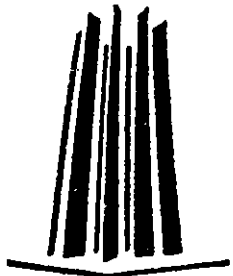


495



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



CAMPUS ARAGON

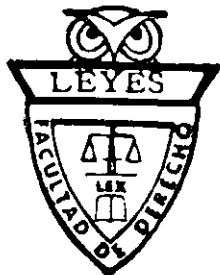
"CONSIDERACIONES JURIDICAS ACERCA DE LAS
RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO Y EL
DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL POR PARTE
DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.
LA REFORMA DE 1994 AL ARTICULO 21
CONSTITUCIONAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ELIGIO ROBERTO VELASCO SANTOS

294816

ASESOR DE TESIS: LIC. ENRIQUE MARTIN CABRERA CORTES



MÉXICO

2001



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.

A la Universidad Nacional Autónoma de México
con cariño y respeto.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Aragón, por enseñarme el significado de ser
universitario. Nunca podré pagarte todo lo que
me has dado.

A DIOS, por iluminar mi camino y acompañarme
en todo momento.

A mi esposa LIDIA BOO CARBOT, con todo mi amor y devoción.

A mis hijos: CHRISTOPHER VELASCO BOO, DAWSON VELASCO BOO y en especial a DOWSTIN VELASCO BOO, con todo mi amor, por ser parte de este logro.

A mi madre la señora EVODIA SANTOS CRUZ,
Gracias por toda tu dedicación.

A todos mis maestros, mi agradecimiento infinito
por todos los conocimientos que me brindaron.

A mi asesor el Lic. Enrique Martín Cabrera
Cortés, por el apoyo y dedicación que siempre
tuve para la realización de este trabajo.

**"CONSIDERACIONES JURÍDICAS ACERCA DE LA RESOLUCIONES
SOBRE EL NO EJERCICIO Y EL DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN
PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.
LA REFORMA DE 1994 AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL."**

I N D I C E

INTRODUCCIÓN..... 1

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

1.1 Antecedentes Extranjeros del Ministerio Público..... 1

1.1.1 Época Antigua..... 1

 1.1.1.1 Grecia..... 1

 1.1.1.2 Roma..... 4

1.1.2 Época Moderna..... 5

 1.1.2.1 Francia..... 5

 1.1.2.2 Inglaterra..... 8

1.1.2.3 España.....	9
1.1.2.4 Argentina.....	12
1.1.2.5 Estados Unidos.....	14
1.1.2.6 Alemania.....	16
1.1.2.7 Brasil.....	17
1.1.2.8 Otros Países.....	18
1.2 Antecedentes Nacionales Del Ministerio Público.....	23
1.3 El Ministerio Público en la Actualidad en México, sus Influencias Extranjeras.....	32

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO

2.1 Concepto de Ministerio Público	34
2.2 Los Principios que lo Regulan	37
2.2.1 Principio de Legalidad	37
2.2.2 Principios de Jerarquía	38
2.2.3 Principio de Independencia	39
2.3 La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Asiento y Residencia del Ministerio Público Local.....	42
2.3.1 Integración	43
2.3.2 Atribuciones	45
2.3.3 Su Ley Orgánica y Reglamento	49
2.3.4 Su Titular Requisitos y Designación	50
2.4 El Ministerio Público y sus Auxiliares	54
2.4.1 La Policía Judicial	55
2.4.2 Los Servicios Periciales	57
2.4.3 Los Secretarios y Mecanógrafos	58

CAPITULO III

Las Resoluciones Sobre el no Ejercicio y el Desistimiento de la Acción Penal del Ministerio Público del Distrito Federal. Consideraciones Sobre la Reforma de 1994 al Artículo 21 Constitucional

3.1 La Averiguación Previa. Concepto y Contenidos.....	60
3.2 La Acción Penal Concepto y Significación	68
3.3. La Facultad Investigadora y Persecutoria del Ministerio Público	72
3.4 Los Requisitos de Procedibilidad	76
3.4.1 Denuncia.....	77
3.4.2 Querrela	78
3.4.3 Acusación.....	80
3.4.4 Otros	80
3.5 Las Resoluciones que Puede Decretar el Ministerio Público.....	83
3.5.1 El Ejercicio de la Acción Penal	83
3.5.2 La Reserva	85
3.5.3 El No Ejercicio de la Acción Penal	87
3.6 La Reforma de 1994 al Artículo 21 Constitucional por la que Dispone la Posibilidad de Impugnar las Resoluciones Sobre el No ejercicio o el Desistimiento de la Acción Penal por el Ministerio Público. Criterio Jurisprudencial	90

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya algunos años, he tenido la oportunidad de prestar mis servicios en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, lo cual me ha permitido conocer un poco la averiguación previa, y su importancia en el marco de la procuración de justicia en esta ciudad.

Considero que a todos nos inquieta el tema de la inseguridad pública, de la impunidad y, de los derechos de las víctimas u ofendidos por algún delito. Es por esta razón que me he inclinado por un tema que sigue siendo álgido, discutido, oscuro y difícil, el de la reforma al artículo 21 constitucional, en cuyo párrafo cuarto se dispone: "Las resoluciones del Ministerio Público sobre impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley".

La posibilidad de que las resoluciones del Ministerio Público de no ejercicio y desistimiento de la acción penal, puedan ser impugnadas jurisdiccionalmente, constituye la hipótesis principal de la presente investigación, dando lugar a una interpretación que ha tratado de ser la más objetiva posible, y apegada tanto a las leyes aplicables como al criterio de los altos tribunales de país como son los Colegiados de Circuito y la H. Suprema Corte de Justicia.

Esta investigación consta de tres capítulos que analizan el entorno del Ministerio Público del Distrito Federal de manera inductiva y gradual.

En el primer Capítulo, abordaremos los antecedentes más importantes del Ministerio Público, desde la época antigua a la fecha, incluyendo en nuestro país.

El Capítulo Segundo, se tocan puntos importantes del Ministerio Público, o generalidades como son su concepto, los principios que lo regulan, un necesario análisis de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, su normatividad vigente: Ley Orgánica y Reglamento, que fueron publicados en 1996, su titular, el Procurador General de Justicia y los Servicio Periciales, pero también, los oficiales secretarios y mecanógrafos que inexplicablemente pasan desapercibidos por la doctrina procesalista penal.

El Capítulo Tercero contiene temas muy importantes como son: la averiguación previa, conceptos y contenidos; la acción penal y su significación; la facultad investigatoria y persecutoria del Ministerio Público de acuerdo con el artículo 21 constitucional; los requisitos de procedibilidad en la averiguación previa; y finalmente, las resoluciones que puede adoptar el Ministerio público, así como un análisis de la reforma al artículo 21 constitucional de 1994 sobre la impugnación por vía jurisdiccional de las resoluciones de no ejercicio y desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público, aportando algunas consideraciones basadas en el criterio jurídico propio y en lo señalado por las tesis aisladas emitidas por la H Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, órganos facultados por la Ley de Amparo para producir jurisprudencia y tesis aisladas.

Podemos concluir que este trabajo de investigación es una contribución y retribución a mi querida Escuela Nacional de Estudios Profesionales plantel Aragón, por todos los conocimientos que me ha brindado

CAPÍTULO PRIMERO

1.1. ANTECEDENTES EXTRANJEROS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Toda investigación jurídica debe iniciar con las ideas básicas sobre el tema, en particular que se va a analizar, ya que de este modo, la tarea resultara más productiva.

El tema del Ministerio Público es una de los más extensos que existe en la literatura jurídica tanto nacional como internacional. Para comenzar en estudio de esta interesante institución jurídica comenzaré con un recorrido por los antecedentes de esta figura, los que se pueden dividir en dos grupos: los extranjeros y los nacionales. Los primeros se subdividen a su vez en: época antigua y época moderna, donde habré de hacer un brevisimo estudio comparativo de la figura del Ministerio Público en algunos países como Argentina, los Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Brasil, etc. y nuestro País.

1.1.1. ÉPOCA ANTIGUA

1.1.1.1. GRECIA.

En el derecho helénico, la acusación tiene su antecedente en el "Temostei", funcionario Público que se encargaba de denunciar los delitos ante el senado a la asamblea popular, designándose a un representante para llevar la voz de la acusación. Dice el autor Carlos Amagaray:

"En Grecia, los individuos tenían el derecho de iniciar la defensa de las personas ofendidas a través del "Temostei", a perseguir a los culpables y velar por que las leyes de ejecutaran, la acción penal la ejecutaban los agraviados, por lo que la acusación popular significó un adelanto positivo, originando que el Estado Griego creara magistrados, los cuales recibían el nombre de "eforos", mismo que se estaban encargados de intervenir cuando no se presentaba la acusación, con la finalidad de que no quedará impune un delito o cuando el agraviado de abstenía de acusar..." (1)

Es así que en un principio, la acusación penal era una facultad de los propios ciudadanos quienes contaban con la figura del "Temostei", el cual denunciaba los delitos ante el senado o la asamblea del pueblo.

El sistema de acusación popular fue un notable adelanto en Grecia y pese a las opiniones en contra,, Constituye un antecedente digno de tomarse en cuenta.

Posteriormente surgieron unos funcionarios llamados "arcontes" que intervenían en los asuntos en que los particulares no realizaban la función persecutoria, actuando de manera supletoria, en este caso, era el encargado de acusarlo de manera oficiosa, al no ser denunciado el

(1) Ayagarray, Carlos a. "EL MINISTERIO PÚBLICO" J. La Juan y Cía. Editores, Buenos Aires, 1928, p.3.

delincuente por el agraviado o los ofendidos y también en el caso de que la víctima careciera de familiares o que éstos actuaran con negligencia". (2)

Este sistema de acusación tenía algunas fallas por ejemplo, era fácil que los jueces se dejaran llevar por los acusadores, quienes en su afán de adquirir prestigio y fama, utilizaban su función y conocimientos para que más personas, inocentes o no, fueran sentenciadas.

Posterior a la acusación privada vino la acusación popular, cuando se abandona la idea de que el propio ofendido fuese el encargado de acusar. Se pasó esta función en manos de un ciudadano independiente al ejercicio de la acción : Esto constituyó toda una novedad pues esta tercera persona ajena al delito, y despojado de cualquier idea o sentimiento de venganza y de pasión que naturalmente posee el ofendido, pudiese perseguir al responsable y procurarse así mismo, un castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un atributo de justicia. Para Guillermo Colín Sánchez, la idea de pretender encontrar el antecedente más remoto del Ministerio Público en el derecho Helénico, y más específicamente en la figura del "arconte", forma de acusador Público, resulta insuficiente, por lo cual no está plenamente seguro el autor de que sea un antecedente del actual Ministerio Público. (3) Aún así son datos que nos ayudan a entender nuestra institución actual de Ministerio Público.

(2) Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1975. p. 68.

(3) Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1985. p.p. 87 y 88.

1.1.1.2. ROMA.

Para algunos autores, en la cultura romana encontramos el antecedente primario Ministerio Público, en sus diversas leyes y en sus antiguas costumbres.

El autor argentino Víctor Riquelme nos narra que en Roma, al principio prevalecía el sistema de acusación privada en la que por medio de la cual se perseguían los delitos, pero, posteriormente aparecieron los "Judices Questiones", es decir, funcionarios que tenían el poder de perseguir a los delincuentes al reservarse el poder Público, el derecho de acusar, ejercitando acciones populares en las que los ciudadanos, aún sin ser parte ofendida podían acusar en virtud de existir un interés social, desarrollando una labor encaminada a comprobar los hechos delictuosos. (4)

Don Juventino V. Castro nos agrega que en Roma existieron los "curios", "stationan" o "irenacas", funcionarios que realizaban investigaciones policíacas, cuidando la tranquilidad pública. Podían recoger pruebas del delito y tomar las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos delictuosos.(5)

Por su parte, el autor José Franco Villa advierte que en la época imperial romana surgieron los "Praefectus urbis", y los "praesides" y "precónsules", en las provincias, así como los "precursores caesaris" del imperio, los cuales en sus inicios eran una clase de administradores,

(4) Riquelme, Víctor B. Instituciones de Derecho Procesal Penal. Editorial Buenos Aires, 1946. p. 247.

(5) Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México

adquiriendo después gran importancia en terreno judicial, a grado tal de que gozaban del derecho de Juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el fisco; también se encargaba de reprimir los delitos y de perseguir a los culpables que habían sido denunciados. En conclusión, se encargaba de administrar justicia en nombre del emperador. (6)

Poco a poco, en Roma se empieza a diferenciar entre las personas quienes sólo podían acusar y las que solo podían intervenir a través de la queja, es decir, existía la "querella" y la "acusationem".

1.1.2. ÉPOCA MODERNA

Posiblemente la institución del Ministerio Público como hoy lo conocemos haya nacido en los tiempos modernos, destacándose las aportaciones de esta materia de países como España, Inglaterra y muy especialmente Francia donde el Ministerio Público alcanzó su clímax.

1.1.2.1. FRANCIA

Don Juventino Castro señalaba que la institución del Ministerio Público nació en Francia, con los "procureurs" du Roi de la Monarquía Francesa del siglo XIV, instituido para "la defensa des interésts du prince et de l'État", disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y de 1568. El procurador del Rey se encargaba del procedimiento, mientras que el Abogado del Rey se encargaba del

(6) Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa, México, 1985. p 10.

litigio en todos los negocios que eran del interés del monarca. (7)

En el siglo XIV el rey Felipe el Hermoso logró transformar los cargos y los erigen en una bella magistratura según el maestro Castro. En la Etapa de la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo ante el judicial, ya que en esa época era imposible hablar de separación de poderes.

Dice el maestro Juan José González Bustamante que: "Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente, son, sin duda alguna, el Antecedente inmediato del Ministerio Público. En la monarquía las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del Soberano que impartía justicia por el derecho divino y era exclusivamente al Rey, a quién correspondía el ejercicio de la acción penal. La corona, regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la Época Feudal, el Monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos y nadie debía turbar la paz del Rey, sin hacerse acreedores a graves castigos". (8)

No hay duda de que la Revolución Francesa hizo cambios la Institución comentada, desmembrándola en "Commissaires de Roi", encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y "acusateurs publics", que sostenían la acusación en el debate. Sin embargo, la tradición de la Monarquía, le devolvió la unidad por medio de la ley de 22

(7) Castro, Juventino v. Op cit. p. 55.

