal c) la formulación de conclusiones de no acusación; d) la formulación de conclusiones en que no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción cuando fueren contradictorias a las constancias procesales o si en ellas no se cumplieren con los requisitos que establece la Ley Procesal; y en los casos de diplomáticos y cónsules generales.

Se precisan las facultades asignadas al Ministerio Público en relación con la función persecutoria del delito; además se confirman las consistentes en: la recepción de manifestación de bienes de los funcionarios y empleados de la Federación; la representación de la Federación en los juicios en que sea parte, y la intervención en los juicios de amparo (Art. 3º).

Los órganos que integraban a la Procuraduría General de la República serían: Un Procurador General de la República; dos Subprocuradurías; Oficialía Mayor; Visitaduría General; Dirección General de Averiguaciones Previas; Dirección General de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal; Agentes del Ministerio Público Federal, auxiliares, adscritos y adjuntos; Policía Judicial Federal; Dirección General Jurídica y Consultiva; Dirección General de Administración; Comisión Interna de Administración; Instituto Técnico; Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes; Unidades Administrativas de Organización y Métodos, de Relaciones Públicas; de Prensa, de Control de Estupefacientes, de Estudios Sociales; de Servicios Periciales, de documentación y las demás de Planeación, de Control, Técnicas y de

Servicios, de acuerdo con las necesidades de la institución y las previsiones del presupuesto (Art. 4º).

Entre los órganos de nueva creación estaban: La Oficialía Mayor, la Comisión Interna de Administración; el Instituto Técnico y las unidades administrativas de: Relaciones Públicas, Prensa, Control de Estupefacientes, Estudios Sociales, Servicios Periciales, Documentación, y otras de Planeación, de Control, Técnicas y de Servicios.

En relación a la Policía Judicial se precisan sus atribuciones y se reafirma que está bajo el mando del Ministerio Público, como en la Ley anterior (Art. 46).

Finalmente, al igual que en la Ley precedente, se incluye un capítulo dedicado a los "Auxiliares del Ministerio Público Federal y de Policía Judicial", donde se señala quiénes son y cuáles son sus funciones (Arts. 49 y 50).

2.1.7 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1983)

El ordenamiento en comento, fue promulgado el 15 de noviembre de 1983 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del mismo año, entrando en vigor a los noventa días de su publicación.

El artículo 1º, estableció que la Procuraduría General de la República era la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integraban la

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su titular, atribuían los artículos 21 y 102 de la Constitución .

La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, tenía las siguientes atribuciones: Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo; representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales; prestar consejo jurídico al gobierno federal; perseguir los delitos del orden federal; representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que deba intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se tratara de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia; dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se previera la intervención del Gobierno federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución, y con la intervención que, en su caso, correspondiera a otras dependencias (Art. 2º).

El artículo 12, fijó las bases de organización de la Procuraduría General de la República, la cual sería presidida por el Procurador, Jefe de la

Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos. Contaba con Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que fijara el Reglamento respectivo; Oficial Mayor; Visitador General; Contralor Interno y las Direcciones Generales, Unidades Administrativas y Técnicas y órganos desconcentrados necesarios para el despacho de los asuntos que la ley le otorgaba. El Ejecutivo determinaría las entidades que quedarían sujetas a la coordinación de la Procuraduría.

2.1.8 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1996)

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996 y es la vigente.

Tiene por objeto organizar a la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución, así como los demás ordenamientos aplicables (Art. 1º).

El Ministerio Público de la Federación, tiene entre otras las siguientes atribuciones:

1. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia y promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

En este rubro tenemos su intervención como: Parte en todos los juicios de amparo, de conformidad con lo previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales; la vigilancia en la aplicación de nuestra constitución y de la ley, en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por delitos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad; de observar irregularidades, las pondrán en conocimiento de dicha autoridad o de sus superiores, y en su caso iniciar la averiguación previa correspondiente; comunicar a la autoridad a la que corresponda resolver de las quejas que los particulares presenten al Ministerio Público de la Federación por actos de otras autoridades que no constituyan delitos del orden federal y orientar al interesado sobre el trámite que legalmente corresponda, y la formulación de denuncias sobre la existencia de tesis contradictorias.

2. Velar por el respeto de los derechos humanos, fomentando entre los servidores públicos de la Institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano; y atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de derechos Humanos (Art. 6°).
3. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus interés patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, como parte en el juicio de

amparo, en los términos previstos por el artículo 107, fracción V, inciso c) constitucional, y en los demás casos que le otorgue participación la Ley de Amparo; como representante de la Federación, en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico; como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal; y en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales.

4. **La persecución de los delitos del orden federal;** misma que comprende:
 - a) **En la averiguación previa:** Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos del orden federal con la ayuda de sus auxiliares; practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como la reparación de los daños y perjuicios causados; ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión del delito; realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito; restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos; conceder la libertad provisional a los indiciados; solicitar al órgano jurisdiccional la órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así

como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte; en los casos que la ley lo permita, propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia; determinar el no ejercicio de la acción, cuando: 1.- Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; 2.- Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; 3.- Se extinga la acción penal; 4.- De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito; 5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable. Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes federales; poner a lo inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes; y las demás que determinen las normas aplicables.

- b) Ante los órganos jurisdiccionales:** Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de se trate y la probables responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las

medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos, o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiere garantizado previamente; poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley; aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación; formular las conclusiones y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal; impugnar las resoluciones judiciales, y en general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

- c) **En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito:** Proporcionar asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales; promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios, y concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 Constitucional (Art. 8º).

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

6. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
7. Participar en el Sistema de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
8. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal.
9. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración (Art. 2º).

Se faculta al Procurador General de la República para intervenir por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación, para el ejercicio de las atribuciones que le otorga nuestra Constitución y demás disposiciones aplicables; siendo atribuciones indelegables las siguientes:

- I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades del Ministerio Público de la Federación.
- II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que pos

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

sus interés y trascendencia, así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VII de la Ley fundamental.

- IV. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII Constitucional.
- V. Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución.
- VI. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como el de las reformas que juzgue necesarias.
- VII. Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate.

- VIII. Presentar propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la Institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo Federal.
- IX. Concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad pública.
- X. Participar en la conferencia de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Arts. 3° y 4°.)

En cuanto a sus bases de organización, el Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría (Art. 14)

Para el despacho de los asuntos propios de la Procuraduría, el Procurador General de la República se auxiliará de los agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Agregados, Directores, Subdirectores y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley, así como los órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, que también establezca dicho reglamento, el cual precisará el número de ellos y las atribuciones que les correspondan, se posibilita la creación de Unidades especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la

persecución de los géneros de delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal Federal.

2.2 LEYES ORGÁNICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL

2.2.1 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (1903)

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1903 fue publicada en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 1903, durante el gobierno del Gral. Porfirio Díaz.

Esta Ley en su artículo 1º, indicaba que el Ministerio Público en el fuero común era el representante del interés de la sociedad ante los tribunales del propio fuero, y estaba a cargo de los funcionarios que dicha ley designaba. Sin embargo, las leyes o el Ejecutivo podían conferir a un funcionario o persona particular la representación que conviniere a los intereses del gobierno para gestionar en nombre de éste, ante los tribunales, lo que fuere procedente; otorgándole las siguientes atribuciones:

- I. Intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos judiciales del fuero común, siempre que de algún modo afectaran al interés público.

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

- II. Intervenir en los juicios hereditarios y en los demás asuntos judiciales en que se interesen los ausentes, los menores, los incapacitados y los establecimientos de beneficencia pública, en los casos y términos prescritos por las leyes.
- III. Ejercitar ante los tribunales la acción penal.
- IV. Turnar entre los jueces competentes los asuntos criminales y entre los jueces de instrucción solamente los exhortos que se recibieran, concernientes al orden penal.
- V. Cuidar de que se llevaran a efecto las penas impuestas ejecutoriadamente por los Tribunales.
- VI. Formar la estadística judicial tanto del orden civil como del penal.
- VII. Vigilar a los taquígrafos adscritos al servicio de jurados, a los peritos interpretes en el ramo penal y a los consejeros de los palacios de justicia conforme a los reglamentos respectivos.
- VIII. Intervenir en las juntas de vigilancia de cárceles en la forma y términos del correspondiente reglamento.

El Ministerio Público en los casos y del modo que las leyes señalaran, intervendría en los asuntos judiciales que interesaran a las personas a quienes aquéllas acuerden una especial protección (Art. 2º).

El Ministerio Público dependía del Ejecutivo por medio de la Secretaría de Justicia (Art. 4º).

En cuanto a su organización, existía un Procurador de Justicia, jefe del Ministerio Público en el Partido Norte de Baja California y en el territorio de Quintana Roo; otro, para los partidos del Centro y del Sur de Baja California, con residencia en La Paz; y otro, en el territorio de Tepic, con residencia en la capital del mismo (Art. 5º).

2.2.2 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (1919)

Una vez expedida la Constitución de 1917, el primer ordenamiento jurídico que rigió la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, fue la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales del 9 de septiembre de 1919, siendo Presidente de la República Venustiano Carranza.

En su artículo 1º, dispuso que el Ministerio Público, era una Institución que tenía por objeto ejercitar ante los tribunales las acciones penales correspondientes para la persecución, investigación y represión de los hechos criminosos definidos y penados por las leyes comunes de dichas entidades federativas; defender los intereses de éstas ante sus tribunales, y ejercer todas las demás atribuciones que le conferían la Constitución y las leyes.

De conformidad con el artículo 21 Constitucional, se estableció que el Ministerio Público tendría a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial, y de ser necesario, a la policía común (Art. 3º)

Se le otorgaron entre otras las siguientes atribuciones:

- Ejercitar la acción penal y pedir la aprehensión de los responsables de delitos, así como la imposición de penas correspondientes.
- Intervenir como actor, demandado o tercero opositor, en los asuntos judiciales civiles del orden común, siempre que de algún modo afectaran al interés público o a los derechos del Distrito y territorios federales.
- Intervenir en los juicios hereditarios y en los demás negocios judiciales en que se interesaran los ausentes, los menores, los incapacitados y los establecimientos de beneficencia pública.
- Manifestar al procurador los motivos de excusa para conocer de determinado asunto.
- Intervenir en las juntas de vigilancia de las cárceles.
- Formar la estadística judicial, tanto del orden civil como del penal.

Por lo que respecta a su organización, se estableció que el Ministerio Público quedaría conformado por un Procurador General, seis agentes auxiliares del procurador, cinco agentes adscritos a los juzgados civiles de la Ciudad de México y el número de agentes necesarios para el servicio de los juzgados del ramo penal y de los juzgados de los territorios federales.

La Institución del Ministerio Público, dependía directamente del Presidente de la República, quien nombraría al Procurador General y éste a los agentes del Ministerio Público, con la aprobación del primero (Arts: 8º, 12 y 15).

En el artículo 28 de dicha Ley, por primera vez se estableció que el Procurador y los agentes del Ministerio Público, estarían impedidos para desempeñar otros cargos o empleos de la Federación, Estados, Distrito Federal o municipios, y para ser apoderados judiciales, síndicos, árbitros de derecho, notarios, agentes de negocios o para ejercer la profesión de abogado salvo en causa propia.

2.2.3 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (1929)

Siendo Presidente de la República el Lic. Emilio Portes Gil, el 7 de octubre de 1929 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales. Esta ley recogió la reforma administrativa del Distrito Federal por la que se suprimieron los municipios.

En el artículo 1º de esta Ley se define al Ministerio Público como "... la Institución que tiene por objeto perseguir ante los Tribunales del Distrito y territorios Federales todos los delitos del orden común; exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal; promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia."

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

Se introduce la obligación del Ministerio Público para exigir la reparación de los daños provenientes de delitos (Art. 4º).

Reitera que la policía judicial estará bajo las órdenes del Ministerio Público, al igual que la policía común cuando fuere necesario (Art. 3º).

En cuanto a su organización, se contempla que estaría conformada por un Procurador General y seis agentes auxiliares, uno de los cuales sería sustituto del primero; dos agentes adscritos al Departamento de Investigaciones y de los demás necesarios para el servicio de los tribunales penales y civiles. Se creó un laboratorio científico de investigaciones con las secciones de Dactiloscopia, Criptografía, Balística, Caligrafía, Bioquímica y Medicina Forense.

Se otorgaron atribuciones al Procurador para poner en conocimiento del Tribunal Superior y del Presidente de la República, los abusos e irregularidades que advirtiera en los juzgados o tribunales; asistir solo con voz, a las reuniones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en que se hiciera la designación de funcionarios judiciales; pedir que se hiciera efectiva la responsabilidad de los agentes del Ministerio Público y de los funcionarios de la administración de justicia; recibir quejas sobre demoras o excesos en que incurran los agentes; e iniciar ante el presidente de la República las leyes y reglamentos necesarios para la administración de justicia (Art. 18).

Dicha ley desarrolla lo relativo a las facultades de persecución de delitos; exigencia de reparación del daño; promoción de la recta y pronta administración. Como dato importante se contempla lo relativo a la

responsabilidad de los funcionarios dentro de la ley, y ya no en los artículos transitorios.

2.2.4 LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (1954)

El 29 de diciembre de 1954, siendo Presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público y Territorios Federales, la cual estuvo vigente durante dieciséis años, entrando en vigor en enero de 1955 y derogada en 1971.

En el artículo 1º de este ordenamiento, se determinaban las facultades y obligaciones del Ministerio Público, entre las que destacaban las siguientes:

1. Investigar los delitos de su competencia.
2. Ejercitar la acción penal y exigir la correlativa reparación del daño ante los tribunales de Distrito y Territorios Federales.
3. Aportar las pruebas y promover todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad criminal de los indiciados.
4. Pedir a la autoridad judicial la aplicación de las penas que señalen las leyes a los responsables de los delitos.
5. Interponer los recursos que la ley concediera.

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

6. Recabar de las oficinas correspondientes, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones.
7. Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia.
8. Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales al tomar posesión de su cargo o dejarlo.
9. Conocer en auxilio del Ministerio Público Federal, de las denuncias o querellas que se presentasen con motivo de delitos de ese fuero.

En cuanto a su organización, el personal del Ministerio Público estaría conformado por el Procurador General de Justicia; dos Subprocuradores; Director y Subdirector de Investigaciones; Dirección y Subdirección de la Policía Judicial; Departamento Consultivo; Oficina de Manifestaciones de Bienes de Funcionarios y Empleados Públicos del Distrito y Territorios Federales; agentes auxiliares del Procurador; Agentes del Ministerio Público del Sector Central de Investigaciones, a la Jefatura de Policía, a las delegaciones de policía y a los hospitales de las Cruces Verde y Roja; agentes del Ministerio Público adscritos a los tribunales y juzgados civiles y penales del Distrito y Territorios Federales y los jefes de oficina y personas de la Policía Judicial que señalara el presupuesto.

Se observa en esta Ley una mejor sistematización de la organización del Ministerio Público.

Se estableció que todo el personal adscrito a la Dirección de Investigaciones, por la naturaleza de sus funciones, formarían parte de la policía judicial (Art. 3º., fracciones I a XV).

Las facultades que esta Ley otorgó al Procurador fueron las mismas que en la Ley anterior (Art. 17).

2.2.5 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (1971)

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1971, entró en vigor el primero de enero de 1972, siendo Procurador Sergio García Ramírez.

Por primera vez se hace referencia en la denominación a la Procuraduría y no a la institución del Ministerio Público, debido a que el contenido de la ley no sólo es la organización y funcionamiento del Ministerio Público, sino todas las actividades relativas a la procuración de justicia.

En su artículo 1º, entre otras se le otorgaban las siguientes atribuciones:

1. Investigar por sí mismo y con auxilio de la policía judicial los delitos de su competencia.
2. Ejercitar la acción penal, en los casos en que procedía, aportando las pruebas y promoviendo todas las diligencias conducentes a la

comprobación del delito y de la responsabilidad de los inculpados, así como de la existencia y el monto del daño privado causado por el delito.

3. Recabar de las oficinas públicas correspondientes, federales o locales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás organismos del sector público, así como de las personas privadas, físicas o morales, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones.
4. Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia.
5. Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, al tomar posesión de sus cargos y dejarlos.
6. Conocer, en auxilio del Ministerio Público Federal de las denuncias o querellas que se le presentaran con motivo de los delitos de ese fuero, en los términos legales.
7. Intervenir en los términos de ley, en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden familiar que se ventilaran ante los tribunales respectivos.
8. Intervenir en todos los demás asuntos que las leyes determinaran.

El personal de la Procuraduría estaba conformado por: El Procurador General de Justicia; dos Subprocuradores sustitutos del Procurador; un

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Coordinador de Auxiliares, Agente del Ministerio Público Auxiliar; un Director General y dos Subdirectores de Averiguaciones Previas, que serían agentes del Ministerio Público Auxiliares; un Jefe de Departamento de Averiguaciones Previas por cada Delegación Política del Distrito Federal; un Director General y un Subdirector General de Control de Procesos, agentes del Ministerio Público Auxiliares; un Director General y un Subdirector General Consultivo y de Servicios Sociales, agentes del Ministerio Público Auxiliares; Director y Subdirector General de Servicios Periciales, de Policía Judicial, del Instituto Técnico, de Relaciones Públicas y de Servicios Administrativos; Agentes Auxiliares del Procurador; Agentes Investigadores del Ministerio Público adscritos al Sector Central, a la Dirección General de Policía y Tránsito, a las delegaciones de policía y a los hospitales de Traumatología; además de los agentes del Ministerio Público adscritos a Salas del Tribunal Superior de Justicia y a los Juzgados Penales, Familiares, Civiles, Mixtos, Menores y de Paz; y los jefes de Oficina y demás personal necesario.

Se le confirieron al Procurador las mismas atribuciones que las establecidas por las leyes orgánicas anteriores. En cuanto a los Subprocuradores, se determinó que serían sustitutos del Procurador y que por delegación de éste, resolverían los casos de desistimiento, no ejercicio de la acción penal y formulación de conclusiones no acusatorias.

2.2.6 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (1977)

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1977; en él ya no se hace referencia a los Territorios Federales, toda vez que éstos se erigieron en Estados de la Federación mediante reforma constitucional del 8 de octubre de 1972.

En él se establecieron como atribuciones del Ministerio Público, entre otras las siguientes:

1. Recibir las denuncias y querellas sobre hechos que pudieran constituir delito;
2. Investigar con auxilio de la Policía Judicial y de la Policía Preventiva del Distrito Federal los delitos de su competencia.
3. Ejercitar la acción penal;
4. Solicitar las órdenes de aprehensión y de comparecencia en términos del artículo 16 Constitucional;
5. Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas en delito flagrante o en casos urgentes;
6. Aportar todas las pruebas tendientes a comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad de sus autores, así como el monto de la reparación del daño causado.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

7. Recabar de las autoridades federales y locales los informes, documentos y pruebas en general indispensables para el ejercicio de sus funciones.
8. Promover lo necesario para la expedita administración de justicia.
9. Cuidar que las leyes se aplicaran debidamente y procurar justicia en el ámbito de su competencia.
10. Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito Federal e investigar, por denuncia o de oficio, los casos de enriquecimiento indebido.
11. Auxiliar al Ministerio Público Federal; e
12. Intervenir en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden familiar (Art. 1º).

El personal de la Procuraduría, estaba conformado por: Un Procurador General de Justicia; dos Subprocuradores sustitutos del Procurador; un Oficial Mayor; un Visitador General, un Director y Subdirector General de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador; un Director General de Averiguaciones Previas, un Subdirector de Agencias Investigadoras, un Subdirector de Mesas de Trámite y un Subdirector de Consignaciones; un Director y Subdirector General de Control de Procesos; un Director y Subdirector General Jurídico Consultivo, todos ellos con el carácter de Agentes del Ministerio Público Auxiliares; Directores y Subdirectores Generales de Servicios Periciales, de la Policía Judicial, de

Servicios Sociales, de Participación Ciudadana, de Relaciones Públicas y Difusión, de Organización y Métodos, con su respectivo Subdirector de Métodos y Procedimientos y uno de Evaluación e Informática, de Administración, con su Subdirector de Recursos Humanos, de Recursos Financieros y de Recursos Materiales y de Servicios Generales; así como del Instituto de Formación Profesional; Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador; Agentes de la Policía Judicial; Jefes de Departamento de Averiguaciones Previas, Agentes del Ministerio Público Investigadores y Jefes de Mesa adscritos al Sector Central, a las Agencias Investigadoras, a la Dirección General de Policía y Tránsito, hospitales y a las Islas Marías; los Agentes del Ministerio Público adscritos a los ramos penal, civil y familiar; y los Subdirectores, Visitadores, Jefes de Departamento, de Oficina, Sección, Mesa y demás personal necesario.

