

321309

# UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

42

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR  
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

297452



## LA CONCILIACION DENTRO DE LA AVERIGUACION PREVIA EN EL FUERO COMUN

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
*LICENCIADO EN DERECHO*  
PRESENTA  
PERLA YANETTE RAMIREZ CEDILLO

ASESOR DE LA TESIS:  
LIC. EVERARDO FLORES TORRES  
CED. PROFESIONAL No. 970910



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 DIOS, por permitirme finalizar uno  
de mis más anhelados logros.*

*A MIS PADRES, que sin  
escatimar esfuerzo alguno, han  
sacrificado gran parte de su vida  
para formarme y educarme.*

*A quienes nunca podré pagar, ni  
con las riquezas más grandes del  
mundo, todas aquellas horas de  
desvelo, la dedicación, paciencia,  
confianza e inmenso apoyo que me  
han obsequiado, para ver  
concluido un proyecto importante  
en mi vida profesional.*

*A MI FAMILIA, por ser la base  
que ha formado mis principios y  
valores, así como por el cariño que  
siempre ha estado presente durante  
trayecto de mi vida.*

*A LILIANA DE LA PEÑA, por el apoyo incondicional que me ha demostrado en cualquier momento y circunstancia, pero sobre todo por su valiosa amistad.*

*A HORACIO CORTES, por la ayuda brindada para la realización de este trabajo, pero principalmente por compartir conmigo este momento especial.*

*A TODOS MIS AMIGOS, por los ánimos, el apoyo moral y por la suerte de tenerlos y la oportunidad de compartir con ustedes mis triunfos, fracasos, tristezas y alegrías.*

*A EL LIC. MIGUEL PIÑA, por compartir conmigo sus conocimientos y sus valiosos consejos, pero antes que nada por su invaluable amistad.*

*A EL LIC. EVERARDO FLORES  
por su colaboración y asesoría  
brindada para la elaboración de  
este trabajo.*

*A LA UNIVERSIDAD DEL  
TEPEYAC, por ser la Institución que  
me otorgó los valores dignos de un  
profesional*

*Con toda mi admiración, respeto y  
amor, GRACIAS.*

*A LA MEMORIA DE MI  
ABUELITA.*

## ÍNDICE

## **INTRODUCCIÓN**

i

### **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES GENERALES DEL MINISTERIO PÚBLICO**

1.1. Generalidades de aparición	2
1.2. En Grecia	3
1.3. En Roma	5
1.4. Italia Medieval	6
1.5. En Francia	7
1.6. En España	12
1.7. La Prokuratura Socialista	15
1.8. El Attorney General Angloamericano	17

### **CAPÍTULO II. CÓMO INICIA Y EVOLUCIONA EN MÉXICO LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

2.1. Elementos de Integración	22
2.2. Época Prehispánica	22
2.3. Época Colonial	24
2.4. México Independiente	29
2.5. El México Posrevolucionario	42

## **CAPÍTULO III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL**

3.1. Antecedentes Históricos de 1796 a 1824	50
3.1.1. Bando del 8 de Julio de 1796	50
3.1.2. Constitución Política de la Monarquía Española	51
3.1.3. Sentimientos de la Nación	52
3.1.4. Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana	52
3.1.5. Reglamento provisional político del Imperio Mexicano	53
3.1.6. Base séptima del Plan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	54
3.1.7. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos	54
3.2. Antecedentes Históricos de 1836 a 1842	54
3.2.1. Leyes constitucionales de la República Mexicana	55
3.2.2. Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos	55
3.2.3. Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836	56
3.2.4. Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	57
3.2.5. Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842	57
3.2.6. Bases orgánicas de la República Mexicana	58
3.2.7. Orden del Ministro de justicia	59
3.3. Antecedentes Históricos de 1856 a 1857	60
3.3.1. Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana	60
3.3.2. Artículo 21 de la Constitución Política de la República Mexicana	60



3.4. Mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza	61
3.4.1. Artículo 21 del proyecto	62
3.4.2. Congreso constituyente de 1916	62
3.5. Últimas reformas al artículo 21 Constitucional	64
3.5.1. Texto con la reforma del 31 de diciembre de 1994	65
3.5.2. Reforma del 3 julio de 1996	66

## **CAPÍTULO IV. LA QUERELLA**

4.1. La Querella	68
4.2. Naturaleza Jurídica de la Querella	69
4.3. Formalidades de la Querella	72
4.4. Divisibilidad de la Querella	75
4.5. Sustitución dentro de la Querella	76
4.6. Abstención dentro de la Querella	77
4.7. Extinción de la Querella	79
4.7.1. La muerte del agraviado	80
4.7.2. Perdón del ofendido	81
4.7.3. Prescripción	84
4.7.4. La muerte del delincuente	85

## **CAPÍTULO V. LA CONCILIACIÓN DENTRO DE LA ETAPA INDAGATORIA**

5.1. La Averiguación Previa	88
5.1.1. Desarrollo de la Averiguación Previa	90

5.2. Titularidad de la Averiguación Previa	92
5.2.1 Atribuciones del Ministerio Público	94
5.3. La Conciliación	95
5.3.1 La funcionalidad de la Conciliación	99
5.4. La Implementación del Acta Conciliatoria en la Averiguación Previa	100
<b>CONCLUSIONES</b>	104
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	114

## **INTRODUCCIÓN**

La investigación realizada en el presente trabajo se aboca principalmente, a conocer una de las primeras etapas del procedimiento penal en el fuero común, siendo ésta la de Averiguación Previa, proponiendo al mismo tiempo la posible implementación de un Acta Conciliatoria dentro de la misma; lo anterior con base en la hipótesis referente a que implementando dicha acta, se logra la disminución en el índice de consignaciones existentes, iniciadas por Querrela en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y para demostrarlo el presente trabajo tiene como objetivo principal corroborar los beneficios que se obtienen con la conciliación y la implementación del Acta Conciliatoria; tomando un objetivo secundario que es el justificar las causas y efectos jurídicos que dicha Acta aporta en relación al sistema Jurídico Penal vigente, en caso de su implementación. Por lo que surge un problema a resolver, que es determinar cuales son las ventajas que se obtienen dentro del procedimiento penal, al implementar un Acta Conciliatoria.

De esta manera y para efecto de lo ya señalado, la presente investigación se encuentra dividida en cuatro capítulos, en donde el primero de ellos se titula Antecedentes Generales del Ministerio Público, y muestra una reseña histórica sobre el origen y evolución de éste, tomando en cuenta a las principales culturas como lo son Grecia, en donde aparece el *Arconte* como primera figura significativa de lo que es el Ministerio Público, continuando con los *Judices Questiones* en Roma, el *Sindici* o *Ministrales* en Italia Medieval, observando los principales aspectos que dan origen a esta institución, asimismo se hace la comparación con países como Francia, España, el régimen de la URSS con la implementación del sistema de la *Prokuratura* socialista creada en 1922, e Inglaterra con el sistema del *Attorney General*

Angloamericano, marcando con énfasis las evoluciones más trascendentales para de esta forma entender, cual es la razón del por qué hoy el Ministerio Público es conocido como el representante de la sociedad, además de ser toda una institución.

Así también, es importante conocer de que forma inicia y evoluciona en México la institución del Ministerio Público, razón por la cual se da este título al segundo capítulo, debido a que dicha figura sufre un desarrollo a lo largo de las distintas épocas históricas de nuestro país, y el punto del cual se parte en principio es la época prehispánica, en la que ya se contaba con una organización social, un sistema político y una autoridad que veía por el bienestar de la comunidad conocido como el *Cihualcóatl* y el *Hueytlatoni*; posteriormente en la época colonial bajo la existencia de la anarquía se crea una compilación de ordenamientos jurídicos conocidos en las leyes de indias, que hacían respetar los usos y costumbres de los indios creando para su justa aplicación al procurador fiscal, quien iba a intervenir también a lo largo de los procedimientos de cualquier rama; también se advierte en el presente capítulo la parte medular de la creación de legislaciones de 1812 a 1857 tomando en consideración las diferentes reformas y decretos hasta llegar al año de 1916 en que se habla de un México posrevolucionario con don Venustiano Carranza, quien en forma particular otorga una nueva e importante categoría al Ministerio Público, dando lugar a una valiosa modificación del artículo 21 constitucional.

Y para comprender mejor la trayectoria del numeral citado, el capítulo tercero titulado antecedentes históricos del artículo 21, abarca sus inicios que van desde 1796 y que dieron origen a éste hasta 1824 que son ya más familiares, denotando cambios que le fueron dando la importancia que merece por su contenido al hablar de la imposición de penas, siendo un punto de interés también el otorgar facultades de gran peso como lo es la persecución e investigación de delitos al Ministerio Público, lo

cual fue debatido en varias ocasiones, hasta llegar a 1996 fecha en que se realizó la última reforma.

El capítulo cuarto se ha denominado la Querrela, ya que con la posible implementación del Acta Conciliatoria es preciso comprender qué es, quiénes son las personas que jurídicamente pueden presentarla, cuáles son sus funciones y fundamentos; esto debido a que dicha acta procederá sólo para los delitos que son perseguibles a petición de parte ofendida; asimismo se plasman las formas por las que se puede extinguir, siendo una de las más comunes el perdón que el ofendido otorga al probable responsable sobre un hecho presumiblemente delictivo.

En el último capítulo cuyo título es la Conciliación dentro de la etapa indagatoria, a partir del uso del método deductivo se abordan los conceptos más generales sobre Averiguación Previa, su desarrollo, la importancia que tiene el Ministerio Público dentro de ésta así como sus atribuciones, llegando de esta forma al análisis de la Conciliación en donde se ven las consecuencias jurídicas que ha presentado dentro del marco jurídico penal; lo anterior con la finalidad de hacer notar la importancia en relación a la implementación del Acta Conciliatoria, así como las razones fundamentales sobre el tema y las propuestas considerables para reformar el inicio del procedimiento penal mexicano.

## **CAPÍTULO I**

# **ANTECEDENTES GENERALES DEL MINISTERIO PÚBLICO**

## 1.1 Generalidades de Aparición

Desde los lejanos tiempos en que se da la aparición de la organización social, la persecución de las conductas delictuosas así como su castigo, se regían bajo el principio de la llamada Ley del Tali3n: "ojo por ojo, diente por diente", que se utilizaba en la primera etapa del Derecho Penal conocida como la etapa de "La Venganza Privada", en que el accionar punitivo era privilegio del afectado y el castigo la satisfacci3n de una venganza en particular.

Cuando la agrupaci3n del hombre comienza a tomar matices de una organizaci3n pol3tica m3s compleja, las ideas y pensamientos del hombre comienzan a evolucionar as3 como sus propios fen3menos sociales, empuj3ndolo a crear nuevos m3todos para eliminar todo aquello considerado como perjudicial a la armon3a, la paz y el orden que debe regir en comunidad.

La semilla que da origen a una Instituci3n confiable, eficaz y sancionada por la concepci3n objetiva de la sociedad, se va haciendo imprescindible. El Ministerio P3blico como tutelador de los leg3timos intereses de la colectividad, aparece como un representante que pugna por accionar un derecho que ha sido transgredido y del cual busca su reparaci3n, por lo que es quien ostenta de forma imparcial, sin apasionamientos y como un verdadero garante de la procuraci3n de justicia; en la actualidad como monopolio del ejercicio de la acci3n penal y su prosecuci3n en la secuela procesal, para obtener el resarcimiento del da3o causado a la sociedad por conductas delictuosas cometidas por alguno de sus integrantes o bien el fehaciente por la autoridad competente de la inocencia del procesado.



De ahí que la institución del Ministerio Público sea de buena fe, aunque es ésta una actividad primordial, también va a proteger los intereses individuales y sociales en general, así como de los incapacitados, en los términos señalados por las leyes, vigilando la legalidad en la esfera de su competencia promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; además cuida la correcta aplicación de la ley, y todas aquellas facultades en que la ley le da injerencia en su calidad de representante social. Esto es, lo que actualmente reviste la actividad del Ministerio Público.

Por lo tanto y para conocer de las generalidades y especificaciones de esta Institución, es necesario ir a los orígenes mismos de ella, en que algunos autores han considerado que está el "embrión" del Ministerio Público. En él, y en las costumbres y legislaciones de algunos pueblos de la antigüedad, está el nacimiento de la Institución; por lo que de entre las más importantes según su trascendencia se encuentran las señaladas a continuación.

## 1.2 En Grecia

El precedente más remoto del Ministerio Público lo encontramos en esta etapa en donde aparece la figura del *Arconte* conocida como "una magistratura que surgió aproximadamente en el año 683 a.C. siendo parte integrante del gobierno ateniense."<sup>1</sup>

El maestro Colín Sánchez señala que el *Arconte* era "un magistrado que en representación del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos intervenía en los juicios; sin embargo, tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad

---

<sup>1</sup> Gustavo Barreto Rangel, Evolución de la Institución del Ministerio Público. p.392

otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto no son suficientes para emitir un juicio preciso.”<sup>2</sup>

Existen diversos criterios sobre este tema debido a la falta de datos certeros, por lo que en opinión del doctor Sergio García Ramírez, éste señala que “los *Tesmoteti* eran meros denunciadores, y quien en realidad fungía como Ministerio Público era el *Areópago* que ejercitaba la acción penal ante el Tribunal del Pueblo para revocar las sentencias contrarias a la ley.

En cuanto al *Arconte* denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o éstos no ejercitaban la acción. Sin embargo el sostenimiento de la acusación quedaba muy a menudo en manos de los oradores”.<sup>3</sup>

En opinión del doctor José Franco Villa en este mismo respecto, dentro del Derecho Griego, indica que es “el *Tesmoteti*, quien tenía la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara un representante que llevara la voz de la acusación.”<sup>4</sup>

Así se confirma el embrollo de los datos encontrados hasta la actualidad acerca de la materia, y se vislumbra la persistencia del principio de la venganza privada en el procedimiento penal griego, esto debido a la constante intervención de la parte agraviada. En consecuencia, no se puede dejar en claro que el origen del Ministerio Público se encuentre en este período.

---

<sup>2</sup> Guillermo Colín Sánchez, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. p. 87

<sup>3</sup> Sergio García Ramírez, Curso de Derecho Procesal Penal. p.196

<sup>4</sup> José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. p.10

### 1.3 En Roma

Roma se conoce como la cuna de la legislación del mundo, pero aunque no es la cultura en la cual tuvo origen el Ministerio Público, sí estableció algo muy importante que son las bases, tal vez muy privadas de dicha Institución.

Existía una división de las actividades judiciales, una ante el magistrado *In Jure* y otra ante el juez *In Iudicio*, aunque todo ciudadano romano estaba facultado para promover la acción penal, como se desprende de las llamadas *Legis Actiones*, en las que se mencionaba la *Manus Iniecto*, que era una aprehensión corporal privada que efectuaba el sujeto acreedor sobre la persona del sujeto deudor, cuando éste no quería dar cumplimiento a una condena judicial que le constriñera al cumplimiento de una obligación previamente contraída.

Los *Judices Questiones* tenían una actividad similar a la del Ministerio Público ya que tenían la facultad de comprobar hechos delictuosos, aunque sus atribuciones no eran del todo jurisdiccionales, éstos estaban descritos en la Ley de las Doce Tablas de los romanos.

En el *Digesto* libro primero, título XIX, se contempla al Procurador del César, que se tiene como un antecedente de la Institución en la etapa imperial de Roma, que tenía la facultad de intervenir a nombre del César en las causas fiscales y cuidar el orden de las colonias, así como adoptar medidas de expulsión a los alborotadores y vigilancia sobre éstos para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados; en cuanto a la "actividad de la justicia penal, ésta era encomendada a los *Curiosi, Stationari o Irenarcas*, que eran autoridades que dependían del pretor.

Con el advenimiento de la acción popular, según la cual quivis de populo acusa de los delitos de que tiene conocimiento, sin olvidar que frente a los *delicta privata* a los que correspondía un proceso penal privado en el que el Juez tenía el carácter de mero árbitro.

Existían también los *delicta publica* con un proceso penal público, que comprendía la *cognitio*, la *acusatio* y un procedimiento extraordinario, como lo dice Manduca, fracasa: "...cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores, que, causando la ruina de íntegros ciudadanos, adquirirían honores y riquezas; cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del Derecho..."<sup>5</sup>

#### 1.4 Italia Medieval

Varios autores señalan que existe un sólo dato concreto dentro de la Época Medieval en relación al Ministerio Público, y éste se encuentra en la Italia en que aparecen los *Sindici* o *Ministrales*, que era una autoridad dependiente y colaboradora de los órganos jurisdiccionales en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos, por ello, no se afirma que exista identificación entre ambas instituciones y menos que ésta fincara precedente de aquella.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Juventino V. Castro, El Ministerio Público en México. pp. 1 y 2

<sup>6</sup> Gustavo Barreto Rangel, op. cit. p.3932

## 1.5 En Francia

El origen del Ministerio Público en éste periodo se conoce de la ordenanza dictada por Felipe el Hermoso en 1303, ya que en ella se mencionan a los Procuradores del Rey, como una magistratura que se encargaba de representar los intereses de la corona ante los tribunales los cuales con posterioridad se unen a los Abogados del Rey, teniendo las mismas obligaciones de los funcionarios judiciales, tomando de esta forma el nombre de *Parquet* para distinguirse de los magistrados de *Siege*, que eran los juzgadores en la inteligencia de que, los procuradores actuaban principalmente en los procesos penales y los abogados en los de carácter civil, los cuales quedaron instituidos, encuadrados y disciplinados en un cuerpo completo con las Ordenanzas de los años de 1522, 1523 y 1586.

Lo que hace que durante la monarquía el Ministerio Público no se asume la calidad de representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, ya que en esa época no se da la división de poderes.<sup>7</sup>

Así se observa que la Institución del Ministerio Público nace en Francia en el siglo XIV, cuando se encarga de la persecución de los delitos a un órgano de Estado, siguiéndole un sistema inquisitivo que finalizó con la Ordenanza Francesa de 1670.

El pensamiento liberal de la Revolución Francesa de 1789, produjo transformaciones de orden político y social que con su victoria surge el período de la acusación estatal, por lo que la Revolución Francesa trató de cierta forma de modificar las dos dependencias con la legislación promulgada en 1790, sustituyendo a los Procuradores y Abogados del Rey, con el Comisario del Rey como órgano

---

<sup>7</sup> Juventino V. Castro, op. cit. p. 5

dependiente de la corona para vigilar la aplicación de la ley y la ejecución de los fallos, y por el acusador público elegido popularmente con la función de sostener la acusación ante los tribunales penales.