(8) González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal y Penal Mexicanos. Editorial Porrúa, 3ª edición, México 1959, p.55.

frimario, año VIII (13 de diciembre de 1799), tradición que sería continuada por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón Bonaparte, en donde el Ministerio Público fue organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, donde recibiría por la ley del 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia llegaría a otros Estados.(9)

El maestro González Bustamante dice en su obra que durante la primera República, en medio del torbellino de pasiones, la institución se mantuvo inmovible y lo mismo sucedió en el Primer Imperio, obteniendo su máxima definición en la segunda República, al reconocer su independencia con relación al Poder Ejecutivo. El Ministerio Público francés, tenía a su cargo ejecutar la acción penal, perseguir, en nombre del Estado, ante la Jurisdicción Penal, a los responsables del delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes.(10) En los crímenes intervenía de manera preferente, sobre todo cuando estimaba que se afectaba los intereses públicos; en los delitos y en las contravenciones sólo intervenía subsidiariamente.

Se distinguían las funciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial, la cual se encargaba de investigar los crímenes, los delitos y las contravenciones, reunía las pruebas y entregaba a los autores o a los tribunales encargados de castigarlos.

(9) Castro, Juventino. V. Op cit. p. 7.

(10) González Bustamante. Juan José, Op. Cit. p. 57.

Parece ser que en un principio, el Ministerio Público estaba dividido en dos secciones: una para los negocios civiles y la otra para los penales. Esto resulta interesante porque en nuestro derecho, la institución en comentario es totalmente multidisciplinaria, no se limita a la investigación y a la persecución de los delitos.

La mayoría de los autores coincidían en señalar que fue en Francia donde por vez primera, con el nombre actual como producto de algunas ordenanzas y perfeccionándose a lo largo de los tiempos, con las leyes importantes como la de Napoleón.

Es notorio observar que las características del Ministerio Público nacido en Francia son diferentes a los de nuestra institución. Por lo cual, el Ministerio Público es un figura jurídica cambiante.

1.1.2.2. INGLATERRA

En sus comienzos, en Inglaterra prevaleció el principio de que todo ciudadano estaba facultado para ejercitar acción penal, siempre y cuando se tratara de delitos perseguibles a petición de parte ofendida.

El "Attorney General", era el Procurador General y su designación era facultad del Rey. Era el gran oficial del Estado, Consejero Jurídico de Gobierno; interviene dentro del procedimiento penal en los casos en que se afectase el interés Público, en los delitos contra la seguridad interior o exterior de Estado, coaliciones de funcionarios, traición a la patria, etc.

Existieron las figuras del "Solicitador General", es decir, una especie de Subprocurador que ejercía funciones semi políticas.

El Procurador General o Attomer General es el jefe de los fiscales, y no interviene en los casos de delito contra particulares, por que ellos podían promover la acción penal por medio de los juicios sumarios, los cuales consistía en una audiencia donde el acusador puede presentar sus testigos de cargo; el acusado los de descargo y el juez pronuncia su resolución, sin que interviniese el Ministerio Público o Fiscal.

El Ministerio Público o Fiscal en Inglaterra poseía recurso alguno sobre las resoluciones penales adaptadas por el Juez, salvo en casos muy excepcionales.

Con el paso del tiempo, se adoptó el principio de acusación estatal donde se le despojo al ciudadano del ejercicio de la acción pública, para encomendársela a un órgano, al Fiscal o Ministerio Público.

Es muy posible que el Ministerio Público francés haya influido en algo al inglés, aunque también se señala que el segundo lego, algo a la institución francesa; influencias que a fin de cuentas llegarían a nuestro país.

1.1.2.3. ESPAÑA

España, dado su proximidad geográfica con Francia recibió inevitablemente influencias sociales, políticas y jurídicas, en el caso del Ministerio Público esto es bastante claro.

Destacan primeramente, las "Leyes de Recopilación" que reglamentaron las funciones de los "Procuradores Fiscales" quienes llevaron la intervención y la acusación dentro de los procedimientos.

Don Sergio García Ramírez hablando del desarrollo del Ministerio Público en España hace mención del "Patronus Fisci", o abogado fiscal; el "fiscal patrimonial", el "Procurador de la Jurisdicción real"; de los "solicitados fiscales", en estos términos:

". . . en las partidas, el "patronus fisi" fue puesto para razonar y defender el juicio todas las cosas y los derechos que pertenecen a la Cámara del Rey. En el siglo XIII Jaime 1º de Valencia, creó el abogado fiscal y el fiscal patrimonial Aragón estableció en el siglo XIV el procurador del Reino y Castilla, el Procurador Fiscal. En el siglo XV, Juan II dispuso el establecimiento del promotor fiscal. Los Reyes Católicos crearon los Procuradores Fiscales.

Felipe II entronizó los fiscales de su Majestad, que bajo esta denominación perduraron hasta el siglo XIX. Felipe V intentó unificar a los fiscales de su Majestad y creó un fiscal con los abogados fiscales; pero establecidos en 1713, desaparecieron en 1715. En las Leyes de Recopilación se reglamenta el Promotor o Procurador Fiscal, regulada por las leyes de Indias. Felipe II estableció dos solicitadores fiscales, que soliciten y procuren las cosas que el Fiscal del consejo de Indias les encargue; el uno para los negocios de la provincia de Perú, y el otro para los de Nueva España.....".(11)

(11) García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1983, p.p. 231 y 232.

Juzgó, había una magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando hubiera un interesado que acusara al delincuente: este funcionario era un mandatario particular del rey en cuya actuación representaba al monarca. . ." (12)

En la "Novísima Recopilación" libro V, título XVII, se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal. En las Ordenanzas de Medina de 1489 se menciona a los fiscales; después, durante el reinado de Felipe II, se establecieron dos fiscales más: uno para las de índole criminal.

En sus inicios, los fiscales se encargaban de investigar a quienes cometían infracciones fiscales, es decir, que no pagaban los impuestos, multas, etc. Después, fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real. Más tarde, el procurador fiscal pasó a formar parte de la "Real Audiencia", interviniendo fundamentalmente, a favor de las causas públicas y en aquellos, negocios o asuntos que les interesaban a la Corona. Protegían también a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía el patrimonio y la Jurisdicción de la Hacienda Real y de la misma manera integraba el Tribunal de la Santa Inquisición.

En el año de 1525, el Emperador Carlos V, ordenó que los fiscales se unieron para conocer de todos los asuntos graves, ya fueron los civiles o penales. Esto es un antecedente de uno de los principios que rigen a nuestro Ministerio Público, el de unidad e indivisibilidad.

(12) Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit p.p. 88 y 89.

Nuestro Ministerio Público actual es el resultado de la suma y la conjugación de las instituciones nacidas en Francia, Inglaterra e inclusive España, aunque, es cierto que nuestra institución ha tomado sus propias características de acuerdo con los requerimientos de la sociedad mexicana.

A continuación analizaremos brevemente la institución en algunos países en la actualidad comparándola con la nuestra, debemos tener presente que la institución del Ministerio Público existe en casi todos los Estados del orbe , aunque en algunos de ellos tenga otra denominación.

1.1.2.4. ARGENTINA

En Argentina existe la institución del Ministerio Público cuyo funcionario más alto jefe es el Procurador de la Nación, designado por el Presidente de ese país y ratificado por el senado.

El Procurador General de la Nación le toca ejercer la pretensión pública a penal en los casos de competencia originaria de la Suprema Corte; él emite dictámenes relativos a las cuestiones federales sometidas a la decisión de la Corte Suprema en las causas donde intervenga como parte ; debe resistir a ciertas reuniones de la Corte; intervine en las causas en que hubiesen sido parte los Procuradores Fiscales Federales de primera y segunda instancias; igualmente vigila la actuación del Ministerio Público ante los Tribunales Federales inferiores.

Es costumbre que el Procurador General de Argentina sea el asesor Jurídico del Ejecutivo Federal de esa nación, y también puede integrar a la Corte Suprema en los caso de recusación, de impedimentos, vacancia o licencia de algunos de sus miembros.

De este alto funcionario depende dos Procuradores Fiscales de la Corte Suprema, quienes aparte de representar al Fisco Nacional, interviene en otras causas diferentes que las leyes les encomienda. Hay Procuradores Fiscales ante cada una de las Cámaras Federales de Apelación.

Aparte hay Procuradores Fiscales Federales que intervienen en los procesos civiles, comerciales, contencioso administrativos y penales, y en los primeros vigilan la legalidad y demás cuestiones de interés general.(13)

En materia de trabajo hay un ministerio público, constituido por un procurador y un subprocurador.

En el ámbito local, cada provincia cuenta con un ministerio publico fiscal, que actual tanto en asuntos civiles o penales. Esto significa que también hay un representante social a nivel federal y otro a nivel local, como ocurre en nuestro país.

(13) Castro, Juventino V. Op. Cit. p.p. 255 y 256.

1.1.2.5. ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos de América hay un procurador general del país, llamado "Attorney General", que es nombrado por el Presidente del país, con la aprobación del senado, tal como ya sucede en nuestro país (artículo 89 fracción IX de la constitución) . El "Attorney General" , es el jefe del "Department of Justice", y se encarga de representar al país en los asuntos legales, proporcionado además consejo y opinión al Presidente y a los titulares de los departamentos ejecutivos del Gobierno.

El Attorney General interviene ante la Suprema Corte de los Estados Unidos, a nombre y en representación del Gobierno Federal en caso de gravedad o importancia excepcionales. En estos casos pueden producir recomendaciones como "amicus curiae", esto es, como persona que amistosamente sugiere un punto de vista racional que expone un punto personal de criterio legal ante la Corte.

En cada estado o entidad federativa existe un " Attorney General", o especie de Procurador estatal, cabeza de la oficina legal de la entidad. Este funcionario ofrece consejo y opinión al gobernador y a los departamentos ejecutivos y administrativos estatales.

La representación del Gobierno ante la Suprema Corte le corresponde al "Solicitor General". El resuelve en que casos se debe pedir la revisión de un Juicio ante el máximo tribunal; prepara los alegatos ante él, así como los documentos Jurídicos, y dirige los argumentos legales exponiéndolos en algunas ocasiones personalmente. Decide también cuando el Gobierno de los Estados Unidos debe apelar en asuntos ventilados ante corte inferiores.

El persecutor oficial en los estado de la Unión Americana es el "District Attorney", a los cuales representa en sus respectivos distritos judiciales federales. En el caso en que la competencia por distritos no se encuentren en un estado de la Unión, recibe el nombre de : prosecuting attorney, country attorney o bien staté's attorney.

El Presidente de los Estados Unidos designa al "United States Attorney", funcionaron adscrito a cada distrito judicial, y que tiene como obligación perseguir los delitos en perjuicio de los Estados Unidos; puede demandar o defender al Gobierno por las acusaciones civiles que a es país le interese, etc. (14)

Los ordenamientos legales del Ministerio Publico en los cuarenta y ocho estados, son muy variados, aunque el más imitado es el de New York. En cada uno de los cincuenta y seis condados en que estaba dividido el estado de New York hay un Procurador (District Attorney), elegido por dos o tres años por el pueblo con sufragio universal, situación que es digna de meditarse y, tal vez, incorporarla en nuestro país, donde las designaciones de los Procuradores siguen alejadas de la voluntad popular. Este funcionario de encarga de todos los procedimientos penales de su jurisdicción, acusa en nombre del estado y del pueblo; participa en el debate ofreciendo pruebas de cargo, etc. Los Procuradores de Distrito son auxiliados por sus asistentes "Assistant Attomeies".

(14) *ibid.* p. 243

Como dato curioso, la Ley del estado de New York otorga a los ciudadanos, en los casos de crímenes menores, el derecho de libre acusación. Existe el Ministerio Público en el estado solo ante la jurisdicción penal, y no ante la civil.(15)

1.1.2.6. ALEMANIA

En Alemania hay un cuerpo del Ministerio Público ante cada uno de los Lander o estados que integran al país y dependen del Ministerio de Justicia.

Las procuradurías tanto estatales como la federal están organizadas de acuerdo con el modelo francés. También es un cuerpo único e indivisible, dependiente del Ejecutivo como en el caso de México.

Al Ministerio público de cada estado o Länder le compete el ejercicio de la acción penal. Por delitos cometidos en sus respectivos territorios, salvo aquellos que sean de competencia federal,

La procuraduría de cada Lãuder conduce la lucha contra el crimen; por ello tienen obligación de tomar las medidas autorizadas contra los delincuentes; protegen el orden, la propiedad y la salvaguarda de los derechos e intereses ciudadanos; y esfuerza la conciencia de los ciudadanos para promover sus actividades sociales y los preventivos. (16)

{15} *ibid.* p.245.

{16} *ibid.* p. p. 270, 271 y 272.

1.1.2.7. BRASIL

La constitución de Brasil del 5 de octubre de 1988 establece a la institución del ministerio público como órgano encargado de la procuraduría de Justicia (Capítulo IV, sección VIII, Título IV), además de un Abogado General de la Unión y una Defensoría Pública)

El Ministerio Público es una institución permanente. Esencial a la Función jurisdiccional del Estado, a quién le incumbe la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales, y se integran con el Ministerio Público de la Unión, y el de los Estados. El primero se compone de:

1. Ministerio Público Federal;
2. Ministerio Público del Trabajo;
3. Ministerio Público Militar;
4. Ministerio Público del Distrito Federal y de los Territorios. (17)

El Ministerio Pública de la Unión es encabezada por el Procurador General de la República quién es nombrado por el Presidente del País.

En cuanto al Ministerio Público, esta institución tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal pública, pero intervienen también accionando civilmente, como protección del patrimonio Público y social; promueve inconstitucionalidades, defendiendo judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas y otras funciones importantes.

(17) *ibid.* p. 254.

El Procurador General es el abogado de la Unión, y es también la institución que representa judicial y extra judicialmente, y asesora al Poder Ejecutivo de la Federación.

1.1.2.8. OTROS PAÍSES

En este análisis de la Institución del Ministerio Público, haremos también mención de su regulación en países menos conocidos, pero que prueban que estamos ante la presencia de una figura de representación social adoptada por la mayoría de los Estados.