Se estableció que los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial serían considerados como personal de confianza.

Se repiten las disposiciones referentes a las excusas e impedimentos, así como respecto de los cargos o empleos incompatibles con las funciones de la Procuraduría.

Al Procurador se le otorgan las mismas atribuciones que en la Ley anterior y además, las siguientes:

- I. Recibir quejas sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los asuntos de la Institución.

**LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO**

- II. Intervenir en la designación de las personas que debían conformar el Jurado Popular;
- III. Participar en la administración de los Reclusorios del Distrito Federal;
- IV. Establecer la Comisión Interna de Administración, las Subdirecciones y Unidades Administrativas, de Investigación Científica, Programación, Planeación, Control , Técnicas y de Servicios, así como los Departamentos, Oficinas, Secciones y Mesas necesarios para el despacho de los asuntos;
- V. En casos de urgencia, habilitar a pasantes de derecho como agentes del Ministerio Público; y
- VI. En casos urgentes, habilitar agentes de la Policía Judicial.

El Procurador podía delegar en los Subprocuradores la supervisión y control de las unidades administrativas, así como las facultades para resolver sobre el desistimiento y no ejercicio de la acción penal, cambio de clasificación del delito y conclusiones no acusatorias o contrarias a las constancias procesales.

2.2.7 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (1983)

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983, para entrar en vigor noventa días después de su publicación. En esta Ley se definió a la Procuraduría como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos (Art. 1º).

La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, estaba presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de representante social y tenía las siguientes atribuciones, mismas que ejercería por sí, o por conducto de sus agentes auxiliares: Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal; velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; proteger los intereses de los menores e incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinaran las leyes; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; y las demás que las leyes determinaran (Art. 2º).

En la función persecutora de los delitos, el Ministerio Público tenía atribuciones en la Averiguación Previa, en el ejercicio de la acción penal y como parte en el proceso (Art. 3º, apartados A, B y C).

En la **Averiguación Previa** le correspondía recibir las denuncias, acusaciones y querellas sobre conductas que pudieran constituir delito; investigar los delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial y de la policía preventiva; practicar las diligencias necesarias y allegarse las pruebas pertinentes para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quien en el hubiere intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal; restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de parte interesada, cuando estuviera comprobado en la averiguación previa el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente si se estimare necesario; y, solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo.

En el **ejercicio de la acción penal**, le correspondía: ejercitar la acción ante los tribunales competentes por los delitos del orden común, solicitando las órdenes de aprehensión de los presuntos responsables o bien de comparecencia cuando así procediera; solicitar las órdenes de cateo que fueran necesarias; determinar los casos en que procedía el no ejercicio de la acción penal, disponiendo el archivo de la averiguación previa; y, poner a disposición de la autoridad competente sin demora a las personas detenidas en el caso de flagrante delito o de urgencia, en los términos a que aludieran las disposiciones constitucionales y legales ordinarias.

Como parte **en el proceso** remitiría al órgano jurisdiccional que lo hubiera solicitado a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste en los términos señalados por el artículo 107 fracción XVIII, párrafo tercero Constitucional; pediría el aseguramiento precautorio

de bienes, para los efectos de la reparación del daño; aportaría las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño, y a la fijación del monto de su reparación; formularía conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitaría la imposición de penas y medidas que correspondieran y el pago de la reparación del daño; interpondría los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes; y los demás que señalaran las leyes.

En cuanto al cumplimiento del **principio de legalidad** y al **de la pronta, expedita y debida impartición de justicia**, le correspondía: proponer ante el Presidente de la República, las medidas procedentes respecto de su competencia, materia de seguridad pública, penal, civil y familiar, y hacer de su conocimiento, así como del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los abusos o irregularidades graves que advirtiera en los juzgados o tribunales, que afectarían el cumplimiento de las garantías de justicia pronta y expedita (Art. 4°).

Para la **protección de los menores o incapaces**, el Ministerio Público intervendría en los juicios civiles o familiares que se tramitaran ante los tribunales respectivos, en los que aquellos fueran parte o de alguna manera pudieran resultar afectados; igualmente intervendría en los juicios en que le correspondiese hacerlo en su carácter de representante social en los términos señalados en las leyes (Art. 5°).

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Su intervención en las **medidas de política criminal**, incluían practicar visitas a los reclusorios preventivos, escuchando las quejas que recibiera de los internos e iniciar la averiguación previa correspondiente tratándose de alguna conducta o hecho posiblemente constitutivo de delito (Art. 6°).

Se consideraban auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:

- a) La Policía Judicial;
- b) Los Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;
- c) La Policía Preventiva (Art. 11).

La Policía Judicial actuaría bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 Constitucional, auxiliándolo en la investigación de los delitos del orden común. Para tal efecto podría recibir denuncias y querellas sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquellas ante el Ministerio Público, pero debería dar cuenta sin demora a éste para que acordara lo que legalmente procediera.

La Policía Judicial desarrollaría las diligencias que debieran practicarse durante la averiguación previa, cumpliría las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenaran, y ejecutaría las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitiera la autoridad judicial.

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

Los servicios periciales actuarían bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica que les correspondía en el estudio de los que se sometieran a su dictamen.

La Ley Orgánica de 1983, tuvo dos reformas, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de fechas 27 de diciembre de 1985 y 24 de diciembre de 1986.

La primera reformó los artículos 9º, 10, 13, 18, 19, y 25; siendo trascendente, la reforma relativa al artículo 9º; al modificar lo relativo a sus bases de organización, quedando de la siguiente manera: La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estaría presidida por el Procurador, jefe de la institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares. La Procuraduría contaría con servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden fijado en el reglamento y con los órganos y demás personal que fuera necesario para el ejercicio de sus funciones, con la competencia establecida en el reglamento de esta ley, tomando en consideración las previsiones presupuestales.

Se suprimió del texto de la Ley la enumeración de las funciones de los servidores públicos que conformaban la Procuraduría, para pasar a ser desarrolladas por el Reglamento de la Procuraduría.

En el segundo decreto se reforman los artículos 3º, 4º, 12, 13, 14, 22 y 28, en relación a las atribuciones del Ministerio Público, en cuanto a la persecución de los delitos del orden común; la vigilancia de la legalidad, expedita y recta procuración y administración de justicia; requisitos para ser

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

nombrado agente del Ministerio Público, policía judicial y perito oficial, principalmente.

Quedando de la siguiente manera:

Art. 3º.- En la persecución de los delitos del orden común, al Ministerio Público le correspondía:

- I. Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre acciones u omisiones que pudieran constituir delito.
- II. Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la Policía Judicial, de los servicios periciales y de la policía preventiva.
- III. Practicar las diligencias necesarias, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal.
- IV. Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición del interesado, cuando estuviera comprobado el cuerpo del delito de que se tratara en la averiguación previa, ordenando que el bien se mantuviera a disposición del Ministerio Público, si se estimare necesario; y en su caso, exigir se otorgara garantía, la que se pondría a disposición del órgano jurisdiccional, si se ejercitaba la acción penal.

- V. Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo y las órdenes de cateo, en los términos del artículo 16 Constitucional.

- VI. No ejercitar la acción penal cuando: los hechos de que conociere no fueren constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal; se acreditase plenamente que el inculpado no tuvo intervención en los hechos punibles; la responsabilidad penal se hubiere extinguido legalmente, en los términos del Código Penal; de las diligencias practicadas se desprendiera plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyeran la responsabilidad penal, y aún pudiendo ser delictivos los hechos, resultara imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable.

En el ejercicio de la acción penal y durante el proceso, el Ministerio Público debería:

- I. Promover la incoación del proceso penal.

- II. Ejercitar la acción penal ante los juzgados competentes por los delitos del orden común, cuando existiera denuncia o querrela, esté comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes hubieren intervenido, solicitando las correspondientes órdenes de aprehensión o de comparecencia.

- III. Solicitar, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las órdenes de cateo que fueran necesarias.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

- IV. Poner a disposición de la autoridad judicial sin demora, a las personas detenidas en los términos de las disposiciones constitucionales y legales ordinarias.
- V. Remitir al órgano jurisdiccional que lo hubiera solicitado, a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos señalados por la Constitución:
- VI. Ejercitar la acción penal ante Juez de la Ciudad de México, en los casos de detenidos por delitos del orden común cometidos fuera del Distrito Federal, pidiendo que resolviera en los términos del artículo 19 de nuestra Ley fundamental.
- VII. Pedir el embargo precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño en todos los casos, salvo que ésta se garantizara satisfactoriamente.
- VIII. Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del delito, existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación.
- IX. Formular conclusiones en los términos señalados por la ley, solicitando la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño, o en su caso, planteando las circunstancias de responsabilidad y las causas que extinguen la acción penal.

- X. Interponer los recursos que ley que la ley concediera y expresar agravios.

- XI. En general, hacer todas las promociones conducentes a la tramitación regular de los procesos y realizar las demás atribuciones que señalaren las leyes.

La vigilancia de la legalidad y de la pronta, expedita y recta procuración y administración de justicia comprendía (Art. 4º fracciones I a V): El proponer al Presidente de la República reformas legislativas en el ámbito de su competencia, necesarias para la exacta observancia de la Constitución; de las medidas que conviniere para el mejoramiento de la procuración y de la administración de justicia; poner en conocimiento del Presidente de los Estados Unidos y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los abusos e irregularidades que se advierten en los juzgados y tribunales, que afectaran la pronta, expedita y recta administración de justicia; auxiliar al Ministerio Público Federal y de los estados de la Federación; poner en conocimiento de la autoridad que correspondiera resolver, las quejas que por irregularidades o hechos de autoridades no constituyan delitos, formulen los particulares, orientándolos sobre la atención que legalmente corresponda al asunto de que se trate.

2.2.8 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (1996)

El 30 de abril de 1996, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Esta ley tiene por objeto la organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen nuestra Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia capitalina y las demás disposiciones aplicables (Art. 1º).

A diferencia de la de 1983, se sustituye el concepto de cuerpo del delito por el de elementos del tipo penal y se incluye el de delito grave, en concomitancia con la reforma realizada a la Ley Fundamental y a la procesal. Sin embargo, es de recordar que por la reciente reforma constitucional se retoma el concepto de cuerpo de delito.

La institución del Ministerio Público, estará a cargo del Procurador General, quien tendrá por su conducto o a través de sus agentes o auxiliares, las siguientes atribuciones:

- a) Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- b) Velar por la legalidad y por el respecto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, promoviendo la pronta, completa y debida impartición de justicia;

- c) Proteger los derechos e interés de los menores, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social.
 - d) Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer eficiente la función de seguridad pública y, contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.
 - e) En materia de seguridad pública;
 - f) Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito;
 - g) Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia.
 - h) Promover la participación de la comunidad en los Programas de su competencia.
 - i) Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto (Art. 2º).
- A. En lo que corresponde a la persecución de los delitos del orden común, **el Ministerio Público, en materia de Averiguación Previa** deberá:
- 1. Recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

2. Investigar los delitos del orden común con auxilio de la Policía Judicial, los Servicios Periciales y las demás autoridades competentes.
3. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal, del delito y la probable responsabilidad que corresponda, y la reparación de los daños y perjuicios causados.
4. Ordenar la detención y retención, según corresponda, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 Constitucional.
5. Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito.
6. Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate.
7. Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción V y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.
8. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes.
9. Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela.

10. Determinar el no ejercicio de la acción penal cuando: los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondiente, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; la acción penal se hubiere extinguido en los términos de las normas aplicables; de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito y/o resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable.
 11. Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales.
 12. Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes.
- B. El Ministerio Público, en la consignación y durante el proceso penal, tendrá las siguientes atribuciones (Art. 4º).
1. Ejercitar la acción penal ante los órganos jurisdiccionales competentes, cuando exista denuncia o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

2. Poner a las personas detenidas o aprehendidas, dentro del término legal, a disposición de la autoridad judicial.
 3. Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que se hubieren garantizado previamente.
 4. Aportar las pruebas pertinentes para la comprobación de los elementos del tipo penal y responsabilidad del inculgado.
 5. Formular conclusiones en virtud de las cuales solicite la imposición de las penas que correspondan y la reparación de los daños y perjuicios derivados del delito, o en su caso plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.
- C. Por lo que se refiere a la vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia comprende:
1. Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas en los términos del artículo 11, párrafo segundo Constitucional.
 2. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en los juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
 3. Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por faltas, que, a su juicio causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público.

4. Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público.
 5. Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito.
 6. Ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídica en todas las unidades del Ministerio Público y sus auxiliares directos, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos o faltas de los servidores públicos de procuración de justicia.
- D. El Ministerio Público en materia de derechos humanos, tiene las siguientes atribuciones (Art. 6º):
1. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto a los derechos humanos.
 2. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
 3. Coordinarse con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los derechos humanos.

4. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos.
- E. En materia del orden familiar, civil, mercantil y concursal, se faculta al Ministerio Público para que en su carácter de representante social, intervenga ante los órganos jurisdiccionales, a fin de proteger los intereses, tanto de la sociedad como los de carácter individual; iniciar el trámite de incidentes penales ante los órganos jurisdiccionales no penales competentes; promover la conciliación de las partes en los asuntos del orden familiar y coordinarse con instituciones públicas y privadas que tengan por objeto la asistencia social de menores e incapaces para brindarles protección (Art. 7°).

En lo concerniente a los grupos vulnerables, entre los que se cuentan a los menores, incapaces, ausentes y ancianos, se establece la obligación del Ministerio Público para intervenir en los juicios penales, civiles y familiares en los que aquéllos sean parte, así como brindarles asistencia social por conducto de instituciones públicas o privadas, en los casos en que se encuentren en situación de daño o peligro (Art. 8°).

- F. En cuanto a la realización y aplicación de estudios, propuestas y lineamientos de política criminal, se tienen las siguientes atribuciones (Art. 9°):
1. Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva.

2. Promover las reformas jurídicas en el ámbito de su competencia y las medidas que convengan para el mejoramiento de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
 3. Investigar y determinar las causas que dan origen a los delitos, precisar los lugares de su comisión, desarrollar estadísticas criminales y conocer el impacto social del delito y su costo.
 4. Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos.
 5. Estudiar y analizar las medidas de política criminal adoptadas en otras ciudades, tanto de la República Mexicana como del extranjero, e intercambiar información y experiencia de la materia.
 6. Participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, así como intervenir en su evaluación y cumplimiento.
- G. En lo referente a la atención a las víctimas y ofendidos por los delitos, el Ministerio Público, podrá proporcionar orientación y asesoría legal, tanto aquellos como a sus familiares, y proporcionar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales. Asimismo se le otorgan atribuciones para promover que se garantice y se haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios derivados de comisión de hechos delictivos, así como para otorgar, en coordinación con instituciones asistenciales la atención que requieran (Art. 11).

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

H. También, este ordenamiento le otorga al Ministerio Público, las siguientes atribuciones: Realizar visitas a los reclusorios preventivos y centro de ejecución de penas y, en su caso, escuchar las quejas que los internos y poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes, y en caso de que tuviere conocimiento de alguna conducta posiblemente delictiva, se iniciará la averiguación correspondiente. Asimismo podrá practicar diligencias, a fin de verificar que las sentencias impuestas por lo órganos jurisdiccionales sean estrictamente cumplidas (Art. 13).

En cuanto a su organización, en el artículo 16 se establece: "La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables."

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con lo previsto por el artículo 17 de su Ley Orgánica y el artículo 2º. de su Reglamento; para el ejercicio de sus atribuciones y

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

despacho de los asuntos de su competencia, se integra con las siguientes unidades administrativas:

- Subprocuraduría "A" de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría "B" de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría "C" de Procedimientos Penales.
- Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos.
- Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Interna.
- Visitaduría General.
- Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.
- Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos.
- Supervisión General de Derechos Humanos.
- Direcciones Generales : "A", "B" y "C" de Consignaciones.
- Dirección General de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal.
- Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

- Dirección General de Atención a Víctimas del Delito.
- Dirección General de Control de Procesos Penales.
- Dirección General de Investigación de Delitos contra el Honor, Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos.
- Dirección General de Investigación de Delitos Patrimoniales no violentos.
- Dirección General de Investigación de Patrimoniales no Violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero.
- Dirección General de Investigación de Delitos Sexuales.
- Dirección General de Investigación de Homicidios.
- Dirección General de Robo a Bancos y Delincuencia Organizada.
- Dirección General de Investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicios.
- Dirección General de Investigación de Robo a Transporte.
- Dirección General Jurídica Consultiva.
- Dirección General del Ministerio Público en lo Civil.
- Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar.
- Dirección General de Normatividad y Control Operativo Técnico penal.

CAPÍTULO II
EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

- Dirección General de la Policía Judicial.
- Dirección General de Política y Estadística Criminal.
- Dirección General de Prevención del delito.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Recurso Humanos y Servicios Generales.
- Dirección General de Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de servicios Periciales.
- Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos.
- Unidad de Comunicación Social.
- Órganos Desconcentrados: Albergue temporal; Delegaciones; e Instituto de Formación Profesional.

Se establece como auxiliares directos del Ministerio Público a la Policía Judicial y a los Servicios Periciales, así como a la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los Servicios Médicos del Distrito Federal y las demás autoridades competentes.

Se reitera que la Policía Judicial, conforme al artículo 21 Constitucional, se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, por lo que deberá desarrollar las diligencias necesarias para la debida

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

integración de la averiguación previa y cumplir las investigaciones, citaciones, detenciones y presentaciones que aquél le ordene y, en todo caso, ejecutar las órdenes de aprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales (Art. 24). Cabe mencionar, que por primera vez se contempla la creación de un Consejo Interno del Ministerio Público, encargado de elaborar y uniformar criterios generales de actuación, asesorar al Procurador y proponer reformas convenientes para el mejoramiento del ejercicio de las funciones de la Procuraduría (Artículos 49 al 52).

CAPÍTULO III

LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

En este capítulo abordaremos la gama de atribuciones que le competen a la institución del Ministerio Público mexicano a la luz, fundamentalmente, del texto de nuestra Carta Magna, sin dejar a un lado otras facultades de orden legal relevantes.

Constituyen esta amplia variedad de funciones la nota característica y propia del Ministerio Público en nuestro país, puesto que hay países en donde bajo denominación similar, se conoce a un órgano que sólo cuenta con una parte de las facultades de nuestro representante social y se le añaden otros diferentes; en otros casos, se separan las funciones persecutora de los delitos de la representación de intereses públicos, en órganos diferentes; en algunos más, se conserva la atribución de dirigir la política de justicia y ser Consejero Jurídico del Ejecutivo.

En consecuencia, debemos abordar, aunque sea en forma somera, el análisis del conjunto de atribuciones que constituyen la función del Ministerio Público en México, básicamente desde el punto de vista constitucional, aunque también se realizará el análisis legal.

Así, se ha dicho que las complejas atribuciones del Ministerio Público, pueden agruparse en tres sectores: en primer lugar como accionante o requirente, en segundo término como autoridad dictaminadora o consultiva,

y finalmente, como un cuerpo que desempeña funciones de índole orgánica o administrativa...".⁽⁴⁷⁾

A este respecto, señala FIX-ZAMUDIO: "... en nuestro concepto, el segundo aspecto puede subsumirse en las categorías restantes, si se toma en cuenta que la actividad dictaminadora o consultiva puede asumir un carácter judicial o administrativo. ...Esta doble naturaleza del ministerio público es descrita con claridad por la doctrina francesa en cuanto atribuye a sus integrantes el doble carácter de funcionarios (administrativos) y de magistrados (judiciales)."⁽⁴⁸⁾

En ese orden de ideas, el mismo autor señala que las atribuciones que destacan en la figura del Ministerio Público son de carácter procesal "... las más significativas, y ... en esencia se traducen en la investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal y la representación de determinados intereses jurídicos que requieren de protección especial en otras ramas de enjuiciamiento."⁽⁴⁹⁾

Cabe aclarar, que este capítulo fue planteado cuando todavía correspondía al Ministerio Público ser Consejero del Ejecutivo Federal, función que desde su origen fue sumamente atacada y también defendida, como se verá posteriormente. La creación de una dependencia de la

⁽⁴⁷⁾ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.* Pág. 153.