Por lo que hace a la tradición de la monarquía le es devuelta la unidad con la ley de 22 Brumario, año VIII, de 13 de diciembre de 1799, continuada por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público, que se encontraba organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia se irradiaría a todos los Estados de Europa.<sup>8</sup>

A cargo del Ministerio Público francés estaba el ejercitar acción penal, perseguir en nombre del Estado ante la jurisdicción penal, a los responsables de un delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia así como representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. En cuanto a los crímenes intervenía de forma preferente, y más aun cuando se notaba se estaban afectando los intereses públicos; en lo referente a los delitos y contravenciones sólo actuaba de manera subsidiaria.

Las funciones encargadas al Ministerio Público y a la Policía Judicial se encontraban bien precisadas, según el artículo 8 del Código de Instrucción Criminal, en que correspondía a la Policía Judicial investigar los crímenes, delitos y contravenciones, posteriormente reunía pruebas y entregaba a los autores a los tribunales encargados de sancionarlos.

---

<sup>8</sup> Idem.

La Policía Judicial se constituía para conservar el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual según lo señalado por el artículo 16 del Código Brumario.

Las funciones de ésta se atribuían a los jueces de paz y a los oficiales de gendarmería. Con posterioridad el artículo 21 del Código citado, año IV, hizo extensiva esta función a los guardias campestres y forestales, a los Procuradores del Rey, a los jueces de paz y a los de instrucción; por lo que hace a los comisarios de policía, alcaldes o sus auxiliares, intervenían en la investigación de las contravenciones, a menos que la ley reservara dichas funciones a los guardias forestales.

Los prefectos de los departamentos o el prefecto de la Policía de París, estaban facultados por sí o por ayuda de oficiales de la Policía Judicial para la investigación de delitos, crímenes o contravenciones; poniendo a los responsables a disposición de los tribunales encargados de juzgarles.

Cuando se daban los delitos flagrantes, se desahogaban las diligencias más urgentes buscando las pruebas que demostraran la existencia de los delitos. Los comisarios de policía, los alcaldes y sus auxiliares intervenían en las contravenciones de policía, a través de procesos verbales que remitían con posterioridad al oficial comisionado para continuar la averiguación.

Los procesos verbales que formaban el periodo procedimental eran de mucha utilidad para el Ministerio Público, así se lograban instituir en relación del ejercicio, o no ejercicio de la acción penal, pero las diligencias realizadas aquí tenían valor probatorio diferente, ya que mientras las diligencias practicadas por agentes inferiores de la policía, sin control y vigilancia del Ministerio Público, sólo era información de

los hechos, y las demás encomendadas a los sustitutos del Procurador o a sus auxiliares se estimaban con fuerza probatoria plena.

El desarrollo de las funciones de la Policía Judicial, la vigilancia y control de las averiguaciones quedaba en manos del Procurador General del Tribunal de Apelación. De ahí el por qué en Francia, el ofendido por un delito que no ha logrado que el Ministerio Público ejercite la acción penal, demande la intervención de las jurisdicciones de segunda instancia por medio del recurso de revisión, ya que también forman parte de la Policía Judicial, lo que en México no sucede. En las contravenciones no es indispensable que concurra el Ministerio Público con el ofendido, pero en todo caso éste tiene el derecho de vigilar que el proceso continúe su marcha normal.

Se estableció por parte de la legislación francesa una incompatibilidad entre las funciones de acción y de requerimiento que constituían el ejercicio de la acción penal, y las funciones de Policía Judicial que comprendían la investigación previa.

El Procurador del Rey sólo intervenía en el desarrollo de los procesos verbales excepcionalmente, cuando se daba el caso de crímenes flagrantes, el objeto era evitar la destrucción de pruebas, por lo que su intervención era únicamente la práctica de las diligencias más indispensables para comprobar el cuerpo del delito y tomar declaraciones a los testigos presenciales, debiendo dar inmediato aviso al juez de instrucción en turno.

En la Legislación francesa se evita que el Ministerio Público invada las funciones encargadas a la jurisdicción. Estas atribuciones eran conferidas sólo al Procurador del Rey. Los funcionarios restantes del Ministerio Público, como el fiscal general, los abogados fiscales y sustitutos, no podían desempeñar funciones de Policía



Judicial, sólo de control y vigilancia en las actuaciones que se practicaban. Los tribunales ejercían autoridad en la investigación de los delitos, bajo la vigilancia del Procurador.

La organización actual del Ministerio Público se encuentra encabezada por el ministro de Justicia, que ejerce autoridad por medio del Procurador General ante la Corte de Casación, que actúa como jefe de *Parquet*, así como por conducto de los Procuradores Generales ante los tribunales de apelación. Ante los tribunales de instancia y de grande instancia actúan los Procuradores de la República auxiliados por un cuerpo de abogados asesores.

Los integrantes del Ministerio Público actúan como magistrados judiciales y como funcionarios administrativos al mismo tiempo. En donde obran como parte principal o accesoria en materia civil, en que es requerida la tutela de ciertos intereses jurídicos, como los correspondientes tratándose de menores, incapacitados y ciertos aspectos de los derechos familiares y del estado civil, así como su intervención siendo ésto muy importante, como parte acusadora en el proceso penal y apoyan también al juez de instrucción en la investigación de los delitos, pero sólo cuando se trata de algún delito flagrante pueden actuar de manera autónoma; actividades que desempeñan como magistrados judiciales.

Actuando como funcionarios administrativos, van a representar los intereses del gobierno ante los tribunales, así como dar asesoría cuando exista interés público.

Debido a estas funciones consideradas como actividades contradictorias del Ministerio Público, Francia mediante el artículo 5º de su Ordenanza de 23 de diciembre de 1958 ha pretendido su conciliación, disponiendo que los integrantes de Ministerio Público están sujetos a la dirección y control de los jefes jerárquicos

presididos por el Ministerio de Justicia, en que “en la audiencia la palabra es libre”, esto es que cuando intervienen como parte principal o accesoria en los procesos judiciales, sus alegatos orales no están vinculados a las instrucciones de jerarquía administrativa.<sup>9</sup>

## 1.6 En España

En la formación de su sistema legal, la cultura creada por los iberos y celtas sufrió en épocas diferentes dominio por parte de Roma y los visigodos que se postergó por varios siglos, estos intercambios culturales dieron el resultado de una combinación de aspectos jurídicos de estos pueblos por la relación dada entre dominante y dominado.

En el ámbito del Derecho penal específicamente en el antecedente del Ministerio Público en España hubo repercusiones. En el caso de que no existiera un interesado para acusar al denunciante en la época del Fuero Juzgo, se plasmaba una magistratura para actuar ante los tribunales, este funcionario era un mandatario particular del monarca en cuya representación actuaba.

El Lic. Javier Piña y Palacios señala que, la Promotoría Fiscal existió en España desde el siglo XV, fundándolo en los ordenamientos de Don Juan II, emitidos en Guadalajara, España, en 1436, y en las disposiciones de los reyes católicos expedidas en Toledo en 1408, en que se dispuso y confirmó la organización de la Promotoría y Procuraduría Fiscal, determinando que las denuncias que se hicieran a través de estos órganos con el objeto de que los delitos no quedasen sin castigo por defecto de la acusación, otorgándoles, el deber de vigilancia en la ejecución de las penas, por el beneficio que representaba no sólo para la administración de justicia sino también para la corona.

---

<sup>9</sup> José Franco Villa. op. cit. pp. 15-19

Aunque desde el siglo XV, Don Juan II, el 22 de Febrero de 1431 dispuso que los procuradores y “ninguno de ellos”, es decir los promotores, podían acusar a persona alguna, ni “demandar, ni denunciar contra ellos cosa alguna civil ni criminal”, “sin dar primeramente ante quien debiera conocer de la causa”, “delator de las acusaciones y demandas y denuncias” lo que debía hacerse ante escribano público y por escrito, “porque no pueda negar, ni venir en duda”, siempre que no fuese un “hecho notorio”, es decir delincuente sorprendidos *in fraganti*, pues en este caso los promotores podían acusar y denunciar sin delator; en consecuencia, para que se pudiera formular la acusación por el fiscal, procedía a la delación, salvo casos de flagrancia o pesquisa.

Actualmente para que proceda la consignación del Ministerio Público al juez, debe preceder, si la persona no fue aprehendida *in fraganti* “denuncia, o querella”, es decir, si no fue aprehendido al momento de cometer el delito o materialmente perseguido, “la denuncia o querella”, debe estar apoyada por declaración de persona que bajo protesta de decir verdad, la ratifique.

Fue hasta el siglo XVI cuando Felipe II confirma que en las audiencias, debería haber dos fiscales disponiendo que: “uno asistiría a las causas civiles y otro a las criminales”, eligiendo el más antiguo la rama que le pareciere y el nuevo ocupar el que dejare.”<sup>10</sup>

En 1949 en las Ordenanzas de Medina se hace mención de los fiscales, a lo que los Reyes Católicos dispusieron el 21 de julio de 1494: “intervendrán en las audiencias o ante los alcances del crimen, en los casos de apelación que interpusieren las mancebas de clérigos y otras personas, sobre la punición de otros pecados públicos y de otros crímenes y delitos”, para que la justicia se administre y los tales pecados y

---

<sup>10</sup> Javier Piña y Palacios, Origen del Ministerio Público en México. pp. 14-17

delitos públicos no queden sin punición ni castigo. Así es como aparece el promotor fiscal en los procesos penales. Y el 4 de diciembre de 1528, Carlos I, expide una ley en Toledo, en que se distinguen las distintas funciones encomendadas a los procuradores y promotores fiscales: los primeros, representantes de la corona, por cuanto a los aspectos fiscales, y los segundos, como acusadores y perseguidores de delitos.

En cuanto a la característica de unidad del Ministerio Público se dice proviene de la Institución francesa, ya que se comenta que fue el emperador Carlos I que en 1525 ordenó que “ambos fiscales se junten y entiendan” en los negocios relativos a las dos ramificaciones existentes, y que “con el parecer de ambos se traten”.

Por lo que en esta ley aparece un principio de unidad de la Institución a fin de sostener un nuevo criterio en el ejercicio de sus funciones.

Tiempo después el Procurador fiscal formó parte de la Real Audiencia, actuando a favor de las causas públicas y en aquellos asuntos en que tenía interés la corona; protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real y también integraba el Tribunal de la Inquisición.

Por decreto del 10 de noviembre de 1713 se pretendió abolir las promotorías en España, durante el reinado de Felipe V, pero no fue aceptada la idea y se desechó unánimemente por los Tribunales españoles.

El 21 de junio de 1926 fue cuando el Ministerio Fiscal actuó bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Se compuso por un Procurador fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un abogado general y otro asistente.

Existieron además, los Procuradores Generales en cada corte de apelación o audiencia provisional ayudado por un abogado general y de otros asistentes.

### 1.7 La Prokuratura Socialista

Debido a la gran influencia del Ministerio Público francés en toda modalidad, así como del Attorney General angloamericano en la legislación es como aparece la figura de la *Prokuratura socialista*.

La institución del Ministerio Público dentro del régimen de la URSS, fue suprimida por decreto el 24 de noviembre de 1917, ya que los tribunales del Soviet eran considerados como representantes y tutores de los intereses del Estado. Posteriormente, y por decreto de 28 de mayo de 1922, con sus reformas de 1º de enero de 1923, se restableció al Ministerio Público en un cuerpo unitario sujeto a la dependencia del Poder Ejecutivo, al que se le llamó la *Prokuratura*, la que sin perjuicio de sus atribuciones del ejercicio de la acción penal y de la defensa de la legalidad del sistema socialista, conllevaba facultades que en el panorama jurídico occidental serían jurisdiccionales, ya que podía expedir órdenes de aprehensión y dictar la libertad de los ciudadanos detenidos indebidamente.

En la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1977, se encomienda el control supremo del cumplimiento exacto y uniforme de las leyes por todos los ministerios, comités y departamentos estatales, empresas, instituciones, organizaciones, órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets locales, de diputados populares, *koljoses*, cooperativas y otras organizaciones sociales, así como por los funcionarios públicos y los ciudadanos, al fiscal general de la URSS y a los fiscales subordinados a él. Este fiscal general era designado por el Soviet Supremo de la URSS, cuya gestión en el cargo era de cinco años, así como la de los fiscales

*inferiores. El fiscal general tenía el deber de responder por sus actos ante aquél y rendirle cuentas. Solamente en el periodo comprendido entre las sesiones del Soviet Supremo lo debía hacer ante el presidium del mismo.*

La designación de los fiscales de las Repúblicas federadas, autónomas, de los territorios, regiones y regiones autónomas, le correspondía hacerla al fiscal general de la URSS. La de los fiscales de las cámaras autónomas, los fiscales distritales y urbanos le compete a los fiscales de las Repúblicas Federadas, pero debían ser confirmadas por el fiscal general de la URSS. Lo que implica que los órganos del Ministerio Fiscal, aunque independientemente de todo órgano local en el ejercicio de sus funciones, se encontraban subordinados jerárquica y únicamente al fiscal general de la URSS.

*Este modelo era genéricamente similar en todas las legislaciones sobre el tema en los países de régimen socialista. Sin embargo, la República Socialista Federativa de Yugoslavia merece mención aparte, ya que contenía variantes significativas en el accionar del Ministerio Público, tal como se desprendía del artículo 387 de su Constitución de 1974, en donde se facultaba para promover el procedimiento de control de la constitucionalidad y de la legalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, al fiscal público federal, al de la República o al de la provincia autónoma, al fiscal público militar correspondiente así como al Abogado Social de Autogestión, este último siempre y cuando se tratara de ataques a los derechos de autogestión.*

En esta Constitución se consagraba paralelamente al Ministerio Público, la institución denominada el Abogado Social de Autogestión, que en el ámbito federal era nombrado por la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

Ésta se instituía como un órgano autónomo de la comunidad social al que se le investía con la atribución de tomar medidas para asegurar el amparo social de los derechos de autogestión de los trabajadores y de la propiedad social, así como el de interponer los recursos establecidos en la ley, en los casos en que interviniera y fueran procedentes.

### **1.8 El Attorney General Angloamericano**

En el año de 1277 surgió esta institución en Inglaterra, y como funcionario nombrado por el rey de entre los más destacados doctos del Derecho en el reino, tenía como atribuciones específicas conocer de los negocios relativos a la prerrogativa real, ser el consejero leal del gobierno y, en forma menos relevante, se le concede la facultad de ejercitar la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectaren la seguridad del Estado. Asimismo, y para el auxilio de éste, existe un Solicitor General que también depende directamente del gobierno, ya que es miembro del gabinete.

En 1879 se estableció al funcionario denominado Director of Public Prosecutions, que con auxilio de varios abogados nombrados por el Lord Chancellor, Ministro de Justicia, ejercitaba la acción penal bajo el control y dirección del **Attorney General**, cuando se trataba de delitos graves, como aquellos que pueden implicar la pena de muerte y en los que existe interés público.

A pesar de la excepción de la persecución de los delitos citados, en la mayoría de los casos la acción penal es ejercida por los agentes de la policía, auxiliados por los abogados privados pagados con fondos públicos, así como también por el ofendido o cualquier particular en ejercicio de la acción popular, solamente que estos últimos representados por abogados o procuradores privados, por ello es que se afirma que en el sistema jurídico inglés no existe el Ministerio Público en su dimensión de parte genérica acusadora en el proceso penal.

La influencia de la legislación inglesa no pudo quedar fuera por parte de los Estados Unidos, debido a la cercanía histórica y política con el Reino Unido, por lo que la Ley de Organización Judicial de 1789 acogió al **Attorney General** como consejero en los asuntos jurídicos del gobierno federal.

Al principio este era un cargo de escasa importancia política, que además carecía de personal auxiliar; sin embargo, en 1792 se le integró al gabinete. Al ir acrecentando su intervención en los problemas jurídicos del propio gobierno, se estructuró a través de una Ley del Congreso Federal de 1970, en el Departamento de Justicia, encabezado precisamente por el **Attorney General**, a quien se le proporcionaron dos auxiliares, los **Assistants Attorney General**, así como un Procurador Judicial, el **Solicitor General**.

La organización del Departamento de Justicia actualmente es muy compleja, pero se puede decir que el **Attorney General**, como titular de ese departamento, asistido por dos auxiliares; denominado el primero **Deputy Attorney General**, que tiene las oficinas a su cargo y departamentos que se ocupan principalmente de la investigación y persecución de los delitos, pues de él tanto la Oficina Federal de Investigaciones (F.B.I.) como la División Criminal y la Oficina Ejecutiva de los Abogados Federales, **Executive Office for United States Attorney**, y además la oficina de Prisiones Federales, **Bureau of Prisons**; el segundo llamado **Associate Attorney General**, que coordina varios departamentos que prestan asesoría al gobierno federal en varias materias, como son las relativas a las leyes antimonopolios, los asuntos civiles, la protección de los derechos humanos, los problemas impositivos, entre otros.

El **Attorney General** dirige en forma inmediata la labor del **Solicitor General**, que es el Procurador Judicial, quien representa al gobierno federal ante la Suprema Corte Federal, y también coordina las oficinas de asesoramiento jurídico



más importantes, como la del consejero legal, y las que se refieren a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de justicia, etcétera.<sup>11</sup>

De acuerdo con lo señalado, es de gran importancia para la configuración del Ministerio Público en México, ya que sólo basta observar la innovación que el Constituyente de 1917 introdujo en el artículo 102 de la Carta Magna expedida el 5 de febrero de ese mismo año, donde se creó la atribución para el Procurador General de la República de ser el consejero jurídico del gobierno federal, innovación que claramente tiene sus antecedentes en la importante facultad del Attorney General Angloamericano.

Este consiste de acuerdo a lo señalado en la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1986, en rendir la opinión que sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley el Presidente de la República le envíe para su estudio, así como producir la opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el titular del Ejecutivo Federal o solicite el funcionario que presida una dependencia de la Administración Pública Federal, y el proporcionar asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República al ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Atributo, extendido por mandato expreso de las constituciones locales y confirmado por las legislaciones orgánicas de las procuradurías generales de justicia de los estados federados, hasta donde se conoce, encargado a los titulares de dichas dependencias administrativas de esas entidades federativas.