GUATEMALA.- La Ley Orgánica del Ministerio Público de Fecha 18 de junio de 1948 establece en su artículo 1° que el Ministerio Público es una institución auxiliar de los tribunales de la Administración Pública; tiene a su cargo ejercer la representación de la nación ante los tribunales; representa provisionalmente a los ausentes, menores e incapaces que carezcan de representante; promueve las gestiones necesarias para obtener la pronta y recta administración de justicia; asesora jurídicamente al Ejecutivo Federal.

El jefe de Ministerio Público es el Procurador General de la Nación, quién tiene facultades que puede delegar y otras que le son propias, como sucede en nuestro país con el Procurador General de la República. Es nombrado por el Presidente del país, quién lo escoge de una terna propuesta por el Consejo de Estado. Consta de tres secciones:

- a) Consultoría.
- b) Procuraduría.
- c) Fiscalía.

A cargo de cada una de ellas existe un jefe de sección, nombrado por el Procurador General de Guatemala.(18)

CUBA.- El artículo 130 de la Constitución de este país señala que corresponde a la Fiscalía General de la República el control de la legalidad socialista sobre la base de la vigilancia del estricto cumplimiento de la Ley y demás disposiciones legales, por parte de los organismos estatales, entidades económicas y sociales, y de los ciudadanos. Únicamente se encuentra subordinada a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado, de quién recibe instrucciones directas. La Asamblea General elige al Fiscal así como a los Vicefiscales Generales. Este país es el único que sigue el modelo de la "Prokuratura", soviética.

La fiscalía General de la República Cubana tiene un Reglamento Legal.

CANADA.- Las funciones del Ministerio Público están encabezadas por el Attorney General el cual está bien señalada en algunas ocasiones como el "Solicitor General".

(18) *ibid.*, p.p. 246 y 247.

En el ámbito federal se le denomina "Attorney General of Canadá", aunque existe igualmente en las provincias.

Recordando que Canadá es una nación bilingüe, en francés lleva el nombre de "Procureur General de Canadá".

El artículo 453 del "Criminal Code" de Canadá, señala que las denuncias para los casos en que existe motivos razonables y posibles para hacer creer que una persona ha cometido un acto criminal puede hacerse por cualquier persona, por escrito, a un Juez, y éste podrá iniciar los procedimientos sin que se requiera la intervención del Procurador o algunos de sus agentes, pero la acusación requiere de la intervención de ellos, a menos que el Attorney General autorice por escrito a algunas personas para intervenir en el procedimiento, evidentemente por haber sido lesionadas con el acto delictuoso.

Pude observar que en Canadá existe sistema el mixto para el ejercicio de la acción penal, aunque hay una fuerte tendencia a eliminar el ejercicio de las acusaciones por los particulares, facultad que probablemente le sea otorgado al Ministerio Público.

BÉLGICA.- La organización del Ministerio Público en este país sigue el modelo francés, con excepción de la forma de reclutamiento.

El artículo 101 de la Constitución de Bélgica señala que los oficiales del Ministerio Público son nombrados y removidos libremente por el Rey, dependiendo directamente del Ministerio de Justicia.

Los Oficiales del Ministerio Público son los facultados para procesar a los autores de los crímenes, delitos e infracciones, velando por los intereses del Estado y de las otras autoridades públicas, así como de los menores y los ausentes. Son órganos del Poder Ejecutivo ante las audiencias y tribunales.

ITALIA.- La institución del Ministerio Público en Italia se inspira en la Revolución francesa.

El artículo 112 de la Constitución de ese país, señala que "El Ministerio Fiscal estará obligado a ejercer la acción penal", lo que indica que se rige esta autoridad por el principio de legalidad.

Giuseppe Sebatini, citado por Don Juventino Castro expresa que ante todas las cortes de apelación hay una oficina del Ministerio Público a la cabeza de la cual existe un Procurador General cuyas funciones se ejercitan por un abogado general dependiente de ese Procurador General de la Corte de Apelación. Esta misma dependencia jerárquica existe respecto del Ministerio Público ante los tribunales para menores, constituidos en cada sede de la corte de apelación, y ante la Corte de Casación.(19)

(19) *ibid.* p. p. 263 y 264.

TURQUÍA.- El artículo 137 de la Constitución de Turquía dispone que la ley secundaria debe llevar a cabo las provisiones necesarias para organizar a los Ministerios Públicos y a los abogados del Consejo del Estado.

El artículo 139 del mismo cuerpo legal dispone que el jefe del Ministerio Público de la República será electo en sesión plenaria de la Corte de Colación, por mayoría absoluta y en votos secretos.

El artículo 140, precisa que los miembros y el jefe de abogados del Consejo de Estado serán electos por un comité compuesto por los miembros permanentes y los alternantes de la Corte Constitucional. El Consejo de Ministros y la Asamblea General del Consejo de Estado pueden proponer candidatos cuando hayan vacantes. Los miembros y el Jefe del Ministerio Público de la Corte Militar de casación son nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la propia Corte.

CHINA.- La Constitución actual de esta nación data de 1982, y vino a abrogar a la del 17 de enero de 1975. En ella se prescribe que es facultad de la Asamblea Popular Nacional, el elegir al Fiscal General de la fiscalía popular suprema (artículo 63, inciso 5). El Comité permanente de la Asamblea supervisa las labores de la fiscalía y a propuesta de esta nombra o sustituye a los Fiscales Generales Adjuntos, los fiscales y los miembros de la comisión fiscalizadora, y al Fiscal General de la Fiscalía Militar, y aprueba el nombramiento o la sustitución de los fiscales generales de las fiscalías populares de las provincias, las regiones autónomas y los municipios directamente subordinados al Poder Central.

El artículo de la Constitución de China contiene una garantía de seguridad pues enuncia que ningún ciudadano puede ser detenido sin autorización o decisión de una fiscalía popular o la decisión de un tribunal popular, y la detención no puede ser ejecutada sino por los organismos de seguridad pública. Casualmente, la Policía Judicial se encuentra como en México, dependiente del Ministerio Público (en China, de la Fiscalía).

Como podemos darnos cuenta, la mayoría de los Estados, no importando sus costumbres o situación geográfica, han adoptado a la institución del Ministerio Público aunque con diferente denominación en algunos casos, como la de "fiscal", tomando en consideración que en México dentro de la Procuraduría General de la República y la del Distrito Federal de han instituido unidades administrativas llamadas "fiscalías". Pues bien, más o menos los Estados han incorporado a sus constituciones al Ministerio Público como órgano encargado de procurar la justicia en los ámbitos federal y estatal.

Por otra parte, es innegable la influencia del Ministerio Público francés en casi todas las legislaciones del mundo, incluyendo la nuestra.

1.2 ANTECEDENTES NACIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Los autores no han podido establecer algún nexo importante que permita probar que nuestro antepasado contaban con una institución

parecida al Ministerio Público, y sobre todo, por que se trata de una figura importante y que nació en el siglo XVIII en Francia. Sin embargo, es útil el

recorrer el panorama en México de este representante social hasta llegar a la actualidad.

ETAPA PREHISPÁNICA

Los antecedentes que es posible encontrar de esta etapa son escasos e imprecisos , además , vagos, toda vez que reinaba el régimen de la raza predominante y de sus costumbre. El maestro Guillermo Colín Sánchez dice que: "..... la persecución del delito estuviera en manos de los jueces por la delegación del Tlatuani , de tal manera que las funciones de este y las del Cihuacoatl, eran jurisdiccionales, por la cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público ".(20)

Entre los aztecas imperaban un sistema muy estricto el cual tendía a corregir con sanciones fuertes toda conducta contraria a la costumbres y las normas les, existiendo funcionarios que auxiliaban al Rey, como el "Hueytlatuni", quién representaba en algunas actividades como lo eran preservar el orden social y militar.(21)

[20] Colín Sánchez , Guillermo. op. cit. p. 95.

[21] *ibid.* p. 96.

ETAPA COLONIAL

La conquista de la Nueva España en 1521 trajo la implantación de nuevas costumbres, una religión y un sistema jurídico diferente, que fueron impuestos por la fuerza.

El maestro Guillermo Colín Sánchez dice de esta etapa que se puede encontrar:

"El fiscal que en el año de 1527, formaba parte de la audiencia, la cual se integró entre otros por dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, los oidores cuyas funciones eran las de realizar las investigaciones desde el inicio hasta la sentencia". (22)

Este es el antecedente más remoto y parecido al actual Ministerio Público que tenemos noticias sobre su facultad persecutoria de los delitos.

Se expidieron muchas leyes como las de Indias, y posteriormente se realizaron elecciones para que los indígenas pudieran ocupar puestos públicos como Jueces, Regidores, Alguaciles, Escribanos y Ministros de Justicia, tratando de que esta última fuese administrada de acuerdo con los usos y las costumbres de la Nueva España.

El promotor fiscal mencionado tenía como otras atribuciones las de intervenir en los juicios criminales y civiles cuando eran de interés público,

(22) *ibid.* p. 97.

interviniendo en todas las audiencias criminales y en las que actuaba como tercero afectando, y tenía la prohibición de recibir cualquier beneficio o gratificación a cambio del servicio.

Podemos aceptar que este es el antecedente más remoto en nuestro país del actual Ministerio Público, aunque muy primitivo.

ETAPA INDEPENDIENTE

Una vez que México nació a la vida independiente, el Ministerio Público se siguió rigiendo por el Derecho del 9 de Octubre de 182, ya que el Tratado de Córdoba señalaba que las leyes vigentes hasta entonces continuarían rigiendo en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, y mientras las cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado.

La Constitución de 1824 estableció al Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (artículo 124), equiparando su dignidad a la de los Ministros, otorgándoles el carácter de inamovibles. De la misma manera establece Fiscales en los Tribunales de Circuito (artículo 140).

Por otra parte, La ley de 14 de Febrero de 1826 ya reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que la federación tuviese algún interés, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no al recurso de competencia; estableciendo, por último, la necesaria presencia de este funcionario en las visitas semanales de las prisiones. La Ley del 22 de mayo de 1834 menciona la existencia de un Promotor Fiscal en cada Juzgado de Distrito, Nombrado como el de Circuito con las mismas funciones.

Tanto en las siete leyes de 1836 que establece el sistema centralista de gobierno, como en la Ley del 23 de mayo de 1837, se establece un fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un fiscal cada uno de ellos.

Según al maestro Castro y Castro, la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México independiente, se introduce al país en la Ley de Lares, del 6 de diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa Ana. (23) En el título VI de esa Ley, bajo el rubro "Del Ministerio Fiscal" se establece la organización de la Institución, que en su artículo 246 señala las categorías del Ministerio Fiscal: promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de tribunales superiores y fiscal del tribunal.

Los artículos 271 y 272 establece por su parte que el Procurador General ejerce su ministerio cerca de los tribunales, representando al gobierno; y será recibido como parte del supremo tribunal, y en cualquier tribunal superior, y en los inferiores cuando así lo disponga el Ministerio a que el negocio corresponda. (24)

El artículo 264 señala que el Ministerio Fiscal debe promover la observancia de las leyes; defender a la nación cuando por razón de sus

(23) *Ibid.* p. 10.

(24) *idem.*

bienes, derechos o acciones, sea parte en los Juicios Civiles; interponen su oficio en los pleitos y causas que interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno, así como en las causas criminales y en las civiles en que se interese la causa pública o la jurisdicción ordinaria; promover cuando crea necesario u oportuno para la pronta administración de Justicia; acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes; etc.

El 23 de noviembre de 1855, Juan Álvarez expide una ley, aprobada después por Ignacio Comonfort, la que establecía que los promotores fiscales no podían ser reacusados, colocándolos en la Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito, y más tarde se les extendió por Decreto de 25 de abril de 1865, a los Juzgados de Distrito.

El 15 de junio de 1869, Benito Juárez expide la "Ley de Jurados". En ella se establecen tres Procuradores a los que por primera vez se les llama representantes del Ministerio Público, aunque no constituían una organización, eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil.

El primer Código de Procedimientos penales se promulga el 15 de septiembre de 1880; en el se establece por vez primera una organización completa del Ministerio Público, señalándole como función la de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, pero sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal (artículo 276 y 654, fracción I)

Es en el segundo Código de Procedimientos penales, el 22 de mayo de 1894, donde se mejoró la institución, ampliando en cuanto a su intervención en el proceso. Este Código establece al Ministerio Público con las características y finalidades del francés: como miembro de la policía judicial y como un mero auxiliar del juez.

En esta fecha 30 de junio de 1891 se publicó un reglamento del Ministerio Público, aunque no fue sino hasta 1903 en que el presidente Don Porfirio Díaz expide la Primera Ley Orgánica de Ministerio Público, donde ya no aparece como auxiliar de la administración de justicia, si no como parte en el juicio, pudiendo intervenir en asuntos donde se afectara el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que ya era su titular. Ahora, el Ministerio Público tendría como jefe al Procurador de Justicia.

La Revolución de 1910 vino a cambiar la situación social y económica del país, pero también dio pauta a una nueva Constitución Política, la de 1917, considerada como la Primera Constitución Social en el mundo.

Una vez terminada la Revolución se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente el cual expide la Constitución que ahora nos rige, en 1917 como ya lo mencionamos. En el seno del Congreso Constituyente se discutieron ampliamente los artículos 21 y 102 de esa Carta Magna, relativos al Ministerio Público. Venustiano Carranza explica como la investigación de los delitos por parte de los Jueces había creado la llamada "confesión con cargos", lo cual ocasionaba verdaderas arbitrariedades por parte de los jueces. En cambio, el Ministerio Público

eran hasta entonces una figura decorativa que no ejercía la función para la cual había sido creada, y pugnaba don Venustiano Carranza por situar a cada quién en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos.

La Comisión que presentó dictamen sobre el artículo 21 del proyecto, estaba conformado por los señores diputados: Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. (25)

Mucho se discutió el hecho que la investigación de los delitos se dejara en menos de una autoridad administrativa como lo es el Ministerio Público, hasta que con algunas reformas, finalmente fue aceptada la redacción de artículo 21 y 102 constitucionales.