⁽⁴⁸⁾ *Idem.*

⁽⁴⁹⁾ *Ibidem*, Pag. 147.

administración pública federal ad hoc, constituye un avance que actualiza el motivo de este estudio, para intentar discernir la naturaleza y ubicación constitucional de la Institución del Ministerio Público en nuestro país. Por lo anterior, se conserva tal tópico dentro de los puntos de estudio de este capítulo, como mera referencia histórica.

Por otro lado, también se ha incluido la promoción y defensa de los derechos humanos como tarea de procuración de justicia, pues como se verá en dicho punto del capitulado; tal función siempre había sido propia del Ministerio Público, aunque nunca se desarrollo en los hechos; por el contrario, los agentes de este órgano y sus auxiliares de la Policía judicial se convirtieron en paradigma de violadores de las garantías de los individuos, lo que motivo la creación de instituciones oficiales defensoras de los derechos humanos, separadas del ministerio Público, aunque no ajenas a éste, toda vez, que se ubicaron como Apartado B del artículo 102 Constitucional, que como ya se ha señalado, organiza a la Procuraduría General de la República en su primer apartado.

Se analiza tal función pues la misma se mantiene en los ordenamientos orgánicos de las procuradurías en general, aunado a que en otros países y como se abordará en el siguiente capítulo, el Ministerio Público tiene por naturaleza en otros estados la labor de velar por los derechos humanos.

Hechas tales consideraciones preliminares, hemos de advertir que el desarrollo de este capitulado es casuístico, pero ello no nos impide el que antes de abordar detalladamente cada función enunciada, señalemos, atendiendo al marco constitucional que dan al Ministerio Público los artículos

16, 20, 21, 102, 105 y 107; y adicionalmente ciertos ordenamientos sustantivos, adjetivos y orgánicos, las funciones del Ministerio Público mexicano, se clasificarían de la siguiente forma:

A. Funciones que ejercita el Ministerio Público ante los órganos jurisdiccionales:

1. **Como autoridad accionante**, que se refieren: al ejercicio de la acción penal; al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales; a las acciones de tutela que puede iniciar por contar con legitimación procesal activa, en defensa de menores, incapacitados o para preservar el patrimonio de la beneficencia pública en materia de sucesiones; también cuando solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el determinar sobre una posible contradicción de tesis de jurisprudencia.

2. **Como autoridad requirente**, en que solicita al órgano jurisdiccional ciertas medidas cautelares en forma previa o durante un proceso, y que se dan: en procedimientos familiares protegiendo el derecho de los menores y otros acreedores alimentistas; y en materia penal, cuando solicita órdenes de cateo, intervención de comunicaciones privadas, arraigo de personas, aportación de elementos para la negativa de libertad provisional bajo caución y cuando solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de la facultad de atracción en amparo.

3. **Como autoridad dictaminadora**, en la etapa de averiguación previa, cuando el propio Ministerio Público puede determinar sobre detención y retención de inculpados; aseguramiento de bienes, objeto, producto o instrumento del delito; sobre el ejercicio o no de la acción penal y otorgamiento o no de la libertad caucional, en forma destacada.

 4. **Como autoridad consultiva**, donde fundamentalmente tiene el carácter de parte en sentido formal, aunque no tenga el carácter de actor o demandado, pero que tiene por misión el velar por el interés público y el orden jurídico, se le atribuye la intervención en ciertos procesos, mismos que se aprecian cuando: interviene en el desahogo de vistas en el trámite de procesos constitucionales, a saber: acciones de inconstitucionalidad de normas de carácter general, controversias constitucionales en el caso de invasión de esferas de competencia entre entidades públicas ubicadas en los diferentes niveles de gobierno, y en el juicio de amparo tanto directo como indirecto; igual le corresponde en asuntos civiles, en que actúa cuando se afectan derechos que atañen a la familia, a menores e incapacitados o en materia sucesoria.
- B. Como autoridad concurrente** con otras instancias en materia de justicia y política criminal, que son de carácter orgánico-administrativo, como:
1. Ser parte de la Coordinación de Estudios Jurídicos de la Administración Pública Federal, presidida por el Consejero

Jurídico del Ejecutivo Federal, en la cual se integra y determina la política nacional en materia de justicia.

2. Como parte de los órganos colegiados encargados de coordinar en los diferentes niveles de gobierno, la seguridad pública, integrantes del más amplio Sistema Nacional de Seguridad Pública que amplía sus atribuciones de la represión del delito, a la de la cultura preventiva del mismo.

Realizada la anterior clasificación, a continuación nos referiremos a las funciones del Ministerio Público nacional.

3.1 EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

3.1.1 EL CONCEPTO DE ORDEN SOCIAL

Corresponde al Estado contemporáneo el ejercicio del poder sancionador sobre aquellos súbditos que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones establecidas dentro del conglomerado social. Tal atributo del poder público es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia como medio encargado de prevenir, por un lado, la transgresión del orden establecido, y en caso de ruptura, concretar el castigo que debe imponerse al comitente de la conducta antisocial.

Entre estos conceptos fundamentales encontramos el de *orden social*, el cual procederemos a delimitar en este punto, analizándolo junto con otros postulados fundamentalmente sociológicos, que explican la naturaleza social equiparándola con un organismo viviente, sistemático y donde cada uno de sus elementos integradores cuenta con funciones claramente diferenciadas, para aplicarlo en la explicación de lo jurídico y su concepción operacional en el ámbito punitivo.

El fundador de la sociología, AUGUSTO COMTE, dividió a la misma en dos partes fundamentales: como ciencia del orden y como ciencia del progreso social. Como ciencia del orden, constituye la estática social, esto es la teoría general del orden espontáneo de las sociedades humanas; y la dinámica social o teoría general del progreso natural de la humanidad.

Para COMTE, la base fundamental del orden social es el principio de distribución de funciones y la combinación de esfuerzos; la distribución de funciones es producto de la especialización y la división del trabajo en la sociedad, y la combinación de esfuerzos se realiza mediante la institución del gobierno. Estructuró su concepción del orden social, desde una plataforma organicista, que si bien no elaboró en detalle, pone los fundamentos entre una analogía de la vida social y la vida orgánica. La sociedad humana constituye el último paso de la evolución organicista. El progreso social se caracteriza por una creciente especialización de funciones y una tendencia paralela a una adaptación y perfección de los organismos. La célula social es la familia; los tejidos sociales son las fuerzas sociales; el estado-ciudad, los órganos sociales y las diversas naciones, las formas análogas a lo que constituyen en biología los sistemas. Orden y

progreso son, pues, los dos grandes temas de la sociología y, por ende, de la realidad social. ⁽⁵⁰⁾

Posteriormente HERBERT SPENCER desarrolló una teoría en que identificaba, para ciertos fines a la sociedad con un organismo biológico, modelo que ha sido conocido como de la *analogía orgánica*, que parte de los siguientes postulados ⁽⁵¹⁾.

PRIMERO: Tanto la sociedad como los organismos se diferencian de la materia inorgánica por un crecimiento visible durante la mayor parte de su existencia.

SEGUNDO: Así como las sociedades y los organismos crecen de tamaño, así también aumentan en complejidad y estructura.

TERCERO: En las sociedades y en los organismos la diferenciación progresiva de la estructura va acompañada de una diferenciación progresiva de funciones.

CUARTO: La evolución crea para las sociedades y para los organismos diferencias de estructura y de función que se hacen posibles unas a otras.

QUINTO: Así como un organismo vivo puede ser considerado como una nación de unidades que viven individualmente; así una nación de seres

⁽⁵⁰⁾ Cfr. DAVID, Pedro R. Voz *Orden Social*, en Enciclopedia Jurídica OMEBA tomo XXI. Buenos Aires, Argentina, 1975. Editorial ANCALO. Págs. 103-104.

⁽⁵¹⁾ Cfr. TIMASHEFF, Nicolás S. *La Teoría Sociológica*. México, 1984. Fondo de Cultura Económica. Págs. 55-57.

humanos puede ser considerada como un organismo, de lo cual deriva que tanto en los organismos como en las sociedades, la vida del agregado o conjunto puede extinguirse, pero las unidades seguirán viviendo durante algún tiempo por lo menos.

Subsecuentemente, un grupo de pensadores retoman los postulados spencerianos, partiendo de la analogía sociedad-organismo, pero sin la nota evolucionista de éste.

Así, PAUL LILIENFIELD, sostuvo que la sociedad humana, como un organismo natural, es un ser real, de tal forma que la sociedad no es más que una continuación de la naturaleza, una continuación más alta de las mismas fuerzas que están en la base de todos los fenómenos naturales, siendo la sociedad el más elevado y más desarrollado de todos los organismos.

En ese orden de ideas, afirmaba que las células del organismo corresponden a los individuos de la sociedad, los tejidos a los grupos voluntarios más sencillos; los órganos a las organizaciones más complejas; la sustancia intercelular, al medio físico (que incluye hasta los alambres de telégrafo); las actividades económicas, jurídicas y políticas son paralelas a los aspectos fisiológicos, morfológicos y unitarios de un organismo. la mercancía en circulación equivale al alimento no asimilado. las razas conquistadoras son masculinas, las conquistas son femeninas: su lucha

equivale a la lucha de los espermatozoos en torno al huevo. las personas que pasan de una sociedad a otra son análogas a los leucocitos. ⁽⁵²⁾

La exposición del pensamiento de Lilienfeld, concluye en afirmar que ente *organismo* y *sociedad* no existe mera analogía, sino *absoluta identidad*, siendo el paradigma del organismo extremo.

Corresponderá a WILFREDO PARETO, el aportar a la sociología una definición de carácter operacional, consistente en conceptualizar al *sistema social*, entendiendo a la sociedad como un *sistema en equilibrio*, formulación que permitirá superar al organicismo crudo sin abandonar "...ciertas proposiciones organicistas sólidamente fundadas."

"Si la sociedad es un sistema, es un todo formado por partes interdependientes; el cambio de una parte afecta a las otras partes y al todo. Los puntos materiales o moléculas del sistema, según PARETO, son los individuos, que son afectados por fuerzas sociales que se distinguen por propiedades constantes o comunes. El estado de un sistema social en un momento dado, está determinado por las siguientes circunstancias: primero, el medio extrahumano; segundo, otros elementos exteriores a la sociedad en aquel momento, incluidas otras sociedades y los estados previos de las sociedad dada, y tercero, elementos internos del sistema, a saber: conocimientos, residuos y derivaciones que son manifestaciones de

⁽⁵²⁾ *Ibidem*, Págs. 124-125.

sentimientos. De estas circunstancias determinantes sólo los residuos y las derivaciones son sometidos por PARETO a un estudio detallado." ⁽⁵³⁾

Entendida la sociedad como un sistema en equilibrio, ello significa que existen dentro de cada sociedad fuerzas que tienden a conservar la forma o configuración que la sociedad ha alcanzado (equilibrio estático) o bien que garantizan el cambio igual e ininterrumpido; en este último caso, el equilibrio es dinámico, pues de otra forma, los cambios serían radicales y extremistas (como en el caso de las revoluciones sociales). De esto sigue que si el sistema social está sometido a la presión de fuerzas extremas de intensidad moderada, las fuerzas internas actuarán para mantener o restablecer el equilibrio, volviendo la sociedad a su estado de tranquilidad, que conforme a esta teoría, implica que el equilibrio se define por la presencia de fuerzas que acaban por restablecerlo, fuerzas internas que consisten principalmente en el *sentimiento*. ⁽⁵⁴⁾

Resumiendo; al sistema social lo entenderíamos como "...un sistema total en proceso permanente de cambio por lo que sus contornos y límites son imprecisos; está integrado por varios sistemas sociales que interaccionan, modifican, reforman y adecuan recíprocamente, siendo los más relevantes: el sistema económico; el sistema socio-cultural; el sistema político (factores reales de poder); el sistema de gobierno (factores formales de poder); el sistema jurídico (derecho positivo vigente), y el sistema de

⁽⁵³⁾ *Ibidem*, p. 205.

⁽⁵⁴⁾ PARETO ubica dentro de la categoría de *sentimientos* a fenómenos culturales tales como la política, la religión, el arte, y entre otros más, al *derecho*.

creencias sociales (valores sociales e ideología del sistema de gobierno)."
(55)

Del estudio del pensamiento sociológico expuesto, encontramos que el *análisis sociológico* obedece a dos criterios, según se enfoque a un grupo humano específico, a saber: uno estático y otro dinámico: el primero de éstos se refiere a la descripción de los elementos estructurados en equilibrio dentro de una sociedad determinada en un momento dado, el cual identificamos como *orden social*.

Este concepto lo hemos considerado de suma relevancia pues como acertadamente señala CASTELLANOS TENA, en su definición de Derecho Penal, el mismo es una rama del derecho público interno relativo a los delitos, a las penas y a las medidas de seguridad "...que tiene por objeto inmediato *la creación y la conservación del orden social*." (56)

De tal suerte podemos señalar que "La noción de *orden social* puede usarse en un sentido inclusivo, y así implica *referencia a una estructura societaria determinada*, por ejemplo, el orden social de los países capitalistas, el de los comunistas, etcétera. Significa, así empleado, referencia a una estructura social concreta. ...En un sentido más restringido, *orden social* refiere *la existencia en la estructura societaria del valor jurídico-*

(55) MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*. México, 1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Pág. 34.

(56) Citado en INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. *Modulo Jurídico I*. Serie Textos de Capacitación Técnico-Penitenciaria. México, 1991. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Pág. 45.

social, orden cuya ausencia determina grados diversos de desorganización social. Orden así empleado, es sinónimo de *organización normativa*. ...Orden implicaría la conformidad de las conductas con las normas, los valores que estas fijan, y los medios que cada sociedad tiene a su disposición para lograr estos objetivos." ⁽⁵⁷⁾

"En general el concepto (de *orden social*), se refiere a la totalidad de las relaciones humanas y a la cultura de cualquier área o tiempo determinado; constelación de instituciones sociales. En sentido crítico se refiere a cualidad, a saber, al funcionamiento sin roces, en el seno de una sociedad, de la acción recíproca de los individuos, que por eso encarna valores de eficacia, coherencia lógica, belleza y moralidad; es una situación pareja a la salud en el individuo. No es lo mismo que paz, porque la lucha puede ser ordenada; no es lo mismo que organización, porque la organización lleva consigo cierta complejidad que no se encuentra necesariamente en el orden. ⁽⁵⁸⁾

A mayor abundamiento, conviene señalar que si bien "Gabriel Tarde veía la razón del orden social en una sorda y universal necesidad de coordinación interna. Orgaz descubre en este concepto la expresión de la

⁽⁵⁷⁾) DAVID, Pedro R. *Op. Cit.* Págs. 103-104.

⁽⁵⁸⁾ FAIRCHILD, Henry Pratt (Editor). *Diccionario de Sociología*. México, 1987. Fondo de Cultura Económica. Pág. 207.

estructura política y económica que la clase conservadora aspira a mantener inconvencible..." (59)

Los medios que se utilizan para el mantenimiento del *orden social*, como hemos señalado, constituyen el *control social* y corresponderá a las instancias estatales con facultades circunscritas dentro de un marco jurídico, el ejercicio de dichos instrumentos para garantizar la preservación del mismo.

Pero la aplicación del derecho como medio de control social, no se refiere exclusivamente al poder sancionador del estado, aunque se haya hecho énfasis en la mayoría de los autores en tal aspecto relativo al orden jurídico, cuando se afirma que "*Las sanciones como medio*, nos llevan a controlar la conducta de los medios del grupo social, formando así, parte del *sistema de control social*. Por *control social*, entenderemos el conjunto de normas sociales, así como las *autoridades y poderes sociales* que en diversos niveles *influyen en la conducta humana en sus aspectos externos*. ...Es necesario advertir que todo instrumento de control social es un medio para influir en la conducta externa del hombre. ...(El derecho como medio de control social) utiliza la técnica de la amenaza en caso de incumplimiento de las órdenes que establece. Esta amenaza es legítima." (60)

El ejercicio del control social legalizado, es ejercido por las instancias del poder público, lo cual es conceptualizado como *estado de derecho*

(59) CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual Tomo II*. Buenos Aires, Argentina, 1975. Editorial Viracocha. Pág. 898.

(60) AZUARA PÉREZ, Leandro. *Sociología*. México, 1980. Editorial Porrúa. Pág. 28.

contemporáneo, que es la forma superior de organización social vigente y la cual es producto (el más reciente, aunque tal vez no el último) de una evolución en los tipos y formas gregarias humanas.

La conceptualización del *estado de derecho* se fundamenta en la ideología liberal contractualista que supuso un acuerdo de los súbditos para crear la organización política con arreglo a la razón humana. El estado así concebido, se apoya en dos pilares fundamentales: legitimidad y legalidad.

La legitimidad parte del consenso de los individuos para la creación de la sociedad política con la única finalidad de defender el bienestar e interés general. La legalidad, por su parte, se fundamenta en la anterior y se erige en aspecto formal de la legitimación, de forma tal que la ley delimita el ámbito de actuación estatal, garantizando simultáneamente la esfera de libertad de los gobernados. ⁽⁶¹⁾

En ese estado de derecho, la división de poderes, o mejor, la diferenciación de competencias entre las instancias integrantes del orden estatal, en tanto descentraliza las funciones estatales en órganos distintos, proporciona el control mutuo de su actuación.

Por ello "El Estado de derecho seguro consume una distribución racional del poder, mediante la creación de un régimen o método para la definición de las atribuciones de la autoridad, que contrae su conducta, y de

⁽⁶¹⁾ Cfr. AZZOLINI, Alicia B. *Sentencia penal y sistema penal democrático*, en *Hacia el derecho penal del nuevo milenio*. México, 1993. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. Págs. 57-58.

los derechos de los individuos, que expanden el comportamiento de éstos sin perjuicio de su frontera inevitable: los derechos de los demás.”⁽⁶²⁾

Es en ese contexto de distribución funcional estatal, donde ubicamos al Ministerio Público, en tanto órgano monopolizador de la función pública persecutora de los delitos, instrumento de control social, como instancia concurrente en un ámbito específico del control social, para la preservación del orden social, circunscrito en un sistema social determinado.

3.1.2 EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

El *sistema social* cuenta entre los elementos que le conforman, con *sistemas específicos de control social* que ejercen las instancias gubernativas. Entre otros, desprendemos al sistema jurídico, base del estado de derecho. Este sistema jurídico, a su vez, comprende *aspectos estáticos formales*, constituyentes del *orden jurídico* (propios del derecho sustantivo) y *aspectos dinamizadores* de las normas jurídicas abstractas para su aplicación a los casos concretos, que conforman *al sistema procesal in genere o sistema de justicia*. Por ende, *el sistema de justicia*, a su vez, es comprensivo de otros *sistemas específicos*.

Para la mejor comprensión de lo anterior, es oportuno el abordar previamente, el *concepto general de sistema*. Sobre el mismo, cabe señalar que se le ha explicado como "...un entrelazamiento de hechos que se

⁽⁶²⁾ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Op. Cit.* Págs. 20-21.

influyen recíprocamente de modo tal, que cuando uno de ello sufre una variación, los demás padecen una transformación correlativa." (63)

También se afirma que se "...entiende por sistema a un conjunto de unidades que por su vinculación recíproca pueden ser identificados globalmente como una unidad mayor..." (64); o en forma sintética, sistema es "...un conjunto de elementos interactuantes." (65)

El sistema jurídico crea así, en favor del individuo, un esquema normativo legal conformador de una esfera de derechos que deben ser respetados por el resto de la sociedad y por el estado mismo, éste último que a su vez deberá desplegar su poder coactivo para proteger tales derechos subjetivos contra cualesquiera atentado. Los atributos fundamentales de los individuos son la vida, la libertad y la propiedad, de los cuales todos los demás son derivaciones.

Se asevera que "... un sistema jurídico enmarcado en un estado de derecho deberá entonces, componerse de normas beneficiosas para el conjunto de los súbditos y que deberán ser aplicadas cumpliendo los procedimientos preestablecidos y por los órganos legalmente competentes. La racionalidad del sistema estará dada por la creación de normas

(63) EASTEN, DAVID, citado por ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. México, 1983. Editorial Harla. Pág. 35.

(64) *Idem*.

(65) BERTALANFFY, L. *La Teoría General de los Sistemas*. México, 1976. Fondo de Cultura Económica. Pág. 56.

generales y abstractas que configuren un sistema sin lagunas y sin contradicciones que permitan su eficaz aplicación." (66)

Como elemento de este sistema jurídico, encontramos al sistema de justicia estatal, que se encarga de la aplicación y ejecución de las normas jurídicas en general (civiles, penales, administrativas, constitucionales, laborales, etcétera).