---

<sup>11</sup> Héctor Fix Zamudio Ministerio Público, pp. 156-157

Sin embargo, y por lo que respecta a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no se puede decir lo mismo, porque dicha prerrogativa institucional no se encuentra en ninguno de los ordenamientos jurídicos que le han regido desde su aparición legislativa en México.

Lo anterior, ya que durante el periodo comprendido por la vigencia de la legislación emitida al respecto, que data desde 1891 a 1910, el Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales era una dependencia del Ejecutivo Federal a través del Ministerio y posteriormente Secretaría de Justicia, a la cual rendía sus informes y acordaba lo conducente y no se constituía en un consejero jurídico del gobierno del Distrito y Territorios Federales.

Posteriormente y con el movimiento revolucionario de 1917 y su consecuente emisión legislativa reguladora de esta Institución, tampoco se encuentra esa tan mencionada facultad en su normatividad orgánica dada en 1919.

Siendo hasta el nuevo reglamento de la dependencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989, por lo que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se integra la Institución del Ministerio Público de esta circunscripción geográfica, es la excepción a la influencia de esa función del Attorney General Angloamericano.<sup>12</sup> Lo anterior quizá, por la intrincada y confusa naturaleza jurídica que reviste al Distrito Federal.

---

<sup>12</sup> Ibid, p.160

**CAPÍTULO II**  
**CÓMO INICIA Y EVOLUCIONA EN MÉXICO LA**  
**INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

## **2.1 Elementos de Integración**

Como primer elemento de formación para el Ministerio Público, se encuentra a la legislación española vigente hasta el siglo XIX en el fuero común. En cuanto al segundo elemento, se da en la ascendencia de la legislación francesa reafirmando la característica de unidad al Ministerio Público, así como la irrecusabilidad del Procurador y sus agentes y la organización y jerarquización de la Policía Judicial.

Por lo que se refiere al tercer elemento de influencia se considera a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que atribuyó la titularidad del ejercicio de la acción penal en manera exclusiva al Ministerio Público y la función de la Policía Judicial como medio preparatorio del mismo, estableciéndolo en su artículo 21.

Dichos elementos dan la conclusión que arroja como resultado una figura institucional de lo que es el Ministerio Público, mismo que en México sufre un desarrollo dentro de sus diversas épocas históricas.

## **2.2 Época Prehispánica**

En nuestro país existieron diversas culturas organizadas adecuadamente, contando con un sistema político y económico que les permitió desarrollarse rápidamente, que a través de una normatividad se encontraba regulado su orden social, derivado de las costumbres de sus habitantes, entendiendo a ésta, como los actos que se realizaban

por los miembros de la comunidad viéndolos como obligatorios y necesarios para su bienestar, lo que lleva a sujetarse a un régimen consuetudinario.

Por lo que se refiere a la cultura azteca, se distinguía un sistema de normas que regulaban el orden y sancionaban toda conducta hostil que se presentaba y transgrediera los usos y costumbres de la sociedad.

La autoridad que era el rey, delegaba atribuciones a funcionarios específicos, como al *Cihualcóatl* quien desempeñaba funciones en materia de justicia, apoyando al *Hueytlatoani*, que vigilaba la recaudación de los tributos, también presidía el tribunal de apelación siendo el consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades como la preservación del orden social y militar. El *Tlatoani* como representante de la divinidad, tenía la facultad de disponer de la vida humana a su arbitrio, ya que se encargaba de acusar y perseguir a los delincuentes, que generalmente se delegaba a los jueces que auxiliados por los Alguaciles y otros funcionarios se encargaban de aprehenderlos, realizando las investigaciones pertinentes y su consecuente aplicación del derecho.

Dicho período mejor conocido como “Período de la venganza divina” dentro de nuestro Derecho Penal en que se castigaba con penas muy severas cuyo castigo ejemplar era la Pena de Muerte, impuesta por causar una ofensa a la divinidad según el delito cometido.

Por lo anterior aún no se encuentra una gran similitud entre el Ministerio Público y la figura del *Tlatoani* y el *Cihuacóatl*, ésto debido a que sus funciones eran meramente jurisdiccionales.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Guillermo Colín Sánchez, op.cit. pp. 95 y 96

### 2.3 Época Colonial

Con el arribo de los conquistadores españoles al país, nos legaron en primer término su lengua, religión, cultura y sobre todo su Derecho; a raíz de estos factores se impusieron al igual que en España Procuradores fiscales.<sup>14</sup>

En lo que corresponde a la persecución de los delitos, se regían por una anarquía, en que las autoridades civiles, religiosas y militares tenían atribuciones para ello. Para lo que se creó una compilación de ordenamientos jurídicos estableciéndolos en las Leyes de Indias, que se encargaban de observar el buen desempeño de las funciones de las autoridades en las colonias conquistadas, reportando ésto a la Corona, mediante viajes cuya duración tardaba hasta 45 días, por lo que al regreso con la resolución tomada por la falta cometida, ya se tenía una situación diferente a la que se había suscitado.

Dichas Leyes establecieron un mandato que era el de respetar la organización, usos y costumbres de normatividad jurídica de los indios, siempre que no se opusieran a lo estipulado por el Derecho hispano.

También se estableció lo siguiente: “Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias en Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil, y el otro en lo criminal.” Ley expedida el 5 de octubre de 1626 y 1632.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Manuel Rivera Silva, El Procedimiento Penal. p.59

<sup>15</sup> Juventino V. Castro, *op. cit.* p.6

En las leyes de recopilación se encuentra al Procurador fiscal, conocido también como promotor que iba a intervenir en el proceso hasta la iniciación del plenario. En el año de 1565 Felipe II dictó ciertas disposiciones para organizarlo aunque no constituyó una magistratura independiente, por lo que sí el promotor intervenía en el proceso sería formando parte de las jurisdicciones.

La Ordenanza de 9 de mayo de 1587, fue reproducida por México en la ley del 8 de junio de 1823, surgiendo un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen.

Por lo anterior se puede notar que, el Ministerio Público mexicano tiene orígenes muy intrínsecos con las promotorías fiscales que se dieron durante el Virreinato, en que se dan tres atribuciones principales:

- ◆ Defender los intereses tributarios de la corona, de donde se toma el nombre.
- ◆ Perseguir los delitos y ser parte acusadora en el proceso penal.
- ◆ Asesorar a los tribunales, en especial a las audiencias con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia.<sup>16</sup>

Del cedulaario real de la metrópoli para los territorios colonizados, se desprende la existencia y funcionamiento de los dos fiscales mencionados. Así como se observa en la Cédula Real del 13 de julio de 1739, que dispuso lo siguiente:

“EL REY. En carta de 24 de mayo de 1736, disteis cuenta de haberse erigido esa Audiencia con el virrey que fuese presidente de ella, ocho oidores, cuatro alcaldes

---

<sup>16</sup> José Franco Villa op. cit. p.46

de corte y dos fiscales de lo civil y criminal, con cuyo número se había mantenido más de dos siglos, calificándose siempre su necesidad a causa de los muchos negocios que ocurrían, los cuales se habían aumentado en tanto grado, que sin grave perjuicio de las partes no podían sus ministros decidir los inmensos que producían los pueblos y vasallos acrecentados, pues excedían ya de once mil las causas retardadas, y de dos mil las vistas, y suspensa su determinación sin las que dejaban desiertas y abandonadas, no obstante ser justas, por no poder soportar los gastos de tanta lentitud; y que para su remedio sólo podía haber el del aumento de ministros de la misma Audiencia, para que sin embargo de los ausentes, enfermos y ocupados, pudieren formar tres salas cada día, de tres ministros, y con su continuada expedición feneciesen lo retardado, sin dar lugar a dilatar lo que ocurriese de nuevo; y habiéndose visto en mi consejo de Cámara de Indias y considerándose la gravedad del asunto, resolví a consulta de 2 de febrero de 1737, se aumentasen cuatro plazas de oidores y dos de alcaldes del crimen con calidad de que no fuesen de pie fijo, sino que subintrando por su antigüedad en las vacantes que hubiese del número, quedare la Audiencia en su antiguo establecimiento, y evacuasen las causas retardadas.

Como son muchos los pleitos fiscales, y a veces por lo mucho que tiene que hacer el fiscal de lo civil, no podrá estar impuesto en todos, lo que puede causar algún atraso, se practicará a lo menos mientras se evacue lo retardado, la ley 1ª título 18, libro 8º que previene, que siendo necesario se repartan algunos de los que tocan al fiscal de lo civil al del crimen, lo cual ejecutará al virrey, repartiendo ahora al fiscal del crimen algunos pleitos civiles, lo que ejecutara por ramos o clases.

Deben asimismo observar las leyes referidas para los oidores y las respectivas que tienen ellos, como lo es la sexta del título 17, libro 8º, que manda se empleen los alcaldes del crimen todas las tres horas de audiencia en ver pleitos.



Lo que se observará precisamente, reservando en votarlos para los acuerdos que deben tener en los días que les están señalados; y no permitiendo les lleven a formar despachos a la audiencia, a lo menos durante las tres horas.

Tampoco emplearán el tiempo de las tres horas de la audiencia en examen de testigos, ni en tomar declaraciones, ni confesiones, si no es precisamente en oír pleitos criminales y no de los de provincia, pues éstos los deben de oír y oírán precisamente por las tardes de los días señalados, y en la plaza en los sitios destinados a ese fin, según la ley 2ª título 19, libro 8º.—YO EL REY.— Por mandato del rey nuestro señor. — D. Francisco Campo de Asve.<sup>17</sup>

Por otro lado la Constitución Política de la Monarquía española, expedida el 18 de marzo de 1812, conocida también como la Constitución de Cádiz estableció en su artículo 131 fracción novena, que a las Cortes les correspondía decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la Constitución, e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos.

En lo relativo a los tribunales y la administración de justicia en lo civil y criminal, los artículos 271 y 273 señalaban el número de magistrados dentro de las audiencias que sería determinado por leyes y decretos, pero no podrían ser éstos menos de siete, la forma de los tribunales, su residencia así también la creación de partidos proporcionales que deberían tener a la cabeza un Juez de letras con su correspondiente juzgado.

Asimismo las Cortes Generales y Extraordinarias expidieron un decreto el 9 de octubre de 1812 en que, el reglamento de las audiencias y juzgados de primera

---

<sup>17</sup> Héctor Fix Zamudio, op. cit. p. 186

instancia toman vida jurídica, y estuvieron vigentes en todas las provincias de la monarquía española, señalado en su artículo I. Por ahora y hasta que se haga la división del territorio español prevenida en el artículo II de la Constitución, habrá una Audiencia en cada una de las provincias de la monarquía que las han tenido hasta esta época, a saber, Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Mallorca, Sevilla, Valencia; y en ultramar Buenos Aires, Caracas, Charcas, Chile, Cuzco, Guadalajara, Guatemala, Isla de Cuba, Lima, Manila, México, Quito y Santa Fe.

Por otra parte, el artículo VI del mismo dispone: que en las Audiencias de Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, Granada, Lima, México, Navarra, Sevilla, Valencia, y Valladolid, tendrán cada una un regente, doce ministros y dos fiscales; y constarán de dos salas civiles, y una para lo criminal compuestas de cuatro ministros cada una.

En la forma del despacho de los asuntos que se encomendaban a los fiscales de cada Audiencia, se determina, que sería en forma diferente por repartimiento que debería autorizar la misma, así como su intervención en las causas criminales y civiles.

Los fiscales tenían voto en las causas en que no fueran parte, cuando no hubiere suficientes ministros para determinarlos o dirimir una discordia. En todas las causas criminales los fiscales de la audiencia debían ser oídos, aun en el caso de existir parte que acusare; en cambio, en las civiles, solamente cuando le resultaren de interés a la causa pública o a la defensa de la jurisdicción ordinaria; cuando fungieran como actor o coadyuvaran el derecho de éste en las causas criminales o civiles, debían de hablar

en estrados antes que el defensor del reo o de la persona demandada, y podían ser apremiados a instancia de las partes como si se tratase de una de ellas.

Por otra parte, se impuso en este mismo reglamento la prohibición de recibir cualquier beneficio o gratificación a cambio de las respuestas que dieran en los asuntos que se les turnaran; e igualmente se prescribió que sus respuestas, en ambas causas no se reservarían en ningún caso a fin de que los interesados dejaren de verlas.

En las causas criminales relativas a las audiencias por los jueces de primera instancia, era oído siempre el fiscal, el reo y el acusador particular, si lo hubiere, para determinar en vista o en revista. Así cuando la sentencia de vista o revista causaba ejecutoria a las partes les quedaba expedito el recurso de nulidad, pero la interposición de éste no impedía que se llevara a efecto la sentencia ejecutoriada, dándose por la parte que hubiese obtenido la correspondiente fianza, de estar a las resultas si se mandase a reponer el proceso.

La actuación de los fiscales de las audiencias no terminaba con la incipiente presencia procesal, sino que semanal y anualmente realizaban visitas generales a las cárceles en compañía del regente y de todos los ministros.

## **2.4 México Independiente**

Existe gran influencia por parte del reglamento de las Audiencias y juzgados de Primera Instancia expedido el 9 de octubre de 1812 sobre la legislación del México Independiente. Por lo que la Constitución para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 que no tuvo oportunidad de entrar en vigor, establecía que habría dos fiscales letrados, uno por lo civil y otro para

lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombrará a más de uno, éste desempeñaría las funciones de ambos, lo que se entendería igualmente respecto de los secretarios, que unos y otros funcionarían por espacio de cuatro años.<sup>18</sup>

Al consumarse la Independencia de México, la vida institucional de los fiscales en el país siguió regulada por el reglamento de 1812, ya que el artículo 12 del Tratado de Córdoba, celebrado el 24 de agosto de 1821, declaró que las leyes vigentes en ese tiempo seguirían siendo observadas en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala, mientras las Cortes Mexicanas formaban la Constitución del Estado.

La Constitución de 1824 introdujo la presencia de un fiscal como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia, artículo 124, que equipara la dignidad de éste a la de los ministros y le otorga el carácter de inamovible.

En cuanto a los Tribunales de circuito se establece un promotor fiscal, a pesar de formar parte del Poder Judicial de la Federación, en los juzgados de distrito.

Las bases para el reglamento de la Suprema Corte de Justicia del 14 de febrero de 1826, señalaron la actuación del fiscal en los casos de recusación de alguno de los ministros de la primera sala, y siempre que el negocio diere lugar a tres instancias, según el artículo 12. También en el artículo 36, se ordenó que el fiscal invariablemente sería oído en todas las causas criminales, y en las civiles sólo en las que interesaran a la Federación o a sus autoridades. Determinando esta normatividad por último, su presencia en las visitas semanarias a las cárceles, así como sus impedimentos.

---

<sup>18</sup> Guillermo Colín Sánchez, op. cit. pp. 53 y 54

Por decreto de 13 de mayo de 1826, se aprobó el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la República, la que pormenorizó en su capítulo V, las actuaciones del ministro fiscal, de sus agentes y llevadores de autos, ya que prescribió que los fiscales deberían de promover por escrito o verbalmente cuanto considerara oportuno para la pronta administración de justicia o que interese a la autoridad del tribunal, así como en las demás que la Federación fuese parte.

Cuando el fiscal, realizaba la función de actor o coadyuvante de los derechos de éste, tenía que hablar en estrados antes que el defensor del reo, para poder contestarle en lo conducente en réplica, y nunca podía asistir a la votación de los negocios en que hubiese actuado en esta forma. Sin olvidar que esto acontecía por la facultad expresamente señalada por este mismo reglamento en su capítulo XII.

Finalmente el fiscal tenía que ser oído en las consultas sobre paso o retención de bulas pontificias, que eran breves rescritos expedidos en asuntos; además de que concluidos el sumario en las causas criminales cuyo conocimiento le correspondía al tribunal, éste era remedio al fiscal para que en su vista promoviese lo que estimará pertinente.

Por su lado, el decreto de 20 de mayo de 1826 relativo a los tribunales de circuito y jueces de distrito, manifestó que estarían integrados con un juez letrado y dos asociados. También se estipuló que el promotor fiscal podría reemplazar al juez letrado que fuese recusado o impedido siempre que no hubiere sido parte en ese negocio. El artículo 8<sup>a</sup> de este decreto vuelve a incidir en la obligación de que el fiscal tenía que ser oído en todo juicio criminal y además cuando se interesasen la causa pública o la Federación.

El decreto del 23 de mayo de 1826, correspondiente a la actuación de la Suprema Corte de Justicia en el distrito y territorios para ejercer las atribuciones de la Audiencia, revela la influencia del Decreto del 9 de octubre de 1812, en que durante el ejercicio de estas atribuciones nombrara dos agentes fiscales a propuesta interna del fiscal.

En las leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1836 se estableció en su ley quinta, relativa al Poder Judicial de la República Mexicana, un fiscal como integrante de la Corte Suprema de Justicia, los fiscales de cada uno de los tribunales superiores de los departamentos y un fiscal de la Corte Marcial.

La ley para el arreglo provisional de la administración de justicia de los tribunales y juzgados del fuero común del 22 de mayo de 1837, reglamentó lo dispuesto en esa ley quinta de las leyes constitucionales de 1836, que en su capítulo II, artículo 35, señaló la forma de integración del tribunal, al indicar que los individuos elegidos para componerlo, después de haber prestado el juramento correspondiente ante el supremo poder conservador, se reunían en la Primera Sala de la Suprema Corte, precediendo el acto el individuo que primeramente se hubiese nombrado, para elegir por mayoría absoluta de votos de entre ellos mismos un presidente de todo el tribunal y un fiscal, que duraban hasta la renovación del propio tribunal.

Por su lado, en el capítulo III, de los tribunales superiores de los departamentos, artículo 45, se establece la organización de los mismos en la siguiente forma:

En el de México, mientras se hace la división constitucional del territorio de la República, se compondrá de once ministros y un fiscal, distribuidos en tres salas, la

primera de cinco, y la segunda y tercera de tres cada una. Los de Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, tendrían seis ministros y un fiscal divididos en dos salas, cada una con tres. Los de Aguascalientes, California, Chihuahua, Nuevo México, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Texas, se compondrían de cuatro ministros y un fiscal; formando la sala primera los tres más antiguos y la segunda el último; a menos que la Suprema Corte de Justicia califique que alguno de estos departamentos no pueden ser colegiados, previo informe de los gobernadores, respectivos, juntas departamentales y tribunales superiores.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, contemplan la existencia de un fiscal como parte de la Corte Suprema de Justicia, según su dispositivo 116.