En 1919 se expidieron las leyes Orgánicas del Ministerio Público, Federal y del Distrito y territorios Federales, ajustadas a las disposiciones de la Constitución de 1917. La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y sus Reglamento datan de 14 de agosto de 1919, y la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales, fue publicada el 13 de septiembre del mismo año.

Con el paso del tiempo, y tanto la Procuraduría General de la República como la del Distrito Federal se han venido transformando. Para ello, han tenido que expedir nuevas leyes orgánicas, por ejemplo, la Ley Orgánica actual de la Procuraduría General de la República data del 16 de abril de 1996, y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación

(25) *ibid.* p. 13.

el 10 de mayo de 1996, en cuyo reglamento se publicó el 27 de agosto del mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

Cabe destacar como lo hace el maestro Juventino V. Castro que en materia militar también existe un Ministerio Público Militar, el cual se encuentra establecido y estructurado en el Código de Justicia Militar del 29 de agosto de 1993, publicado el 31 de agosto del mismo año, el que derogó a la Ley Orgánica del Ministerio Público Militar del 1º de Julio de 1929.(26)

Aunque ni el artículo 21 ni el 102-A de la Constitución se refiere expresamente al Ministerio Público Militar su existencia se puede inferir del artículo 13 del mismo ordenamiento que instituye el fuero de guerra. Al frente del Ministerio Público Militar, quien es además, y en términos del artículo 39 fracción del Código Castrense, el consultor jurídico de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El artículo 36 del Código de Justicia Militar dispone que el Ministerio Público Militar es el único capacitado para ejercer la acción penal, y no podrá retirarlo a desistirse de ella sino cuando lo estime procedente el Secretario.

Así tenemos que el artículo 21 de la Constitución regula al Ministerio Público en general, y el 102-A al de la Federación, o federal como se le llama anteriormente.

[26] idem. p. 26.

Sin embargo, estos dos artículos han sufrido algunas reformas y adiciones importantes por ejemplo, el artículo 21 constitucional:

- 1.- Se reformo y adicionó el párrafo tercero el 3 de febrero de 1983;
- 2.- Se adicionaron tres párrafos el 31 de diciembre de 1994;
- 3.- Se reformó el párrafo primero el 3 de Julio de 1996.

En cuanto al artículo 102 tenemos :

- 1.- Se reforma el primer párrafo el 11 de septiembre de 1940;
- 2.- Se reforma el artículo el 25 de octubre de 1997;
- 3.- El encabezado del artículo pasa a ser el apartado 'A' del propio artículo y se adiciona un apartado B, el 28 de enero de 1992;
- 4.- Se reforman los párrafos primero, tercero, quinto y se adiciona un último apartado A, el 31 de diciembre de 1994.(27)

1.3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD EN MÉXICO. SUS INFLUENCIAS EXTRANJERAS

Anteriormente he explicado brevemente el devenir histórico del Ministerio Público, a nivel internacional, destacando Francia, España e Inglaterra y después, en nuestro país.

(27) Garza García, Cesar Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraww Hill, México, 1997, p.p. 338 y 346.

De ese arduo y largo camino que ha tenido que recorrer la institución se puede decir que se trata de una figura que pasó de Francia a España y de ese país fue traída a México. Por tanto, nuestro Ministerio Público es el resultado de la suma de las instituciones de Francia en primer lugar, por ser la cuna de la misma, pero también de Inglaterra y de España, país que nos impuso aparte de su idioma, costumbres y religión, su sistema jurídico.

El Ministerio Público ha logrado desarrollarse enormemente en nuestra sociedad, hasta llegar a convertirse en el defensor de los derechos de la sociedad y fiel observador de la legalidad de los actos de las autoridades judiciales y administrativas. Hoy se erige como una institución pública de buena fe e indivisible, además de ser totalmente multidisciplinaria, ya que no se limita al ejercicio de la acción penal sino que vela por los derechos de los incapaces y los ausentes, participa en los juicios de garantía, y en otros que la ley le señala.

El Ministerio Público en México se encuentra en plena transformación, ya que si se quedase estático, la delincuencia lo sobrepasaría. Hoy en día, el representante social libra una titánica guerra contra el delito y los delincuentes. Nuestro Ministerio Público se perfila al nuevo siglo como una figura más dinámica y efectiva en sus variadas tareas legales.

CAPITULO SEGUNDO

EL MINISTERIO PÚBLICO Y SU ENTORNO

2.-1 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO.

Dicen los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara sobre el Ministerio Público:

"Cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal.

Al Ministerio Público, como institución procesal, le están conferidos en las leyes orgánicas que desvirtúan su verdadera naturaleza y que pudieran ser confiados al abogado del Estado....". (28)

No hay duda de que el Ministerio Público es una causa de las instituciones jurídicas más discutidas desde su nacimiento e instauración en nuestro sistema jurídico.

(28) Pina, Rafael y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. 13ª edición, México, 1985, p. 352.

Aquí, otras opiniones sobre el Ministerio Público:

Guillermo Colín Sánchez dice que el Ministerio Público es:

"... una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".(29)

El doctor Héctor Fix—Zamudio , por su parte, describe al Ministerio Público como:

"...el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujetos auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad".(30)

Miguel Fenech señala.

"..... una parte acusadora necesaria, de carácter público encargada por el Estado a quién representa, pedir la actuación de la pretensión punitiva y de reconocimiento, en su caso, en el proceso penal".(31)

(29) Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p. 230.

(30) Fix—Zamudio, Héctor. "La función constitucional del Ministerio Público". Institución de Investigaciones Jurídicas , UNAM, México, 1978, p.153.

(31) Fenech, Miguel. "El proceso penal". Editorial Agesa, 3ª edición, Madrid, 1978, p. 64.

En efecto, el Ministerio Público es, en nuestro sistema jurídico un organismo del Estado que tiene muy variadas atribuciones: en materia procesal penal, civil, etc.; es un organismo francamente imprescindible, y pieza fundamental en el procedimiento penal, donde es el titular del ejercicio de la acción penal, gozando del "monopolio" de la misma.

Con el nacimiento de esta institución jurídica, surge en nuestro derecho la acusación estatal, en la que es un órgano del Estado el que se avoca al ejercicio de la acción penal y con ello reprime los delitos velando por los intereses de la sociedad.

No obstante su importancia y su necesidad dentro de nuestro derecho, hay opiniones en su contra como la del autor Mussio en estos términos:

"Instituto tiránico que, como el caballo de Troya, lleno de armas y de soldados de perfidia, de artimañas y engaños, ha sido sacrílegamente introducido en el templo de la justicia, enjaezado en terciopelo con largos cordones de oro, hundido como una espina en el corazón de la Magistratura y llamado también entre nosotros, por simple paganismo, el Ministerio Público, el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional a un tiempo que ora es soberano, ora esclavo, ora lleva las cadenas al cuello, ora las suelta y otras con desprecio de toda ley y resumido en sus últimos actitudes es un

arte sin inteligencia ni conciencia, un autómata y una máquina que debe moverse a voluntad del Poder Ejecutivo".(32)

2.2. LOS PRINCIPIOS QUE LO REGULAN

El actuar del Ministerio Público se encuentra sujeto a una serie de principios o postulados aceptados y reconocidos por la doctrina y que están contenidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Procuradurías estatales y en la de la Procuradurías General de la República.

Estos principios se refieren en mucho a las características esenciales del Ministerio Público.

2.2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Las actividades que desempeña el Ministerio Público tanto en la averiguación previa como en el proceso penal donde actúa como parte y representante de la sociedad, y sus participaciones en otras ramas como el Derecho Civil, tienen que apegarse a lo señalado en las leyes. El Ministerio Público no puede ni debe actuar caprichosamente ni siguiendo algún tipo de interés que no sea el de la sociedad.

(32) Cit. por Martínez Pineda, Ángel. Estructura y valoración de la acción penal. Editorial Azteca, México, 1968, P. 89.

El Ministerio Público como representante de la sociedad está supeditado a lo señalado en la Constitución Política, respetando las garantías de seguridad jurídica de todo gobernado, a los artículos 21 y 102 apartado "A" así como a las leyes orgánicas estatales de las respectivas procuradurías, a la de la Procuraduría General de la República, a los Códigos de Procedimientos Penales locales y al federal, y a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Si el Ministerio Público no se sujeta a lo estipulado en la ley, incurre en una grave responsabilidad ya sea administrativa y penal en su caso, pudiendo ser sujeto de la causa penal respectiva.

2.2.2. PRINCIPIO DE JERARQUIA.

Este principio significa que el Ministerio Público se encuentra organizado jerárquicamente bajo la dirección y mando directo del Procurador de Justicia, en el caso del Distrito Federal, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Todas las personas físicas que integraron a la institución, esto es, los diversos orígenes del Ministerio Público, se consideran como un solo miembros de un solo cuerpo; por lo cual son una extensión o prolongación del titular de la procuraduría del Distrito Federal, que es la institución en un análisis en este trabajo de investigación.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal es el jefe absoluto de todos los Ministerios Públicos, y tiene dos tipos de atribuciones

legales; las que puedan delegar y las que no puedan delegar, estas son, las que tiene que llevar a cabo en forma personal.

2.2.3 PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA.

El termino "independencia" ha sido objeto de muchas polémicas y debates. El autor José Guameri nos explica que es la independencia del Ministerio Público:

"Independencia, no significa otra cosa si no que, en el momento de ejercer sus funciones, los funcionarios del Ministerio Público no estén obligados a obedecer si no a la Ley y a la conciencia propia sin recibir ordenes de quienquiera que sea, su superior jerárquico y hasta el más alto de ellos, que es el Ministerio de Justicia, sin que tuviese importancia la forma eventualmente revertida de las instrucciones (tales cuales las cantidades en circulares y órdenes de servicio), por que estas pasarían a segundo plano, ante la majestad de la ley y del deber de interpretarla libremente según conciencia." (33)

Desafortunadamente, sigue siendo común que la autoridad superior, el propio Procurador General de Justicia gire instrucciones a un Ministerio Público para que resuelva una averiguación previa en un sentido determinado atendiendo a una situación no legal sino meramente política y que se aleja del principio de independencia. Estas prácticas atentan seriamente contra la procuración de justicia, pues no se permite al Ministerio Público que desarrolle su labor apegado únicamente a la ley.

(33) Guameri, José. "Las partes en el Proceso Penal (traducción, de Bernardo de Quirós). Editorial Cativa, México, 1952, p.p. 102 y 103.

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

Don Luis Cabrera, ante el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, presentó un estudio en el cual proponía que el Ministerio Público Federal fuera designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y con la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte.

Agrega que el Ministerio Público debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del Poder Judicial, e, independientemente de la institución, debería haber un abogado o procurador general de la nación, que dependiese del Poder Ejecutivo y con la categoría de Secretario de Estado, con las funciones de representante de la Federación cuando ésta fuese parte y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando actúen como actores o demandados y, consejero político del gobierno.(34)

Casualmente, estas ideas fueron plasmados en la Constitución italiana de 1948, al situar al Ministerio Público dentro del Poder Judicial, gozando de las garantías concedidas a los organismos de ese poder.

(34) Cit. por Castillo Soberanes, Miguel Ángel. "El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México". UNAM, 2ª edición México, 1993, p. 31.

La proposición de don Luis Cabrera de y que independientemente de la institución de Ministerio Público deberá haber un abogado o procurador general de la nación, fue aceptada y plasmada en nuestra Constitución y también en la de Venezuela en el año de 1961.

Actualmente, el Ministerio Público tanto local como el federal esta supeditado a la figura del Procurador General de Justicia, quién es su jefe inmediato, coordinador e instructor. Por eso, no existe independencia del primero con respecto del segundo.

Otro principio importante que rige a la institución del Ministerio Público es la Indivisibilidad. Esta consiste en que los agentes del Ministerio Público que intervienen en cualquier negocio de su competencia no actúan por propio derecho, sino que cada uno de ellos representa a la institución; de esta forma, aunque varios agentes intervengan en un asunto determinado, los mismos representan en cada uno de sus actos a la misma figura, el Ministerio Público; también puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituido, sin que eso afecte lo actuado por cada uno de los agentes.

De esto se deriva el axioma que dice:

"a pluralidad de miembros, corresponde la indivisibilidad de funciones".

2.3.1. INTEGRACIÓN.

La integración o estructura de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha sufrido muchos cambios o transformaciones. Ha sido común que con la llegada de un Procurador, se produzcan cambios estructurales.

La conformación vigente de la Institución en comento está dada por el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1999, y en cuyo artículo 2º encontramos a las siguientes unidades administrativas.

“La procuraduría, para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las unidades administrativas siguientes:

Oficina del Procurador;

Secretaría Particular; Fiscalía para Servidores Públicos;

Dirección General de Política y Estadística Criminal;

Unidad de Comunicación Social;

Albergue Temporal;

Subprocuraduría, fiscalía, agencias y unidades centrales de investigación o Averiguaciones Previas;

Subprocuradurías, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o Averiguaciones Previas.

Subprocuraduría Fiscalías, agencias y unidades de proceso y de mandamientos judiciales;

Dirección General Jurídico Consultiva ; Dirección General de
 Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública
 Dirección General de Derechos Humanos ;
 Subprocuraduría, direcciones generales y direcciones de área de
 Atención a víctimas y seguridad a la comunidad;
 Dirección General de Servicios a la comunidad ;
 * Dirección General de Atención a Víctimas del Delito ;
 Oficialía Mayor y Direcciones de Área ;
 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto ;
 Dirección General de Recursos Humanos ;
 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales ;
 Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos ;
 Visitaduría General y Agencias para la Supervisión Técnico – Penal ;
 Contraloría Interna ;
 Coordinación , Fiscalías , Agencias y Unidades del Ministerio Público de
 Revisión para la Resolución del no ejercicio de la acción penal;
 Jefatura General de la Policía Judicial ;
 Coordinación General de Servicios Periciales ;
 Instituto de Formación Profesional . "

El mismo artículo señala define que :

"Para los efectos del artículo , párrafo segundo de la Ley Orgánica
 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal : Las Fiscalías
 centrales de Investigación y de Procesos serán direcciones generales ; las
 fiscalías desconcentradas serán delegaciones ; las fiscalías de revisión
 serán direcciones de área , cuando estén adscritas a la Dirección General
 Jurídico Consultiva" .