En el sistema jurídico ya descrito, una conducta que transgrede el orden jurídico, también es contraria al orden social y genera una respuesta comunitaria organizada para restaurar el orden violentado y, en su caso, sancionar al culpable, poniendo en movimiento alguno de los sistemas específicos de justicia.

Dependiendo de la naturaleza del ilícito, la excitativa para restablecer el orden violado y castigar al transgresor (acción) quedará a la voluntad del particular, por encontrarse en la esfera de sus derechos privados (V.gr. las acciones civiles) o bien la intervención estatal se dará mediante la petición de uno de sus órganos, por considerar que la gravedad de la ofensa es de tal magnitud que no corresponde al particular el disponer de tal acción, siendo este último caso el del derecho penal, y siendo el órgano encargado de perseguir la conducta ilícita sancionada (delito), la institución del acusador público (Ministerio Público).

Concretamente: en la reacción social frente al fenómeno del delito, se pone en movimiento al *sistema de justicia penal*.

(66) AZZOLINI, Alicia B. *Op. Cit.* Pág. 58.

La noción de *sistema de justicia penal*, que de un tiempo a la fecha se encuentra en boga, no ha sido delimitada suficientemente en cuanto a su contenido y naturaleza, siendo paradójico que pese a su indefinición, se le refiera como concepto jurídico básico. ⁽⁶⁷⁾

En torno a una posible definición, no se ha sino delimitado más que algún contenido; y así se ha dicho que el *sistema de justicia penal* se integra por diversos momentos, que corresponden a: la función investigadora de los delitos, su juzgamiento, y la ejecución de la sanción; y que en el mismo confluyen diferentes actores. ⁽⁶⁸⁾

⁽⁶⁷⁾ La idea de la existencia de un sistema de justicia penal, no es reciente; por ejemplo, en nuestro medio, el término fue utilizado en forma recurrente en el seno del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), que inclusive llegó a publicar una serie titulada *Documentos para la Formación Profesional en el Sistema de Justicia Penal Mexicano*, apareciendo entre otros títulos: CARRILLO PRIETO, Ignacio; Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez. *Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*. México, 1992. INACIPE; misma en la que aparece una breve nota introductoria indicando que el objeto de dicha obra es "...contribuir a apoyar la toma de decisiones de los órganos competentes en la tarea de modernizar los sistemas mexicanos de justicia penal..."; texto que más o menos se repitió en sendas notas aparecidas en ALVARADO RUIZ, José Luis y otros. *Plan General de Estudios en Materia Técnico Penitenciaria*. México, 1992. INACIPE; SÁNCHEZ GALINDO, Antonio. *Penitenciarismo (la prisión y su manejo)*. México, 1991. INACIPE; y en HENDLER, Edmundo S. *El Derecho Penal en los Estados Unidos de América*. México, 1992. INACIPE; así como a agrupar bajo esa denominación a una serie de estudios, que fue el caso de PORTE-PETIT CANDAUDAP, Celestino. *Hacia una Reforma del Sistema Penal*. Serie Cuadernos del INACIPE, número 21. México, 1985. INACIPE; y recientemente, por ejemplo y al tocar lo relativo al régimen de la Delincuencia Organizada, GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Derecho Penal*. Colección Panorama del Derecho Mexicano. México, 1998. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y McGraw-Hill. Págs. 13-14.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. CARRILLO PRIETO, Ignacio, en su *Noticia* a RUIZ JIMENEZ, José Manuel.- *El Estatuto Judicial: Una Propuesta para la Profesionalización del Poder Judicial*

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

De igual forma incipiente, se ha señalado que "El Estado previene el delito y reacciona frente a éste, a través de una serie de procedimientos y medidas..."⁽⁶⁹⁾

Visto de una forma organizada, la justicia penal sería, a juicio de algunos, un subsistema jurídico que "...será influenciado y a su vez influirá en todo el sistema jurídico..." aunque al referirlo como mero subsistema "...(sólo se quiere) destacar que si bien es posible recortar para su estudio el universo penal de todo el universo jurídico, su existencia no es independiente. Un sistema penal legal y legítimo sólo podrá existir enmarcado en un sistema jurídico político con las mismas características."⁽⁷⁰⁾

En este sistema se precisa, para ser racional, que "...el estado debe actuar progresivamente, o sea, instrumentando un sistema de prevención no penal y recurriendo al ámbito penal sólo en última instancia. ...Así, el ejercicio del *ius puniendi* se manifestará en tres niveles acordes con los poderes y funciones estatales. ...(Pero además) Las finalidades del sistema deberán orientarse a la prevención especial y general. Esto significa que el sistema penal debe buscar el difícil equilibrio entre la seguridad social, cuyo

en México. México, 1994. Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria (PRONACAP) de la Secretaría de Gobernación.

⁽⁶⁹⁾ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Victoria Adato de Ibarra. *Op. cit.* Pág. 1.

⁽⁷⁰⁾ AZZOLINI, Alicia B. *Op. Cit.* Pág. 59.

mayor enemigo es la impunidad, y la libertad y dignidad del ser humano, que se lesiona con el ejercicio arbitrario del poder público.”⁽⁷¹⁾

El sistema de justicia penal contemporáneo es fruto de una evolución de tres modos fundamentales de organizaciones sociales básicas, que influyen en las formas fundamentales que adopta el enjuiciamiento penal.

En la **organización social primitiva** se carece de un poder político central y, por tanto, por la proximidad de las personas a quienes se les reconocía capacidad política para el ejercicio del poder comunitario. Aquello que hoy reconocemos como administración de justicia se elaboraba sobre la base de hallar solución para un conflicto social, siempre fundamento de un caso litigioso. Y la forma de solucionarlo dependía antes bien de los propios protagonistas que de la organización social. El poder de los propios protagonistas sobre el conflicto y su solución ideal, básicamente consensual, caracterizaba al sistema. El paradigma del derecho privado.

En un **segundo estadio**, con la aparición del poder político central que toma la forma de Estado-nación, todavía hoy vigente, en donde los individuos se transforman en súbditos de quien ejerce la soberanía estatal (**absolutismo**). La solución del conflicto base del caso se transforma en ejercicio del poder estatal: nace la pena estatal y la persecución penal pública de oficio, en que la búsqueda de la verdad histórica es la meta principal del procedimiento reemplaza a la solución consensual. Es también

⁽⁷¹⁾ *Ibidem.* p. 60.

la época de la Inquisición, la cual no repara en la crueldad de los medios utilizados.

En el *sistema de justicia penal contemporáneo* y su forma de realización, se dan las transformaciones que se traducen en la diferenciación de competencias de los órganos estatales, ya no derivados del poder divino sino legitimados por la representación de los ciudadanos, en que existen una serie de limitaciones al poder, en el cual aquellos que no le correspondía al órgano estatal, le estaba prohibido. El ciudadano cuenta con derechos por sobre el poder del Estado y con garantías formales que lo protegen frente a él. En el sistema de justicia contemporáneo "...permanece la base de la Inquisición. Regresa a escena el juicio público como método de tratamiento de los conflictos sociales (o con el Estado) y los ciudadanos a la integración de los tribunales de juicio, pero permanece la encuesta inquisitiva como procedimiento preliminar presidido por un funcionario estatal, persecutor público, con la denominación de juez de instrucción o de fiscal. La averiguación de la verdad histórica permanece como meta del procedimiento, pero una serie de garantías amparan al justificable contra los métodos crueles o indignos, para el ser humano individual, de conseguir esa finalidad (supresión de la tortura o el tormento, y de cualquier tipo de coacción, garantías para la intimidad, posibilidad de defensa frente al ejercicio del poder penal)." ⁽⁷²⁾

⁽⁷²⁾ GARITA VILCHEZ, Ana Isabel (Directora del Proyecto). *El Ministerio Público en América Latina desde la Perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá*. San José, Costa Rica, 1991. Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del Delito y tratamiento del Delincuente (ILANUD). Págs. 3-5.

El sistema de justicia penal moderno enfrenta tres grandes problemas:

- a) *El enfrentamiento entre el principio verdad consensual contra verdad correspondencia*, dado que en la actualidad prevalece como base del procedimiento el averiguar la verdad histórica, es decir, *la verdad correspondencia*, cuya meta es reproducir en el presente aquello sucedido en el pasado y lo efectivamente sucedió en él. Frente a este ideal de justicia se sitúa ahora; cada vez con más fuerza, *la llamada verdad consensual*. Ella rememora antiguos métodos de administración de justicia, fundados en la voluntad de los protagonistas, movimiento que pone en crisis todas las bases del sistema penal que conocemos, desde el modo de reacción (pena) frente al delito, hasta la forma de reaccionar para la realización del poder penal del Estado (persecución penal pública) y sus principios (legalidad), y la misma estructura del procedimiento (formas consensuales de realización y finalización). Tributario de esta nueva medida para la solución de conflictos, la discusión sobre la existencia de *fórmulas transaccionales para abreviar el rito penal* o para fijar la pena o su alternativa que inciden directamente sobre el derecho penal (V.gr. la suspensión del procedimiento a prueba y la reparación, como alternativa a la solución penal del caso).

- b) *El principio de legalidad contra el de oportunidad*, pues en el *primero*, la regla es que la acción penal pública *debe* ejercerse por

el órgano persecutor oficial toda vez que arribe a él, por cualquier medio, la noticia de la producción efectiva de un hecho punible (promoción necesaria), y continuarse su ejercicio hasta lograr la decisión definitiva que finalice el procedimiento por alguna de las formas rígidas previstas por la ley procesal (irretractabilidad).

Al contrario, el principio de oportunidad representa la posibilidad del acusador público de dejar de perseguir un hecho punible por razones de conveniencia político-criminales.

- c) *La preparación de la acción pública y los problemas derivados del respeto por los derechos humanos*, la cual abordaremos al referirnos en concreto al papel del Ministerio Público en la Averiguación Previa. ⁽⁷³⁾

Retomando las reflexiones hasta aquí realizadas definimos al **SISTEMA DE JUSTICIA PENAL MEXICANO** como un conjunto de elementos normativos, institucionales y teológicos, que interrelacionados entre sí, organizan la acción del estado para el control del fenómeno conocido como delito, desarrollándose en periodos o fases diferenciados, en una primera instancia, previniendo su comisión; y ante la realización de la conducta delictiva, como respuesta, persiguiendo al transgresor buscando su castigo, imponiéndole, finalmente una pena con un doble carácter: retributivo-sancionador, y readaptador.

⁽⁷³⁾ *Ibidem*. Págs. 12-16.

LOS ELEMENTOS NORMATIVOS pueden ser de tipo sustantivo, adjetivo y orgánico, contenidos en instrumentos jurídicos de jerarquía diversa, a saber: constitucionales, tratados internacionales y leyes reglamentarias, ordinarias y especiales, bien de carácter federal o local.

Por otro lado, LOS ELEMENTOS INSTITUCIONALES, refieren la presencia concurrente de instancias fundamentalmente públicas, dentro del sistema en cada una de sus etapas. Estas instituciones públicas se ubican tanto dentro de los poderes del estado tradicionales, así como estructuras orbitales conocidas como órganos de estado, diferentes aunque no ajenos a aquellos. ⁽⁷⁴⁾

Al lado de entes públicos, se encuentran otros de orden privado, como la participación ciudadana en la prevención del delito, ⁽⁷⁵⁾ del inculpado y su defensa, así como la víctima del delito.

LOS ELEMENTOS TELEOLÓGICOS son de naturaleza variable, pues cada norma e institución, según la fase del sistema en que concurren, tendrán una misión o papel diferente y hasta antagónico (V.gr. como entre el acusador público -Ministerio Público- y defensa -acusado y su defensor-).

⁽⁷⁴⁾ Acerca de la doctrina sobre los **órganos de estado** paralelos a los poderes públicos tradicionales, cabe advertir que la misma será abordada en el cuarto capítulo.

⁽⁷⁵⁾ Cuya importancia creciente puede verse en los estudios y opiniones que bajo el rubro **Prevención del delito y Participación Ciudadana. Experiencias y Alternativas**, se compilaron en La Procuración de Justicia; Problemas, Retos y Perspectivas. México, 1994. Procuraduría General de la República. Págs. 451-505.

Las fases o etapas se determinan fundamentalmente en tres períodos, según se comete o no el ilícito, y según se sanciona o no al transgresor.

De tal suerte, las fases, a grandes rasgos son tres: la preventiva; la represiva, y la ejecutiva.

El segundo momento, represivo y persecutor del fenómeno delictivo, el que interesa a este apartado conocido como procedimiento penal in genere, en sus sub-etapas de averiguación previa (investigación preliminar) y proceso penal jurisdiccional (integrado por preinstrucción o primer período de instrucción; instrucción en sentido lato o segundo período de instrucción y juicio).⁽⁷⁶⁾

Este sistema de justicia penal constituye un instrumento o medio de control social ejercido por el estado de derecho, para la preservación del orden social dentro de un sistema social determinado, que en el caso objeto del presente estudio, es el sistema social mexicano.

Dentro del marco descrito, represivo del delito en particular, encontramos a la institución del Ministerio Público mexicano, con un papel protagónico innegable, estelar en el período preparatorio de la acción penal, y como sostenedor de la pretensión punitiva en el proceso.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, y José Ovalle Favela. *Derecho Procesal*. Colección Introducción al Derecho Mexicano. México, 1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Págs. 48-49; y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y Victoria Adato de Ibarra. *Op. Cit.*, Págs. 1-17.

Además recientemente, se tiende en la Procuradurías General de la República y del Distrito Federal, a que sea un sólo Ministerio Público, persona física, el que actúe como investigador, consignador y sostenedor de la acción pena y acusador, por lo que el análisis del sistema de justicia penal adquiere mayor relevancia.

Cabe recordar que no es el objeto de este estudio el agotar el análisis del procedimiento penal, sino el presentar en forma sintética, la función del Ministerio Público nacional, como acusador público en el mismo, sin entrar a detalle.

Previo a ello, conviene señalar que el papel del Ministerio Público, dentro de la prevención del delito, se articula dentro del más amplio esfuerzo integrador denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya ley reglamentaria del 8 de diciembre de 1995, en su artículo 3º establece: la misión de combatir "las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad."

En dicha ley se erige un Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el Secretario de Gobernación, y con la participación de Secretarios de Estado, gobernadores, entre otros, incluyéndose al Procurador General de la República (Art. 12).

A este respecto, cabe comentar que "Los temas de seguridad pública suelen asociarse, con mayor o menor razón, a los asuntos de justicia. Es verdad que la procuración y administración de justicia tienen que ver con la

seguridad pública, pero no lo es que sean las únicas responsables de ésta. Ni siquiera la policía, instituida para la prevención del delito, puede ser cargada con la tarea descomunal para ella, de responder por la seguridad pública en las ciudades, el campo, el país entero. ...Habrá que referirse, así, a la seguridad pública en función de la economía, de la educación, de la cultura, de la salud, de la democracia, para citar solamente los más importantes factores de seguridad o inseguridad públicas. Nadie ha dicho nunca que las causas del delito sean la negligencia o la corrupción de la policía o el Ministerio Público -tan demoledoras, sin embargo- o la torpeza y la desviación en el quehacer de los tribunales. En cambio, se ha dicho con frecuencia -incurriendo, por supuesto, en afirmaciones controvertibles y controvertidas-, que generan inseguridad, porque incuban desesperación y delincuencia, el desempleo, la carestía, la pobreza, la miseria, la insalubridad, la ignorancia, el autoritarismo. ...En consecuencia, si la sociedad y el Estado quieren sacar de raíz los agentes de la delincuencia, ante todo deben remediar seriamente y a fondo estos males de la vida individual y colectiva. Una sociedad injusta deviene en inseguridad. La policía puede hacer mucho por disuadir la delincuencia, pero no puede asumir las tareas de la economía, ni establecer condiciones de libertad y justicia." (77)

(77) GARCÍA RAMÍREZ. Sergio. *Op.cit.* Págs. 236-237.

3.1.3 SU INTERVENCIÓN EN LA ETAPA DE AVERIGUACIÓN PREVIA

La averiguación previa ⁽⁷⁸⁾ se inicia con la noticia del hecho criminal, mediante la denuncia o la querrela (requisito de procedibilidad, ya que no puede iniciarse la incoación de oficio), y corre íntegramente ante la autoridad del Ministerio Público.

El Ministerio Público deberá acreditar los extremos que le conducirán en su momento, al ejercicio de la acción penal ante los tribunales y así la averiguación previa contemplará el aportar datos suficientes para acreditar los elementos del tipo penal del delito que se impute y hagan probable la presunta responsabilidad del inculpado (Art. 19 constitucional)

Las facultades del Ministerio Público en la averiguación previa son muy amplias. Sus diligencias, ajustadas a la ley procesal, tiene valor probatorio pleno; puede ordenar en el caso 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 que no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, su detención; en tratándose de delincuencia organizada, puede decretar la retención de los inculpados hasta por noventa y seis horas para determinar sobre el ejercicio de la acción penal; También en los casos de delincuencia organizada y durante la investigación de los

⁽⁷⁸⁾ Para el desarrollo de esta síntesis, se han tomado en cuenta a GARCIA RAMIREZ, Sergio y Victoria Adato de Ibarra. *Op. Cit.* Págs. 1-17, y las disposiciones contenidas en los artículos 16, 19 y 20 constitucionales; 8 fracción I de la Ley Orgánica del Procuraduría General de la República y 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como en lo conducente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

hechos, puede solicitar de los jueces, la intervención de comunicaciones privadas; puede decretar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos de los delitos.

También está facultado para otorgar el beneficio de la libertad bajo caución al inculcado en la averiguación previa; y ordenar todas las diligencias que considere necesarias para acreditar los requisitos para el ejercicio de la acción penal.

La averiguación previa puede desembocar en el ejercicio de la acción penal, mediante la llamada **consignación**, o el no ejercicio de la misma, mediante el denominado **archivo de la averiguación**, o bien un **acuerdo de reserva** que constituye solamente la detención de las diligencias averiguadoras hasta que nuevos elementos permitan su continuación.

Para la investigación de los delitos durante la averiguación, previa el Ministerio Público encabeza una estructura que le auxiliar para tal fin, en la que destacan la policía judicial y los servicios periciales.

3.1.4 SU INTERVENCIÓN EN LA ETAPA DE PROCESO JUDICIAL

El Ministerio Público, es uno de los sujetos procesales, como accionante y sostenedor en el proceso de la pretensión punitiva del Estado.⁽⁷⁹⁾

⁽⁷⁹⁾ Se retoma en lo conducente a los autores indicados en la nota precedente, así como la fracción I del artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal y el numeral 3 de la correspondiente a la Procuraduría Capitalina, así como las disposiciones constitucionales ya indicadas y lo establecido en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Y es que el proceso judicial en materia penal inicia con la consignación, momento en que se ejercita la acción, lo cual es responsabilidad del Ministerio Público. Posteriormente en la instrucción, ofrecerá pruebas para acreditar plenamente los elementos del tipo y demostrar la responsabilidad del procesado, siendo además el representante de los derechos de la víctima del delito o de sus causahabientes. Ya en el juicio, fijará la pretensión punitiva estatal al formular las conclusiones acusatorias en contra del procesado. Y finalmente, bien a lo largo del proceso, bien en contra de la sentencia definitiva, interpondrá los recursos correspondientes en contra de las resoluciones del juzgador que sean perjudiciales a los intereses que representa.

También puede solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, así como pedir la reparación del daño en ejecución de la sentencia y realizar pedimentos a lo largo del proceso para el mejor desarrollo de los mismos en beneficio del interés que representa.

3.2 OTRAS ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

3.2.1 LA INTERVENCIÓN EN EL CASO DE LITIGIO CONSTITUCIONAL

Por litigio constitucional debemos entender aquél que tiene por objeto el resolver sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones de la norma fundamental.

Dentro de los litigios constitucionales, encontramos al juicio de amparo, a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad.

El juicio de amparo, conforme al artículo 103 de la Constitución procede contra leyes y actos de la autoridad que violen las garantías individuales; contra leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y contra leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La fracción XV del artículo 107 de la propia Constitución establece que el Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca de interés público. Al respecto, se comenta que en el amparo actúa en favor de la Constitución y de la ley y que esta actuación se disciplina al

“interés de la juridicidad”, de lo que deriva el carácter de parte *sui generis*, no mero regulador del procedimiento, atribuido al Ministerio Público.⁽⁸⁰⁾

También como parte que es dentro del juicio de garantías, puede el Procurador General de la República el solicitar a la Suprema Corte el que ejerza su facultad de atracción para conocer de los juicios de amparo directo o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten (Art. 107 fracciones V y VII de la Constitución).