En las bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, se perfila el cargo de Procurador General de la Nación con una categoría semejante a la de un ministro de la Corte Suprema de Justicia con la función de atender los intereses nacionales en los negocios contenciosos, promover lo conveniente a la hacienda pública y asesorar en todos los ramos al gobierno de la República con los conocimientos necesarios en puntos de Derecho.

El 16 de diciembre de 1853 se expidió la ley para el arreglo de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común conocida como Ley Lares bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, en que se organizó a los Procuradores de los tribunales, cuyas atribuciones se ajustaban a lo previsto en el reglamento de 15 de enero de 1838.

Con lo anterior, se observa mayor claridad y sistematización que se le dio a la figura del Ministerio Fiscal, que se constituyó como una magistratura especial, con *organización propia y dependiente del titular del Poder Ejecutivo Federal*, mediante el ministerio de justicia; sólo que arreglado a los tribunales para mejor proveer la administración de justicia; así también, se delinearon las diferentes categorías del Ministerio Fiscal como sigue:

- ◆ Promotores fiscales;
- ◆ Agentes fiscales;
- ◆ Fiscales de los Tribunales Superiores;
- ◆ Fiscal del Tribunal Supremo.

En los juzgados se asignaron promotores fiscales, además de que no eran recusables pero debían de excusarse cuando se encontraban impedidos en el conocimiento de algún *negocio jurídico o causa criminal*, según el dispositivo 255 de esta misma ley.<sup>19</sup>

En cuanto a las disposiciones más relevantes del Ministerio Fiscal, se encuentran el promover la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales y juzgados, y la de las disposiciones, reglamentos y ordenanzas respectivas a la administración de justicia.

Así como la de interponer su oficio en los pleitos y causas comunes que correspondían a la autoridad judicial e interesaren a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno.

---

<sup>19</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*. pp. 440-441



Promover cuanto crea necesario u oportuno para la pronta administración de justicia y defensa de la jurisdicción ordinaria y de la autoridad del tribunal respectivo, y castigo de los jueces o subalternos que falten a sus deberes.

El acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes, era otra atribución como la de averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias que se cometieren y promover su castigo y reparación. Por lo que también intervenía en todos los demás negocios y caos que dispusieren las leyes.

En tanto, las facultades de los fiscales eran dirigir por sí mismos los negocios más importantes de su oficio, distribuyendo los demás entre sus agentes. Se encargaban también de responder a las consultas de los promotores fiscales de juzgados, y hacerles las indicaciones y prevenciones convenientes para el cumplimiento de su obligación.

Se encargaban de examinar cuidadosamente por sí mismo o por sus agentes las listas que debían remitir los tribunales y los jueces de 1ª Instancia a los superiores respectivos y hacer las peticiones correspondientes, según el estado en que se encontraren las causas.

Solían llevar un libro en que se asentaba la entrada y salida de expedientes, y presentaban al gobierno y al tribunal respectivo, la lista de los despachos realizados por sí y sus agentes, en los términos que disponía el reglamento interior.

En esta misma ley se creó al Procurador General, dependiente del Presidente de la República, mediante el Ministerio de Justicia, como el representante del gobierno y por consiguiente encargado de sostener, defender y cuidar que fueren atendidos los

intereses nacionales en los negocios que se siguieran ante la autoridad judicial, ante los tribunales contenciosos administrativos, en las declaraciones judiciales de expropiación, y en general, en todos los negocios en que tuviera interés la hacienda pública.

Eran oficiales del Ministerio Público en los negocios de la hacienda, los promotores fiscales de los juzgados de hacienda y de los tribunales superiores del ramo. El Procurador General se constituía como parte en el Supremo Tribunal, y en cualquier tribunal superior; en los inferiores, sólo cuando así lo dispusiera el ministerio a que el negocio correspondía.

EL 23 de noviembre de 1855, Juan Álvarez, Presidente interino, expidió la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, posteriormente aprobada por Ignacio Comonfort, que establecía que los fiscales de la Suprema Corte de Justicia podían ser recusados sin causa, pero podían excusarse por motivos que justificaran la recusación, según su artículo 6º. Lo llamativo de esta ley es el establecimiento del Tribunal Superior de Justicia en el Distrito, que se componía de cinco magistrados y dos fiscales. Estos fiscales se distribuían en la Suprema Corte y en los tribunales de circuito, pero el 25 de abril de 1856, se extendió a los juzgados de distrito, mediante decreto de esa última fecha.

El proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, título tercero, de la división de poderes, sección tercera, del Poder Judicial, artículo 94, señaló que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la nueva Constitución de la República, que en lo referente a la integración de la Suprema Corte de Justicia quedó exactamente igual que en el proyecto de 1856, solamente que ubicado no en el artículo 94, sino en el 91.

El 22 de mayo de 1900 fueron reformados los artículos 91 y 96 de este mismo supremo ordenamiento, para quedar respectivamente en la forma siguiente:

Artículo 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará en el tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la ley.

Artículo 96.- La ley establecerá y organizará los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha presidido, serán nombrados por el Ejecutivo.<sup>20</sup>

Pero antes de esta reforma, la ley para el arreglo de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común del 29 de noviembre de 1858, en lo relativo a los Procuradores de los tribunales, al Ministerio Fiscal, incluyendo sus categorías, y al Procurador General, casi en su generalidad reprodujo lo señalado en esos puntos por la Ley de Lares del 16 de diciembre de 1853. Sin embargo, establece que este ministerio de buena fe, equipara su inamovilidad a la de los ministros de la Corte y manifiesta expresamente que los fiscales son irrecusables.

---

<sup>20</sup> Ibid, p.568

El 29 de julio de 1862 se expide el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su capítulo V detalla la actuación tanto del ministro fiscal como la del Procurador General, por separado y en forma coincidente en un negocio, en este último caso podía el tribunal en pleno y cada sala oír y respetar como partes a ambos.

Durante la intervención francesa se promulga la ley donde se marcan las atribuciones de cada uno de los departamentos ministeriales del 1º de abril de 1865, que mediante su artículo 17 encargó la organización del Ministerio Público de Justicia.

El 15 de junio de 1869, Benito Juárez expidió la Ley de jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, donde se establecen tres promotorías fiscales para los juzgados penales e independientes de la parte civil; en esta ley por primera vez se les llama a los promotores fiscales representantes del Ministerio Público.

El primer Código de Procedimientos Penales se expidió el 15 de septiembre de 1880, en que realiza una detallada organización del Ministerio Público, y la ubica como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad, y para difundir ante los tribunales los intereses de éste, en los casos y por los medios que señalan las leyes.

Los representantes del Ministerio Público no eran responsables, eran integrantes de la Policía Judicial; sin embargo, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspector general de policía, los prefectos y subprefectos políticos, los jueces auxiliares o de campo, los comandantes de fuerza de seguridad rural, los jueces de paz y los menores foráneos, como funcionarios de la Policía Judicial, dependían del Ministerio Público, que estaba autorizado para librarles sus órdenes e

instrucciones directamente, a fin de que precedieran a la averiguación de los delitos y al descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

Al Ministerio Público no se le reconoció el ejercicio exclusivo de la acción penal, como se desprende de los artículos 276 y 654, fracción I, de ese código procedimental.

La ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, expedida también el 15 de septiembre de 1880, organizó al Ministerio Público como auxiliar de la administración de justicia, con el fin de configurarlo una magistratura instituida para pedir la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad. Así se establecieron las figuras de dos Procuradores de Justicia, uno en el Distrito Federal y otro en el Partido Sur del territorio de la Baja California, ambos representantes del Ministerio Público, el primero con nueve Agentes y el segundo con dos.

Los Agentes de la Policía Judicial se encontraban subordinados a los Procuradores de Justicia y a los Agentes del Ministerio Público, el primero con nueve Agentes y el segundo con dos. Los Agentes de la Policía Judicial se encontraban subordinados a los Agentes del Ministerio Público en los términos que estableció el Código de Procedimientos Penales.

También equiparó los requisitos para ser Procurador de Justicia del Distrito Federal con los mismos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, y para ser Agente del Ministerio Público con sus análogos exigidos para ser juez de 1ª instancia.

El Procurador de Justicia era inamovible, los agentes podrían ser removidos por el Ejecutivo a moción del Procurador, y previa audiencia del interesado. Ni los Procuradores ni los Agentes del Ministerio Público eran recusables. Por último, los Procuradores y sus agentes debían cuidar de que en los juicios en que intervenían, civiles o criminales, se observaran con toda exactitud los términos del procedimiento, reclamando cada vez que hubiera una demora indebida.

El reglamento de esta ley, expedido el 26 de octubre de ese mismo año, en lo relativo al Ministerio Público, únicamente lo remitió al reglamento que para el efecto formara el Procurador de Justicia, con aprobación del Ministerio Público de Justicia e Instrucción Pública.

El segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, expedido el 6 de julio de 1894, mejoró la técnica utilizada en el código procesal que le antecedió, e inclusive amplió la intervención del Ministerio Público en el proceso penal señalando en su artículo 2º que al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de un delito, y cuidar de que las sentencias se ejecuten puntualmente. Lo que dio pauta a lo expresado en el artículo 3º en el sentido de que la acción penal le corresponde a la sociedad, pero como el Ministerio Público es su representante, éste es quien la ejerce a fin de obtener el castigo del delincuente.

Sin embargo, la investigación de los delitos era función compartida entre los funcionarios integrantes de la Policía Judicial, que incluyó al Ministerio Público; aunque aquéllos se encontraron subordinados, en el ejercicio de esas funciones, a éste y a los jueces del ramo penal.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Guillermo Colín Sánchez, op. cit. pp. 58-60

El primer Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal se expidió el 30 de junio de 1891, publicado en el Diario Oficial el 1º de mayo de ese mismo año, el cual ubicó a la Institución como un auxiliar del órgano jurisdiccional, aunque dependiente del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

El segundo reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal fue expedido el 25 de abril de 1900, y publicado en el Diario Oficial del 24 de mayo de ese año y contiene prácticamente una transcripción del anterior, sólo que en éste se mejoró la técnica utilizada con una sistematización más adecuada, pero conservó la misma teoría que usó su antecedente.

Siendo hasta el 12 de septiembre de 1903 que se dictó la primera ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial a los dos días siguientes de su expedición, la que señaló a la Institución ya no como mero auxiliar de la administración de justicia, sino como parte en los juicios, siempre que de alguna forma se afectare al interés público, al de los ausentes o al de los incapacitados.

Es aquí en donde se señala al Ministerio Público como titular de la acción penal, la que debía ejercitar ante los tribunales.

Quedando con mayor claridad, el Procurador de Justicia como jefe de la institución del Ministerio Público, con las características que le marcó este último ordenamiento, y su reglamento que fue aprobado por acuerdo presidencial del 15 de abril de 1910.

## 2.5 El México Posrevolucionario

El 21 de noviembre de 1916 se verificaron las elecciones para diputados con el fin de integrar al Congreso Constituyente, al término del movimiento revolucionario y de conformidad con la convocatoria hecha por el Jefe del Ejército Constituyente.

En la sesión inaugural del Congreso don Venustiano Carranza, presentó el proyecto de reformas a la Constitución de 1857 junto con su informe, en que expuso los motivos fundamentales para su elaboración y que en su parte medular la nueva misión era el Ministerio Público, al colocarlo como el único persecutor de los delitos, y dejando a su cargo la búsqueda de los elementos de convicción, así como a la Policía Judicial a fin de separar esa función de dirimir controversias judiciales que le debía de corresponder exclusivamente al órgano jurisdiccional, y con ello acabar con los procedimientos atentatorios a los derechos elementales del gobernado, quitando a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas sin más sustento que su propio criterio y en muchas de las veces bajo su capricho injustificado.

El texto primario que sobre el Ministerio Público se propuso fue el siguiente:

Artículo 21- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Felipe Tena Ramírez, op. cit. p. 752



En la 27ª sesión ordinaria celebrada el 2 de enero de 1917, se puso a consideración del Congreso el dictamen relativo a ese artículo 21, en el cual se consideró que ésta era una transcripción del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, ya que en este último se declaró que nadie podía ser privado de la vida, de la libertad de sus posesiones, de la propiedad de los derechos de cualquier gobernado, sino mediante juicio previo seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

Así se expresó jurídicamente, que la declaración de que sólo la autoridad judicial podía imponer penas, quedaba incluida de antemano en el precepto 14 constitucional. También se señaló en el dictamen, que debería conservarse la primer frase del artículo 21, ya que era circunscrita, terminante y deslindaba los campos de acción de la autoridad judicial y administrativa; aunque se dijo que la Policía Judicial disturbaba cierta vaguedad en lo redactado, sin ser acorde a lo expresado por Carranza.

A lo que se propuso a la Asamblea:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le imponga las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.<sup>23</sup>

El día 5 de enero de 1917, se puso a discusión el dictamen antes mencionado, de donde se concluyó que debía ser retirado el artículo para presentar un nuevo proyecto en fecha posterior.

El 12 de enero del mismo año, se llevó a cabo la sesión ordinaria en donde se presentó el nuevo dictamen del artículo 21 modificado, así como un voto particular del diputado Enrique Colunga; quedando de la siguiente forma:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste.

Como resultado de la discusión del proyecto reformado por la Comisión y el voto particular antes aludido, se presentó la siguiente redacción del artículo 21, que fue la definitiva:

---

<sup>23</sup> Ibid. p. 806

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Este texto fue aprobado por 158 votos a favor y tres en contra.<sup>24</sup>

En cuanto al artículo 102, el 17 de enero fue presentado para su dictamen, en la 47ª sesión ordinaria, para que en la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero, se aprobara por unanimidad de 150 votos.

Por último en cuanto al Ministerio Público del Distrito Federal, al establecer el Constituyente de 1917 las bases conforme a las cuales debería legislar el Congreso de la Unión en el Distrito Federal, se introdujo en la base quinta, una referencia expresa a esta Institución, misma que textualmente expresaba:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

---

<sup>24</sup> Ibid. p. 821

5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y el número de Agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República el que lo nombrará y removerá libremente.<sup>25</sup>

Disposición que fue aprobada por unanimidad. Pero que en la actualidad ha sufrido cambios correspondientes a los territorios federales, ya que éstos dejaron de existir.

Puesta en vigor la Constitución de 1917, fue dictada la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales el 9 de septiembre de 1919, la que trató de adecuarse a las nuevas tendencias adoptadas por el artículo 21 de la Carta Magna. Sin embargo, en esta ley todavía perduraron rasgos del pasado, lo cual motivó reformas a sus artículos 9º, 10º y 16, realizadas mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 19 de noviembre de 1924.

Por otro lado con el fin de adecuar la procuración de justicia a la nueva estructura administrativa del Distrito Federal, se promulgó la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales con fecha 2 de octubre de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación a los cinco días siguientes donde se nota el ideal del Constituyente de 1917 en el artículo 21 de la Constitución que creó. Esta ley fue reformada, con la finalidad de depurar la técnica y amplitud de acción de la Institución, siempre dentro del marco constitucional, por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de agosto de 1935 y 31 de diciembre de 1946.

---

<sup>25</sup> Ibid. p. 845

Con fecha 31 de diciembre de 1954 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, vigente a partir del 1º de enero del siguiente año, y que derogó a la de 1929, donde se amplía su estructura para brindar un mejor servicio.

Con la finalidad de llevar a cabo las reformas organizacionales planteadas por las necesidades del servicio, se expidió el 5 de diciembre de 1977 la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mismo mes y año. Esta ley fue derogada por la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de diciembre de 1983, la cual a su vez fue reformada por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 27 de diciembre de 1985 y 24 de diciembre de 1986.

El 30 de abril de 1996 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La cual ha tenido varios reglamentos, en que se detallan la organización, funciones y despachos de los asuntos correspondientes a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El primero de ellos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1984; el segundo apareció el 13 de agosto de 1985. Más tarde fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1988. El tercero de ellos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de enero de 1989, y en su elaboración se tomó en cuenta la nueva visión del Ministerio Público a través de su especialización, simplificación y desconcentración administrativas, y la atención a la comunidad en sus órdenes de orientación legal y

recepción de quejas no constitutivas de delitos, así como la canalización a las autoridades competentes, cuando así sea procedente.

Las adecuaciones de la procuración de justicia exigieron un cambio, el cual fue plasmado en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de marzo de 1995. Debido a la urgencia de crear una unidad especializada en el robo de automóviles fueron reformados por decreto diversos artículos del reglamento que entonces estaba vigente, el 26 de enero de 1996.

A la publicación de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1996, le corresponderá un reglamento acorde con los principios de la norma: legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

**CAPÍTULO III**

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ARTÍCULO 21  
CONSTITUCIONAL**

### **3.1 Antecedentes Históricos de 1796 a 1824**

Uno de los antecedentes históricos más importantes del artículo 21, se encuentra a partir de julio de 1796, seguido por la Constitución de la Monarquía Española mejor conocida como la Constitución de Cádiz celebrada en marzo de 1812, en donde aparecen las primeras restricciones para las autoridades en sus atribuciones.

También la *Constitución del 14 de septiembre de 1813* se toma como uno de los primeros precedentes al artículo 21, la cual fue creada en Chilpancingo. Asimismo diversos reglamentos, hasta llegar al artículo 112 fracción II de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.

#### **3.1.1 Bando del 8 de julio de 1796**

El Bando del 8 de julio de 1796, trata acerca de las sanciones que se imponían a los ebrios, estableciendo de esta forma que a todo hombre que fuera hallado tirado en el suelo sin poderse ir por sí solo a su casa, y al que aun pudiendo hacerlo estuviese haciendo escándalo por efecto de su embriaguez, ya fuera con provocaciones de obra, palabra o ademanes, o con proposiciones mal sonantes, se le corregiría la primera vez con ocho días de obras públicas; quince por la segunda; treinta por la tercera; y si incurriera en una cuarta se le tratará como un ebrio consuetudinario e incorregible, formándosele sumaria información de su vida y costumbres, y por lo tanto se le aplicaría la pena con arreglo a las leyes y disposiciones respectivas.