Nos llama la atención que de acuerdo con el listado anterior, ya no existen diferencias sustanciales entre todas las Subprocuradurías; antes se hablaba de una Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, otra de control de procesos y la Jurídica; después, una Subprocuraduría " A " , otra " B " y, la " C " .

Actualmente existen cinco Subprocuradurías, una de Fiscalías, Agencias y Unidades de Centrales de Investigación ó Averiguaciones previas ; la segunda, de Fiscalías, Agencias y Unidades desconcentradas de investigación ó averiguaciones previas; la tercera, de fiscalías agencias y unidades de procesos y de mandamientos judiciales; la cuarta de direcciones generales, direcciones de área, fiscalías, agencias y unidades de revisión, jurídico consultiva, de derechos humanos y de coordinación en ateria de procuración y justicia y de seguridad pública; y, la quinta y última de direcciones generales y de área de atención a víctimas y de servicios a la comunidad .

2.3.2. ATRIBUCIONES .

En términos generales, las atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal son según el artículo 21 Constitucional : La investigación y persecución de los delitos ; sin embargo estas son las únicas atribuciones de la Institución, ya que el artículo 2 de su Ley Orgánica señala otras facultades :

"La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular ó de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables :

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

acuerdo con la ley demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dichos sistema;

VII .- Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

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

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

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

XI .- Las demás que señalen otras disposiciones legales" .

Dentro de la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia (más exactamente el Ministerio Público) debe: recibir denuncias o querellas; investigar los delitos del orden común con la ayuda de sus auxiliares; practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona; ordenar la detención, y en su caso, la retención, de los probables responsables de la comisión de

delitos; asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito; restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre que no se afecte a terceros y se acredite el cuerpo del delito; conceder la libertad provisional a los indiciados, en términos de la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo constitucional; solicitar las ordenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo que fueron procedentes; promover la conciliación de las partes en los delitos perseguibles por querrela; determinar el no ejercicio de la acción penal cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos del delito, cuando no se haya podido acreditar la probable responsabilidad del sujeto, cuando la acción penal se hubiese extinguido, cuando exista una causa de exclusión del delito, cuando por virtud de un obstáculo material insuperable, resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos delictivos, en esos casos, el Procurador ó Subprocuradores, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no, ejercicio de la acción penal, poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores que hubieran cometido infracciones correspondientes a ilícitos; poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, etc. (artículo 3 del reglamento).

Podemos concluir que las atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal son aquellas encomendadas al ministerio público de esta ciudad y que, no solo se limitan a la averiguación previa y al proceso penal, si no que se extienden hacia el irrestricto respeto a los derechos humanos; en materia de incapaces, menores, ausentes y personas de la tercera edad; pero además, realizar todo tipo de estudios

sobre cuestiones de política criminal y coordinarse con otras instancias en aspectos sobre seguridad pública, etc. Esto nos da la pauta para señalar que la Procuraduría General de Justicia del Distrito es una institución multidisciplinaria.

2.3.3. SU LEY ORGANICA Y REGLAMENTO

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como una Institución que se encarga de la procuración de Justicia en el ámbito local, cuenta con su propia normatividad, su ley Orgánica vigente, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1996.

El artículo 1 de esta ley dispone lo siguiente:

"Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."

La Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal consta de seis capítulos y cuatro artículos transitorios . En general , la ley versa sobre la competencia o atribuciones legales de la Procuraduría (de acuerdo con el citado artículo 2), sobre las bases de Organización de la Institución, del Instituto de Formación Profesional del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría del Consejo Interno del Ministerio Público y algunas disposiciones generales .

Hemos dicho también que esta Ley fue reformada por virtud de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Enero de 1998 .

La Ley Orgánica tiene un Reglamento, cuerpo normativo que se encarga complementarla y que apenas fue publicado el 27 de Octubre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación .

Este nuevo Reglamento, consta de veinte capítulos más siete artículos transitorios. Este Reglamento contiene la organización actual de la Procuraduría, las actuaciones del Ministerio Público, las atribuciones del Procurador General de Justicia y de cada una de las unidades administrativas que integran a la dependencia .

El hecho de que se reforme constantemente la normatividad de la Procuraduría General de Justicia (que hoy cuenta con un nuevo reglamento) obedece a la necesidad de modernización y dinamización que debe experimentar para cumplir cabalmente todas y cada una de las atribuciones que las leyes le han consignado .

2.3.4. SU TITULAR REQUISITOS Y DESIGNACION .

Señala el artículo 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría que :

"La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tendrá como titular al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y de acuerdo con los artículos 1º. y 2º. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal para investigar y perseguir los delitos conforme a lo establecido por el artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás disposiciones legales aplicables de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia , profesionalismo y eficacia señalados en los artículos 21, 113 y 134 de la misma Constitución y leyes que de ella emanen".

De la lectura de este artículo se desprende que el titular indiscutible de la dependencia es el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el cual también es un Agente del Ministerio Público en términos del artículo 4º. del Reglamento :

"Serán Agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el Procurador, los Subprocuradores, el Contralor Interno, el Visitador General, el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, los Fiscales de Procesos, Fiscales Centrales de Investigación o de Averiguaciones Previas , Fiscales de Previsión, Fiscales Desconcentrados de Investigación ó de Averiguaciones Previas, el Fiscal de Mandamientos Judiciales, los Directores Generales Jurídico Consultivo, de Atención a Víctimas del Delito, de Derechos Humanos, Directores y Subdirectores de área, Responsables de Agencia y demás servidores

públicos que estén adscritos a los señalados anteriormente y cuyas funciones así lo requieran" .

El artículo 16º. de la Ley Orgánica, en su primer párrafo también señala que el Procurador General de Justicia es el titular de la Institución en comento :

"La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quién ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución" .

Los requisitos para ser Procurador General de Justicia del Distrito Federal son, de conformidad con el artículo 19º. de la Ley Orgánica:

I .- Ser mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos ;

II .- Ser originario o vecino del Distrito Federal , con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación .

III .- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su designación ;

IV .- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho, y

V .- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposos calificado como grave por la ley, ni por estar sujeto a proceso penal .

VI.- En cuanto a su designación, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 inciso "B", Base Segunda , Fracción II, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá la facultad de designar directamente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal :

"I.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes :

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las Leyes correspondientes .

Anteriormente era el Presidente de la República el que designaba tanto al jefe de Gobierno del Distrito Federal, como al Procurador General de Justicia y a otros altos funcionarios del Distrito Federal.

2.4. EL MINISTERIO PÚBLICO Y SUS AUXILIARES DIRECTOS.

Para el desarrollo cabal de sus funciones dentro de la averiguación previa, el Ministerio Público del Distrito Federal se apoya en otros órganos los cuales, generalmente pasan desapercibidos pero, sin su colaboración, la tarea del Ministerio Público resultaría casi imposible.

Los órganos a los que nos referimos son: la policía judicial, los servicios periciales, los oficiales secretarios y mecanógrafos.

El artículo 21 constitucional hace referencia solo a la policía que erróneamente se sigue llamando judicial.

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

A continuación haremos comentarios de cada uno de estos órganos auxiliares del Ministerio Público

2.4.1. LA POLICIA JUDICIAL

Históricamente se ha venido llamando a esta policía "judicial", quizá como una remembranza de aquella que auxiliaba al juez en Francia. En razón a su naturaleza, no es una policía al servicio del juez, sino del Ministerio Público, quién es su jefe inmediato. Es por ello que proponemos se le denomine como "policía científica ministerial" o "policía del Ministerio Público".

Esta policía coadyuva activamente en la investigación de los delitos, recabando todos aquellos elementos que le permiten al Ministerio Público establecer la probable responsabilidad de una persona e integrar el cuerpo del delito, en términos del artículo 16 constitucional.

Con el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, hoy se habla de una "Jefatura General de la Policía Judicial", y de la cual señala el artículo 75:

"La Jefatura General de la Policía Judicial del Distrito Federal integrará organizará la policía que auxiliará directamente al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos de acuerdo con lo establecido en los artículos 21, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también de el artículo 23, fracción primera de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Su titular será el jefe General de la Policía Judicial y contará con las unidades administrativas siguientes:

- I.- Estado Mayor de la Policía Judicial;
- II.- Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Centrales;
- III.- Dirección General de Investigación Criminal en Fiscalías Desconcentradas, y
- IV.- Las demás que el Procurador determine".

-El artículo 76 del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia establece las atribuciones de la Policía Judicial dentro de las cuales resaltan: La ejecución de las ordenes de presentación, comparecencia, aprehensión, reprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales, y las de detención a las que se refiere el párrafo quinto del artículo 16º. constitucional:

"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 acudir ante la autoridad judicial por la razón de la hora, lugar o circunstancias, el Ministerio Público podrá, bajo sus responsabilidades, ordenar su detención, fundado y expresado los indicios que motiven su proceder".

Otras atribuciones son auxiliares al Ministerio Público en las investigaciones de hechos delictivos de especial importancia o gravedad; coadyuvar con otros cuerpos policíacos para una mejor procuración de la justicia, etc.

2.4.2 LOS SERVICIOS PERICIALES.

Dispones el artículo 23 de la Ley Orgánica que al igual que la Policía Judicial, los Servicios Periciales serán auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal.

Los Servicios Periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía de que gozan en virtud de los asuntos que manejan. De acuerdo con el artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica, al frente de esta unidad habrá un Coordinador General.

Dentro de sus múltiples funciones, tenemos las de presentar al Ministerio Público los dictámenes e informes de diversas especialidades periciales; atender todos aquellos pedimentos que realicen los Agentes del Ministerio Público; tener a su cargo y manejar el casillero de identificación criminalística, etc.

Los servicios periciales se integran por especialistas técnicos en artes o disciplinas diversas: criminalística, en materia de valuaciones, peritos traductores, químicos, dactiloscópicos, antropometristas, etc.

2.4.3. LOS SECRETARIOS Y MECANOGRAFOS.

Tanto los oficiales secretarios como los mecanógrafos son órganos que ayudan en buena medida al Ministerio Público. De hecho son en los que descansa el peso específico de las diligencias y de la integración de las indagatorias. Desafortunadamente, son considerados como auxiliares indirectos, y sobre ellos hay una gran laguna tanto en la Ley Orgánica como en el Reglamento. Lo único que encontramos sobre ellos es lo señalado en el artículo 42 de la Ley Orgánica:

"Los oficiales secretarios, los mecanógrafos y el personal administrativo en general, para ingresar y permanecer en la Procuraduría, deberán presentar y aprobar los exámenes de selección, las evaluaciones psicosociales y acreditar los cursos de capacitación y actualización que prevean las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables".

Es necesario destacar que la labor que desempeñan tanto los oficiales secretarios como los mecanógrafos es de especial importancia en la averiguación previa; por ello, no es raro que el Ministerio Público solo se limite en muchos casos a firmar las actuaciones, pues el que realiza todo el trabajo es el secretario.

El artículo 44 de la Ley antes mencionada señala que:

"Se procurará que los oficiales secretarios, mediante las evaluaciones correspondientes, sean promovidos a agentes del Ministerio

Público; en igualdad de circunstancias tendrán preferencias para ello. En todo caso, deberán reunir los requisitos establecidos en el artículo 34 de esta Ley".

Realmente debería hacerse una reforma a la Ley Orgánica tendiente a que los oficiales secretarios y mecanógrafos cuenten con una mayor protección y seguridad en su empleo.

CAPITULO III

LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO Y EL DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL. CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DE 1994 AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

3.1. LA AVERIGUACIÓN PREVIA, CONCEPTO Y CONTENIDOS.

Usualmente, se le ha llamado a la averiguación previa la fase procesal a la consignación que se toma como medio preparatorio para el ejercicio de la acción penal.

El maestro Guillermo Colín Sánchez la define de este manera:

"La etapa procedimental en que el Ministerio Público en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, práctica todas aquellas diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, debiendo integral para esos fines el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad" (35)

(35) Colín Sánchez, Guillermo. Op.cit. p. 87

La averiguación previa consta de un conjunto de actos o diligencias que el Ministerio Público tiene que llevar a cabo para determinar la existencia del delito y la probable responsabilidad de una o varias personas en él, para después consignarlo ante el órgano jurisdiccional. A esta etapa se le ha denominado de diferentes formas:

"instrucción administrativa (García Ramírez);
Preparación de la acción (Rivera Silva);
Proceso (González Bustamante);
Averiguación Fase "A" (Códigos adjetivos de Puebla y Yucatán);
Fase indagatoria (Briseño Sierra);
Procedimiento preparatoria gubernativo (Alcalá Zamora);
Indagación preliminar (Florián); etc." (36)

En la averiguación previa el Ministerio Público actúa como autoridad administrativa admitiendo las denuncias o querellas con motivo de hechos presuntamente delictivos. Tanto la denuncia como la querella representan dos de los requisitos de procedibilidad más importantes para ponerse en marcha el periodo investigador. Si estos requisitos no se dan, la averiguación previa no podrá iniciar.

(36) Silva Silva, Jorge Alberto Op. Cit. p. 251

El tratadista Cesar Augusto Osorio y Nieto dice que la denuncia es:

"... la comunicación que hace cualquier personal al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible de oficio". (37)

Toda persona tiene el deber de dar a conocer al Ministerio Público la comisión de un delito o la posible perpetración de él. El denunciar los delitos es un asunto del interés general, ya que al alterarse el orden jurídico, la sociedad reacciona con un sentimiento de repulsión hacia el infractor a quién por su proceder indebido pide se le impongan las penas correspondientes. La denuncia puede ser presentada por cualquier persona, nacional o extranjera, sin importar su edad, sexo, posición económica o cultural, ya sea ante el Ministerio Público o ante algún elemento de la Policía Judicial, lo que obliga a éstos últimos a investigar y notificar al primero porque es su jefe inmediato.

La querrela es según Juan José González Bustamante:

"... la acusación o queja que alguien pone ante el Juez contra otro que le ha hecho algún agravio o que ha cometido algún delito en perjuicio suyo, pidiendo se le castigue" (38)

(37) Osorio y Nieto, Cesar Augusto. La Averiguación Previa, Editorial Porrúa 2ª. Edición México, 1983, p. 21

(38) González Bustamante, Juan José. Op. Cit. p. 127.