A raíz de las reformas de diciembre de 1994 al artículo 105 de la Constitución, se reelaboró el tema de las controversias constitucionales y se introdujo a las llamadas acciones de inconstitucionalidad, e inclusive se emitió un texto normativo denominado Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la controversia constitucional, que tiene por objeto resolver conflictos de competencia entre instancias gubernamentales ubicadas en los tres niveles de gobierno (Art. 102 fracción I de la Constitución), el Ministerio está previsto como parte en forma similar a la que tiene dentro del juicio de amparo, actuando por conducto del titular de la institución: El Procurador General de la República, quien interviene personalmente.

“¿Cómo se desempeña aquí el procurador? ¿A título de abogado del Estado? No, porque no representa a éste, en la forma en que lo hace, por ejemplo, cuando demanda o se defiende en nombre de la Federación..

⁽⁸⁰⁾ GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Op. cit.* Pág. 172.

¿Como consejero jurídico del gobierno? Tampoco, porque ha desaparecido esta encomienda, además de que una Consejería Jurídica en favor del Ejecutivo tendría alcances diferentes y más reducidos que esta función procesal. ¿Como parte en un litigio o autoridad en un conflicto con otras autoridades o con particulares? No, porque no acude al juicio en defensa de atribuciones o intereses suyos. ... En rigor, el procurador actúa como jefe del Ministerio Público, en ejercicio de una función indelegable. En estos juicios, ese funcionario interviene precisamente en su calidad de órgano supremo del Ministerio Público, exactamente como lo hace en el juicio de amparo, ... Lo que aparece en el juicio de amparo también se presenta en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad. ...⁽⁸¹⁾ «

La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución (fracción II del Art. 105). Entre los legitimados para promover tal acción, se encuentra el Procurador General de la República (inciso c), quien además, conforme a la Ley Reglamentaria, es siempre parte en tal procedimiento

Así, de manera sintética, se aprecia al relevante papel de la institución en análisis en la vigilancia y preservación del orden constitucional.

⁽⁸¹⁾ *Ibidem.* Pag. 218.

3.2.2 LA INTERVENCIÓN COMO ABOGADO DE LA NACIÓN.

El Ministerio Público de la Federación tiene entre sus atribuciones el intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico (Art. 2º de la Ley Orgánica), siendo comprensiva tal facultad el ejercicio de las que le otorga al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 constitucional; en tales casos, el Procurador deberá mantener informado al Ejecutivo Federal de los casos relevantes y requerirá de acuerdo expreso para su desistimiento (Art. 7º fracción II).

Además intervendrá el Ministerio Público Federal como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, a solicitud del coordinador de sector correspondiente (Art. 7º fracción III).

Estas atribuciones hacen de la Procuraduría General de la República la promotora del interés del gobierno federal en el ámbito jurisdiccional, no sólo representando los intereses de la administración pública centralizada, sino hasta los del sector paraestatal. En consecuencia, conviene preguntarnos si realmente, al haberse creado la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se ha fortalecido el carácter imparcial del Ministerio Público de la Federación que tanto propugnó en materializar Luis Cabrera, en su célebre controversia con Emilio Portes Gil.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Y es que aquí conviene recordar que antes de la última reforma al artículo 102 Constitucional, publicada el 31 de diciembre de 1994; una de las funciones reservadas personalmente al Procurador General de la República, era la de ser Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Función, que conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente en aquél momento, comprendía los siguientes aspectos:

1. La opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley del titular del ejecutivo federal.
2. La opinión jurídica sobre asuntos que ordene el mismo funcionario o solicite el titular de alguna dependencia de la administración pública federal.
3. Asesoramiento jurídico, técnico y constitucional sobre asuntos que se le ordenen específicamente.
4. Promoción de reformas legales necesarias para la exacta observancia de la constitución y sugerencia de reformas a las normas locales inconstitucionales.
5. Participación en el estudio, promoción y la ejecución de programas y acciones correspondientes a la procuración e impartición de justicia.
6. Propuesta ante el Presidente de medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.

Algunas de estas facultades permanecieron e inclusive, parecen duplicarse a las que tiene la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como puede verse en las enunciadas en las fracciones V, VI y VII del artículo 4º de la vigente Ley Orgánica del Procuraduría.

Cabe hacer mención, que en la reforma en comento solo se dispone que la función de asesor jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del poder ejecutivo que establezca la ley, siendo hasta la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 15 de mayo de 1995, cuando se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 2º de dicha ley, que a la letra dice: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada: I. Secretarías de Estado; II. Departamentos Administrativos; y III. Consejería Jurídica.

Así la función de consejero jurídico, prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (Art. 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Otorgándosele el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

- II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos.
- III. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.
- IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.
- V. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional.
- VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.
- VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia

jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El consejero jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- VIII. Participar, junto con las demás dependencia competentes en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.
- IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico-jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.
- X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y;
- XI. Las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

Así, podríamos señalar que la dichosa Consejería no es sino un órgano administrativo más que no cumple función como parte (bien como

accionante o como reo) en los procesos judiciales que interesan a la Federación, siendo ésta última figura el equivalente de Gobierno Federal y no de Nación, por lo que el Ministerio Público continúa siendo personero del Ejecutivo Federal, tal vez en ocasiones en contra del verdadero interés de la República. Ese es su verdadero papel cuando se hace referencia al ***Abogado de la Nación***.

3.2.3 LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PUBLICAS COMO TAREA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

El desarrollo particular que realizaremos a continuación tiene origen y motivo en la atribución de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que otorga a la misma y específicamente a la institución que es el Ministerio Público el velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia (Art. 2º fracción III de la Ley Orgánica), y que se traduce en fomentar entre los servidores públicos de la institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, y atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Art. 6º), situación que pese al enunciado de dicho articulado no para ahí, sino que se extiende en aspectos tales como el recibir quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, pudiendo ponerlas en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, además de

estar posibilitado para orientar al interesado sobre la atención que, legalmente, corresponda al asunto de que se trate (Art. 5º fracción IV).

De lo anterior se aprecia como una tarea fundamental de la procuración de justicia es la vigilancia y defensa de los derechos fundamentales del individuo, y pese a ello, se limitó en la forma apuntada, tal atribución del Ministerio Público de la Federación, creándose organismos *ad hoc*, cuando tal vez ello respondió a una situación coyuntural, dado que inclusive, las procuradurías de justicia, por las conductas de sus elementos, se convirtieron en violadores sistemáticos de los derechos del hombre.

Aunque los derechos humanos en su problemática filosófica, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos en el devenir histórico de la humanidad, su reconocimiento jurídico, constituye un fenómeno relativamente más reciente, producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas. Así, a lo largo de la historia se les ha llamado de muy diversa manera: derechos del hombre, derechos públicos subjetivos, garantías individuales, derechos del gobernado, derechos fundamentales etcétera. ⁽⁸²⁾

Tenemos que considerar que en la medida en que estén comprendidos en el ordenamiento jurídico con el nombre que se les designe, en el mismo sentido será factible exigir su respeto, cumplimiento y garantía por parte del Estado, precisamente a ello obedecerá que en el cuerpo normativo se incluyan mecanismos y procedimientos para poderlos hacer efectivos.

Como referencia de un órgano estatal encargado de la protección de los derechos humanos, encontramos en forma destacada al Ombudsman del cual se nos dice: "En la búsqueda del control de la legalidad, fue en Suecia donde se ideó un especial sistema que por su excelencia ha destacado en el mundo entero. ... La Constitución Sueca de 1809 declaró que sería designada (una persona, por el Parlamento, para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las leyes y las apliquen del modo establecido por el Parlamento). La persona nombrada al efecto, tomo el nombre de Justitieombudsman, conocido generalmente por la abreviatura J.O. ...Se trata de una persona que con tal independencia actúa por cuenta de otra, sin tener un interés personal propio, en el asunto en el que interviene. Es un funcionario que recibe las quejas de los ciudadanos contra los actos injustos del Gobierno; ejerce vigilancia general para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y por lo tanto, su actuación significa un control de legalidad respecto de las autoridades. ...El término Ombudsman no solo se aplica ya a la persona que realiza la labor de protección de los particulares frente al proceder ilegal de la Administración Pública, sino que se ha convertido en el término aplicable para designar a toda una institución a la cual, los particulares pueden dirigirse para obtener reparación de sus derechos en los casos en que consideren que se han visto afectados por disposiciones o resoluciones burocráticas. ...Las gestiones ante el Ombudsman se realizan a través de

⁽⁸²⁾ RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús. *Derechos Humanos* en el Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II. México, 1987. Editorial Porrúa. Págs. 1063-1064.

procedimientos gratuitos, rápidos, sencillos, desprovistos de toda complicada formalidad; lográndose así una protección inmediata y efectiva."⁽⁸³⁾

Durante mucho tiempo el Ombudsman fue una institución exclusiva del país que la creo, sin embargo, la bondad de la misma, hizo que su conocimiento empezara a extenderse primero a los países vecinos y posteriormente al mundo.

De manera impresionante a través del mundo entero y desde hace años la figura del Ombudsman es conocida y acogida, siendo notable el reconocimiento que la mayor parte de los países de los distintos continentes, han hecho en relación a los beneficios que la figura del Ombudsman reporta, al realizar un control de la actuación de autoridades a fin de evitar errores, arbitrariedades o abusos de poder de éstas, que causen perjuicio a los particulares.

En nuestro país, ha habido desde mucho tiempo atrás la inquietud, el interés, de encontrar una forma de protección de los individuos respecto de los actos de autoridad que resultan violatorios por no estar apegados a derecho.

Llama la atención y es prueba de lo anterior la existencia de un órgano creado en el estado de San Luis Potosí, en el año de 1847, a través de la Ley de Procuradurías de Pobres. No hay posibilidad de que se haya

⁽⁸³⁾ CARRERAS MALDONADO, María y otros. *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*. México, 1992. Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 15-16.

inspirado en la institución sueca y sin embargo, tuvo las características del Ombudsman. En efecto, por decreto expedido por el entonces gobernador se determinó nombrar a tres procuradores de pobres, cuya obligación fue, en términos del artículo 2o. de dicha ley "...ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquiera exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellas se cometieran, ya en el orden judicial, ya que en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público."

Así pues, el objetivo fue precisamente la defensa de individuos, llevada a cabo por el Procurador cuando hubieren sufrido agravios o excesos por parte de alguna autoridad, a fin de que fueran resarcidos en sus derechos.

FIX-ZAMUDIO, nos ilustra sobre la identificación de algunas atribuciones de la institución del Ministerio Público con las inherentes a las del ombudsman, defensor del pueblo.

"Existe también la tendencia en algunos ordenamientos latinoamericanos de conferir al Ministerio Público, como institución que representa el interés social, la defensa de los derechos de los gobernados por conducto de la atribución de recibir las quejas y denuncias de los ciudadanos contra las actividades de las autoridades administrativas que lesionan sus derechos e intereses legítimos, con objeto de gestionar su

reparación y por ello se ha sostenido que en estos supuestos el citado Ministerio Público realiza funciones de Ombudsman." ⁽⁸⁴⁾

En la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se confiere al Ministerio Público Federal, presidido por el Procurador General de la República, entre sus atribuciones generales, la de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas (Art. 2o., Fracción I). Dentro de esta función de vigilancia se dispone que cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquél las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, y podrá orientar al interesado sobre la atención que legalmente corresponda al asunto de que se trata (Art. 3o., Fracción III, segundo párrafo). Esta función corresponde específicamente a la Contraloría de la citada Procuraduría, según el artículo 11, Fracción II, de su Reglamento Interior.

En nuestra Constitución, en su artículo 102-B, se sentaron las bases de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las entidades federativas, al disponerse al efecto: El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de

⁽⁸⁴⁾ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Justicia Constitucional y Derechos Humanos*. México, 1993. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pág. 414.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Se agrega que estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

En síntesis y conforme a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 23 de junio de 1992, la misma es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano (Art. 2º). Dicha ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país (Art. 1º) y tendrá competencia en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional, asimismo corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la

Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 3º de la ley en comento).

Podríamos afirmar que las tareas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se han orientado en mayor grado a la atención de quejas y denuncias en el marco del sistema de justicia penal, en el cual las violaciones a los derechos humanos se dan frecuentemente.

En tal sentido podemos indicar que esa diluida función que como ombudsman correspondía originariamente al Ministerio Público Federal, ha sido asumida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En lo particular se podría considerar que a pesar de la existencia de organismos como las Comisiones de Derechos Humanos, Federal y Local, el Ministerio Público debería tener en sus funciones propias tintes de un auténtico Representante Social, pues por lo regular se le confina como "acusador de oficio".

Es oportuno citar la interesante reflexión de GARCÍA RAMÍREZ, al hacer un breve planteamiento sobre la procuración de justicia al señalar "No es este el momento de referir por qué se designa al Ministerio Público de una manera tan amplia y actúa en una vía tan estrecha; por qué se le puso un rótulo que anuncia poderes extensos y sólo ejerce un mandato para ciertos pleitos y cobranzas; por qué deja pasar las novedades de la existencia, sin asumir la gestión de intereses sociales emergentes él, que debería representarlos y se reduce al monopolio de requerir la pena. No es que esto no importe. Es que no es lo único que interesa. Hay una inmersa corriente de valores y bienes que guardar diremos: "Que reclaman

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

representación social del representante. ...Es preciso dar al ministerio público misión contemporánea. Se debe situar donde cruzan los caminos de la justicia plena, en los que todos los hombres transitan: bienes comunes, los que no delinquen; que tutelen intereses normales, que nada tienen que ver con el crimen; que promueva ante autoridades y tribunales todo lo que la verdadera representación social compete. Se necesita que este abogado, también abogue por el hombre frente al Estado y por la ley contra el arbitrio. ...El derrotero moderno del Ministerio Público, que abra la puerta del futuro, puede ser la mayor intervención para la tutela de derechos de la sociedad y del individuo. Esto es lo que se encuentra en la actuación del Ministerio Público Federal en el juicio de Amparo; en favor de la sociedad y para la observancia del orden jurídico, que es lo que a la nación importa sobre todo. Ese mismo camino se encuentra en un sector de la función del Ministerio Público del fuero común: esta en su papel en pro del incapaz y de la familia, que algunos consideran inútil, desubicado, cuando es la más útil de las funciones y se haya, desde luego perfectamente ubicada en los quehaceres del Ministerio Público. Convengamos que no es menos importante proteger a la familia que perseguir al delincuente. ...En suma: sería preciso ver qué quieren del ministerio público este tiempo y los tiempos que vengan: esto aunque se alteren los precedentes del derecho continental europeo, que son nada más que eso precedentes, no tienen porque ser también grilletes. Liberado el Ministerio Público Mexicano, puede tener cierto perfil de Ombudsman, de protector de derechos. Tampoco interesa que haya al respecto ningún antecedente escandinavo. ...Últimamente, el ministerio público federal intenta otras dimensiones del servicio público. Se subraya: no de ejercicio autoritario; de servicio público. Constituyen ejemplos de

orientación legal y la participación en programas comunitarios, que son la otra cara de la persecución de los delitos. El Ministerio Público puede representar a la sociedad también fuera de la barandilla y tal vez para que no se llegue a esta. Serían impracticables para el Ministerio Público y que la colectividad vería con alarma que el promotor de puniciones fuese en alguna medida promotor del desarrollo, junto a otros hombres -funcionarios y particulares-, y con otras instituciones. Por el contrario: el Ministerio Público aprende a salir de la penumbra y encontrar distintas expresiones de la representación que ostenta" ⁽⁸⁵⁾

3.2.4 LA TUTELA DE LAS PERSONAS Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

Esta atribución del Ministerio Público se da en el fuero común, cuando interviene para la protección de personas e intereses de particulares, y son de destacar que siempre se oirá al Ministerio Público en los procesos familiares que tengan por objeto resolver respecto de la guarda y custodia de los menores (Art. 416 del Código Civil); otorgamiento y revocación de una adopción (Arts. 398 y 405 del mismo ordenamiento); reconocimiento de hijos fuera de matrimonio (Arts. 380 y 381 *idem*); Petición y aseguramiento de alimentos (Art. 315 de la ley en comento); y en general cualquier asunto que afecte los intereses públicos, cuando se refiera a la persona o bienes de

⁽⁸⁵⁾ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Planteamiento sobre Procuración de Justicia en Décimo Aniversario del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1976-1986* Tomo I. México, 1986. Instituto Nacional de Ciencias Penales. Pág. 284-285.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

menores e incapacitados o cuando tenga relación con los derechos o bienes de un ausente (Art. 895 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal), así como en los casos de divorcio, en donde vela por el superior interés de la familia, base de la sociedad.

En materia sucesoria, en tanto es designado representante de la beneficencia público o comparecen posibles herederos ausentes, interviene también el Ministerio Público quien inclusive opina en el caso de que un tribunal tenga que tomar medidas para asegurar bienes y evitar que estos se oculten o dilapiden (Arts. 769 y 779 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

3.2.5 EL MINISTERIO PÚBLICO EN OTROS PROCESOS

Son variados los supuestos en los que el Ministerio Público interviene en procesos de diversa naturaleza. Tal es el caso de las controversias en que sean parte los diplomáticos y cónsules generales, precisamente en virtud de la calidad subjetiva que tiene los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República.

Finalmente, es de mencionarse la facultad del Ministerio Público por conducto del Procurador General de la República, de denunciar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los casos de contradicción de tesis de jurisprudencia, sustentadas por el Pleno o Salas de la propia Corte o bien Tribunales Colegiados de Circuito, para que fije el criterio de jurisprudencia que debe prevalecer (Art. 107 fracción XIII de la Constitución).

CAPÍTULO IV

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

Es momento de abordar el problema de la ubicación de la institución del Ministerio Público dentro de la estructura estatal, desde el punto de vista constitucional. Tal tema es polémico y diversas han sido las soluciones que encontramos en el derecho comparado, e inclusive hemos visto como en el constitucionalismo mexicano, se ha dado una evolución conforme se ha ido recogiendo el principio de separación de poderes, pasando de ubicarlo dentro de lo que hoy identificamos como Poder Judicial, a la esfera del Poder Ejecutivo, aunque la pertenencia a éste último ha sido motivo de críticas, como se verá en líneas posteriores.

A raíz de las reformas constitucionales de 1994 donde se reforzaron algunas de sus funciones, al separar la Consejería Jurídica de su esfera de competencia y otorgarle nuevas atribuciones, se otorgan a la institución del Ministerio Público mexicano características que lo singularizan, de tal forma que si bien la ley reglamentaria constitucional expedida dentro de este nuevo marco en el año de 1996, la cual hemos referido en capítulo anterior ⁽⁸⁶⁾, en su artículo 1º señala que la Procuraduría General de la República se ubica "... en el ámbito de Poder Ejecutivo Federal, ...", tal afirmación parece contradecirse con los principio constitucionales ya estudiados, lo que nos ha

⁽⁸⁶⁾ Ver supra Capítulo II, numeral 2.1.8, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

motivado a abordar el tema objeto de este trabajo, que en tal escenario nos parece de actualidad y que no podemos conformarnos con la que, nos parece, desafortunada solución legal.

Y tal afirmación no es aventurera, ya que hace más de 60 años, Luis Cabrera, lúcido jurista revolucionario, había enderezado sus críticas a este respecto, en célebre polémica que sostuvo con Emilio Portes Gil, entonces titular del Ministerio Público de la Federación, disputa de obligada referencia para cualquiera que tenga el deseo de abordar este tema. ⁽⁸⁷⁾

Pero dejemos para renglones posteriores el análisis crítico de modelo mexicano, para apuntar que existen en el derecho comparado cuatro maneras de ubicar institucionalmente al Ministerio Público: En el Poder Judicial; en el Poder Ejecutivo; en el Poder Legislativo, o bien como Organismo Independiente. ⁽⁸⁸⁾

La polémica en torno a cuál es la fórmula más conveniente para situar a la institución en análisis, ha sido enfocada desde diversos puntos de vista, así como las soluciones diversas que se les ha dado y que se han considerado las más convenientes en cada país.

⁽⁸⁷⁾ Así se puede ver, entre otros a GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Ministerio Público y Poder Judicial. Op. cit.* Pág. 212, que señala: "Se cita con frecuencia la polémica entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil acerca de la Misión Constitucional del Procurador General de la República." aunque también advierte que "... Se trata de un valioso debate, que siempre conviene examinar, aunque sin ignorar u olvidar - como a menudo se hace- que existen desarrollos posteriores que también es preciso conocer y estudiar para el cabal conocimiento de este asunto. ..."