En cuanto a las mujeres que se encontraren ebrias en la misma forma, se impondría en cada vez hasta la tercera, tantos días de cárcel cuantos debían sufrir los hombres en obras públicas; es decir, ocho por la primera, quince por la segunda, y treinta por la tercera, sirviendo además en la misma cárcel a consideración del alcaide; y cuando existiera una cuarta, se les formaba sumaria legal de vida y costumbres para su castigo.

En el caso de que los hombres por su ocupación, empleo o nacimiento no se pudieren aplicar a las obras públicas, iban a sufrir la propia corrección de cárcel impuesta a las mujeres, añadiéndoseles tres días de bartolina en la primera vez; seis en la segunda, los mismos en la tercera; y en la cuarta se les formaba también sumaria para la reclusión que fuere de justicia.

### **3.1.2 Constitución Política de la Monarquía Española**

Ésta fue promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y menciona en su artículo 172 las restricciones de la autoridad que era el rey, manifestando que no podía privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. Y que el secretario del despacho que firmará la orden, y el juez que la ejecutará, serían responsables a la nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exigieran arresto de una persona, podría el rey expedir órdenes para tal efecto; pero con la condición de que

dentro de cuarenta y ocho horas se hiciera la entrega a disposición del tribunal o juez competente.

El artículo 242, establecía que, la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y *criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.*

Mientras que el artículo 243 manifestaba que, ni las cortes ni el rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, abocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.<sup>26</sup>

### **3.1.3 Sentimientos de la Nación**

En el punto 12 de los 23 propuestos por Morelos en los Sentimientos de la Nación, para la realización de la Constitución del 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo mencionaba que, como la buena ley es superior a todo hombre, las que dictare el Congreso debían ser tales que obligarán a constancia y patriotismo, moderando la opulencia y la indigencia, para tratar de aumentar el jornal del pobre, mejorar sus costumbres, alejar la ignorancia, la rapiña y de la misma forma el hurto.

### **3.1.4 Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana**

En el artículo 19 del Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 de Apatzingán, se establecía que la ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro mas que el de arreglar el modo en que los ciudadanos

---

<sup>26</sup> Ibid pp. 219 y 228

deben conducirse en las ocasiones en que, la razón exija que se guíen por esa regla común.

Por lo que se refiere a la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consistiría en el goce de la igualdad, seguridad, propiedades y libertad, establecido en su artículo 24, así también decía que la íntegra conservación de estos derechos era el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.<sup>27</sup>

### **3.1.5 Reglamento provisional político del Imperio Mexicano**

El 18 de diciembre de 1822 se creó un Reglamento provisional político del Imperio Mexicano en cuyo artículo 48 habla de hacer lo que prohíben, o no hacer lo que ordenen las leyes, es un delito. El objeto principal del jefe político era el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, para lo que usaba todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

En tanto que el artículo 49 establecía que a objeto tan importante, podría imponer penas correccionales en todos los delitos que no indujeran pena infamante o afflictiva corporal, en cuyos casos se entregarían los reos al tribunal designados por la ley.

El artículo 50 hacía mención a las penas correccionales que se reducen a multas, arrestos y confiscaciones de efectos en contravención de la ley; y las multas en ningún caso pasaban de cien pesos, ni los arrestos de un mes.

---

<sup>27</sup> Ibid. p. 34

### **3.1.6 Base séptima del Plan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

En la Base séptima del plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de fecha 16 de mayo de 1823, se hace saber como objetivo principal que los individuos de la Nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión, sino por los jueces que haya designado la ley únicamente.

### **3.1.7 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**

El Congreso General Constituyente da a conocer en el artículo 112 fracción II de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, las restricciones dentro de las facultades del Presidente, que son:

II. No podrá el *Presidente* privar a ninguno de su libertad, ni imponer pena alguna, pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner a las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente.

### **3.2 Antecedentes Históricos de 1836 a 1842**

A partir del año 1836, se comienza a observar la igualdad de trato que se otorga a los individuos en las leyes constitucionales, así como la seguridad de las personas para ser juzgados, trayendo con ésto una serie de reformas favorables sobre los derechos de los mexicanos, que para 1842 son más sólidos.

### **3.2.1 Leyes constitucionales de la República Mexicana**

El artículo 45 fracción II y el artículo 18 fracción II del 29 de diciembre de 1836, indican lo que el Congreso General no puede hacer, ésto es, proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente. Correspondiéndole sólo a la ley designar con generalidad las penas para los delitos.

El artículo 18 establecía que el Presidente de la República no puede privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar.

### **3.2.2 Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos**

Este reglamento fue creado en marzo de 1837, haciendo mención a que las multas se podrían imponer gubernativamente y sin ulteriores recursos, de hasta doscientos pesos de multa, que entraban al fondo y arbitrios del lugar a donde pertenecía el multado, o hasta un mes de obras públicas o doble tiempo de arresto a los habitantes del departamento que los desobedecieran y faltaren al respeto, o de cualquier modo turbaran la tranquilidad pública, arreglándose a las circunstancias de los individuos, y oyéndolos sumaria y verbalmente en caso de que lo solicitaran.

A los vagos, ociosos y sin oficio conocido, se les podía destinar por el tiempo necesario para su corrección, a los establecimientos consagrados a ese objeto, o a los obrajes o haciendas de labor en que los recibirían voluntariamente, quedando al arbitrio del destinado, escoger entre el campo y el obraje.

En el caso de la exigencia de la tranquilidad pública, se podía expedir órdenes por escrito para catear determinadas casas y para arrestar a cualquier persona; mandando sin ese requisito, que se asegurara al delincuente *in fraganti*, poniendo en ambos casos a los arrestados, dentro de tres días, a disposición del juez competente, a quien se manifestaría por escrito los motivos del arresto.

Para dar lleno a las atribuciones anteriores en su distrito, imponían gubernativamente hasta cien pesos multa, que se aplicaban al fondo de propios y arbitrios del lugar a donde pertenecía el multado, o hasta quince días de obras públicas o doble tiempo de arresto a los que desobedezcan y faltaren al respecto; o de cualquier modo turbaran la tranquilidad pública, arreglándose a las circunstancias de los individuos, y oyéndolos sumaria y verbalmente, en caso que lo pidan.

### **3.2.3 Proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836**

Este primer proyecto se llevó a cabo el 30 de junio de 1840 manifestando en el artículo 9º fracción XIV, que no se podía ser procesado civil ni criminalmente, sino por los tribunales y trámites establecidos con generalidad por la ley, ni sentenciado por comisión ni según otras leyes, que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgue.

En el artículo 64 se determinó que el Congreso Nacional no puede, proscribir a ningún mexicano, ni imponerle pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

Y que sólo a la ley, le corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ibid pp. 255 y 264

### **3.2.4 Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana**

Dentro de lo más importante de este proyecto realizado el 25 de agosto de 1842, destaca lo establecido por los siguientes artículos:

Artículo 7° La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad contenidos en las disposiciones siguientes:

IX. Las autoridades políticas pueden mandar aprehender a los sospechosos y detenerlos por veinticuatro horas; mas al fin de ellas, deben ponerlos a disposición de su propio juez con los datos para su detención.

En cuanto a la imposición de las penas, no puede decretar otras que las pecuniarias o de reclusión que en su caso establezcan las leyes.

Artículo 81 No puede el Congreso Nacional:

II. Proscribir a ningún mexicano, imponerle pena de ninguna especie directa o indirectamente, ni suspender el goce de los derechos que garantiza esta Constitución a los habitantes de la República.<sup>29</sup>

### **3.2.5 Voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842**

Este voto se dió el 26 de agosto de 1842 a la Constitución, y es en donde se observa una gran similitud con el artículo 21 actual, a lo que en esa fecha se otorgaron derechos al hombre y garantías de seguridad, estableciendo que la aplicación de las penas es

---

<sup>29</sup> Ibid pp. 309 y 322

propia y exclusiva de la autoridad judicial, y la política sólo podrá imponer el castigo de los delitos de su resorte, las pecuniarias y de reclusión para que expresamente la faculte la ley, y a modo que ella determine.

Posteriormente se creó un segundo proyecto a la Constitución Política de la República Mexicana reconociendo en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad estableciendo que la aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la política sólo podrá imponer en el castigo de las faltas de su resorte, las pecuniarias y de reclusión para que expresamente la faculte la ley, y en los casos y modo que ella determine.

### **3.2.6 Bases orgánicas de la República Mexicana**

Estas bases fueron publicadas en decreto del 14 de junio de 1843, por el Supremo Gobierno Provisional y hacen referencia a los derechos de los habitantes de la República haciendo mención de que, ninguno será detenido más de tres días por la autoridad política sin ser entregado con los datos correspondientes al juez de su fuero, ni éste lo tendrá en su poder más de cinco, sin declararlo preso.

Asimismo el que nadie, podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a las que están en la actualidad, según las leyes vigentes.



Determinando también que el Congreso, no puede proscribir a ningún mexicano ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente. A la ley corresponderá sólo designar con generalidad las penas para los delitos.<sup>30</sup>

### 3.2.7 Orden del Ministro de justicia

Esta orden se refiere a las reglas que debían observarse para exigir las multas, y se realizó el 22 de diciembre de 1852 por el Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que refieren la facilidad y la frecuencia para castigar las faltas de policía y los delitos leves imponiendo multas.

Por lo que las multas o penas pecuniarias que se impusieran por faltas de policía o por delitos leves debían estar previamente determinadas por la ley o por un reglamento administrativo y ninguna multa debía ser arbitraria.

Las autoridades judiciales no podían aplicar otras penas que las que determinadamente estuvieran fijadas por las leyes en el castigo de los delitos.

Las autoridades políticas no podían fijar en sus disposiciones, ordenanzas o bandos de buen gobierno, como *máximum* de una multa.

Todas las autoridades judiciales o de policía, al imponer una multa, debían expresar en una orden los fundamentos en los periódicos, una lista de las multas que hubieran impuesto, especificando las causas y el importe de ellas.

---

<sup>30</sup> Guillermo Colín Sánchez, op.cit. pp. 56 -57

### **3.3 Antecedentes Históricos de 1856 a 1857**

A partir del 15 de mayo de 1856 se comenzaron a marcar cambios legales, que quedaron establecidos como antecedentes del numeral 21 constitucional, con el fin de que los mexicanos conocieran los derechos de los que son poseedores, haciéndolo mediante proyectos y reformas a la Constitución.

#### **3.3.1 Estatuto orgánico provisional de la República Mexicana**

En la parte medular de este estatuto, dado a conocer el día 15 de mayo de 1856 menciona que a nadie puede imponérsele una pena si no es por la autoridad judicial competente. Siendo que la autoridad política sólo podría castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la ley.

También existió otro proyecto el cual afirmaba que la aplicación de las penas era exclusiva de la autoridad judicial. Y que la política o administrativa sólo podía imponer, como corrección, desde diez hasta quinientos pesos de multa o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley. Este proyecto se realizó el 16 de junio de 1856.

#### **3.3.2 Artículo 21 de la Constitución Política de la República Mexicana**

El Congreso General Constituyente del 5 de febrero de 1857 estableció que la aplicación de las penas propiamente, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

### 3.4 Mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza

Éste se constituyó en Querétaro el 1º de diciembre de 1916 y en el párrafo trigésimo segundo de su mensaje menciona que el artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

La reforma que sobre este particular se propuso, confirmó a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, concediendo a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo daba lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no podía pagar la multa.

En cuanto al Ministerio Público tanto en el orden federal, como en el común, se ha adoptado como institución, pero sólo de forma nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, contaban con un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

A pesar de esto, se le otorga al Ministerio Público su importancia ya que se deja exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción, que no se hacía por procedimientos atentatorios ni reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte la Policía Judicial, represiva a su disposición, quita a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

En este mensaje se propone que la institución del Ministerio Público, asegure la libertad individual, ya que según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.<sup>31</sup>

### **3.4.1 Artículo 21 del proyecto**

Durante el proyecto se estableció la reforma del artículo 21, quedando finalmente de la siguiente forma.

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

### **3.4.2 Congreso constituyente de 1916**

El dictamen sobre el artículo 21 del proyecto de Constitución, fue leído en la sesión ordinaria llevada a cabo el 2 de enero de 1917.

En la primera parte de este artículo puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser

---

<sup>31</sup> José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. p. 56

privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer pena. Sin embargo, en el artículo 21 de la declaración parece más terminante colocada como para deslindar los campos de acción de las autoridades judicial y administrativa. Tanto por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, debería conservarse la primera frase del artículo 21.

En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de quinientos pesos y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se suprime este límite. Es innecesario éste, en referencia al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la limitación del arresto, a lo puramente indispensable.

La institución de la Policía Judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público.

Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial; robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la Policía Judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta.

Con relación a la Policía Judicial, cualquiera que sea la forma en que los estados en uso de su soberanía la organicen, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de Policía Judicial, sean auxiliares del Ministerio Público, y en el cumplimiento de tales funciones, deben quedar subalternos a dicho Ministerio.

Lo anterior, al parecer es el fundamento del artículo 21, el cual se debería de expresar con mayor claridad; en consecuencia, propone la H. Asamblea servirse aprobar el citado artículo en la forma siguiente:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía el cual únicamente consistirá en multas o arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le impongan las leyes, quedando subalterna al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.<sup>32</sup>

### **3.5 Últimas reformas al artículo 21 Constitucional**

De acuerdo con la reforma del 3 de febrero de 1983, el texto del artículo 21 queda de la siguiente forma:

---

<sup>32</sup> Miguel Ángel García Domínguez, El Congreso Constituyente de 1916. p.75-79

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

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

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

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

### **3.5.1 Texto con la reforma del 31 de diciembre de 1994**

En esta reforma del numeral en comento, se adhiere un último párrafo, el cual hace referencia a las tareas policíacas de seguridad pública, en relación a las áreas competenciales de entidades federativas y municipios.

Quedando establecido como sigue:

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

### **3.5.2 Reforma del 3 de julio de 1996**

En esta última reforma al artículo 21 constitucional, se modifica en su segundo párrafo el que, la investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél; para quedar de la siguiente forma:

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.

Siendo ésta la última modificación al multicitado artículo hasta el día de hoy.



**CAPÍTULO IV**  
**LA QUERELLA**

#### 4.1 La Querella

Para iniciar el primer paso hacia la Averiguación previa, siendo esta la primera fase dentro del Procedimiento Penal Mexicano, es necesario dar a conocer al Órgano Investigador la noticia de que se ha realizado un hecho presumiblemente delictivo, para lo cual será necesario satisfacer el requisito de procedibilidad como lo establece nuestra Constitución Política Mexicana en el párrafo segundo de su artículo 16: No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda **Denuncia o Querella** de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que la palabra **Querella** proviene del latín *querella*, cuyo significado se entiende como “acusación ante Juez o Tribunal competente con que se ejecutan en forma solemne y como parte en el proceso, la acción penal contra los responsables de un delito.”<sup>33</sup>

Mientras que, “la palabra **Denuncia** o el verbo denunciar, desde el punto de vista gramatical, significa: aviso, poner en conocimiento de la autoridad competente, verbalmente o por escrito, lo que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Diccionario Jurídico, p. 2648

<sup>34</sup> Guillermo Colín Sánchez, *op. cit.* p.315

Por otra parte el maestro Osorio y Nieto define este requisito de procedibilidad de la siguiente forma; **Denuncia** “es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible por oficio; y la **Querella**, es una manifestación de la voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso se ejercite la acción penal”<sup>35</sup>

Esto es que, “en orden al ejercicio de la acción penal, la querella es tanto una participación de conocimiento sobre la comisión de un delito, de entre aquellos que sólo se pueden perseguir a instancia de parte, como una declaración de voluntad, formulada por el interesado ante la autoridad pertinente a efecto de que, tomada en cuenta la existencia del delito, se le persiga jurídicamente y se sancione a los responsables”.<sup>36</sup>

Algunas veces existe confusión entre una y otra, pero como se ha observado en las definiciones anteriores existen diferencias tales como que, la querella cuenta con la declaración de voluntad para promover y ejercitar la acción penal, característica que no se observa en la denuncia.

#### 4.2 Naturaleza Jurídica de la Querella

A la querella se le conoce de dos formas distintas; una de ellas es la querella máxima, la cuál no tiene ninguna relevancia en nuestro país, y se inicia desde el escrito en que se ejercita acción con manifestación de los hechos presumibles como delictivos, y que da al acusador facultades para sustituir o coexistir con el Ministerio Público.

<sup>35</sup> César Augusto Osorio y Nieto, La Averiguación Previa, p. 9

<sup>36</sup> Sergio García Ramírez, op. cit. p. 389

En cuanto que la Querella mínima, es simplemente aquella que forma parte de las condiciones de procedibilidad, dentro de nuestra legislación penal.

A la Querella se le ha dividido muchas veces por su naturaleza jurídica en dos corrientes “una considera a la querella desde el **derecho sustantivo**, y la otra desde el **derecho procesal**.

La primera corriente tiene su origen en Alemania y en los italianos Massari y Manzini y cuenta a su vez dos subdivisiones: por un lado se aglutinan las ideas que ven a la querella como un elemento del delito, y por el otro las que la consideran como condición objetiva de punibilidad.”<sup>37</sup>

Dentro de la segunda, Díaz de León hace referencia a dos subdivisiones, en donde se encuentran por una parte, los efectos de la Querella y en otra la esencia de la misma.