Esta opinión nos parece algo alejada de nuestro sistema jurídico porque la querrela se tiene que presentar ante el Ministerio Público y no ante el Juez es una relación de hechos que hace una persona que ha sido afectada por la conducta de otra para que se le investigue y en caso dado, se le sancione.

Otros requisitos de procedibilidad son los siguientes:

La acusación es "la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido". (39)

La excitativa es la petición que hace el representante de un país extranjero para que se proceda penalmente en contra de quién ha proferido al gobierno que representa o a sus agentes diplomáticos, alguna injuria.

La averiguación previa se inicia con una resolución de apertura que se conoce como auto de ad inquirendum, por la cual se ordena por el Ministerio Público que se lleven a cabo las averiguaciones necesarias para integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona. La palabra averiguación previa viene del latín : "ad" que significa "a", y "verificare", verificar, constatar o comprobar, así como del verbo "facere", hacer, pudiendo traducirse junto como verificar la verdad.

(39)Silva Silva, Jorge Alberto. Op. Cit. p. 251

Durante la averiguación previa, su titular, es decir, el Ministerio Público debe investigar exhaustivamente los hechos de que tiene conocimiento, tendiente a comprobar la probable responsabilidad de una persona así como el cuerpo del delito, en términos del artículo 16 constitucional.

La averiguación previa contiene muchas actividades, diligencias o pasos. Hoy, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal enumera todos los contenidos de esta etapa (reforma de 1999), y son los siguientes:

Artículo 9—bis. Desde el inicio de la averiguación el Ministerio Público tendrá la obligación de:

I.- Hacer cesar, cuando sea posible, las consecuencias del delito;

II.- Recibir la declaración escrita o verbal correspondiente e iniciar la averiguación del caso, en los términos de este Código, de conformidad con los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia;

III.- Informar a los denunciantes o querellantes, sobre su derecho a ratificar la denuncia o querrela en el mismo acto y a recibir su ratificación inmediatamente, o a recibir dentro de las 24 horas siguientes cuando se identifiquen debidamente y no exista impedimento legal para ello, tiempo

en el cual los denunciantes o querellantes deberán acreditar plenamente su identidad, salvo que no residan en la ciudad o exista algún impedimento material que deberá ser razonado por el Ministerio Público;

IV.- Iniciar e integrar la averiguación previa correspondiente cuando así proceda;

V.- Practicar las diligencias inmediatas procedentes cuando de las declaraciones se desprenden indicios de la comisión de conductas delictivas;

VI.- Expedir gratuitamente, a solicitud de los denunciantes o querellantes, copia simple de su declaración o copia certificada en términos de lo previsto por este Código y por el Código Financiero del Distrito Federal;

VII.- Trasladarse al lugar de los hechos, para dar fe de las personas y de las cosas afectadas por el acto delictuoso, y tomar los datos de las personas que lo hayan presenciado, procurando que declaren, si es posible, en el mismo lugar de los hechos, y citándolas, en caso contrario, para que dentro del término de veinticuatro horas, comparezcan a rendir declaración, y a realizar todas las diligencias inmediatas a que hace referencia este Código y las demás conducentes para la integración debida de la averiguación;

VIII.- Asegurar que los denunciantes, querellantes u ofendidos precisen en sus declaraciones los hechos, motivos de la denuncia o querrela y las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron;

IX.- Proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conducta delictivas o elementos alguno para su investigación;

X.- Solicitar al denunciante o querellante que aporte los datos necesarios para precisar la identidad del probable responsable y dar de inmediato intervención a peritos para la elaboración de la media filiación y el retrato hablado;

XI.- Dar intervención a la policía judicial con el fin de localizar testigos que aporten los datos para identificar al probable responsable, así como datos relacionados con la comisión de los hechos delictivos;

XII.- Programar y desarrollar la investigación, absteniéndose de diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria;

XIII.- Expedir y fechar de inmediato los citatorios o comparecencias ulteriores, de denunciantes, querellantes, testigos, probables responsables, o de cualquier compareciente, ante el Ministerio Público, de acuerdo con el desarrollo expedito, oportuno y eficaz de la indagatoria, siendo responsables los agentes del Ministerio Público que requieran las comparecencias y sus auxiliares, de que se desahoguen con puntualidad y de conformidad con la estrategia de investigación correspondiente;

XIV.- Solicitar la reparación del daño en los términos de este Código; e

XV.- Informar a la víctima o, en su caso a su representante legal, sobre el significado y trascendencia del otorgamiento del perdón cuándo decidan otorgarlo".

La incorporación de este artículo al Código adjetivo penal para el Distrito Federal viene a solucionar un problema de mucho tiempo, porque no se encontraban delimitados los contenidos de la averiguación previa, existiendo una gran laguna jurídica, y ello repercutía en la integración de indagatorias incompletas, irrelevantes o muy débiles.

En la actualidad, el Ministerio Público del Distrito Federal sabe perfectamente cuáles son las diligencias que deben llevar a cabo, pero también está cierto de sus obligaciones dentro de la averiguación previa, por ejemplo, los derechos de que goza el indiciado, según el artículo 20 constitucional, el propio Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia de esta Ciudad, así como, los derechos de que gozan las víctimas u ofendidos por el delito, de conformidad a lo dispuesto por los mismos ordenamientos jurídicos. En este sentido, es necesario subrayar en las reformas de octubre de 1999 al Código de Procedimientos Penales la incorporación de los derechos de las víctimas u ofendidos por el delito, en el Capítulo 1º.—bis, artículo 9º, y que representan obligaciones insoslayables del Ministerio Público en la Averiguación Previa.

Más que nunca, el Ministerio Público del Distrito Federal tiene que observar estrictamente todos sus deberes, ya que de no hacerlo, por cualquier causa, puede ser fácilmente sujeto de algún tipo de responsabilidad penal, o administrativa, y ser sancionado por sus omisiones legales.

3.2. LA ACCIÓN PENAL. CONCEPTO Y SIGNIFICACIÓN.

Según lo señale el artículo 2º del Código de Procedimientos Penales (también reformado) para el Distrito Federal que:

"Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal, lo cual tiene por objeto:

I.- Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;

II.- Pedir la libertad de los procesados en la forma y términos que proviene la ley;

III.- Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Código Penal".

Destacamos que el ejercicio o no de la acción penal le pertenece al Ministerio Público, y dicho ejercicio es de forma exclusiva. Analicemos ahora qué es la acción penal. Dice el maestro Julio A. Hernández Pliego:

"...conceptuamos a la acción penal, como el poder deber que el Estado encomienda constitucionalmente al Ministerio Público, y que se manifieste cuando éste excita al órgano de la jurisdicción, para que en su caso concreto, resuelva el conflicto de intereses que se les plantea, mediante la aplicación de la ley, ello con la finalidad de lograr la permanencia del orden social" (40)

El maestro Juventino Castro y Castro dice que:

"la acción penal tiene como titular al Ministerio Público pero no ingresando a su patrimonio sino como un poder—deber, es decir, como facultad y como obligación".(41)

Eugenio Florián, define la acción penal como: "el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal. Paralelamente la acción penal consiste en la actividad que se despliega con tal fin. La acción penal domina y da carácter a todo el proceso: lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta (la sentencia)". (42)

Para Eduardo Massari, la acción penal "... es la invocación al juez a fin de que declare que la acusación está fundada, y aplique en consecuencia la pena." (43)

(40) Hernández Pliego, Julio A. Programas de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1977, p.126.

(41) Castro y Castro, Juventino, Op. Cit. p. 37.

(42) *ibid.* p. 35

(43) *idem.*

Cesar Augusto Osorio y Nieto señala: "La acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente aplique la ley penal a un caso concreto" (44)

WALTER Guerrero la define como: "Institución de orden público y procesal establecida por el Estado, a través del cual el Ministerio Público y los individuos pueden llevar a conocimiento de la función jurisdiccional competente el cometimiento de un ilícito, a fin de que el órgano correspondiente inicie el proceso en contra del supuesto infractor". (45)

Los autores siguen debatiendo acerca del carácter de la acción penal, si ella es una función de justicia o de gobierno, y este es de vital importancia puesto que nos permitirá establecer si el Judicial o, en caso contrario, ser órgano independiente. Sabemos de sobra que el texto constitucional en su artículo 21 señala que le incumbe al Ministerio Público la investigación y la persecución de los delitos, lo cual significa que es el titular indiscutible de la averiguación previa y en su caso, de la acción penal. En caso de que el Ministerio Público acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona, estará en posición de ejercitar la acción penal a nombre y representación del poder del Estado y de la sociedad a la que se ha ofendido con el delito. Por esa razón es que comúnmente se dice que la acción penal es un poder—deber, que

(44) Osorio y Nieto, Cesar Augusto. Op. Cit. P. 24

(45) Guerrero, Walter. Derecho Procesal penal. La acción penal, tomo II. Editorial Universitaria, México, 1978, p. 106

posee el Estado y que le confiere al Ministerio Público para acusar formalmente a una persona, ante el órgano jurisdiccional, y deber toda vez que habiendo acreditado los extremos citados, constituye un atarea apremiante que presente la consignación del probable responsable ante el juez competente.

En este sentido se dice que el Ministerio Público procura la justicia al investigar y proponer al órgano jurisdiccional la aplicación de una sanción al sujeto que ha cumplido la ley penal, y el último se encargara de impartir la justicia debida de acuerdo con los elementos de convicción que tenga.

Para mayor abundamiento, el artículo 2o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal es muy claro al señalar que al Ministerio Público le corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal (por eso se señala que tiene el monopolio de ella), y agrega que la acción penal tiene por objeto tres cosas, básicamente: solicitar o pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales a los responsables de algún delito, según los elementos arrojados por la averiguación previa; en su caso, si tales elementos no se comprueban, solicitara la libertad de el procesado o los procesados, según sea el caso, en la forma que la ley establezca, entendiendo que ya se encuentran en el proceso penal, lo cual significa que la acción penal implica que el Ministerio Público sigue acusando al inculpado o procesado hasta el momento de dictarse la sentencia, y aún después, si esta no es justa de acuerdo a lo que obre en autos; finalmente, pedir la reparación del daño a las víctimas u ofendidos por el delito.

En cuanto a la naturaleza de la acción penal, creemos que constituye más una función de justicia que de gobierno, pues es una obligación estatal el garantizar el orden social, así como investigar y sancionar los delitos. Sin embargo, aquí separamos las funciones, el Ministerio Público se ocupa como lo dijimos, de la investigación y persecución de los delitos, dependiendo como lo es del Poder Ejecutivo, mientras que el órgano jurisdiccional se encarga de imponer las sanciones correspondientes, recordando que éste pertenece al Poder Judicial, y que de acuerdo con el artículo 49 constitucional, existe la división de poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno de ellos guardando su esfera competencial señalada por la ley.

Consideramos que sería ideal imaginar en un Ministerio Público autónomo, que no tuviera nexos con el Poder Ejecutivo, Federal o local, sin embargo, tal grado de independencia está aún muy lejos en la realidad, por lo que la dependencia del Ministerio Público del Ejecutivo es cada vez más clara, a pesar de que la institución se maneja por el principio de independencia, en la realidad vemos que no es así.

3.3. LA FACULTAD INVESTIGATORIA Y PERSECUTORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Tenemos que hablar de dos facultades diferentes, aunque unidas entre sí. De hecho, una da lugar al nacimiento y continuidad de la otra.

Comenzaremos con la primera, la facultad investigadora. Esta se traduce en términos del artículo 21 en relación con el 102-A de nuestra Constitución en que una vez que el Ministerio Público tenga noticias de la comisión de un delito (mediante la satisfacción del requisito de procedibilidad correspondiente), deberá dedicarse a indagar, averiguar o, investigar tal hecho para esclarecerlo, tal como lo señala el artículo 2º fracción I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

"La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal...".

Dentro de esta llamada facultad investigadora, el Ministerio Público debe (artículo 3º. de la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal): recibir las denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar propiamente lo delitos del orden común con la ayuda de sus auxiliares directos (artículo 23 de la misma Ley) la Policía denominada Judicial y los Servicios Periciales, aunque también se auxilia de un secretario y un mecanógrafo, así como de otras autoridades federales o de otros estados o municipios; deben practicar todas las diligencias para la acreditación del cuerpo del delito y la

probable responsabilidad penal (artículo 16º. Constitucional), así como aquellas que tiendan a la reparación de los daños y perjuicios causados con el delito; ordenar la detención, de los probables responsables de la comisión de los delitos en los términos previstos por el citado artículo 16 constitucional; asegurar los instrumentos, huellas, objeto y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables; restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre que con ello no se afecten intereses de terceros y se encuentren acreditados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y en caso del delito y la probable responsabilidad, y en caso necesario se ordenará que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, exigiendo el otorgamiento de garantías; conceder la libertad provisional a los inculcados, en términos del artículo 20 fracción I de la Constitución; solicitar al órgano jurisdiccional las ordenes de cateo y las medidas precautorias procedentes como el arraigo; promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela; decisión del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubiesen cometido infracciones; poner a los imputables mayores de edad, a disposiciones del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad; etc

Una vez que el Ministerio Público ha concluido sus indagatorias, deberá resolver sobre la situación jurídica del inculcado, ya sea ejercitando la acción penal o decretando su libertad. De acuerdo con el artículo 16º constitucional, el Ministerio Público tiene un término de cuarenta y ocho horas para decidir sobre lo anterior. Este término puede duplicarse en los casos de delincuencia organizada.

La facultad persecutoria.- El Ministerio Público persigue los delitos cuando, una vez que ha ejercitado la acción penal, consignando al inculpado, se convierte en parte del proceso penal y sigue acusándolo a nombre de la sociedad solicitando al órgano jurisdiccional competente la aplicación de las penas que corresponden por la comisión del delito.

Durante la instrucción, el Ministerio Público participa en todas las diligencias que se practiquen en el juicio, reiterando, como parte legitimada, pudiendo ofrecer pruebas y alegatos, así como apelar la resolución de primera instancia e impugnar la resolución ejecutoriada mediante la interposición del juicio de amparo.

El ejercicio de la acción penal se proyecta a través del proceso penal hasta el momento de la sentencia, donde el Ministerio Público mantiene y reafirma su papel de parte acusadora del procesado.