⁽⁸⁸⁾ Cfr. GARITA VILCHEZ, Ana Isabel. *Op. cit.* Pág. 93.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

A continuación referiremos en forma sintética las diferentes posturas existentes al respecto, tomados de un estudio elaborado en torno de la situación del Ministerio Público en diversas naciones iberoamericanas, bajo el auspicio del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

El problema ha sido situado por algunos como asunto de realización de la política criminal del Estado; para otros en relación a la autonomía e imparcialidad que debe regir la actuación del órgano requirente, sin negar con ello la necesidad de estimular la realización de la política criminal estatal, y finalmente algunos enfocan la cuestión partiendo de la naturaleza de las funciones del órgano.

“Quienes sitúan la discusión como un problema de política criminal, abogan por la ubicación del Ministerio Público en el Poder Ejecutivo, de tal suerte que, las notas de dependencia y jerarquía permitan un riguroso control de la ejecución de la política criminal estatal. Por otro lado, están los que anuncian el grave riesgo de que, la injerencia del Ejecutivo, conculque los principios de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la función de perseguir penalmente y desate, en ese sentido, procesos ilegítimos de selectividad. Por ello, recomiendan la ubicación del Ministerio Público en el órgano judicial. ... Estos últimos consideran que, partiendo del ente jurídico que debe conducir la función del Ministerio Público (la ley), es necesario ubicarlo dentro del poder del Estado que asegure una independencia funcional de sus integrantes (aunque no sea absoluta, pues siempre existirá relación jerárquica), sobre todo cuando, al Ministerio Público se le confía

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

todo el procedimiento preliminar para preparar la acusación. ... Se observa así, que, mientras para algunos el problema fundamental se ubica en la permeabilidad de los integrantes del Ministerio Público, para actuar conforme a la política criminal trazada por el Estado, para otros el problema se debe centrar en torno a garantizar la máxima confiabilidad posible de sus miembros. ... Una tercera posición, centra su análisis en la naturaleza de las funciones del Ministerio Público; y dentro de este marco, se ofrecen tres respuestas para ubicar o definir, institucional o políticamente, al órgano persecutor. ... Conforme a una de ellas, el Ministerio Público, debiera pertenecer al Poder Legislativo ... Una segunda tesis expresa, que los objetivos que inspiran la potestad jurisdiccional coinciden con el que debiera orientar la actividad del Ministerio Público ... Contraria a esta tesis, se postula con LEONE, que el Ministerio Público debe ser un órgano administrativo, por cuanto, la administración tiene por fin el mantenimiento y la actuación del ordenamiento jurídico. ... Finalmente, hay quienes se inclinan por la independencia del Ministerio Público de los tres poderes tradicionales en que se organiza el Estado ... (Concluyéndose que) Cualquiera que sea la elección, se considera que el problema de la definición política del Ministerio Público, se centra en torno a la voluntad de los miembros de este órgano, de cumplir su función de manera debida, a la vigencia del Estado de Derecho Democrático y a la existencia de controles que permitan vigilar la adecuación de sus acciones a la ley que las regula. Por ello, tanto cuando el Ministerio Público se ubica en el Poder Ejecutivo, como cuando se le ubique dentro del Legislativo o del Judicial, se debe

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

buscar, en todos los casos, mecanismos que, manteniendo la dependencia orgánica, permitan e incrementen la independencia funcional.”⁽⁸⁹⁾

Pero finalmente, este debate, como hemos visto, se centra sólo respecto del órgano detentador de la pretensión punitiva, identificado bajo el genérico de Ministerio Público, cuando, como ya lo hemos expuesto, nuestro Ministerio Público tiene funciones adicionales a la persecutora penal, e inclusive, como se verá más adelante, en el derecho colombiano, en su Constitución vigente, una distinción orgánico-funcional, entre la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio Público encabezado por el Procurador General de la Nación, éste último con facultades diferentes a la de ejercicio del poder punitivo del estado.

Previamente a expresar nuestro punto de vista a este respecto, como marco de referencia expondremos brevemente el principio de división de poderes y las funciones del Estado.

4.1 EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Apunta el maestro SERRA ROJAS que corresponde a Aristóteles el enunciar que las tareas de legislar, administrar y juzgar corresponden a instituciones diversas, división de funciones que refirió en su “Política”. Tal

⁽⁸⁹⁾ *Ibidem.* Págs. 93-99. En dicha obra se incluye amplia bibliografía en torno a este debate.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

análisis será objeto de diversas distinciones por autores diversos, hasta que con Montesquieu "... llegamos al principal exponente de una teoría sistemática y dogmática de la separación de poderes, expuesta en el Capítulo VI del Libro XI de su célebre libro: *L'Esprit de Loi* que interpreta, a su modo, la Constitución inglesa. ..."⁽⁹⁰⁾

En esa obra orientada ante todo a la libertad política más amplia que tiene por fin mantener la seguridad de los ciudadanos, afirma que "Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás. En cada Estado ... hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hacen las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. ..." La diversificación de poderes tendrá como principio "Para no que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder." De otra forma "Todo se perdería si el mismo hombre o el mismo cuerpo de principales, de nobles o del pueblo, ejercieren los tres poderes."⁽⁹¹⁾

⁽⁹⁰⁾ SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política, la Proyección Actual de la Teoría General del Estado*. México, 1988. Editorial Porrúa. Págs. 558-563.

⁽⁹¹⁾ *Idem*.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

El esquema teórico planteado por Montesquieu se convirtió en un principio dogmático institucional, centrado más en el equilibrio que en la separación de poderes, a grado tal que pocas doctrinas han ejercido una influencia tan poderosa en el pensamiento político y en el desarrollo constitucional.

Cabe advertir que ante todo mientras Montesquieu habla siempre de poderes, entendidos más bien en sentido objetivo o sustancial esto es, como funciones; por el contrario, en la doctrina moderna, se consideran preferentemente bajo el aspecto subjetivo, es decir, como un conjunto de órganos determinados por el orden jurídico para el ejercicio de competencias especiales, de forma tal que todo poder resulta formado por un grupo de órganos a quienes está conferido el título y ejercicio de cada una de las funciones del Estado.

Pero actualmente, el derecho constitucional moderno no se muestra muy entusiasta de una estricta separación de poderes, pues en ello hay que considerar dos problemas, el primero es la posibilidad de separar los poderes de modo diferente según las cualidades específicas, y el segundo, cómo han de diferenciarse realmente los poderes (no separarlos), en las modernas democracias. De tal suerte, la independencia orgánica de las funciones se muestra endeble, y de igual forma se presenta la situación respecto de la especialización funcional de ellas, dado que la multiforme actividad estatal, no se puede dividir en sectores bien diferenciados y los diferentes órganos no pueden tampoco desarrollar actividades exclusivas de una función pública.

Aunque si bien es cierto que el adiestramiento en una función tiende a favorecer la especialización y que por lo tanto todo órgano procura permanecer en lo posible en la órbita de la función que le ha sido asignada, no lo es menos que la función no está absorbida por el órgano. Puede admitirse incluso que los órganos aspiran a una relativa independencia en el ámbito estatal, que realizan una función principal o preponderante a la que dedican la parte más importante de la actividad que despliegan, pero lo cierto es que "*... por razones técnicas, tradicionales, lógicas, políticas o de urgencia, los distintos órganos participan en el ejercicio de diversas funciones públicas y que en ningún momento hay que confundir las competencias de un órgano con la función principal que realizan, no sólo porque interviene cada uno de ellos en funciones accesorias o secundarias, sino también porque, en el cumplimiento de su misión predominante, recibe cada poder el consenso de los demás y por consiguiente, no realiza por sí solo la función.*" ⁽⁹²⁾

Debe entonces concluirse que la naturaleza de la función pública en nada queda desvirtuada por el hecho de que sea ejercida por órganos instituidos especialmente para desarrollar funciones distintas. Un acto objetivamente político, administrativo, legislativo o jurisdiccional, sigue siéndolo sea cual fuere el órgano del que proceda o el tratamiento jurídico que merezca.

De lo anterior deriva que las tres funciones esenciales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional.

⁽⁹²⁾ *Idem.*

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

Tales funciones se ejercen por medio de los órganos del Estado, que no son otra cosa que esferas de competencia determinada. El ejercicio de las funciones del Estado por sus diversos órganos plantea un delicado problema de repartición de competencias. De las diferentes soluciones aportadas a este problema derivan las principales diferencias de organización constitucional y administrativa entre los Estados.

Es así que el poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones. Cuando se habla de un poder en particular, como el legislativo, el ejecutivo o el judicial, con ello se quiere indicar cómo se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines. Estamos en presencia de competencias, que nos plantean el problema de su distinción y distribución.

Visto lo anterior, trataremos a continuación cómo se ubica al Ministerio Público constitucionalmente en diversos países.

4.2 EL MINISTERIO PÚBLICO, INTEGRANTE DEL PODER EJECUTIVO (FRANCIA, BOLIVIA Y GUATEMALA)

En diversos países, como hemos señalado, el Ministerio Público es ubicado formalmente dentro del Poder Ejecutivo, y mencionaremos algunos de éstos casos.

El primero que analizaremos es al Ministerio Público en FRANCIA, que está representado ante los Tribunales por los Procuradores y los Sustitutos.

"Los magistrados a quienes la ley otorga el ejercicio de la acción pública no son jueces ordinarios, sino miembros del Ministerio Público. ...A diferencia de los jueces los magistrados del Ministerio Público son amovibles y revocables, representan al Poder Ejecutivo y deben cumplir con las órdenes del Ministerio de Justicia. ...Son totalmente independientes de los Jueces de Instrucción y de los miembros de los Tribunales." ⁽⁹³⁾

"En el Derecho Francés, las funciones de persecución (pesquisa judicial), de instrucción y de juicio son cumplidas por magistrados distintos. ...La función de persecución incumbe a los representantes del Ministerio Público o de la Fiscalía. ... Son miembros de la "Magistratura de Pie", están presentes en todas las fases del Proceso Penal. La función de Instrucción pertenece al Juez de Instrucción, miembro de la "Magistratura Sentada", pero el juez que instruyó un expediente no puede ser miembro del tribunal que va a pronunciar la sentencia." ⁽⁹⁴⁾

El Ministerio Público francés al igual que el mexicano, tiene el monopolio de la acción penal, de tal suerte que: "...el Juez de Instrucción no puede por iniciativa propia, instruir un expediente delictivo o criminal y su intervención en el proceso penal es subordinada (sic) a la demanda del Ministerio Público que pide la apertura de una "información judicial". ...Antes de la apertura de una información judicial, el Ministerio Público dirige y

⁽⁹³⁾ ANTONY, Serge y Daniel Ripoll. *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*. México, 1996. Procuraduría General de la República- Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México. Págs. 77-78.

⁽⁹⁴⁾ *Ibidem*, Pág. 77.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

controla los Servicios de Investigación y durante la información judicial (facultativa en materia de delitos y obligatoria en materia de crímenes), sigue y controla la actuación del Juez de Instrucción." ⁽⁹⁵⁾

Cuando el Ministerio Público ha decidido iniciar "la acción pública", el expediente pasa al Juez de Instrucción, o al Juez Competente, si estima conveniente que se debe ya formar el juicio.

Por su parte el juez de instrucción, debe proceder a realizar todos los actos que le parezcan útiles, para el esclarecimiento de la verdad. Debe investigar tanto la materialidad de los hechos y las responsabilidades de los presuntos responsables: "Para cumplir con su tarea, el Juez de Instrucción cuenta con la ayuda de los Servicios de Investigación de la Policía y de la Gendarmería, los cuales actúan por delegación judicial del mismo (Carta Rogatoria). ...sus poderes de investigación dentro de la ley son muy importantes: Tiene, por ejemplo el poder de inculpar a un presunto responsable. Por eso se suele decir que el Juez de Instrucción es el funcionario más poderoso del país. Sin embargo, todos los actos del Juez de Instrucción pueden ser apelados." ⁽⁹⁶⁾

Tal es la ubicación y funciones del Ministerio Público francés, al cual hemos en otra parte indicado como antecedente obligado del nuestro.

⁽⁹⁵⁾ *Ibidem*, Pág. 79.

⁽⁹⁶⁾ *Idem*.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Otros ejemplos más cercanos geográficamente a nosotros, son los de **Bolivia y Guatemala**. En el primer caso es de señalar que “La Constitución (boliviana) atribuye el nombramiento del superior jerárquico del Ministerio Público al Presidente, de una terna presentada por el Senado, y la ley determina que los fiscales inferiores son nombrados por el Ministro del Interior, a propuesta en terna del superior jerárquico del Ministerio Público (Fiscal General). Sin embargo, la Constitución también prevé como integrantes del Ministerio Público, las comisiones que designen las Cámaras Legislativas dependientes del propio Congreso y responsables ante éste, por lo que algunos sostienen, por interpretación, que esas comisiones conforman la cabeza jerárquica del Ministerio Público. La forma del nombramiento y remoción, con primacía del Poder Ejecutivo, su funcionamiento práctico en esa esfera del poder estatal y las remuneraciones de sus miembros, dependientes del presupuesto de la administración, conducen a ubicar al Ministerio Público como adscrito al Poder Ejecutivo y dependiente de él.”⁽⁹⁷⁾

La Constitución de **GUATEMALA** en su artículo 251 contiene reglas referentes al Ministerio Público y “... La ley orgánica determina, por nombramiento, remoción, presupuesto y organización jerárquica, la dependencia del Ministerio Público del Poder Ejecutivo (Organismo Ejecutivo). ... En este caso la función del ministerio público no comprende solamente, la persecución penal, sino que, además, se extiende a otras tareas tales como la representación del Estado en juicio, el control de la

⁽⁹⁷⁾ GARITA VILCHEZ, Ana Isabel. *Op. cit.* Págs. 158-159.

legalidad de la administración y el asesoramiento técnico para ella en su interrelación con otros sujetos de derecho.”⁽⁹⁸⁾

4.3 EL MINISTERIO PÚBLICO, INTEGRANTE DEL PODER LEGISLATIVO (CHECOSLOVAQUIA, REPUBLICA DEMOCRATICA DE ALEMANIA Y YUGOSLAVIA)

Existen posiciones en favor de que el Ministerio Público debiera pertenecer al Poder Legislativo, ya que de otra manera, afirman, se “desvirtúa su función de defensor de la Ley, que es la que debe vertebrar su naturaleza, tanto a partir de postulados doctrinales, cuanto a partir de la Ley Orgánica del Estado, es decir, a partir del supremo escalón del derecho positivo vigente. Y si ello es así, es obligado concluir también que la reforma del Ministerio Fiscal en tal sentido, debiera ser no sólo deseable, sino de todo punto imperativa. Claro es que tal reforma habría de ir precedida, como antecedente inmediato, de una remodelación del Parlamento, para que la Ley fuese, en cada caso, la más fiel expresión de la voluntad general. Y que la configuración del Ministerio Fiscal, como dependiente del poder legislativo, obliga a arbitrar un inatacable sistema que evite que la institución se vea envuelta en la constante estrategia que, en el seno del Parlamento, despliegan los partidos y grupos políticos.”⁽⁹⁹⁾

⁽⁹⁸⁾ *Ibidem*. Págs. 99 y 101.

⁽⁹⁹⁾ *Ibidem*. Págs. 95-96.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Tal observación es prudente, dado que en la experiencia constitucional todavía reciente en regímenes socialistas, es donde encontramos al Ministerio Público adscrito materialmente al Poder Legislativo, aunque en varios casos se le señale como formalmente independiente.

Así ocurría en la extinta **CHECOSLOVAQUIA**, en cuyo texto constitucional se estatúa que el Fiscal General era nombrado y relevado por el Presidente de la República y responsable ante la Asamblea Nacional (Art. 105). En la **REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE ALEMANIA**, el Procurador General de la República era elegido por la Cámara Popular a propuesta del Gobierno de la República, pudiendo dicho Parlamento destituirlo (Arts. 131 y 132 constitucionales). En la Constitución de la antigua **YUGOSLAVIA**, el Ministerio Fiscal era encabezado por el Fiscal General, y aunque declaraba que dicho ministerio era un órgano independiente, por otro lado ordenaba que el ejercicio de sus funciones se haría conforme a la ley y con arreglo a la política de la Asamblea Federal, la cual estaba facultada para nombrarlo y revocarlo del cargo (Arts. 142 y 143) ⁽¹⁰⁰⁾

En el caso boliviano, tratándose de las comisiones investigadoras que designen las cámaras legislativas que son integrantes del Ministerio Público, se ha querido ver una cierta dependencia parcial de éste, respecto del Legislativo, pues algunos afirman que dichas comisiones conforman la cabeza jerárquica del Ministerio Público. ⁽¹⁰¹⁾

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. *Derechos del Pueblo Mexicano ... Op. cit.* Págs. 103-105.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. GARITA VILCHEZ, Ana Isabel. *Op. cit.* Págs. 93 y 101.

4.4 EL MINISTERIO PÚBLICO, INTEGRANTE DEL PODER JUDICIAL (COSTA RICA Y COLOMBIA)

Como lo hemos señalado, la postura que ubica al Ministerio Público como parte del Poder Judicial, identifica la potestad jurisdiccional con la orientación de la actividad del aquél, es decir, la realización de la justicia. A mayor abundamiento, se indica que "... si el ejercicio de la potestad punitiva del Estado corresponde al Poder Judicial, también debe corresponder a él la promoción y ejercicio de la acción penal que permite, precisamente, la realización de tal potestad."⁽¹⁰²⁾

En contra de tal posición, por otro lado, se ha argumentado que si el juez y el Ministerio Público ejercieren las mismas funciones jurisdiccionales, no se explicaría la diferencia de poderes y posiciones; por otro lado, si bien el Ministerio Público, en la fase instructiva, se limita simplemente a demandar una decisión acerca de la notitia criminis, es lo cierto que, en la fase de impugnación, su actividad tiene un contenido específico (reforma o anulación); finalmente, aún queriendo considerar el conjunto entero de funciones del Ministerio Público a través del prisma del orden técnico y dialéctico, se perfila siempre una distinción de funciones y de poderes entre el Ministerio Público y el juez, que impide la subsunción de ambos en la jurisdicción. Otro argumento que se aduce es que el ubicar al Ministerio Público en el Poder Judicial, produce una peligrosa unión entre la función

⁽¹⁰²⁾ *Ibidem*. Págs. 96-97.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

jurisdiccional y la requiriente, un poder excesivo en la función judicial, reproduciéndose de esta forma los vicios que se le han señalado al proceso inquisitivo. ⁽¹⁰³⁾

En COSTA RICA se ubica al Ministerio Público como dependencia del Poder Judicial, pues sus funcionarios "... son nombrados por la Corte Suprema en todos los niveles. Presupuesto, control y disciplina del servicio pertenecen a la Corte Suprema, con igual régimen que el destinado a los jueces. No tiene autonomía de gestión de su presupuesto. Sus miembros, como los jueces, forman parte de la carrera judicial." ⁽¹⁰⁴⁾

Si bien pareciera un contrasentido que dentro del Poder Judicial, se ubique a un órgano con funciones no jurisdiccionales, recordemos que en la división de competencias en el ejercicio de las funciones del Estado, ya no es tan tajante el que un Poder realice actividades materialmente diferentes a las que formalmente pudieren corresponderles.

Un ejemplo de ello, son los modernos Consejos de la Judicatura, órganos de gobierno y administración del Poder Judicial, cuyas funciones no son esencialmente jurisdiccionales, sino encargados de la administración y disciplina (gobierno) del Poder Judicial.

En el constitucionalismo reciente latinoamericano, encontramos a la Constitución Política de COLOMBIA del año de 1991. En ella no se denomina

⁽¹⁰³⁾ Cfr. *Ibidem*. Págs. 97-98.

⁽¹⁰⁴⁾ *Ibidem*. Pág. 101.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

al Poder Judicial como tal, si no que se le identifica como Rama Judicial, según una nomenclatura tradicional del derecho colombiano. Dentro de ésta se encuentra el Fiscal General de la Nación, encargado sustancialmente de la función estatal persecutora de los delitos, como lo estatuye dicho texto fundamental, corresponsable junto con los órganos judiciales de la debida administración de justicia, y en la cual el hecho de su pertenencia a la judicatura no le resta autonomía funcional y orgánica, como se reseñará.