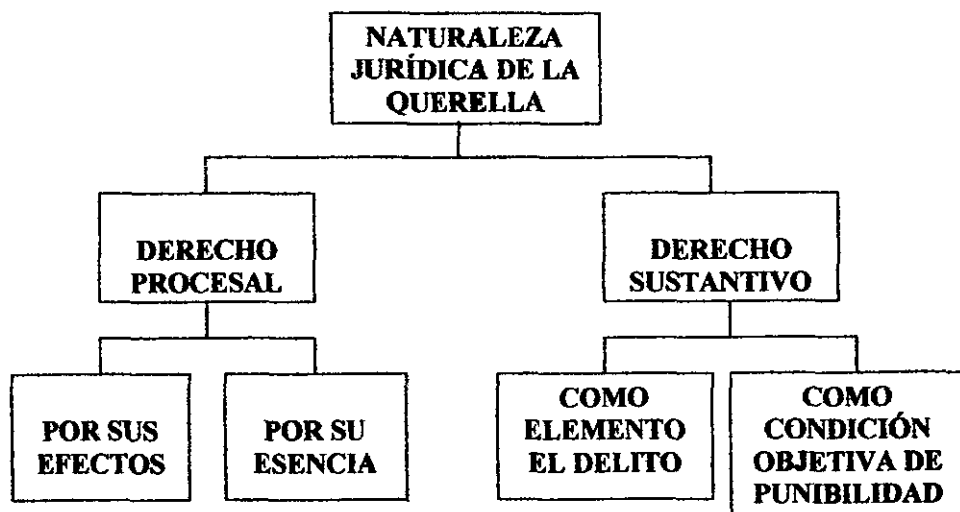
En donde se comenta que la Querella por sus efectos “da la misma naturaleza de una condición de procedibilidad, en el sentido de que el Ministerio Público, sin querella no puede ejercitar la acción penal” y de acuerdo a su esencia tenemos que se considera como “el medio idóneo reglamentado por la ley, a virtud del cual se reconoce al ofendido (en ciertos tipos de delitos) el derecho subjetivo que proviene de la norma jurídica que estatuye la acción penal, para que a su arbitrio y potestad disponga del mismo, no pudiendo el Ministerio Público cumplir con el deber de accionar sin que antes así se lo hubiere hecho saber y exigir su titular”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Jorge Alberto Silva Silva, Derecho Procesal Penal, p.239

<sup>38</sup> Marco Antonio Díaz de León, Teoría de la Acción Penal, p. 203

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Querella se explica con el siguiente cuadro:



4.1 Cuadro. Naturaleza Jurídica de la Querella

Con esto se observa que la querella “es un derecho potestativo del ofendido por el delito, para dar su anuencia a la autoridad para su investigación y persecución del probable autor, todo lo cual permite concluir que la intervención de la autoridad está sujeta a lo anterior, si no hay manifestación de voluntad, no es posible proceder, de ahí que la querella sea un requisito de procedibilidad”<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Guillermo Colín Sánchez, op cit. p.323

### 4.3 Formalidades de la Querella

La Querella puede presentarse en forma verbal por simple comparecencia ante el Ministerio Público o por escrito, en el cual se deberán anotar los datos generales de identificación del querellante así como también, se tomará la impresión de las huellas digitales en el documento en que se está registrando la misma.

Lo anterior, tomando en cuenta los lineamientos que señalan los artículos 264 y 276 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal.

Artículo 264. Cuando para la persecución de los delitos sea necesaria la querella de parte ofendida, bastará que ésta, aunque sea menor de edad, manifieste verbalmente su queja, para que se proceda en los términos de los artículos 275 y 276 de este código. Se reputará parte ofendida para tener por satisfecho el requisito de la querella necesaria a la víctima o titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la conducta imputada al indiciado, y tratándose de incapaces, a los ascendientes y a falta de éstos, a los hermanos o a los que representen a aquellos legalmente; cuando la víctima por cualquier motivo no se pueda expresar, el legitimado para presentar la querella serán las personas previstas por el artículo 30 bis del Código Penal.

Las querellas presentadas por las personas morales, podrán ser formuladas por apoderado que tenga poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo previo o ratificación del Consejo de Administración o de la Asamblea de Socios o Accionistas ni poder especial para el caso concreto.

Para las querellas presentadas por personas físicas, será suficiente un poder semejante, salvo en los casos de rapto, estupro o adulterio, en los que sólo se tendrá

por formulada directamente por alguna de las personas a que se refiere la parte final del párrafo primero de este artículo.

Artículo 276. Las denuncias y las querellas pueden formularse verbalmente o por escrito, se concretarán en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando la denuncia o querella no reúna los requisitos citados, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos, así mismo, se informará al denunciante o querellante dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realiza, sobre las penas en que incurrirán los que declaran falsamente ante las autoridades, y sobre las modalidades del procedimiento según se trate de delito perseguible de oficio o por querella.

En el caso de que la denuncia o querella se presenten verbalmente, se harán constar en el acta que levantará el funcionario que la reciba, recabando la firma o huella digital del denunciante o querellante. Cuando se haga por escrito deberán contener la firma o huella digital del que la presenta y su domicilio.

Cuando el denunciante o querellante haga publicar la denuncia o la querella, está obligado a publicar también a su costa y en la misma forma utilizada para esa publicación el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en contra de la cual se hubiere formulado dicha denuncia o querella y sin perjuicio de las responsabilidades en que aquéllos incurran, en su caso, conforme a otras leyes aplicables.

Otra formalidad es la señalada por el artículo 115 del Código Federal de Procedimientos Penales, que hace mención a cuando el ofendido sea menor de edad

pero mayor de dieciséis años, podrá querellarse por sí mismo, o por quien esté legitimado para ello. Tratándose de menores de esta edad o de otros incapaces, la querrela se presentará por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela. De acuerdo a lo que establece el Código Civil vigente para el Distrito Federal en sus artículos 425, 414 y 419, en relación con el artículo 450 del mismo ordenamiento.

Como ejemplo claro, de que la persona legitimada para presentar la querrela no tiene que ser forzosamente el ofendido siendo menor de edad, sino que pueden ser otras personas como se manifiesta en casos tales "como en el estupro, que son los propios padres de la supuesta estuprada quienes consienten en tal ejercicio (...) en este caso puede presentar querrela la que se considera ofendida o sus padres.

Pero en el caso de que haya controversia entre la menor estuprada y sus padres respecto a presentar o no una querrela, la jurisprudencia ha optado por la decisión de los padres, aun cuando en el derecho sustantivo sea la menor la que se considere ofendida."<sup>40</sup>

En dicha situación, el representante del menor ofendido seguirá realizando los actos de representación durante la averiguación previa y en el proceso tendrá el carácter de coadyuvante del Ministerio Público, pudiendo inclusive antes de que se dicten las conclusiones, otorgar el perdón al indiciado.

Al realizar la Presentación de la Querrela surgen efectos tales como:

- ♦ La sujeción del querellante a las responsabilidades penales, si resulta falsa su versión.

---

<sup>40</sup> Jorge Alberto Silva Silva, op cit. p. 242



- ◆ El conceder permiso o la autorización para los actos de procesamiento y su eventual ejecución.
- ◆ La obligación del Ministerio Público, *ex officio*, a practicar todos los actos tendientes a confirmar o rechazar lo aseverado en los hechos de la querrella.

#### **4.4 Divisibilidad de la Querrella**

Uno de los fines que se persigue dentro de la querrella, es el de evitar muchas veces trámites innecesarios ya que en muchas ocasiones resulta confuso, el que en ciertos delitos perseguibles a petición de parte, generalmente en lo que se refiere a aquellos que son resultado por el tránsito de vehículos, presenta la llamada divisibilidad de la querrella.

Ésta se da cuando por la conducta que realiza un sujeto, se desprenden varios hechos que pueden ser constitutivos de diversos delitos. En este caso el ofendido podría presentar querrella, sólo por uno de los ilícitos.

Así mismo, puede darse el caso en el que de un hecho, se constituyan uno o varios delitos, con la probable responsabilidad de dos o más sujetos activos. A lo que el ofendido o la víctima también podrá querrellarse únicamente contra uno de los indiciados.

“La Querrella es divisible en virtud de que esta institución tiene el carácter de derecho potestativo y como tal, el titular de ese derecho puede ejercerlo con la libertad, espontaneidad y discrecionalidad propias de tal tipo de facultades, ya que en caso contrario no se estaría en presencia de un derecho potestativo.

Por otra parte, la Querella tiene como fundamentación política la ausencia de interés directo por parte del Estado en perseguir determinados ilícitos, por la naturaleza misma de éstos”<sup>41</sup>

Desde el momento de realizar libremente una querella, se otorga una anuencia o permiso para dar inicio a los actos de investigación, procesamiento y ejecución, que en muchas ocasiones el querellante no desea; se considera también como un acto voluntario el no presentarla, o que después de haberlo hecho se revoque su anuencia inicial.

Con esto se logrará evitar comparecencias para otorgar el perdón a favor de una persona, de la cual no se deseaba querellar. Dejando en claro que dicha divisibilidad, no lesiona derechos de terceros, no distorsiona a la figura de la querella y tampoco existe ninguna norma expresa, sobre la unidad de la querella, que impida sea divisible.

#### **4.5 Sustitución dentro de la Querella**

Así como existe la divisibilidad en la querella, también existe la representación, que proviene del Derecho Civil al Derecho de Procedimientos Penales. El maestro Colín Sánchez dentro del aspecto civil, nos menciona que “es una institución, a través de la cual, una persona legalmente autorizada (sustituto), ejercita una acción o hace valer un derecho perteneciente a otra persona (sustituido), por la que actúa, no como un representante legal o convencional de ese derecho, sino en nombre propio”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> César Augusto Osorio y Nieto, op cit. p. 12

<sup>42</sup> Guillermo Colín Sánchez, op cit. p. 326

Entendiendo de tal forma, que en lugar del titular comparece un tercero en el proceso, que actúa en derecho propio, pero defendiendo un derecho ajeno, prescindiendo de la voluntad del titular de ese derecho.

Como ha quedado establecido el derecho de presentar querrela, pertenece al ofendido o a un tercero, en este último caso es donde se da la representación que puede ser personal, legal o contractual.

En el caso del defensor no se da la sustitución procesal, debido a que dentro de los elementos de la institución de la defensa, no se pretende hablar en nombre e interés de la persona acusada por un delito.

En cuanto al Ministerio Público, tampoco se da un actuar a nombre propio, sino al del Estado o del Procurador de Justicia.

Lo que se pretende con esta figura es que al conocer la noticia de la comisión de un ilícito penal, se sustituya a la persona ofendida en sentido estricto, por lo que si un tercero pone en conocimiento la *notitia criminis* ante la autoridad correspondiente, lo hará a nombre propio, aunque en interés de un derecho ajeno que pertenece directamente al ofendido, pero esto es sólo en apariencia ya que el realizar una denuncia es deber del tercero denunciante, al igual que de cualquier persona, porque existe una afectación directa a la sociedad del cual es miembro integrante.

#### **4.6 Abstención dentro de la Querrela**

La abstención para querellarse sobre de un hecho delictuoso, no está regulada por la legislación penal, aunque este caso se da con frecuencia dentro del procedimiento,

cuando los sujetos pasivos no desean realizar la querella, lo que en algunas ocasiones trae confusión sobre, si esta situación implica un perdón.

Pero primeramente se necesita de la existencia de una querella por parte del ofendido, para que el perdón pueda operar ya que debe darse una imputación directa sobre el hecho del cual se desea otorgar el perdón, y la abstención para presentarla no se equipara con éste.

Por lo que la abstención para presentar querella resulta inoperante por no ser causa extintiva de la acción penal, ni causa de extinción de la responsabilidad penal, por no estar regulada dentro del Código Penal.

Para que el perdón produzca sus efectos, se debe otorgar previa existencia de una querella, dejando expresamente asentada la voluntad del titular del bien jurídico protegido por la ley penal, o en su caso de su legítimo representante, con la finalidad de que el derecho de querellarse, no quede subsistente en tanto transcurre el término de prescripción, según el delito que se trate.

Por ello, se da la existencia de la renuncia o revocación, mejor conocidas como desistimiento o perdón, que de acuerdo con lo establecido por la *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal* cuando una persona no desee presentar querella deberá presentarla y luego otorgar el perdón.<sup>43</sup>

En cuanto a la revocación de la querella, se hace en forma expresa y significa el no aceptar el ofrecimiento legal, de iniciar un procedimiento.

---

<sup>43</sup> Circular C-9-76, 12 de julio de 1976

Siendo por otra parte la renuncia, el no hacer uso del derecho que ofrece la ley para iniciar un proceso, dándose en forma tácita o expresa, es decir el no realizar la presentación de la querrela.

Produciendo ambas efectos tales como, el impedimento del proceso o en su caso; provoca la terminación definitiva del mismo y aún de la ejecución de una sanción, así como el de las medidas cautelares que podrían ser impuestas al responsable de un delito.

#### 4.7 Extinción de la Querrela

La palabra extinción, “proviene del latín *extinctio-onis*, que es la acción y efecto de extinguir o extinguirse, derivado de *extinguere*, que significa cese el fuego o la luz o hacer que cese o se acabe del todo una cosa o que desaparezca gradualmente algo, como un sentido, un efecto, una vida, etc.”<sup>44</sup>

Y en cuanto se refiere a la extinción dentro del derecho penal, ésta tiene por objeto el que una persona no obstante de haber cometido un delito, no sea sancionado y por ende no tenga ninguna responsabilidad con su conducta, ni con el ofendido, ni con el Estado.

Es decir que en el ámbito penal, la extinción ha venido a significar que en ciertos casos el Estado se desarma de su ejercicio de ejecución, al renunciar a la persecución del delito.

---

<sup>44</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, op. cit. p. 1393

Por lo que concierne al Código Penal vigente para el Distrito Federal, contiene las causas extintivas de la acción penal, que toma como circunstancias que inhiben legalmente al Ministerio Público, para ejercitar dicha acción.

Siendo éstas las enunciadas a continuación:

- ◆ La muerte del agraviado
- ◆ Perdón del ofendido
- ◆ Prescripción
- ◆ La muerte del delincuente

#### **4.7.1 La muerte del agraviado**

Esta causa se da en razón de que, el agraviado es el único a quien corresponde querellarse, por lo que si a su muerte no ha ejercitado su derecho, ésta se extingue, pero de lo contrario se continuará el proceso hasta el fin, ya que el Ministerio Público deberá cumplir con sus funciones.

En caso de que se diera la muerte de un representante de persona moral o de particular, no se extinguirá la Querrela, debido a que a la representación no le corresponde la titularidad, sino sólo facultades para realizarla a nombre del ofendido, es decir que quien la ejercita obra procesalmente en nombre propio para ejercitar un derecho de otro, el *jus puniendi* que es patrimonio exclusivo del Estado.

Con relación a esta misma cuestión, cuando se trata de difamación o calumnias, la muerte del ofendido puede extinguir la acción penal, de acuerdo con el artículo 360 del Código Penal vigente para el Distrito Federal que establece lo siguiente:

Artículo 360. No se podrá proceder contra el autor de una difamación o calumnia, sino por queja de la persona ofendida, excepto si el ofendido ha muerto y la difamación o calumnia fueren posteriores a su fallecimiento, sólo se podrá proceder en virtud de queja del cónyuge, de los ascendientes, de los descendientes o de los hermanos.

Cuando la difamación y la calumnia sean anteriores al fallecimiento del ofendido, no se atenderá la queja de las personas mencionadas si aquél hubiere perdonado o la ofensa a sabiendas de que se le había inferido, no hubiere presentado en vida su queja pudiendo hacerlo, ni prevenido que lo hicieran sus herederos.

#### **4.7.2 Perdón del ofendido**

El Perdón es otra de las formas en que se extingue a la Querrela, en que el ofendido no desea se persiga a quien cometió en su contra un hecho delictuoso, manifestándolo así ante la autoridad.

En otras palabras “el perdón es una manifestación de voluntad expresada por persona normativamente facultada para hacerlo, en virtud de la cual se extingue la acción penal o en su caso se hace cesar los efectos de la sentencia dictada.”<sup>45</sup>

Éste deberá hacerse en forma escrita o expresa sin necesidad de formalidad alguna, pero deberá de asentarse por escrito en el último caso, haciendo notar claramente la voluntad de perdonar, ya que por lo contrario no surtirá los efectos legales del perdón.

---

<sup>45</sup> César Augusto Osorio y Nieto, op cit. p. 34

En caso de que se tratara de un representante, el maestro Colín Sánchez advierte que “atendiendo a la teoría de la representación, se tiene que concluir necesariamente que el perdón sólo lo puede conferir el ofendido, pero ello lo puede hacer a través de dos diferentes tipos de representantes, según sea el ofendido persona capaz o incapaz.

Si es persona capaz, lo puede hacer:

- ◆ Por sí;
- ◆ Por medio de mandatario; y,
- ◆ Por medio de apoderado.

Si es persona incapaz, lo puede hacer:

- ◆ Por medio de los que ejercen sobre él patria potestad, o
- ◆ Por medio de un tutor o una nutriz especial para el caso.

Para estos fines bastará que así lo manifiesten, sin que sea necesaria la explicación del por qué de su determinación.”<sup>46</sup>

Esta forma de extinción se puede presentar en cualquier momento del procedimiento, incluso en ocasiones hasta en la ejecución de la sentencia, provocando de esta forma cesen los efectos que se pudieran producir, con la simple manifestación de voluntad y sin más justificación que la frase de: “por así convenir a mis intereses” por parte del ofendido.

Sobre este particular, el artículo 93 del Código Penal vigente para el Distrito Federal nos refiere.

---

<sup>46</sup> Guillermo Colín Sánchez, op. cit. p.329



Artículo 93. El perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo extingue la acción penal respecto de los delitos que se persiguen por querrela, siempre que se conceda ante el Ministerio Público si éste no ha ejercitado la misma o ante el órgano jurisdiccional antes de dictarse sentencia de segunda instancia. Una vez otorgado el perdón, éste no podrá revocarse.

Lo dispuesto en el párrafo anterior es igualmente aplicable a los delitos que sólo pueden ser perseguidos por declaratoria de perjuicio o por algún otro acto equivalente a la querrela, siendo suficiente para la extinción de la acción penal la manifestación de quien está autorizado para ello de que el interés afectado ha sido satisfecho.

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

El perdón sólo beneficia al inculcado en cuyo favor se otorga, a menos que el ofendido o que el legitimado para otorgarlo, hubiese obtenido la satisfacción de sus intereses o derechos, caso en el cual beneficiará a todos los inculcados y al encubridor.

El perdón del ofendido y del legitimado para otorgarlo en delitos de los mencionados en los dos párrafos anteriores, también extingue la ejecución de la pena, siempre y cuando se otorgue en forma indubitable ante la autoridad ejecutora.

Una vez que el perdón ha sido otorgado no podrá ser revocado, sea cual fuere la razón para solicitarlo, tomando en consideración lo expuesto por la legislación penal, porque se estaría hablando de un derecho extinto que no puede dar lugar al renacimiento de una responsabilidad.

### 4.7.3 Prescripción

La Querrela también se extingue por prescripción, entendida como “un modo de extinguir la responsabilidad penal por el simple transcurso del tiempo.”<sup>47</sup> El Código Penal vigente para el Distrito Federal en su Artículo 100 y subsecuentes hacen referencia de igual forma a la prescripción.