Es lógico que la función persecutoria del Ministerio Público sólo tiene cabida cuando ha ejercitado la acción penal, es decir, ha consignado al presunto responsable ante el órgano jurisdiccional.

3.4 LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Anteriormente habíamos mencionado la importancia que tiene los requisitos de procedibilidad en nuestro procedimiento penal, tanto federal como local.

Dice el maestro Osorio y Nieto que los requisitos de procedibilidad son: ". . . las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica". (46)

Estas condiciones o requisitos legales llamado 'de procedibilidad', son elementos imprescindibles para que de inicio la averiguación previa, ya que, a falta de los mismos, el Ministerio Público no podrá iniciar las indagatorias o investigaciones, puesto que no es una autoridad 'vidente'.

El artículo 16º. Constitucional alude a los requisitos que mencionamos en este sentido:

"No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda 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 de indiciado".

(46) *ibid.* p. 9

El doctor Sergio García Ramírez dice que el inicio de un procedimiento supone el cumplir ciertos requisitos o condiciones previas que resultan necesarias para su apertura. Agrega después que por requisitos de procedibilidad entendemos a: "las condiciones o supuestos que es preciso llenar para que se inicie jurídicamente el procedimiento penal".(47)

Los requisitos de procedibilidad son los elementos que han dado inicio a la función investigadora estatal a cargo del Ministerio Público, y de hecho, al procedimiento penal para el caso de que el Ministerio Público pueda acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona en la comisión de un delito.

A continuación abundaremos en cada uno de los requisitos de procedibilidad: denuncia, querrela, acusación y otros.

3.4.1. DENUNCIA.

Osorio y Nieto la define como: ". . . la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible de oficio". (48)

(47) García Ramírez, Sergio Op. Cit. p. 336.

(48) Osorio y Nieto, Cesar Augusto. Op. Cit. p. 9.

Tenemos que se trata de una transmisión de conocimiento sobre la probable existencia de delitos que se persigue de oficio. Dentro de estos delitos están: el aborto, el abuso de autoridad, el abuso sexual, el allanamiento de morada, los delitos ambientales, los ataques a las vías de comunicación, los delitos contra la salud en sus distintas modalidades, los delitos electorales, el homicidio, el robo simple y agravado, etc. La denuncia puede ser hecha verbalmente o por escrito ante el Ministerio Público, concretándose a describir los hechos que se presumen delictivos. La puede realizar cualquier persona que le consten tales actos, y el representante social se avocará inmediatamente a la investigación de los mismos, sin que proceda el perdón del ofendido físico, además, no le interesa al Ministerio Público la ausencia o permiso del último para investigar la comisión del delito.

La ley especifica qué tipo de delitos son perseguidos de oficio, donde la sociedad es la ofendida al igual que las personas físicas y familiares quienes resintieron la conducta delictiva.

3.4.2. QUERELLA

Osorio y Nieto dice: "La querrella puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el de que el Ministerio público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e

integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercita la acción penal". (49)

Es entonces, una relación de hechos considerados como delictivos, realizada por el ofendido, víctima o sujeto pasivo, quién al verter su denuncia o permiso le solicita al Ministerio Público que investigue esos hechos y en su caso, consigne al responsable de los mismos. En la querrela, es el ofendido o víctima del delito quién realiza la comunicación de los hechos al Ministerio Público, ya sea por escrito o verbalmente, aunque en ambos casos deberá posteriormente ratificarla ante la presencia del funcionario arriba nombrado.

Lo anterior quiere decir que existe delitos que son perseguibles a petición de parte ofendida o por querrela, donde el Ministerio Público necesita imperiosamente la manifestación de la voluntad del sujeto pasivo para que se investiguen los hechos. Dentro de los delitos que se persiguen por querrela están: el abandono de personas (cónyuge o hijos), el abuso de confianza, el daño de propiedad ajena, el fraude en sus diversas modalidades, las lesiones que tardan en sanar más de quince días, la privación ilegal de la libertad en sus variadas formas, la violación de correspondencia, etc.

Si el delito existió, pero el ofendido o la víctima del mismo (en el caso de los delitos arriba descritos), no presentan su querrela correspondiente, el Ministerio Público no podrá, ni deberá iniciar la averiguación previa.

(49) idem.

En estos delitos, el perdón del ofendido o la víctima sí extingue la acción penal.

3.4.3. ACUSACIÓN.

Osorio y Nieto nos dice: "Es la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido. (50)

Por imputación entendemos el señalamiento que una persona hace a otra, de la probable comisión de un delito.

Acusar es incriminar, es hacer la imputación directa ubicando a una persona en circunstancias de modo, tiempo y lugar en la comisión de un probable delito. Sin embargo, en los delitos de querrela será necesario el consentimiento del ofendido para iniciar la investigación.

3.4.4. OTROS.

El maestro Jorge Alberto Silva menciona otros tipos de requisitos de procedibilidad, a parte de los ya mencionados, como son:

Pesquisa.- Del Latín "pesquisus", "perquisitus", "perdiquere, que significa buscar . En general fue definida como " aquella que se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crímenes

(50) ídem.

ni delincuentes" Ejemplo de esto son las famosas peinadas de una región donde los agentes del gobierno, al llegar a una casa, villa o vecindad se dan a la tarea de inquirir y revisar casa por casa en busca de algún delito, sin que se trate de alguno en particular, y del que previamente hayan tenido noticia. Pesquisa general aún se practica en México, como cuando en las carreteras o caminos vecinales vemos agentes de la policía judicial, la federal y la policía federal preventiva, o inclusive, el ejercito, revisando a los transeúntes, en busca de la existencia de ilícitos, lo cual pueden constituir una violación a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales

La pesquisa llamada particular, se dirige a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Como ejemplo de ella tenemos los frecuentes casos donde la policía va en busca de un delito o de un delincuente en específico, y se permite molestar a todo un vecindario, irrumpiendo en casas, rompiendo puertas, etc.,

Desafortunadamente, no existe ningún artículo constitucional que prohíba la pesquisa, como condición para iniciar una averiguación previa. Por otra parte, parece ser esta forma un mal necesario que previene delitos mayores al sorprender a los delincuentes en sus moradas. Basta que recordemos los constantes operativos que la Policía Preventiva y la Policía Judicial del Distrito Federal realizan en barrios considerados como peligrosos o "bravos", como lo es Tepito, donde muchos delincuentes se asientan ahí guardando sus botines, armamento y drogas.

b) **Flagrancia.**- Nuestra Constitución, en su artículo 16 permite que una persona sea privada de su libertad en el momento de sorprendersele en flagrante delito. La flagrancia da lugar a la arresto material, y al inicio de un procedimiento penal, pues de inmediato será consignado por el Ministerio Público ante el órgano jurisdiccional.

c) Auto Acusación.- También llamada autodenuncia, se diferencia de la denunciada, en tanto que en la autodenuncia o auto acusación, el denunciante es el mismo denunciado.

La auto acusación es la confesión espontánea de haber cometido un delito emitida por su propio autor. (51)

d) La Excitativa.- Guillermo Colín Sánchez la define como: que hace el representante de un país extranjero que se proceda penalmente en contra de quien ha preferido injurias al gobierno que representa o a sus representantes diplomáticos" (52), como lo estipula el artículo 148 del Código Penal Federal.

(51) Silva Silva, Jorge Alberto Op. Cit. p.p. 234 a 238

(52) Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit, p. 250

3.5. LAS RESOLUCIONES QUE PUEDE DECRETAR EL MINISTERIO PÚBLICO.

Dijimos que durante la averiguación previa, El Ministerio Público debe allegarse de todos los elementos posibles que le permiten llegar a la verdad jurídica de los hechos presumiblemente delictivos, auxiliados por la Policía Judicial los Servicios Periciales, sus oficiales secretarios y mecanógrafos, etc.

Una vez integrada la averiguación previa con las pruebas, comparecencias y demás elementos conducentes, el Ministerio Público debe resolver sobre los hechos.

En seguida hablaremos de las diferentes resoluciones que se puede adoptar.

3.5.1. EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

Toda vez que ya hemos analizado lo que es la acción penal, así como su significación jurídica, y para no resultar tan reiterativos, solamente agregaremos aquí que sea el Ministerio Público encuentra de sus diversas investigaciones y diligencias que se acredita el cuerpo del delito del que se trate, al igual que la probable responsabilidad del indiciado, estará en posibilidad y, de hecho, tendrá el deber de ejercitar la acción penal contra el responsable del ilícito. De esta manera, expedirá el pliego consignatario. Señala el maestro Osorio y Nieto; " La acción penal tiene su

principio mediante el acto de la consignación, este acto es el arranque, el punto en el cual el Ministerio Público ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función correspondiente; la consignación es el primer acto del ejercicio de la acción penal...." (53)

El artículo 122º. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal dice sobre el cuerpo del delito y la probable responsabilidad:

" (sic) El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

El cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se acredite el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito.

En los casos como en la ley incorpore en la descripción de la conducta prevista como delito un elemento subjetivo o normativo, como elemento constitutivo esencial, será necesaria la acreditación del mismo para la comprobación del cuerpo del delito.

(53) Osorio y Nieto, Cesar Augusto. Op. Cit. p. 24.

La probable responsabilidad del indiciado, se tendrá por acreditada cuando de los medios probatorios existentes se deduzca su obrar doloso o culposo en el delito que se le imputa, y no exista acreditada en su favor alguna causa de exclusión del delito".

Nos queda claro que el cuerpo del delito y la probable responsabilidad son la base del ejercicio de la acción penal. El cuerpo del delito deberá ser acreditada a través del conjunto de elementos objetivos o externos, que constituyen la materialidad del hecho delictivo; además, por los elementos subjetivos o normativos.

La probable responsabilidad se integrará el obrar doloso o culposo en el delito que se le imputa, y no opere alguna causa de exclusión del delito.

El artículo 124 del mismo Código Penal adjetivo señala lo siguiente:

"Para la averiguación del cuerpo del delito y la probable o plena responsabilidad del inculcado, en su caso, el Ministerio Público y el juez gozarán de la acción más amplia para emplear los medio de prueba que estiman conducentes, para el esclarecimiento de la verdad histórica, aunque no sea de los que define y detalla la ley, siempre que estos medios no estén reprobado por ésta".

Lo anterior significa que el Ministerio Público goza de libertad y averiguar para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Bajo este panorama, el Ministerio Público ésta en aptitud de ejercitar la acción penal , mediante la consignación respectiva. Osorio y Nieto dice de la consignación:

"..... es el acto del Ministerio Público de realización normalmente ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas y cosas relacionadas con la averiguación previa, en su caso". (54)

El ejercicio de la acción penal se sustenta en los artículos 16 y 21 de la Constitución Política; el artículo 2º. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en relación con los artículos 122 y 124 del mismo ordenamiento, y los numerales 2º, fracción; y 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; y, en el Acuerdo 003/99 de la misma institución.

3.5.2. LA RESERVA.

La reserva de actuaciones tiene lugar cuando existe la imposibilidad de cualquier naturaleza para proseguir la averiguación previa y poder practicar más diligencias, y no se han integrado el cuerpo del delito, y por ende la probable responsabilidad, o bien, cuando habiéndose integrado

(54) *ibid.* P. 27.

el primero, no es posible atribuir la probable responsabilidad a una persona determinada.

A esta resolución se le conoce también como suspensión administrativa, porque efectivamente la averiguación previa no concluye si no que se encuentra suspendida.

Puede darse el caso de que al desaparecer el supuesto que da origen a la suspensión o reserva, el Ministerio Público estará en aptitud de resolver si promueve o no la acción penal.

3.5.3. EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

De acuerdo con las leyes, el Ministerio Público deberá determinar si promueve la acción penal. Por lo tanto, tiene una facultad resolutive, siendo la resolución final de la averiguación previa una finalidad. Sin embargo, esta facultad resolutive no es libre, es decir, no queda al arbitrio del Ministerio Público, si no que dependerá del resultado de todas las investigaciones, declaraciones, pruebas y demás datos obtenidos por esta institución. La suma de todos ellos darán al Ministerio Público básicamente dos opciones, la promoción de la acción penal si se acredita el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona; o, la no promoción o ejercicio de la acción penal, si no se comprueba ambos extremos o uno sólo de ellos en definitiva (contemplando la posibilidad de una reserva que vendría a ser un punto intermedio o suspensivo entre los dos citados porque la averiguación todavía no termina).

De acuerdo al principio de legalidad, si el Ministerio Público llega a la conclusión de que no se comprueba el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de un sujeto, o habiéndose probado el primero es imposible determinar su autor material e intelectual, la resolución que deberá adoptar será de no ejercicio de la acción penal, debiendo enviar el Ministerio Público a la consulta de no ejercicio los autos correspondientes. Señala el artículo 8º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

"Serán atribuciones delegables del Procurador:

II.- Resolver, en los casos en que proceda, el no ejercicio de la acción penal y pedir la libertad del procesado, así como la reserva de la averiguación previa".

El Procurador General de Justicia turnará las consultas de no ejercicio de la acción penal para sus análisis a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del C. Procurador, de acuerdo con el artículo 13 fracciones I, II, III, y IV:

"Al frente de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador habrá un coordinador, que ejercerá por sí o a través de los agentes del Ministerio Público que le estén adscritos, las siguientes atribuciones:

I.-Someter a la aprobación del Procurador o del Subprocurador correspondiente, en su caso, las propuestas de dictamen sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal y archivo de la averiguación previa;

II.-Establecer, de conformidad con los lineamientos que emita el Procurador, los criterios para la integración, control y seguimiento de los dictámenes sobre la procedencia del no ejercicio, de la acción penal;

III.- Dictaminar lo procedente cuando se solicita la libertad del procesado en los casos siguientes:

a) Cuando no esté comprobado algunos de los elementos del tipo penal (sic) del delito, en los términos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal;

b) Cuando estando comprobados los elementos del tipo penal delito, aparezca que el procesado no sea responsables"

Lo anterior se apoya aun máx. en lo señalado por el artículo 3º. - bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal:

"En las averiguaciones previas en que se demuestra plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal, previo acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público lo pondrá , en libertad y no ejercerá acción penal".