Independientemente de tal tradición constitucional en ese país sudamericano, se conservó la terminología de *ramas* y no de *poderes estatales*, debido a una "... voluntad de replantear las matrices clásicas de configuración del aparato estatal, agotado, según la concepción tradicional que recogió explícitamente la Constitución precedente, en la estructuración del poder del Estado en tres ramas según la terminología del derecho colombiano utiliza para aludir a la concepción montesqueviana. (Ello derivó) ... de fenómenos bien conocidos que exigen considerar la existencia, al lado de las clásicas funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, de otras manifestaciones típicas de la operación del Estado que se presentan en la praxis cotidiana con intensidad que les permite reclamar un puesto junto a las tradicionales. ..." (105)

Y es que cabe advertir, además, que dentro del texto constitucional colombiano y bajo la denominación de *Ministerio Público*, se ubica a un

(105) YEPES ARCILA, Hernando. *La Constitución Colombiana y el Gobierno de la Rama Judicial*, en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura (Memoria)*. México, 1995. Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Págs. 264-265.

órgano estatal autónomo, encabezado por un **Procurador General de la Nación**, que realiza otras funciones diferentes de la persecutora de delitos; institución a la cual se aludirá en apartado posterior.

Podemos afirmar que no se concibió a la Rama Judicial dentro de la vigente Constitución colombiana, bajo el principio de la división de poderes considerada ésta en forma dogma indiscutible de organización competencial de las funciones estatales, por lo que si a la Fiscalía General de la Nación se le ubica dentro de la función jurisdiccional, no necesariamente con ello se indica que realice tareas de juzgamiento, como puede apreciarse la glosa siguiente:

La **Fiscalía General de la Nación** colombiana, se integra por **un Fiscal General**, los **fiscales delegados** y los demás funcionarios que determine la ley (Art. 249). A tal órgano corresponde investigar de oficio o mediante denuncia o querrela, los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes (Art. 250) y en tal ejercicio, deberá dirigir y coordinar las funciones de Policía Judicial, que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley (Art. 251 parágrafo 3).

El Fiscal General de la Nación, tiene además facultades que ejerce personalmente ("funciones especiales") previstas en el artículo 251 de la Ley Fundamental, en sus cinco párrafos, que son: Investigar y acusar a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución (parágrafo 1); nombrar y remover

de conformidad con la ley a los empleados bajo su dependencia (parágrafo 2); participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto (parágrafo 3); otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación (parágrafo 4); y suministrar al gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público (parágrafo 5).

Por ende, podemos afirmar que aunque formalmente circunscrita dentro de la función jurisdiccional, la Fiscalía General de la Nación no se encuentra subordinada a ningún otro órgano de los integrantes de la Rama Judicial y realiza funciones de tipo diverso aunque no ajeno a la jurisdiccional.

4.5 EL MINISTERIO PÚBLICO, ÓRGANO ESTATAL AUTÓNOMO (ITALIA, UNIÓN DE REPÚBLICA SOCIALISTAS SOVIÉTICAS, COLOMBIA, PANAMÁ)

Existen quienes se inclinan por la independencia del Ministerio Público de los tres poderes tradicionales en que se organiza el Estado.

A este respecto se afirma que “En el puro nivel de los textos, la descripción del poder del Estado con base en la división tripartita carece de viabilidad para asumir con su auxilio expresiones institucionales de

autoridad ... que no son susceptibles de encasillamiento dentro de ninguna de las tres ramas del poder. Coexisten sin duda con ellas, son titulares de funciones públicas protegidas por la Constitución contra todo intento de avasallamiento o injerencia por aquéllos, y tienen una existencia constitucional de igual rango que la de las ramas mismas. Su explicación jurídica es posible sólo si se admite que las ramas o poderes clásicos no agotan el universo de la autoridad constitucional ... (se distingue) al lado de las manifestaciones supremas admitidas desde Montesquieu, órganos complementarios. Formando parte de ellas (de las Ramas del poder estatal) unas veces, y en otras por fuera de sus esquemas jurídicos y explicativos, estos entes integran el universo del poder, ...".⁽¹⁰⁶⁾

Ejemplos de un Ministerio Público como órgano estatal autónomo, podemos señalar los casos italiano, el Ministerio Fiscal de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Ministerio Público colombiano y el panameño, cuyas características procedemos a reseñar:

En ITALIA "El Ministerio Público, ...es sólo parte, ...una parte pública, revestida de las garantías de autonomía y de independencia que también tienen otros órganos del Poder Judicial. Está previsto que, cuando se tiene noticia de un delito, la autoridad policial informe de inmediato al Ministerio Público, el cual a su vez, tiene la obligación de instruir inmediatamente a ésta sobre las disposiciones para realizar las investigaciones, mientras que anteriormente, por su actividad, el Ministerio Público podía ser denominado: "para-juez", pues, materialmente realizaba funciones de Juez; hoy esto no

⁽¹⁰⁶⁾ *Ibidem*, Pág. 265.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

es más así (sic), existe una separación; todas las pruebas se presentan única y exclusivamente en la Audiencia, y la actividad que realiza el Ministerio Público carece de valor de prueba. Como en el pasado, puede oír testigos, interrogar, hacer inspecciones oculares y otro tipo de actividades, pero ellas no poseen valor de prueba; consecuentemente, el momento y el lugar en el que se desahogan las pruebas, es exclusivamente durante la Audiencia. ...Todo esto, por supuesto tendrá que provocar un acuerdo entre esta novísima metodología de investigación y toda la serie de instituciones que existen y que están estructuradas sobre la base del viejo procedimiento penal. En el pasado, si el Ministerio Público así lo quería podía abstenerse de intervenir y la policía podía realizar completamente la investigación hasta dar noticia del delito; ahora ésto no puede ser más así. Ello, como se puede ver, pone dificultades a la coordinación entre Ministerio Público y Policía, que no es sencilla. En Italia existen tantas oficinas del Ministerio Público como tribunales, mientras que la policía tiene dentro de su organización interior algunas instancias de coordinación. Consecuentemente, si no se realiza una coordinación eficaz, entre la oficina del Ministerio Público y la de la Policía, el primero puede instruir una orden completamente contraria a las que había sostenido la coordinación de policía...".⁽¹⁰⁷⁾

Como vemos en Italia la función investigadora de delitos tiene un nuevo enfoque, ya que se le quita al Ministerio Público, su carácter de autoridad

⁽¹⁰⁷⁾ FALCONE, Giovanni. *La lucha contra el crimen organizado, la experiencia de Giovanni Falcone*. México, 1996. Procuraduría General de la República. páginas 67-68.

en la equivalente a nuestra etapa de Averiguación Previa, constituyendo los resultados de la misma meros indicios o presunciones de responsabilidad delictiva, y no elementos de convicción y, en ciertos casos, hasta de pleno valor probatorio, como acontece en con las actuaciones del Ministerio Público mexicano.

También, es de destacar el hecho de que en Italia los Procuradores Generales de la República forman una estructura dispersa y no concentrada, pues existe uno adscrito a cada órgano jurisdiccional sin estar vinculados a un cuerpo central, lo cual como se reconoce de lo expuesto, ha generado algunos problemas de coordinación y eficacia investigativa.

Refiriéndonos al Ministerio Fiscal de la **UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS (URSS)** ⁽¹⁰⁸⁾ encontramos ciertas similitudes con su par mexicano, por lo que nos referiremos a renglón seguido, al marco jurídico de la materia, tanto constitucional como legal, vigente hasta el fin del Estado soviético.

La Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, aprobada por el Soviet Supremo de la URSS, el 7 de octubre de 1977, preveía en su capítulo 21 al Ministerio Fiscal, otorgándole las atribuciones que a continuación reseñamos: El artículo 164 de la norma

⁽¹⁰⁸⁾ Como se comentó en el primer capítulo, GARCÍA RAMÍREZ, considera entre los antecedentes del Ministerio Público nacional, sin abundar a este respecto pues no señala la forma en que fue recibida tal influencia en el derecho mexicano y en las obras de otros tratadistas consultados (BARRETO RANGEL, FIX-ZAMUDIO, CASTRO Y CASTRO, PIÑA Y PALACIOS, entre otros) no encontramos referencia alguna a tal antecedente.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

constitucional soviética, establecía: "El control supremo del cumplimiento exacto y uniforme de las leyes por todos los ministerios, comités y departamentos estatales, empresas, instituciones y organizaciones, órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets locales de Diputados Populares, koljoces, cooperativas y otras organizaciones sociales, así como por los funcionarios públicos y los ciudadanos, incumbe al fiscal General de la URSS y a los fiscales subordinados a él."⁽¹⁰⁹⁾

El artículo 168, establecía que los órganos del Ministerio Fiscal eran "independientes de todo órgano local" en el ejercicio de sus funciones, subordinadas exclusivamente al Fiscal General de la URSS, correspondiendo a la Ley sobre el Ministerio Fiscal de la URSS, establecer la organización y el orden de actuación de los órganos de dicho Ministerio.⁽¹¹⁰⁾

La actuación del Ministerio Fiscal de la URSS, se concretaba en la Ley de la URSS del 30 de noviembre de 1979 sobre la materia⁽¹¹¹⁾, de la que destacamos que, conforme al artículo 2º, la actividad del Ministerio Fiscal de la URSS estaba orientada a consolidar por todos los medios la legalidad y el orden jurídico socialista y tiene la misión de proteger contra cualesquiera atentados: a) al régimen social de la URSS, refrendado por la Constitución

⁽¹⁰⁹⁾ CIUTAT, Marisol y Aurelio Villa. **Los derechos de los ciudadanos soviéticos, compilación de actos normativos**. Moscú, 1987. Editorial Progreso. Págs. 310-313.

⁽¹¹⁰⁾ *Idem.*

⁽¹¹¹⁾ *Ibidem.* Pág. 375.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

de la URSS, sus sistemas político y económico; b) los derechos y libertades socioeconómicas, políticas y personales de los ciudadanos, proclamados y garantizados por la Constitución de la URSS y las leyes soviéticas.

De lo anterior, se concluye que la misión del Ministerio Fiscal soviético fundamentalmente consistía en velar por la preservación del orden jurídico por parte de todos los actores sociales, con el fin de consolidar el régimen socialista y sus sistemas económico y político, con lo que éste Ministerio Público tenía una función eminentemente social, por lo menos desde el punto de vista exclusivamente normativo.

A continuación retomamos el análisis de la institución que bajo la denominación de **Ministerio Público** prevé el derecho constitucional vigente en COLOMBIA, al cual se le ubica como órgano estatal autónomo según el régimen contenido en la ley fundamental; instituto diferenciado orgánica y funcionalmente de la Fiscalía General de la Nación, como hemos apuntado.

El **Ministerio Público** en Colombia, es ejercido por el **Procurador General de la Nación**, por el **Defensor del Pueblo**, por los **Procuradores Delegados** y los **agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales**, por los **personeros municipales** y por los **demás funcionarios determinados por la ley**; correspondiéndole al Ministerio Público: "la guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas." (Art. 118)

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

El Procurador General de la Nación (Art. 277), por sí o por medio de sus delegados o agentes, tiene entre sus funciones: vigilar el cumplimiento de la constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos (parágrafo 1); proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del defensor del pueblo (parágrafo 2); defender los intereses de la sociedad (parágrafo 3); defender los intereses colectivos, en especial el ambiente (parágrafo 4); velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas (parágrafo 5); ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley (parágrafo 6); intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales (parágrafo 7); para el cumplimiento de estas funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de Policía Judicial y podrá interponer las acciones que considere necesarias (parte final).

El *Procurador General de la Nación, Supremo Director del Ministerio Público*, (Art. 275) ejerce facultades personales en forma directa, que son entre otras (Art. 278): Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar en forma grave, las

investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo (parágrafo 1). Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial (parágrafo 2). Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia (parágrafo 3). Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes (parágrafo 4). Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad (parágrafo 5). Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

El ***Defensor del Pueblo***, integrante del Ministerio Público, vela por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, teniendo entre otras las siguientes funciones, mismas que ejercerá bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación (Arts. 281 y 282 párrafos 1-69): Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado; divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza; invocar el derecho de ***habeas corpus*** e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados; organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señale la ley. Interponer acciones

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

populares en asuntos relacionados con su competencia, y presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

El hecho de otorgar al Ministerio Público el carácter órgano estatal autónomo funcional y orgánicamente, no necesariamente constituye la mejor solución, pues "... se puede afirmar, con carácter general, que un inconveniente importante para su aceptación radica en que un Ministerio Público estructurado fuera de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial adolecería de una falta de vitalidad, quedando reducido a una institución formalista, desligado del pulso jurídico del país." ⁽¹¹²⁾

Y sin embargo, se ha reconocido en el caso de PANAMÁ, que tal carácter de "... independencia del Ministerio Público de los demás órganos del Estado le ha conferido gran autonomía funcional y, por ende, su actividad se ha convertido en un verdadero apoyo a la administración de justicia, libre de compromisos o cambios políticos ..." ⁽¹¹³⁾

4.6 ANÁLISIS Y CRÍTICA DEL MODELO MEXICANO

Vistas las diversas soluciones que ofrece el derecho comparado respecto de la ubicación constitucional del Ministerio Público, corresponde ahora abordar el análisis de tal cuestión en México.

⁽¹¹²⁾ GARITA VILCHEZ, Ana Isabel. *Op. cit.* Pág. 98.

⁽¹¹³⁾ *Ibidem.* Pág. 102.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

Como hemos apuntado, las funciones que a nuestra institución se le han otorgado, le dan características singulares, pero dos resultaban en su origen en el texto original de la Constitución de 1917, aparentemente incompatibles y que fueron objeto de críticas.

Así, decía LUIS CABRERA en 1932 que “El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de *la sociedad*, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal *del Poder Ejecutivo*, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.”⁽¹¹⁴⁾

Refería Cabrera que la Constitución de 1917 hacía del Ministerio Público Federal “... un órgano del Poder Ejecutivo. ...” afirmando que “El Procurador General de la República es un funcionario nombrado por el Presidente de la República, removible a voluntad, y cuyo personal y sueldo está listado en el capítulo del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo. ... Más aún, la Constitución de 1917 hizo del Procurador General de la República el abogado consultor o consejero jurídico del Gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo, ...” y concluía que “En esas condiciones no puede haber independencia ni autonomía en la función del Ministerio Público ...”⁽¹¹⁵⁾

⁽¹¹⁴⁾ CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil. *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*. México, 1932. Editorial Cvltvra. Pág. 16.

⁽¹¹⁵⁾ *Ibidem*. Pág. 27.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

Pero conviene prevenir que para este jurista la situación del Ministerio Público como parte del Ejecutivo, era fruto de una evolución histórica en la cual se había pretendido independizar a dicha institución del Poder Judicial, y para esto "... cayó precisamente en el sistema opuesto, es decir, el de hacer del Ministerio Público una rama del Poder Ejecutivo, ciertamente con existencia propia, independiente y separada de los tribunales, pero en cambio como *una mera derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial.*" ⁽¹¹⁶⁾

Y además, continuaba CABRERA, al carácter de Consultor Jurídico del Gobierno, punto para él de mayor censura, se le agregó al Procurador General de la República debido "...a los sesudos estudios hechos por el señor Lic. Dn. José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el C. Dn. Venustiano Carranza." ⁽¹¹⁷⁾

No dejaba de tener razón CABRERA respecto de que lo anterior parecía una "inconsecuencia", pero debe tomarse en cuenta que tal función del Procurador "... nos llegó del derecho y la práctica norteamericanos. ... En los Estados Unidos de América, una ley del 24 de septiembre de 1789, previno la designación de un jurista como *attorney general*, que emitiría consejo y opinión a solicitud del presidente o de los jefes de departamentos del Ejecutivo. A tal punto es importante esta atribución de consejo, que el

⁽¹¹⁶⁾ *Ibidem.* Pág. 33.

⁽¹¹⁷⁾ *Ibidem.* Pág. 33.

attorney general es visto como un FORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN (*maker of the Constitution*). Sus opiniones revisten gran importancia: abarcan el amplio y creciente ámbito de los problemas y procedimientos de las dependencias del gobierno federal, problemas vitales para la profesión jurídica. Suministran lineamientos sustanciales para las normas y los requerimientos ejecutivos y administrativos. Los tribunales toman en cuenta dichas opiniones, cuyo valor como precedentes se asemeja, así, al que tienen las resoluciones judiciales. “⁽¹¹⁸⁾

Aparentemente tal cuestión quedo zanjada con la reciente creación de la Consejería Jurídica, pero ello no es así, pues si bien la institución del Ministerio Público ha dejado de ser Consejero del Ejecutivo Federal, resulta que bajo el disfraz de Abogado de la Nación (representante de los intereses de la Federación que debe rendir cuentas al Ejecutivo de la Unión y coadyuvante en asuntos en que se afecten intereses de entidades paraestatales parte de la Administración Pública Federal, la cual el Presidente de la República encabeza), se pretende ocultar que el Procurador sigue siendo personero del Ejecutivo Federal e impide que se erija en garante de la legalidad y orden constitucional, pues en los casos de representación de los intereses de la Federación, los intereses que defiende no son imparciales, ante bien, han quedado las cosas en forma tal que, como lo apuntaba CABRERA “En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio

⁽¹¹⁸⁾ GARCIA RAMIREZ, Sergio. *Op. cit.* Págs. 210-211.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero (entonces) y (todavía hoy) representante.”
(119)

Esta facultad ha sido defendida con el mismo ardor que atacada, por voces indudablemente dignas de confianza por su notoria rectitud y prestigio personal, que además han desempeñado la titularidad de la Procuraduría General de la República ⁽¹²⁰⁾, quienes han esgrimido diversos argumentos a favor de conservar esa función, con mayor o menor fortuna pero como bien advertía el propio CABRERA “Que la experiencia ha demostrado desgraciadamente, en miles de casos, la verdad de las afirmaciones que hago antes respecto a la incompatibilidad de las funciones del Ministerio Público como Consejero Jurídico del Gobierno y apoderado de las diversas ramas del Ejecutivo, frente a la misión de vigilante de las garantías personales en materia de amparo. ...” y sabedor además que “El argumento primero con que tiene que tropezar mi opinión es el que acostumbran hacer los palaciegos en todos los casos en que se insinúa que una ley pueda prestarse a abusos. El actual Procurador General de la República, se me dirá, es un hombre insospechable en su rectitud, con una gran experiencia política, que ha demostrado sus capacidades como estadista y como

⁽¹¹⁹⁾ CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil. *Op. cit.* Pág. 43.

⁽¹²⁰⁾ Entre ellos podemos señalar a Emilio Portes Gil contemporáneo de Cabrera e interlocutor de éste en la célebre polémica ya aludida; y actualmente, entre otros, al Dr. Sergio García Ramírez.

administrador, y por consiguiente no debe ser motivo de preocupación el que se pongan en manos de ese hombre funciones contradictorias y aún disímbolas, pues él en su alta sabiduría sabrá cohonestar los deberes de su cargo. ... Este argumento no tiene réplica. O cuando menos yo no acostumbro contestarlo. Porque yo creo que las leyes deben hacerse en el supuesto de que las van a aplicar hombres falibles. No siempre hemos de tener un hombre de bronce como Procurador General de la República, lo natural es que sea un hombre de carne y hueso, con todas sus debilidades y limitaciones, el que se encuentre al frente de la Procuraduría General de la Nación. " (121)

La mácula de la institución no viene de los hombres que la han encabezado (varios de ellos de infausta memoria), sino de su definición constitucional y legal. Primeramente, como se dijo al comienzo de esta investigación, el continuar ubicando, como lo estatuye la vigente Ley Orgánica de la procuraduría federal, que el Ministerio Público es una dependencia del Ejecutivo Federal, cuando el apartado A del artículo 102 constitucional, le concede autonomía frente a éste; pero pese a ello, el que corresponda todavía al Presidente de la República la facultad de designar al Procurador General de la República, aunque en apariencia, de una discrecionalidad disminuida al requerirse de la aprobación del nombramiento por el Senado de la República, queda sujeta a los avatares de los cambios de gobierno, las pugnas partidistas y la mayor o menor voluntad política del titular del ejecutivo en turno para abstenerse de intervenir en los asuntos de

(121) *Ibidem.* Pág. 41.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

la competencia del procurador federal. Además que tal sistema de designación pierde su razón de ser ante la prerrogativa del primer mandatario para poder remover libremente al mismo procurador.

Muchos esfuerzos se han realizado para consolidar el papel del Ministerio Público como institución persecutora de los delitos y encargada de erigirse en garante de la legalidad y defensor del orden constitucional (en este sentido recuérdense su intervención como parte en los mecanismos jurisdiccionales de control constitucional), pero en cambio se niegan a otorgarle su autonomía plena funcional, orgánica y presupuestaria, siguiendo, en el derecho y los hechos, subordinado al Ejecutivo Federal, primeramente por continuar siendo personero de éste y por el sistema de designación y remoción del funcionario.

Indudablemente existen reticencias a la transformación, pues si el Ministerio Público de la Federación y quien le encabeza contarán con plena autonomía, se convertirían en vigilantes y controladores del orden constitucional y legal.

4.7 HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

En medio de tantas cuestiones planteadas, queda preguntar: ¿Cuál es la fórmula más adecuada para ubicar constitucionalmente al Ministerio Público mexicano a luz del derecho vigente y como proyección deseada? Desde

nuestro punto de vista, no ha resultado la más conveniente que éste quede como subordinado, que no meramente adscrito, al titular del Poder Ejecutivo, como es en nuestro país desde la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900.

Lo esencial no radica tanto en dónde le ubiquemos, sino que "Sin perjuicio de la ubicación institucional que se conceda al Ministerio Público, es absolutamente indispensable crear mecanismos democráticos de nombramiento, remoción, organización y actuación judicial que permitan incluirlo efectivamente en un modelo de Estado democrático y que garantice la utilización del poder penal estatal dentro de los límites de un Estado de Derecho, concebido materialmente, sin descuidar la eficiencia de su función.

" (122)

CABRERA acorde con su postura crítica, proponía una serie de "remedios" consistentes en que el Jefe del Ministerio Público debería ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los Ministros de la Suprema Corte. Dicho Jefe debería de formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de sus delegados. Este Ministerio Público debería ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial e independientemente de la Institución del Ministerio Público, habría un abogado o Procurador General de la Nación, que dependería del Presidente de la República con la categoría de Secretario de estado, quien representaría al Federación en los juicios en

(122) GARITA VILCHEZ, Ana Isabel. *Op. cit.* Págs. 102-103.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

que ella fuere parte y a las diversas dependencias del Ejecutivo, siendo además el Consejero Jurídico del Gobierno. ⁽¹²³⁾ Con ello, parece que CABRERA pretendía retomar a la judicialización del Ministerio Público, aunque vemos elementos que no encajan en la ortodoxia del dogma de la separación de poderes del estado. Ello puede deberse a que en aquél entonces no existían las herramientas doctrinales que demostraran, como tal vez en los hechos ya ocurría, la estrechez de la división clásica tripartita del ejercicio del poder público.

Sin embargo, vemos que el esquema competencial actual, pese a las reformas, continúa siendo semejante al del ya lejano 1932 y todavía merecedor de críticas y esfuerzos para su transformación.

Actualmente, es válido afirmar que pese a toda la tinta que se ha vertido en afirmar lo contrario, la institución del Ministerio Público de la Federación en México y su cabeza, el Procurador General de la República, constitucionalmente continúan perteneciendo al Poder Ejecutivo de la Unión y dependen por tanto del Presidente de la República. Tal afirmación deriva del análisis del texto constitucional y de la Ley Orgánica de esta institución.

¿Cuál sería su mejor ubicación constitucional, misión y características?

Consideramos que en la actualidad no sería conveniente, como lo sostenía CABRERA, el ubicar dentro de la estructura estatal al Ministerio Público, en la esfera del Poder Judicial de la Federación, pues es claro que

⁽¹²³⁾ CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil. *Op. cit.* Págs. 46-48.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

por la evolución política, constitucional y en materia de justicia, se han diferenciado las funciones de la Procuraduría General de la República separándolas de las propias de la función jurisdiccional; ello pese a que el artículo 102 se ubica en la Constitución vigente, dentro del capítulo relativo al Poder Judicial, del cual se desprendió como ya se indicó.

Vista, por otro lado la fragmentación de los intereses partidistas y la lucha por el poder, tampoco creemos adecuado que el Ministerio Público se ubique dentro de la esfera del Poder Legislativo, pese a los argumentos que en tal sentido se han expresado.

Por ende, concluimos que el Ministerio Público mexicano, debería ser ubicado como órgano estatal autónomo y diferente de los tres poderes clásicos en que se divide el ejercicio del poder estatal, como es la tendencia en el orden constitucional de diversos sistemas jurídicos nacionales contemporáneos, según se ha expuesto.

Proponemos que en el nombramiento de su titular participen los demás poderes, mediante propuesta que presente el titular del Ejecutivo al Senado de la República de las candidaturas que formulen los Ministros de la Suprema Corte o los integrantes del Consejo de la Judicatura.

Este renovado Ministerio Público realizaría como tarea sustantiva la de procuración de justicia, entendida ésta como la función de investigación y persecución de los delitos así como el ejercicio y sostenimiento de la acción penal ante los tribunales; la defensa ante los órganos del Poder Judicial de la Federación del orden legal y constitucional federal, al continuar siendo

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

parte dentro de los procedimientos de control constitucional (amparo; acción de inconstitucionalidad y controversias constitucionales); la defensa de los intereses de la Federación, sin coadyuvar con el ejecutivo federal o con las dependencias o entidades de la administración pública que éste encabeza, sino como parte independiente dentro de los procedimientos en que se controvertan tales intereses; y, en ciertos casos y con ciertas condiciones, realizar las acciones de tutela y defensa de las personas, bienes y derechos de menores o incapacitados.

Es de señalar que las condiciones orgánicas, funcionales y presupuestales que se deben cumplir para concretar en los hechos tal situación propuesta, según recomienda el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), son las siguientes: "a) La autonomía de gestión operativa, de tal manera que el Ministerio Público resuelva sus problemas operativos, con independencia, dentro de su propia organización, sin perjuicio de dar cuenta de esa actividad, periódicamente, al poder o a los poderes de los cuales dependen, quienes valorarán su labor posteriormente (control a posteriori). En este sentido, supuesta una organización jerárquica, es la cabeza del Ministerio Público (unipersonal o colegiada), la responsable de su actuación y la sometida a la evaluación antes indicada. En el mismo sentido, es posible el flujo de sugerencias del poder político hacia la cabeza del Ministerio Público, como expresión de la política de persecución penal del Estado, pero debería garantizarse, primero, la transparencia del sistema y, en segundo lugar, la posibilidad de resistencia fundada del Ministerio Público para que, en su caso, el desacuerdo sea decidido

democráticamente. b) A los miembros técnicos-operativos del Ministerio Público, debe garantizárseles la inamovilidad, mientras dure su buena conducta. Para ello, el procedimiento excepcional de su remoción (antejuicio) debe ser transparente, asegurando un juicio imparcial, que determine fundadamente la causa de su remoción. Ello integra la formulación de un debido procedimiento disciplinario de esas características. c) La autonomía de gestión presupuestaria es otro de los mecanismos tendientes a conceder independencia funcional al Ministerio Público, sin perjuicio del control de la gestión a posteriori, por los órganos correspondientes del Estado. Parece conveniente asegurar, por una norma jurídica, un determinado porcentaje del presupuesto estatal para el organismo. d) El nombramiento de los miembros técnicos del Ministerio Público debe responder a un mecanismo de selección (concurso, exámenes y procedimientos similares) sobre la base fundamental de la idoneidad para cumplir la función, para evitar que priven criterios políticos o de amistad en el nombramiento." ⁽¹²⁴⁾

En tanto, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, además de las funciones que se le han encomendado actualmente, asumiría además la representación de los intereses del Ejecutivo de la Unión y de sus dependencias centralizadas y entidades paraestatales.

El titular del Ministerio Público sólo sería responsable ante el Congreso de la Unión, por tratarse de un alto funcionario de la Federación. Tanto el órgano autónomo como sus integrantes deberán gozar de las garantías que

⁽¹²⁴⁾ GARITA VILCHEZ, Ana Isabel. *Op. cit.* Págs. 103-104.

CAPÍTULO IV
LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN EL DERECHO COMPARADO Y EL MEXICANO

recomienda el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), las cuales se enumerarían dentro de la Constitución y reglamentarían en su propio estatuto orgánico.

CONCLUSIONES

1. La institución del Ministerio Público mexicano es fruto singular de la recepción de diversas influencias de sistemas jurídicos, principalmente del derecho español, el derecho francés y el norteamericano, que fueron adaptados a nuestra realidad y han evolucionado conforme a ella en el periodo posterior a la conquista.
2. La variedad de funciones que constitucional y legalmente tiene asignadas le dan al Ministerio Público mexicano notas propias que, sin alejarlo de sus similes en los sistemas jurídicos contemporáneos, le proporcionan las características que lo singularizan, como lo son el principio de unidad funcional y jerárquica; la función persecutora de los delitos; la vigilancia y defensa del orden constitucional y legal en los medios de control de los mismos; su nota protectora de los derechos fundamentales de los individuos, en la defensa de los derechos humanos y en la representación y promoción de la defensa de las integridad y bienes de menores e incapaces.
3. Entre la gama de funciones que competen al Ministerio Público mexicano, destaca ante la sociedad, la función persecutora de los delitos, que se desarrolla a través del sistema de justicia penal como medio de control social para preservar el orden social violentado por la

conducta delictiva, buscando tanto prevenirla (de allí su participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instancia concurrente con otras instancias públicas, sociales y privadas) como, una vez cometida, el buscar su sanción por los órganos jurisdiccionales, a través de la investigación, el ejercicio y el sostenimiento de la acción penal.

4. Al lado de la anterior, corresponde al Ministerio Público mexicano una trascendente labor de colaboración dentro de los mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad, al ser parte dentro de los juicios de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, en los cuales, dentro de un esquema bien entendido de preservación del orden constitucional y legal, debe contar con plena autonomía frente a los demás poderes del Estado para poder velar por el superior interés de la Nación.
5. Además de las anteriores funciones, se le ha asignado al Ministerio Público el papel de representar en procedimientos judiciales a la Federación, cuando se controviertan cuestiones que afecten al interés de ésta. Sin embargo la obligación de coadyuvar en estos casos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas, aunada a su dependencia legal y presupuestal del Ejecutivo, hace que realmente no represente a la Federación, sino al gobierno federal.
6. A pesar de los esfuerzos por disminuir, y finalmente desaparecer, la influencia del titular del Poder Ejecutivo en el desarrollo de las

CONCLUSIONES

funciones del Ministerio Público mexicano, el sistema de designación y remoción del Procurador General de la República, por un lado; así como la dependencia orgánico-legal y material-presupuestaria respecto de éste Poder, le impiden a éste alcanzar autonomía plena en el ejercicio de sus atribuciones frente al Presidente de la República.

7. El haber desprendido de la esfera de competencia del Ministerio Público de la Federación, en fecha reciente, la función de consultoría jurídica del gobierno federal, para encomendarla a una dependencia especializada de la administración pública federal centralizada, si bien eliminó una de las contradicciones de origen del mismo que habían sido señaladas por diversos críticos, aunque por otro lado había sido igualmente defendida por distinguidos juristas; no conlleva que por fin el Ministerio Público asuma su pleno papel como defensor del orden constitucional y legal.

8. En la actualidad, pese a que la Constitución pareciera indicar otra situación, tanto por la ubicación dentro del texto de la Ley Fundamental del ordenamiento continente de las bases de organización del Ministerio Público, como por el más aparente que real mecanismo de control por el Senado de la República en la designación del Procurador General de la República; el Ministerio Público continúa ubicado dentro del Poder Ejecutivo y subordinado a éste, pues es el Presidente de la República quien propone al titular de la institución y quien, además, puede discrecionalmente removerlo sin el más mínimo control de la Cámara Alta.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

9. Hemos visto que dentro del derecho comparado, al Ministerio Público se le ubica de diferentes formas dentro de la estructura estatal, es decir, dentro de alguno de los tres poderes tradicionales en que se dividen las funciones del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial); o bien, ante la crisis de la idea (cuasidogmática) de la separación en poderes, definiéndole como órgano de estado autónomo e independiente de aquéllos.
10. Proponemos, después de haber dado cuenta y analizado críticamente las experiencias nacionales a ese respecto, redefinir al Ministerio Público para que adquiriera el carácter de Órgano Estatal Autónomo, por ello independiente frente a los demás poderes de estado, con autonomía técnica y financiera en razón de las funciones que le competen, sin el deber legal de coadyuvar en la defensa de los intereses de entidades públicas de los demás poderes o de otros niveles de gobierno.
11. Para conseguir lo anterior, debe cambiar el sistema de designación del Procurador General de la República, cabeza del Ministerio Público mexicano, en forma tal que sea escogido por el Senado de la República de una terna de candidatos propuesta por el Presidente de la República, candidatos que deberá elegir de una lista que formulen los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Consejo de la Judicatura Federal. Al titular del Ministerio Público se le deberán otorgar garantías de inamovilidad y permanencia en el cargo, de igual forma a las que gozan los Ministros de la Corte para preservarlo de obstrucciones de los poderes.

CONCLUSIONES

12. El personal del Ministerio Público y sus auxiliares (servicios periciales y policía judicial) deben continuar regidos por el principio de estar adscritos a un servicio profesional de carrera, en que se garantice el ingreso mediante concurso en el que se consideren los antecedentes, experiencia, méritos y estudios; la permanencia atendiendo a la capacidad y calidad del servicio; la promoción mediante la capacitación y desempeño del cargo; y finalmente, la capacitación permanente del personal.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

I.- LIBROS

1. ALVARADO RUIZ, José Luis y otros. ***Plan General de Estudios en Materia Técnico Penitenciaria***. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1992.
2. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. ***Introducción a la Ciencia Política***. Editorial Harla. México, 1983.
3. ANTONY, Serge y Daniel Ripoll. ***El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea***. Procuraduría General de la República.- Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México. México, 1996.
4. ARREGUI ZAMORANO, Pilar.- ***La Audiencia de México según los visitantes, (siglos XVI y XVII)***. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2ª edición. México, 1989.
5. AZUARA PÉREZ, Leandro. ***Sociología***. Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1980.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

6. AZZOLINI, Alicia B. *Sentencia penal y sistema penal democrático*, en *Hacia el derecho penal del nuevo milenio*. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República. 1ª reimpresión. México, 1993.
7. BARRETO RANGEL, Gustavo. *Evolución de la institución del Ministerio Público, con especial referencia a México*, en *Obra Jurídica Mexicana*. Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero. México, 1988.
8. BERISTÁIN IPIÑA, Antonio (Director) *Victimología (Memoria del VIII cursos de verano en San Sebastián)*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. San Sebastián, España, 1989.
9. BERMÚDEZ MOLINA, Estuardo Mario. *Del cuerpo del delito a los elementos del tipo*. Procuraduría General de la República. México, 1996.
10. BERTALANFFY, L. *La Teoría General de los Sistemas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
11. CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil. *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*. Editorial Cvltvra. México, 1932.
12. CARRERAS MALDONADO, María y otros. *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de*

- los Derechos Universitarios***. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992.
13. CARRILLO PRIETO, Ignacio; Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez. ***Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana***. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1992.
14. _____, ***Noticia*** a RUIZ JIMENEZ, José Manuel. ***El Estatuto Judicial: Una Propuesta para la Profesionalización del Poder Judicial en México***. Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria (PRONACAP) de la Secretaría de Gobernación. México, 1994.
15. _____ y Haydée Márquez Haro. ***La intervención telefónica ilegal***. Procuraduría General de la República. 2ª edición. México, 1998.
16. CASTRO, Juventino V. ***El Ministerio Público en México, (Funciones y Disfunciones)***. Editorial Porrúa. 3ª. edición. México, 1983.
17. CIUTAT, Marisol y Aurelio Villa. ***Los derechos de los ciudadanos soviéticos, compilación de actos normativos***. Editorial Progreso. Moscú, 1987.
18. CUISSET, André. ***La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero***. Procuraduría General de la República. México, 1996.

19. ***Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones.*** Tomo X, artículos 90 al 107 (Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional). Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura. 3ª. edición. México, 1985.
20. FALCONE, Giovanni. ***La lucha contra el crimen organizado, la experiencia de Giovanni Falcone.*** Procuraduría General de la República. 3ª. edición. México, 1996.
21. FIX-ZAMUDIO, Héctor. ***Justicia Constitucional y Derechos Humanos.*** Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1993.
22. _____, y José Ovalle Favela. ***Derecho Procesal.*** Colección Introducción al Derecho Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1ª reimpresión. México, 1983.
23. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. ***Derecho Penal.*** Colección Panorama del Derecho Mexicano. McGraw-Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1998.
24. _____, ***Planteamiento sobre Procuración de Justicia en Décimo Aniversario del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1976-1986.*** Tomo I. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1986.
25. _____, ***Poder Judicial y Ministerio Público.*** Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1996.

26. _____, y Victoria Adato de Ibarra. ***Prontuario del Proceso Penal Mexicano***. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1994.
27. SÁNCHEZ GALINDO, Antonio. ***Penitenciarismo (la prisión y su manejo)***. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1991
28. SERRA ROJAS, Andrés. ***Ciencia Política, la Proyección Actual de la Teoría General del Estado***. Editorial Porrúa. Págs. 9a. Edición. México, 1988.
29. TENA RAMÍREZ, Felipe. ***Leyes Fundamentales de México, 1808-1957***. Editorial Porrúa. México, 1957.
30. TIMASHEFF, Nicolás S. ***La Teoría Sociológica***. Fondo de Cultura Económica. 11ª edición. México, 1984.
31. YEPES ARCILA, Hernando. ***La Constitución Colombiana y el Gobierno de la Rama Judicial, en Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura (Memoria)***. Consejo de la Judicatura Federal-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1995.

II.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. CABANELLAS, Guillermo. ***Diccionario de Derecho Usual Tomo II***. Editorial Viracocha. Buenos Aires, Argentina, 1975.

2. DAVID, Pedro R., Voz *Orden Social*, en *Enciclopedia Jurídica OMEBA tomo XXI*. Editorial ANCALO. Buenos Aires, Argentina, 1975.
3. FAIRCHILD, Henry Pratt (Editor). *Diccionario de Sociología*. Fondo de Cultura Económica. 12ª reimpresión. México, 1987.
4. RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús. *Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II*. Editorial Porrúa. 2ª edición. México, 1987.

III. LEGISLACIÓN

1. Acuerdo A/003/99, por el que se establecen las Bases y especificaciones para la Atención y Servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público.
2. Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, y sus reformas.
3. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, y sus reformas.
4. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y sus reformas.
5. Código Federal de Procedimientos Civiles, y sus reformas.
6. Código Federal de Procedimientos Penales, y sus reformas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

7. Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, y sus reformas.
8. Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de República Socialistas Soviéticas, del 7 de octubre de 1977.
9. Constitución Política de Colombia de 1991.
10. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.
11. Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus reformas.
12. Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, y sus reformas.
13. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y sus reformas.
14. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus reformas.
15. Ley de la Policía Federal Preventiva.
16. Ley de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre el Ministerio Fiscal.
17. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y sus reformas.

LA UBICACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

18. Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
19. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y sus reformas.
20. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus reformas.
21. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y sus reformas.
22. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y sus reformas.
23. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y sus reformas.
24. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y sus reformas.
25. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus reformas.
26. Reglamento de la Ley de Asistencia y Prevención de la violencia intrafamiliar, y sus reformas.
27. Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y sus reformas.

28. Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y sus reformas.
29. Reglamento de la Ley Orgánica del Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y sus reformas.
30. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y sus reformas.
31. Leyes del Ministerio Público Federal, en Revista Mexicana de Justicia N° 1, Vol II, Enero-Marzo. Procuraduría General de la República. México, 1984.

IV. PUBLICACIONES INSTITUCIONALES

1. FIX-ZAMUDIO, Héctor.- ***La Función Constitucional del Ministerio Público, en Anuario Jurídico V/1978.*** Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM; s.n.e., México, 1979
2. GARITA VILCHEZ, Ana Isabel (Directora del Proyecto). ***El Ministerio Público en América Latina desde la Perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá.*** Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD). San José, Costa Rica, 1991.
3. HENDLER, Edmundo S. ***El Derecho Penal en los Estados Unidos de América.*** Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 1992.

4. INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. **Modulo Jurídico I**. Serie Textos de Capacitación Técnico-Penitenciaria. Instituto Nacional de Ciencias Penales. 1ª edición. México, 1992.
5. **La importancia y perspectiva de las reformas penales (Memoria)**. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, 1994.
6. **Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano**. Cuaderno 21. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM). México, 1982.
7. PIÑA Y PALACIOS, Javier. **Origen del Ministerio Público en México**, en Revista Mexicana de Justicia, número 1, volumen II, enero-marzo 1984. Procuraduría General de la República. México, 1984.
8. **Prevención del delito y Participación Ciudadana. Experiencias y Alternativas**, en **La Procuración de Justicia; Problemas, Retos y Perspectivas**. Procuraduría General de la República. 1ª reimpresión. México, 1994.