Para los delitos perseguibles por Querrela, la prescripción tiene carácter personal y su plazo comenzará a correr desde que, quienes posean la facultad de enablarla tengan conocimiento de la comisión del delito y de quien lo cometió, así Manejado también por el artículo 107 del Código Penal vigente para el D. F.

Artículo 107. Cuando la ley no prevenga otra cosa, la acción penal que nazca de un delito que sólo pueda perseguirse por querrela del ofendido o algún otro equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres, fuera de esta circunstancia.

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

Para el cómputo de los plazos señalados, existe una regla especial en el caso del concurso de delitos, donde las acciones penales que resulten de ellos, prescribirán cuando prescriba el delito que merezca la pena mayor.

---

<sup>47</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, op cit. p. 2505

Por otra parte el maestro Osorio y Nieto, refiere que “la prescripción como medio de extinción de la acción penal, se aplica tomando en consideración básicamente si el delito es sancionable con pena pecuniaria, corporal o alternativa, el requisito de procedibilidad que le corresponde, si existe acumulación, fecha de la última acumulación en averiguación de los hechos y el término medio aritmético de las sanciones, para resolver conforme a los Artículos 107, 108 y 110 del Código Penal vigente para el Distrito Federal.”<sup>48</sup>

La prescripción de la acción penal puede ser interrumpida y en consecuencia trae la pérdida del tiempo transcurrido, sin perjuicio de que pueda comenzar a correr una vez más.

La interrupción de la prescripción se da por las actuaciones que se practican en averiguación del delito y de los delincuentes, mientras no dejen de practicarse y a que el plazo comenzará a correr al día siguiente de la última diligencia. Después de haber transcurrido un término superior a la mitad del plazo, sólo la aprehensión del inculcado puede interrumpir la prescripción.

#### **4.7.4 La muerte del delincuente**

Cuando se diera el caso en que el delincuente muera, será esta una situación obvia y necesaria de extinguir la Querrela, por falta del objeto y finalidad que puede darse durante la Averiguación Previa. Es decir que, se extingue el derecho de Querrela puesto que al morir el sujeto activo del delito, no existe persona a la cual ha de aplicarse una sanción penal.

---

<sup>48</sup> César Augusto Osorio y Nieto, op cit. p.37

Asimismo el Código Penal vigente para el Distrito Federal lo manifiesta de la siguiente manera.

Artículo 91. La muerte del delincuente extingue la acción penal, así como las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la reparación del daño, y la de decomiso de los instrumentos con que se cometió el delito y de las cosas que sean efecto u objeto de él.

**CAPÍTULO V**  
**LA CONCILIACIÓN DENTRO DE LA ETAPA**  
**INDAGATORIA**

## 5.1 La Averiguación Previa

Por lo que hace a la palabra Averiguación, “proviene del latín *ad*, a y *verificare*, de *verum*, verdadero; y *facere*, hacer, cuyo significado sería el de indagar la verdad hasta conseguir descubrirla”.<sup>49</sup>

En otras palabras la Averiguación Previa es la etapa procedimental durante la cual, el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, optando de esta forma por el ejercicio o abstención de la acción penal, cuya fundamentación se encuentra en el artículo 1 fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales vigente, que inicia como un primer procedimiento que va hasta la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.

Asimismo, también es entendida como aquella que inicia el Ministerio Público en su carácter de autoridad administrativa y que por mandato constitucional en la persecución del delito, la efectúa cuando se presenta el requisito de procedibilidad, siendo este la Denuncia o Querrela que se hace por parte de los ofendidos, o la víctima, al cometerse en su contra alguna conducta tipificada como delito, que ha lesionado o puesto en peligro alguno de los bienes que tutela el Derecho Penal.

---

<sup>49</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano. p. 299

Por lo anterior se denota la clara relación que se tiene entre el Ministerio Público y la Averiguación Previa, mismas que no pueden dejar de coexistir, debido a que el funcionamiento de ésta última no podría llevarse a cabo sin aquél; en razón de que el representante de la sociedad es quien se encarga de la persecución e investigación de los delitos para poder integrarla, aunque en muchas ocasiones aún teniendo dicha facultad, no puede llevar a cabo esta función.

Lo señalado, a causa de la falta de intervención de las personas indicadas para realizar la respectiva Denuncia o Querrela; lo que produce como resultado una cifra desconocida de delitos que se realizan en nuestra ciudad, así como el desarrollo incontrolable de la delincuencia, por lo que cabe hacer el siguiente cuestionamiento: ¿por qué la víctima de un delito, no denuncia realmente las conductas realizadas en su contra?

En muchas ocasiones es por ignorancia, provocada por la falta de una adecuada información o asesoría; pero en el mayor de los casos, es por la mala atención proporcionada en las agencias del Ministerio Público y por el alto cúmulo de trabajo.

Continuando con la Averiguación Previa, el maestro Humberto Moheno opina que “desde un punto de vista general, el vocablo averiguación se define como ‘la acción indagatoria que se realiza para descubrir la verdad’, y conserva en su esencia en el significado del término legal (averiguación previa), que como fase preliminar del proceso penal, está orientada a descubrir y comprobar la verdad sobre hechos denunciados como constitutivos de un probable delito, así como de la consecuente presunta responsabilidad.”<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Humberto Moheno Diez, El Ministerio Público en el Distrito Federal, p.106

### 5.1.1 Desarrollo de la Averiguación Previa

Para dar inicio a una Averiguación Previa es preciso tener un plan de trabajo; a partir de los primeros datos que arrojen la indagatoria, los cuales pueden provenir de la Denuncia, Querrela, informe de la policía preventiva o incluso de una llamada telefónica; debiendo formular hipótesis.

La función investigadora debe comenzar con un hecho que razonablemente puede presumirse constituyendo un delito, para que la averiguación previa no se sustente sobre bases frágiles.

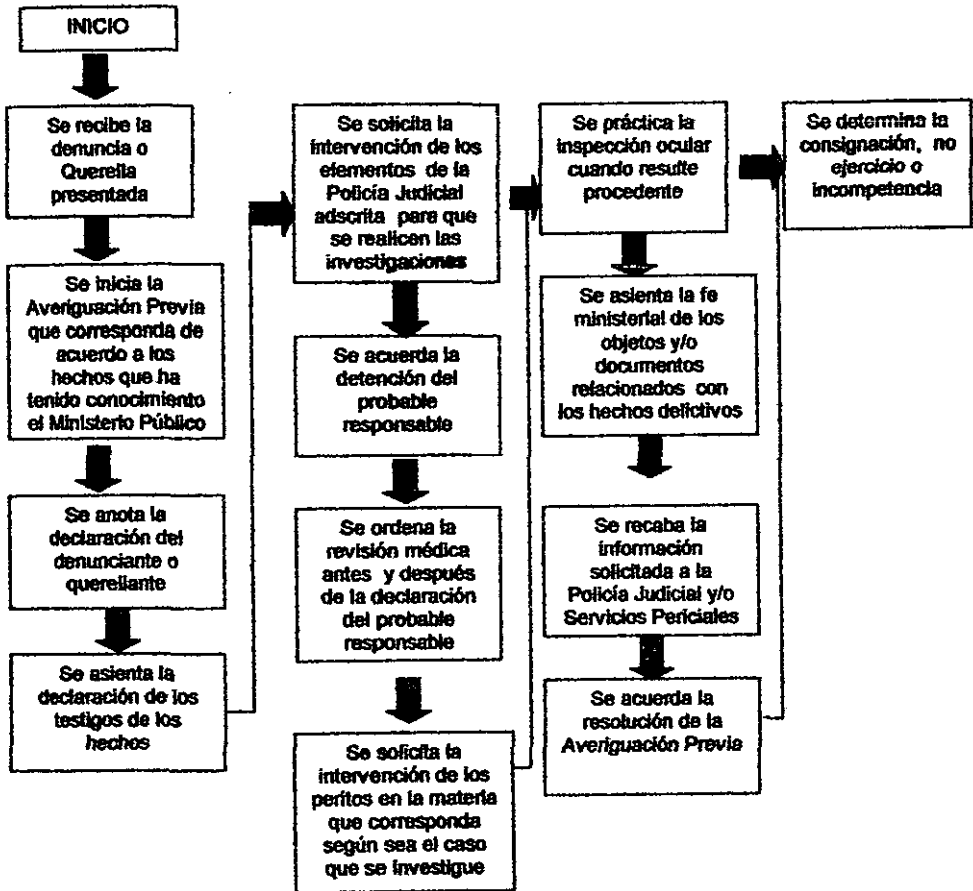
Esto está directamente relacionado, con la hipótesis que el Ministerio Público debe formular al comenzar la investigación, a partir de estas hipótesis se van a desarrollar estrategias. Siendo así como se va a llevar la investigación de cada una de las hipótesis, teniendo en cuenta los recursos disponibles. Estas estrategias se traducen en acciones concretas que bajo la dirección del Ministerio Público realizan los agentes de la Policía Judicial y Servicios Periciales; así como el propio Ministerio Público.

De esta manera, se obtiene una evaluación de las hipótesis planteadas, estableciéndose lo ocurrido en la indagatoria; ésta es la conclusión de la investigación, en donde el Ministerio Público valora los datos que se desprenden de la Averiguación Previa, y determina por medio de razonamientos jurídicos ejercitar o no la acción penal.

Esta decisión dependerá de que se acrediten o no la acción penal, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de manera indiciaria, o una excluyente del delito.



Para apreciar de forma más clara, en el siguiente cuadro se observan los pasos que se desarrollan desde el inicio de una Averiguación Previa.



5.1 Cuadro. Desarrollo de la Averiguación Previa

## 5.2 Titularidad de la Averiguación Previa

La titularidad de la Averiguación Previa, en su integración y resolución que de ella se dé, está a cargo del Ministerio Público, que en otras palabras es la institución que se encarga de representar a la sociedad y que a través de sus agentes, se va haciendo presente en cada paso del procedimiento bajo el principio de unicidad, en que todas las actuaciones realizadas en esta etapa del procedimiento, tienen la garantía de estar respaldadas por una institución de buena fe.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al Ministerio Público es a quien corresponde llevar a cabo las funciones y atribuciones, así como la representación formal a través de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Pero por principio de cuentas la titularidad en comento, se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 20 y 21, siendo éstos las bases legales o el fundamento en el que se apoya el Ministerio Público para iniciar, tramitar y resolver la Averiguación Previa, y que establecen lo siguiente:

Artículo 14 párrafo 2do. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 16 párrafo 1ro. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Artículo 20 fracción I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al Juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Artículo 21 párrafo 1ro. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Por lo tanto y atendiendo a los fundamentos constitucionales anteriores, es como se comprueba que la ley otorga al Ministerio Público la titularidad para averiguar, investigar y perseguir los delitos a través de la Averiguación Previa.

Asimismo existen otras disposiciones de ley secundaria, que atribuyen la titularidad de la Averiguación Previa al Ministerio Público, como lo es el artículo 2 y demás relativos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Artículo 2º. Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal, la cual tiene por objeto:

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

- II. Pedir la libertad de los procesados, en la forma y términos que previene la ley;
- III. Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Código Penal.

### **5.2.1 Atribuciones del Ministerio Público**

Dentro de las atribuciones con las que el Ministerio Público cuenta, para lograr la persecución e investigación de los delitos, se puede mencionar: el recibir las denuncias y querellas, acudir a sus auxiliares y a otras autoridades para que colaboren con él, practicar las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, de las cuales destacan las previstas en los artículos 94 al 131 y 262 al 286 bis del Código de Procedimientos Penales, vigente para el Distrito Federal; ordenar la detención del probable responsable, asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito y solicitar órdenes de cateo o arraigo al órgano jurisdiccional.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece también atribuciones al Ministerio Público, entre las que se encuentran, el vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia; promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

Mientras que la persecución de los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal corresponde al Ministerio Público, que dentro de la Averiguación Previa se encargará, de recibir las denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que pueden constituir delito, procediendo a investigar los delitos del orden común con

la ayuda de sus auxiliares; practicando así las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados.

En el caso de que no se afecte a terceros, se restituirá provisionalmente y de inmediato al ofendido el goce de sus derechos, siempre y cuando esté acreditado el cuerpo del delito.

También tiene el Ministerio Público la facultad de conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y en el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pero una de las atribuciones que resulta de suma importancia, es la de **promover la conciliación en los delitos perseguibles por Querrela**; establecida en el Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su fracción IX.

Esta es una atribución que en la mayor parte de los casos perseguibles a petición de parte, trae grandes ventajas como lo es un pronto arreglo entre las partes, sin la necesidad de un largo proceso penal, que al llegar su fin puede arrojar un resultado, nada comparable al que se consigue en un amigable y previo acuerdo, pero esto es algo que depende del Representante Social y los sujetos involucrados: activo y pasivo.

### **5.3 La Conciliación**

La Conciliación como concepto jurídico, se entiende como el “acuerdo a que llegan las partes en un procedimiento, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos que permite resulte innecesario dicho proceso; es

asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas”.<sup>51</sup>

Lo anterior da la pauta, para comprender que siempre cabe la posibilidad de encontrar una solución, aun tratándose de conflictos jurídicos, tomando un claro ejemplo de lo mencionado en el procedimiento civil, donde se tiene a la conciliación como acto procesal llevada ante un juez de paz, que da como resultado en muchas ocasiones un acuerdo amigable entre las partes, que pone fin al conflicto de intereses; mismo que se encuentra señalado en el artículo 272-A del Código de Procedimientos Civiles vigente para el Distrito Federal.

Pero tratándose de materia penal, es difícil que se solucionen o se intenten solucionar, todos sus asuntos por medio de la Conciliación, ya que en primer lugar sólo se tratan los asuntos que se persiguen a petición de parte, y es común que se omita el invitar a las partes a llegar a un arreglo previo al procedimiento; aun siendo esto una atribución del Ministerio Público.

Por lo que en el año de 1994, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, observando el índice en el incremento de Averiguaciones Previas, tuvo a bien expedir el acuerdo A/08/94 en que el Procurador de Justicia del Distrito Federal, crea la Agencia del Ministerio Público Conciliador.

Fundamentando lo anterior en los artículos 21 y 73 fracción VI, base 6ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1ro, 2do, fracciones II y V, 7ª, 9ª y 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; 1, 3, 4,5. Fracciones I, VI XXIII y XXV y 16 de su Reglamento.

---

<sup>51</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. p. 568

Dicha agencia se encargaba de los asuntos perseguibles por Querrela, siempre que la parte así lo solicitará, buscando la concertación entre las partes, así como la protección de la víctima de la comisión de un delito, y en su caso la protección de dicha víctima cuando se buscara satisfacer la reparación del daño material.

En ese año el 29% de los delitos que se denunciaban se perseguían por Querrela o a petición de parte ofendida, por lo que resultaba una necesidad que el Ministerio Público Conciliador por la vía del Derecho, se encargara de orientar a las partes a efecto de eliminar procesos costosos e innecesarios a futuro, ya que con un simple arreglo entre ellos las controversias quedaban resueltas, pero al no contar con una asesoría adecuada, no se llevaba a cabo.

Por lo que se ordenó la creación de la Agencia del Ministerio Público Conciliador que dependía de la Dirección General de Averiguaciones Previas, la cual contaba con facultades de atracción y retracción sobre los asuntos de su competencia que eran susceptibles de conciliación.

El Ministerio Público a cargo de esta agencia, contaba con la atribución de sugerir lineamientos de coordinación con las diferentes unidades administrativas y órganos desconcentrados de la institución para cumplir con su objetivo, que era el de orientar a las partes sobre el mecanismo de solución en la celebración de audiencias conciliatorias.

No obstante, habiéndose logrado la conciliación entre los sujetos activo y pasivo, la función del Ministerio Público no concluía ahí, ya que debía procurar el adecuado seguimiento de los asuntos en que intervenían, para verificar se cumplimentaran los convenios y acuerdos que se hubieren celebrado.

Pero esto no funcionó por mucho tiempo, dado que en el año de 1996 el Procurador de Justicia del Distrito Federal, por medio del acuerdo A/07/96 ordena la desaparición de la agencia del Ministerio Público Conciliador, en virtud de observar que no cumplió con los objetivos para los que fue creada.

Lo anterior en consecuencia de que la Agencia Conciliadora buscaba la agilización de los trámites, así como la eliminación de la carga de trabajo dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, lo cual no dio el resultado que se esperaba, ya que se empleaba mayor tiempo procesal tanto para las partes, como para la propia Procuraduría, debido a que las Averiguaciones iban de una mesa a otra y posteriormente, si así lo decidían las partes se enviaban a la agencia en cuestión, para llevar a cabo la conciliación respectiva.

Pero eso no concluía al llegar a la Agencia Conciliadora, sino que además se llevaban acabo audiencias conciliatorias que se realizaban en fechas distintas, hasta llegar a la firma de la conciliación que contenía ciertas condiciones, las cuales se debían cumplir ya que se les daba un seguimiento, lo cual retrasaba la finalización del procedimiento.

Siendo esta la razón por la que el procurador decide desaparecer esta Agencia Conciliatoria; tomando en cuenta que dicha conciliación se puede efectuar directamente en cualquier unidad, perteneciente a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante una Agencia del Ministerio Público correspondiente y cuando el agraviado y el probable responsable, así lo decidan.



### 5.3.1 La funcionalidad de la Conciliación

El Ministerio Público en México es una Institución, un órgano público específico tutelador de los legítimos intereses de la colectividad, y que surge como representante encargado de velar por el interés del Estado, de la sociedad y de los particulares, que pugna por accionar un derecho que ha sido infringido, buscando en todo momento su reparación y resarcimiento.

Tomando en cuenta lo anterior, resulta importante notar el alto índice de Denuncias y Querellas registradas a diario dentro del la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, lo que se traduce en un arduo trabajo de investigación, cuyo resultado en algunos casos, resulta insatisfactorio para los ofendidos de las conductas delictuosas, en virtud de no obtener lo que en verdad esperan.

Citando el último párrafo del artículo 20 constitucional, nos refiere que la víctima u ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, y a que se le satisfaga la reparación del daño, lo cual es un beneficio tanto para las partes, como para el órgano impartidor de justicia, ya que al contar con la asesoría adecuada se puede conseguir una amistosa conciliación entre el probable responsable y el ofendido, obviamente siempre que se trate de un delito perseguible por Querrela de los que establece nuestra ley penal vigente.

Al ser el Ministerio Público quien ostenta en forma imparcial y sin apasionamiento, el monopolio del ejercicio de la acción penal y su prosecución en la secuela procesal, para obtener la reparación del daño causado dentro de la esfera jurídica de la sociedad, por conductas delictuosas cometidas a cargo de algunos de sus integrantes, o bien el reconocimiento fehaciente por la autoridad competente de la inocencia del procesado, es considerado como una Institución de buena fe.

Dentro de la gran responsabilidad que tiene esta Institución, se encuentra la de vigilar la legalidad en la esfera de su competencia y promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; además de cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, y todas aquellas facultades que la ley otorga injerencia en su calidad de representante social.

En virtud de lo señalado, el Ministerio Público debe enfocar sus funciones mas allá de ir en busca de indiciados y la acreditación del cuerpo del delito, sino que debe hacer valer todas las atribuciones otorgadas por la ley, para lograr desde un principio de la Averiguación Previa la obtención de resultados.

Lo que se consigue haciendo saber a las partes que tienen el derecho de llegar a una conciliación con la correcta orientación legal, lo cual evitará un proceso que puede durar mucho tiempo.

#### **5.4 La Implementación del Acta Conciliatoria en la Averiguación Previa**

La conciliación aporta en gran parte un beneficio dentro del procedimiento penal, considerando su agilización, además de ser ésta, una atribución del Ministerio Público; por lo mismo resulta indispensable hacerla funcionar de tal forma que se convierta en un requisito más dentro de esta etapa.

Lo anterior, retomando lo establecido en un principio de la Ley de Procedimientos Penales de 1857, en que las demandas civiles o criminales sobre injurias, no podrían ser admitidas salvo haber acreditado, haber intentado la conciliación.

Esto es que, al iniciar la Querrela respectiva sobre algún hecho delictuoso, el Ministerio Público deberá citar a las partes, tanto ofendido como probable responsable, para hacerles saber los beneficios de la conciliación, pero no se trata de audiencias conciliatorias, sino sólo de que el representante de la sociedad como tal, cumpla con sus funciones, invitándolos a la realización de un amistoso arreglo entre ellos, haciendo de su conocimiento cuales son los beneficios que acompañan a dicho arreglo.

Lo cual quedará asentando de este modo dentro de un **Acta Conciliatoria**, así como la forma en que se han comprometido las partes, obteniendo como resultado el No Ejercicio de la Acción Penal.

Pero si se diera el caso contrario, también deberá dejarse en forma clara la no aceptación del arreglo entre ellos, es decir, anotando el desinterés de las partes para conciliar, dando pie con esto a la continuación del procedimiento; siendo así necesaria la implementación de un Acta Conciliatoria, que se tomará como un requisito que deberá estar dentro de los pasos a seguir en la Averiguación Previa.

Dicha acta y su creación, en virtud de aprovechar el oportuno programa puesto en marcha, por el subprocurador de Averiguaciones Previas desconcentradas de la Procuraduría capitalina, que tiene como objetivo corregir las diversas irregularidades detectadas en las agencias del Ministerio Público, entre las que se encuentra la corrupción, la falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, así como mejorar las condiciones de los lugares de trabajo.

Pero uno de los puntos principales, en que el subprocurador pone especial atención, es en la aplicación de acciones para propiciar mejor atención a quienes acuden a las agencias ministeriales a realizar alguna denuncia o cualquier otro trámite.

Por lo tanto, con la implementación del Acta Conciliatoria, existirá una mejor atención a la ciudadanía, asimismo el número de consignaciones se reducirá en gran medida y la conciliación será empleada bajo estricta observancia de la ley penal.

## **CONCLUSIONES**

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación se puede observar que la hipótesis buscada fue cumplida, lo anterior con base en el resultado obtenido al implementar el Acta Conciliatoria, esto es la reducción de tiempo, eliminando litigios e impulsando también la modernización de los aspectos relacionados con la procuración de justicia.

El problema planteado en esta investigación sobre la propuesta realizada fue resuelto al determinar a lo largo del desarrollo de los capítulos que la integran, la necesidad de implementar el Acta Conciliatoria dentro de la Averiguación Previa en el fuero común.

Sobre la investigación del planteamiento que se abordó en el capítulo 1 del presente, se llegó a la conclusión de que dentro de nuestro derecho penal el Ministerio Público tiene sus antecedentes más remotos en la figura del *Arconte*, conocida como una magistratura que surgió aproximadamente en el año 683 a. C. siendo parte importante del gobierno ateniense; mientras que las bases de dicha institución surgen en Roma, donde todo ciudadano estaba facultado para promover la acción penal establecido en las *Legis Actiones*, también aquí surge como una necesidad de la sociedad para defenderse el procedimiento de oficio, representado por el Ministerio Público que hace prevalecer el Derecho.

En lo que respecta al Ministerio Público en Francia, éste comienza su aparición a partir de la ordenanza dictada por Felipe el Hermoso en 1303, que posteriormente se encargaba de ejercitar acción penal, perseguir en nombre del Estado ante la

jurisdicción penal a los responsables de un delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia así como representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. Por lo que respecta a España en el ámbito del derecho penal, cuando no existía un interesado para acusar al denunciante en la época del *Fuero Juzgo*, se plasmaba una magistratura que actuaba ante los tribunales, este funcionario era un mandatario particular del monarca en cuya representación actuaba. También existió una Promotoría y Procuraduría Fiscal que tenía la función de que los delitos denunciados ante ésta no quedasen sin castigo, por defecto de la acusación, otorgándoles el deber de vigilancia en la ejecución de las penas.

Debido a la influencia que tuvo el Ministerio Público francés aparece dentro del régimen de la URSS la figura de la *Prokuratura Socialista*, que poseía facultades tales como las de expedir órdenes de aprehensión y dictar libertad a los ciudadanos detenidos indebidamente; por otra parte en Inglaterra en el año de 1277 surge la institución del *Attorney General Angloamericano* a la cual se concedió la facultad de ejercitar la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectaren la seguridad del Estado, del mismo modo los agentes de la policía también podían ejercitar acción penal auxiliados por abogados privados pagados con fondos públicos, así como por el ofendido, por lo que en el sistema jurídico inglés no existe el Ministerio Público en su dimensión de parte genérica acusadora en el proceso penal.

En Estados Unidos se adopta este sistema en 1789 para los asuntos jurídicos del gobierno federal estructurando posteriormente en el departamento de justicia encabezado por el *Attorney General*, a quien se le proporcionan dos auxiliares, los *Assistans Attorney general* y el *Procurador Judicial*, el *Solicitor General*; éste último representa al gobierno federal ante la Suprema Corte Federal. Lo anterior de gran importancia para el Ministerio Público en México, ya que se introducen dentro del

artículo 102 de nuestra Constitución Política nuevas atribuciones al Procurador General de la República, como la de ser consejero jurídico del gobierno federal.

Por lo que a México se refiere en un principio, existió el *Tlatoani* figura encargada de representar a la divinidad y que tenía la facultad de disponer de la vida humana a su arbitrio, ya que acusaba y perseguía a los delincuentes en el período conocido como la venganza divina de nuestro derecho penal, en que se castigaba con penas muy severas como la pena de muerte impuesta por causar una ofensa a la divinidad. Posteriormente en la época colonial surgen orígenes muy intrínsecos del Ministerio Público con las promotorías fiscales cuyas atribuciones eran defender los intereses tributarios de la corona, perseguir los delitos y ser parte acusadora en el proceso penal, así como asesorar a los tribunales, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia. En época del México independiente el Lic. Benito Juárez tiene a bien expedir una Ley de jurados que establece tres promotorías fiscales en que por primera vez se les llama a los promotores fiscales representantes del Ministerio Público.

Un dato importante es que en 1880 se expide el primer Código de Procedimientos Penales, que detalla la organización del Ministerio Público y la ubica como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad; asimismo los agentes de la Policía Judicial se encontraban subordinados a los Procuradores de Justicia y a los Agentes de Ministerio Público. El segundo Código de Procedimientos Penales se expidió en 1894 ampliando la intervención del Ministerio Público a quien corresponde perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de un delito y cuidar de que las sentencias se ejecuten puntualmente, siendo que la acción penal corresponde a la sociedad, pero como el Ministerio Público es su representante sería quien la ejerciera a fin de obtener el



castigo del delincuente. Pero la investigación de los delitos era una función compartida entre la Policía Judicial y el Ministerio Público, aunque aquéllos se encontraban subordinados a éste y a los jueces penales. Otra referencia sobre el Ministerio Público es la expedición de la primera ley orgánica del Ministerio Público que lo señala ya como una institución y no como mero auxiliar en la administración de justicia, sino como parte en los juicios, cuando se afectare al interés público, al de los ausentes o al de los incapacitados.

En cuanto a las restricciones de autoridad, a partir de la Constitución de Cádiz en 1812 manifestaba que nadie podía privar a ningún individuo de su libertad, ni ponerle por sí pena alguna, siendo éste un primer antecedente constitucional del artículo 21 actual.

En 1836 se otorga la igualdad de trato a los individuos, así como la seguridad de las personas para ser juzgados, consolidándose aún más en 1842 al otorgar derechos al hombre, garantías de seguridad, y la señalización de que la aplicación de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Agregando en un segundo proyecto el reconocimiento en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

En el año de 1857 se presenta un proyecto de reformas a la Constitución vigente, cuya misión era colocar al Ministerio Público como el único persecutor de los delitos y dejando a su cargo la búsqueda de los elementos de convicción, así como a la Policía Judicial a fin de separar esa función de dirimir controversias judiciales que le debía corresponder al órgano jurisdiccional, acabando así con los procedimientos atentatorios a los derechos fundamentales del gobernado quitando a

los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que habían tenido de aprehender a cuanta persona estimaban sospechosa sin más sustento que su propio criterio y en varias ocasiones bajo su capricho injustificado.

Pasando así por distintas modificaciones sobre el mismo numeral hasta 1916, que en proyecto de don Venustiano Carranza da al Ministerio Público su importancia, ya que deja a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción, que no se hacía por procedimientos atentatorios ni reprobados, y la aprehensión de los delincuentes. A lo que finalmente el artículo 21 queda de la siguiente forma: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste.

Dejando precisado lo anterior, corresponde al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la Policía Judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta. Reconociendo que la institución de la Policía Judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 20, siendo natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público. Teniendo que dicho artículo plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido algunas reformas posteriores, siendo éstas las de 1983, 1994 y la última de 1996 hasta el día de hoy.

Por lo que hace a la Averiguación Previa, ésta da inicio a partir de que se hace del conocimiento del Ministerio Público la noticia de que se ha cometido un hecho

presumiblemente delictivo, por medio de una Denuncia o Querella dejando así satisfecho el requisito de procedibilidad señalado en el artículo 16 constitucional.

Por lo que la Querella ha quedado comprendida como la participación de conocimiento sobre la comisión de un delito, de entre aquellos que sólo se pueden perseguir a instancia de parte, como una declaración de voluntad, formulada por el interesado ante la autoridad pertinente a efecto de que, tomada en cuenta la existencia del delito, se le persiga jurídicamente y se sancione a los responsables. Los lineamientos que se refieren a la Querella desde su perspectiva de conceptualización legal, se encuentran establecidos en los artículos 264 y 276 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal

El artículo 264 del código en comento, define quienes son las personas legalmente autorizadas para presentar la Querella, puntualizando que bastará que la parte ofendida lo haga, aun siendo menor de edad, manifestando verbalmente su queja, para que se proceda en los términos de los artículos 275 y 276 de este mismo ordenamiento. Entendiendo por parte ofendida para tener por satisfecho el requisito de la querella necesaria, a la víctima o titular del bien jurídico que ha sido afectado.

Concluyendo que al realizar la presentación de la querella surgen efectos tales como la sujeción del querellante a las responsabilidades penales, si resultare falsa su versión, conceder permiso o la autorización para los actos de procesamiento y su eventual ejecución, así como la obligación del Ministerio Público, *ex officio*, a practicar todos los actos tendientes a confirmar o rechazar lo aseverado en los hechos de la Querella. Pero de la misma forma en que ésta se realiza libremente y se otorga una anuencia o permiso para dar inicio a los actos de investigación, procesamiento y ejecución, que en muchas ocasiones el querellante no desea; se

considera también como un acto voluntario el no presentarla, o que después de haberlo hecho se revoque su anuencia inicial otorgando el perdón por la parte ofendida; siendo distinto a la abstención de presentar Querrela, misma que es inoperante por no ser causa extintiva de la acción penal, ni causa de extinción de la responsabilidad penal, debido a que no se encuentra regulada dentro de nuestro Código Penal. También se observa que existen causas que extinguen los efectos producidos a la presentación de una Querrela siendo éstas la muerte del agraviado, el perdón del ofendido, la prescripción o la muerte del delincuente.

En cuanto a Averiguación Previa se ha entendido como una etapa procedimental fundamentada en el artículo 1, fracción I del Código Federal de Procedimientos Penales vigente; en que el Ministerio Público como titular de ésta, de acuerdo con lo establecido por los artículos 14, 16, 20 y 21 de nuestra Carta Magna realiza las investigaciones pertinentes con auxilio de una policía que se encuentra bajo su autoridad y mando, con el fin de comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, optando de esta forma por el ejercicio o abstención de la acción penal.

Al Ministerio Público se le han concedido atribuciones muy importantes en el ordenamiento máximo, así como por la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tales como el vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia; y principalmente promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, entre otras y para efecto de la presente investigación se encuentra la de promover la conciliación en los delitos perseguibles por Querrela; establecida en el Artículo 3 de la misma ley, en su fracción IX. Atribución que en la mayor parte de los casos

perseguidos a petición de parte, finaliza con un pronto arreglo entre las partes, sin necesidad de un largo proceso penal.

Tomando en cuenta a la conciliación como el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias, y como la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas cuando los sujetos involucrados: activo y pasivo así lo decidan, existe la necesidad de implementar un Acta Conciliatoria, que tiene como propósito el de promover un amigable y previo acuerdo por la vía del derecho a cargo del Ministerio Público por ser quien ostenta en forma imparcial y sin apasionamiento, el monopolio del ejercicio de la acción penal y su prosecución en la secuela procesal, para obtener la reparación del daño causado dentro de la esfera jurídica de la sociedad, por conductas delictuosas cometidas a cargo de algunos de sus integrantes, o bien el reconocimiento fehaciente por la autoridad competente de la inocencia del procesado.

Por lo anterior es que dicha institución debe enfocar sus funciones más allá de ir en busca de indiciados y la acreditación del cuerpo del delito, sino que debe hacer valer todas las atribuciones que la ley le otorga, para lograr desde un principio de la Averiguación Previa la obtención de resultados, comenzando con hacer del conocimiento de las partes el derecho que tienen de llegar a una conciliación con la correcta orientación legal, que evitará un proceso que se sume al cúmulo de trabajo que existe en las agencias del Ministerio Público, además del desgaste en tiempo energía y dinero de las partes.

Con la implementación del Acta Conciliatoria como un requisito más dentro de la Averiguación Previa en el fuero común, se presenta la oportunidad de dar una mejor atención a la ciudadanía, para lo que el Ministerio Público citará a las partes

ofendido y probable responsable para comunicarles los beneficios de la conciliación invitándolos a la celebración de ésta, dejando asentados los términos en que se han comprometido dentro del Acta Conciliatoria, procurando dar adecuado seguimiento de éstos a efecto de que se cumplan, obteniendo como resultado el No Ejercicio de la Acción Penal. Pero si por alguna circunstancia las partes no llegarán a conciliarse, también se deberá asentar en forma clara dentro del Acta Conciliatoria propuesta, la no aceptación del arreglo entre los sujetos, dando pauta así a la continuación del procedimiento.

El objetivo principal de la investigación fue cumplido, ya que del estudio realizado sobre la necesidad de la implementación del Acta Conciliatoria dentro de la Averiguación Previa para el fuero común, de acuerdo a las causas invocadas en anteriores conclusiones, no está previsto dentro de nuestro Derecho Penal, lo que trae como consecuencia la falta de garantía de una mejor y eficaz atención a la ciudadanía.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## LEGISLACIÓN CONSULTADA

### Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

3° ed., México, Porrúa 2000, 75 p.p.

### Código Civil para el Distrito Federal

6° ed., México, Greca, 1999 253 p.p.

### Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

México, Sista, 2000, 311 p.p.

### Código Federal de Procedimientos Penales

México, Sista, 2000, 311 p.p.

### Código Penal para el Distrito Federal

México, Sista, 2000, 228 p.p.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

México, Sista, 2000, 336 p.p.

## LIBROS CONSULTADOS

BARRETO RANGEL, Gustavo

### Evolución de la Institución del Ministerio Público, con especial referencia a México

México, Porrúa, 1988, 3928 p.p.



CASTRO JUVENTINO, V.

El Ministerio Público en México

México, Porrúa, 1990, 190 p.p.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo

Derecho Mexicano de Procedimientos Penales

11ª ed., México, Porrúa, 1989, 656 p.p.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio

Teoría de la Acción Penal

México, Porrúa, 1974, 250 p.p.

FIX ZAMUDIO, Héctor

El Ministerio Público Federal

México, Porrúa, 1985, 280 p.p.

FRANCO VILLA, José

El Ministerio Público Federal

México, Porrúa, 1985, 445 p.p.

GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Angel

Revista Mexicana de Procuración de Justicia

México, Febrero 1997, No. 4, 75-79 p.p.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio

Curso de Derecho Procesal Penal

México, Porrúa, 1974, 270 p.p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Diccionario Jurídico Mexicano

8ª ed., México, U.N.A.M. y Porrúa, 1995, 857 p.p.

MOHENO DIEZ, Humberto

El Ministerio Público en el Distrito Federal

México, Porrúa, 1984, 320 p.p.

OSORIO Y NIETO, César Augusto

La Averiguación Previa

10ª ed., México, Porrúa, 1999, 651 p.p.

PIÑA Y PALACIOS, Javier

Origen del Ministerio Público en México

Revista mexicana de justicia, México, enero-marzo, 1984, vol. III, no. 1, 14-17 p.p.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales

RIVERA SILVA, Manuel

El Procedimiento Penal

México, Porrúa, 1986, 320 p.p.

SILVA SILVA, Jorge Alberto

Derecho Procesal Penal

2ª ed., México, Harla, 1995, 826 p.p.