El no ejercicio de la acción penal da lugar al archivo o sobreseimiento administrativo, una vez que media el acuerdo del

Procurador General de Justicia. El efecto principal de esta resolución es la extinción del derecho del actor penal para promover y ejercitar la acción penal procesal, pudiendo equiparse con los efectos de una sentencia absolutoria.

3.6 LA REFORMA DE 1994 AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL POR LO QUE DISPONE LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O EL DESESTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL POR EL MINISTERIO PÚBLICO. CRITERIO JURISPRUDENCIAL.

En el año 1994, con el nuevo gobierno del Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, se envió al Congreso de la Unión un paquete de reformas legales en materia de procuración y de impartición de justicia. El objetivo era atacar la criminalidad y apoyar mejor a las víctimas u ofendidos por el delito.

Dentro de las reformas planteadas estaba la del artículo 21 constitucional acerca del Ministerio Público. Se le adicionó un párrafo que hoy viene siendo el cuarto de estos términos:

"Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que se establezca la ley".

Esta adición al artículo 21 constitucional causó y aún hoy, mucha polémica debido a que establecía la posibilidad jurídica de impugnar o inconformarse con las resoluciones del Ministerio Público sobre el no

ejercicio o e desistimiento de la acción penal. Esta medida tuvo por finalidad darles a las víctimas u ofendidos por el delito una opción de inconformarse con ese tipo de resoluciones del Ministerio Público. Sin embargo, antes existía ya un recurso interno o administrativo. Dice el autor Miguel Ángel Castillo Soberanes : " Este recurso es llamado así porque se inicia, desarrolla y concluye dentro de la misma institución del Ministerio Público la que, en última instancia, resolverá en el caso en que se consulte el no ejercicio de la acción penal o la formulación de conclusiones in acusatorias". Agrega después: "Este es el único recurso de que dispone el ofendido por el delito para desvirtuar y combatir la inercia del Ministerio Público, contando para ello con un plazo de quince días. Pero si a pesar de ello el Procurador respectivo resuelve confirmar la resolución de su inferior el asunto quedará definitivamente terminado." (55)

Puntualizando lo anterior tenemos que si el Ministerio Público decide en virtud a sus investigaciones, no ejercitar la acción penal por no acreditarse el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el ofendido o la víctima del delito puede impugnar administrativamente esa resolución que le causa perjuicio, interponiendo el recurso del control interno ante la misma autoridad. El Ministerio Público, investigador enviará a la consulta de no ejercicio al Procurador, éste lo turnará a los agentes del Ministerio Público Auxiliares de éste, y finalmente, el titular de la Procuraduría formulará un acuerdo que resuelva en definitiva sobre el ejercicio o no de la acción penal.

(55) Castillo Soberanes, Miguel Ángel Op. Cit. p. 92.

El Ejecutivo Federal consideró oportuno el dotar al ofendido de un recurso de impugnación más apegado a la constitucionalidad que debe observar toda averiguación previa, considerando entonces, la posibilidad de impugnar por " vía jurisdiccional" las resoluciones de no ejercicio o de desistimiento de la acción penal.

Esta reforma, lejos de beneficiar las cosas para el ofendido o la víctima del delito, vino a causar más confusiones puesto que no especifica que debe entenderse por vía jurisdiccional. En estricta lógica extenderíamos que se hace referencia al juicio de amparo, pero de ser así, ello implicaría una posible invasión de esferas competenciales puesto que un Juez de Distrito no puede ordenar al Ministerio Público que ejercite o no la acción penal, puesto que ella es una facultad exclusiva del Ministerio Público, dependiente del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la Ley no señala que Juzgado de Distrito será competente para conocer de este tipo de juicios de amparos: el administrativo o el penal.

Aún más, acaba de reformarse la Ley de Amparo mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Junio de 2000, en cuyo artículo 10º se señala:

La víctima y el ofendido, titulares del derecho de exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrán promover amparo:

.....

.....

III.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional".

Podemos darnos cuenta que la reforma al artículo 10º de la Ley de Amparo no resuelve absolutamente nada, al contrario, reafirma las dudas al respecto del párrafo cuarto del artículo 21º constitucional.

No podemos que la posibilidad de impugnar por vía jurisdiccional (mediante la interposición del juicio de amparo) las resoluciones del no ejercicio o desistimiento de la acción penal es un hecho, sin embargo, pensamos que el propio artículo 21 constitucional debería ser más explícito.

Existe ya un criterio jurisprudencial que nos puede aportar alguna luz sobre este tema:

En cuanto a los motivos que dieron origen a la reforma al artículo 21º constitucional, está la siguiente tesis jurisprudencial de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación :

"ACCION PENAL. EL ARTICULO 21, PARRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE DIRIGE EN GARANTIA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESESTIMIENTO DE AQUELLA.- En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entro en vigor el 1º de enero de 1995 , se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las victimas y la protección misma de la sociedad evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia , Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídicas de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquellos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las victimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no

ejercicio desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica.....

Amparo en revisión 32/97.- Jorge Luis Guillermo Bueno Ziauriz.-21 de octubre de 1997.- Once Votos.- Ponente Juan Díaz Romero.- Secretario : Armando Cortés Galván.

Queda por demás claro el motivo de la reforma al artículo 21º constitucional, el cual no objetamos, sin embargo, la manera en que se realizó no fue lo más conveniente.

En cuanto a la redacción del párrafo cuarto del artículo 21º constitucional, hay una ejecutoria aislada aprobada en 1997 por la Suprema Corte de Justicia cuyo título es:

"ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LA LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.

Amparo en revisión 32/97.- Jorge Luis Guillermo Bueno Ziauriz.-21 de octubre de 1997.- Once Votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario: Armando Cohortes Galván":

Otras tesis aisladas, con los mismos antecedentes, de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación señala:

"ACCIÓN PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARANTIAS INDIVIDUALES Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO".

Las siguientes contradicción de tesis nos ilustra sobre la competencia del Juez de Distrito en materia penal en los casos de impugnación de las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, señala en su rubro:

"ACCION PENAL, RESOLUCION DE NO EJERCICIO EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UN ACTO MATERIALMENTE PENAL Y DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA EN SU CONTRA DEBE CONOCER UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL.

contradicción de tesis 9196.- Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 26 de agosto de 1997.- Once Votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala".

Esta ejecutoria es de mucho interés porque resuelve una cuestión trascendente, al determinar la competencia del Juez del Distrito en

Materia Penal ya que el juicio de amparo versa sobre actos materiales penales como lo son las diligencias que lleva a cabo el Ministerio Público en la averiguación previa, parte inicial del procedimiento penal, a pesar que la naturaleza de la resolución de no ejercicio de la acción penal es, por el órgano que la realiza, materialmente administrativa.

El criterio jurisprudencial existente no ha definido claramente cuál es el efecto del amparo interpuesto por el ofendido por un delito, contra el no ejercicio o desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público, por lo que tenemos que recurrir a la lógica jurídica, y así encontraremos que toda vez que el Juez de Distrito en materia penal no puede ordenarle al Ministerio Público que ejerza o no la acción penal, puesto que estaría invadiendo la esfera competencial del último, lo único que puede hacer es recomendarle al representante social que lleve a cabo alguna diligencia o que reciba alguna prueba o elemento que a juicio del Juez de Distrito puedan cambiar el rumbo de la averiguación previa. Sin embargo, puede suceder que el Ministerio Público haga caso de la recomendación hecha por el órgano jurisdiccional y aun así, encuentra que no se acredita el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad del indiciado, confirmando el no ejercicio de la acción penal, la cual es un indicativo que la reforma no cumple en la práctica los objetivos planeados por el Ejecutivo Federal en materia de combate a la impunidad y a la reparación del daño a las víctimas u ofendidos por el delito. Todo lo manifestado nos permite manifestar que la reforma del artículo 21 constitucional no ha encontrado viabilidad ni ha beneficiado a las víctimas u ofendidos por el delito, toda vez que ha hecho falta cierta técnica jurídica para definir perfectamente sus alcances tanto en el texto legal como en la práctica.

CONCLUSIONES

I.- Los datos históricos con que contamos nos indican que el Ministerio Público nace en el Derecho helénico antiguo, pero es Francia donde alcanza un desarrollo importante.

II.- El Ministerio Público es una institución que encuentra su fundamento legal en los artículos 21 y 102—A de la Constitución que posee muchas atribuciones dentro de las que destaca la conducción de la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal.

III.- La actuación del Ministerio Público no es caprichosa, ni obedece a intereses personales o políticos sino que debe sujetarse a ciertos postulados como son la legalidad, la jerarquía, la independencia, etc.

IV.- Para la Constitución y las leyes secundarias, el Ministerio Público cuenta con auxiliares que le apoyan en la realización de las diligencias necesarias en la integración de la averiguación previa como son la Policía Judicial y los Servicios Periciales, sin embargo, en la práctica diaria, son de enorme aguda para el Ministerio Público el oficial secretario y el mecanógrafo, los cuales pasan desapercibidos inexplicablemente para los doctrinarios.

V.- La averiguación previa es la etapa procesal donde el Ministerio Público realiza todas las diligencias que le lleven a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de una persona.

VI.- La acción penal es la facultad o poder -deber que tiene el Ministerio Público para accionar al órgano jurisdiccional para que enjuicie a una persona acusada de la comisión de un delito.

VII.- A pesar de que el ejercicio de la acción penal con lleva una facultad discrecional del Ministerio Público, éste órgano debe sujetarse estrictamente a lo expresado en la ley para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado o, en su caso, la inocencia del mismo.

VIII.- Constitucionalmente, el Ministerio Público tiene dos deberes o facultades, la investigadora y la persecutora. La primera la lleva a cabo en la averiguación previa al indagar o descubrir la verdad jurídica y resolver si ejercita la acción penal. La segunda es realizada desde que ejercita la acción penal y a lo largo del proceso penal, hasta el momento en que se dicte la sentencia definitiva por parte del órgano jurisdiccional.

IX.- Las resoluciones que puede adoptar el Ministerio Público son: promoción de la acción penal; reserva de la averiguación o, el no ejercicio de la misma, llamada también de sobreseimiento administrativo o archivo.

X.- La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional que tuvo como objetivo combatir la impunidad y garantizar la reparación del daño a las víctimas u ofendidos por el delito carece de precisión jurídica al establecer el término " por vía jurisdiccional".

XI.- Interpretando literalmente tal término entendemos que el ofendido o la víctima del delito puede impugnar las resoluciones del no ejercicio o de desistimiento de la acción penal por medio del juicio de amparo; el cual tiene por finalidad que el Juez de Distrito recomiende al Ministerio Público la práctica de alguna diligencia más o, la recepción de alguna prueba, etc., para la que indagatoria éste más fortalecida y debidamente integrada.

XII.- El criterio jurisprudencial establecido muestra que es competencia del Juez de Distrito en materia penal el conocimiento del juicio de amparo interpuesto contra el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, puesto que versa sobre actos materialmente penales.

XIII.- Finalmente, afirmamos que la reforma multicitada al artículo 21 constitucional, lejos de beneficiar a las víctimas u ofendidos por el delito, ha venido a crear muchas confusiones y polémicas por su falta de precisión jurídicas y a su alcance práctico.

BIBLIOGRAFÍA

ADATO GREEN, Victoria, ROMAN PALACIOS, Humberto, et aliso Dinámica del Procedimiento Penal Federal y el Amparo Penal—Directo e Indirecto. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1994.

ARELLANO GARCIA, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México, 1997.

_____ Prácticas Forense del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 11ª. Edición México, 1997.

ARILLAS BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México. Editorial Porrúa, 17ª. Edición, México, 1997.

AYAGARRAY, Carlos. EL Ministerio Público. J. La Juan y Cía. Editores, Buenos Aires, 1928.

BARRITA LOPEZ, Fernando A. Averiguación Previa. Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1997.

_____ Delitos Sistemáticos y Reformas Penales. Editorial Porrúa, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 11ª. Edición México, 1996.

_____ El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 33ª. Edición, México, 1997.

_____ Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, 29ª. Edición, México, 1997.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México. UNAM, 2ª. Edición, México, 1993.

CASTRO, Juventino V. El Ministro Público en México. Funciones Y Disfunciones. Editorial Porrúa, 9ª. Edición, México, 1996.

_____ Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, 9ª. Edición, México, 1996.

_____ La Procuración de Justicia. Un imperativo Constitucional. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1997.

CLARIA OLMEDO, Jorge A. Tratado de Derecho Procesal Penal, Tomo II. Editorial Ediar, Buenos Aires, 1964.

COLIN SÁNCHEZ, GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, 9ª. Edición, México 1985.

FENECH, Miguel. El Proceso Penal. Editorial Aghesa, 3ª. Edición, Madrid, 1978.

FIX—ZAMUDIO, Héctor. La Función Constitucional del Ministerio Público. Institución de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1978.

FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa, México, 1985.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México, 1983.

GARZA GARCIA, Cesar Carlos. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial McGraww Hill, México, 1997.

GUERRERO, Walter. Derecho Procesal Penal, la acción Penal. Tomo II Editorial Universitaria, México, 1978.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, 7ª. Edición, México, 1983.

GUARNERI, José. Las Partes en el Proceso Penal. Editorial Cativa, México, 1952.

MACLEAN ESTENOS, Percy. El Proceso Penal en el Derecho Comparado. Editorial Librería Jurídica, Buenos Aires, 1946.

MARTINEZ PINEDA, Ángel. Estructura y Valoración de la Acción Penal. Editorial Azteca, México, 1968.

OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa, 2ª. Edición, México, 1983.

PINA, Rafael. y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa 13ª. Edición México 1985.

PIÑA Y PALACIOS, Javier. Derecho Procesal Penal. Apuntes para un Texto y Notas sobre el Amparo Penal. Editorial Potas, México, 1948.

RIQUELME, Víctor B. Instituciones de Derecho Procesal Penal. Editorial Atalaya, Buenos Aires, 1946.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal, Editorial Porrúa, 6ª. Edición, México, 1973.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Porrúa, 127ª edición, México, 1999.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial
Porrúa, 30ª edición, México, 1994.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Editorial Porrúa, 49
edición, México, 1994.

LEY DE AMPARO. Editorial Sista, México, 1994.

LEY ORGANICA DE LA PROCURACIÓN DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPUBLICA.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPUBLICA.