

**CENTRO ESCOLAR UNIVERSITARIO S.C.**

---

INCORPORADO A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO  
CLAVE DE INCORPORACIÓN 3071-09

**REDIMENSIÓN DE LA ACTIVIDAD  
INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ROBERTO CARLOS MARTÍNEZ LEDESMA

MÉXICO, D.F.

2008



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A MI MADRE:**

Noemí Ledesma por todo el esfuerzo que realizó al anteponer el bienestar de sus hijos sobre todas las cosas, por ser una persona impecable, merecedora de todo mi respeto y admiración.

Por ser la proveedora de las bases que han forjado mi camino, por apoyar todas y cada una de mis decisiones, pero más que nada por ser mi madre y mí amiga, a ti doy todo mi cariño, mi esfuerzo, dedicación, y mis victorias.

### **A MI TÍA MARTHA:**

Por todos aquellos sabios consejos que formaron parte de mi carácter, por ser la persona que siempre apoyó a mi madre cuando más necesitaba, por dedicar parte de tu vida a formar en mí una base sólida y firme, por esforzarte para que yo lograra mis objetivos.

### **A MI HERMANO ADOLFO:**

Por que gracias a todas aquellas aventuras que platicaba conmigo aprendí experiencias buenas y malas, cosas de la vida que desconocía.

Por ser el hermano mayor que siempre quise, por enseñarme a ser humilde, emprendedor, honesto y trabajador, y aunque ya no esta con nosotros para compartir este logro, se que si estuviese quedaría orgulloso de mi esfuerzo y entrega, descansa en paz.

#### A MI ESPOSA Y MI HIJO:

A mi esposa Karina por ser la mujer que le dió color a mi vida, por apoyar mis ideales, por dar a mi vida el impulso que necesitaba, por atender mis necesidades, por aceptar estar conmigo toda su vida, pero más que nada por haberme dado un precioso hijo que ahora es el nuevo motor que impulsa mi vida.

#### A MIS ASESORES:

Por su inmenso apoyo, por compartir conmigo sus conocimientos y pericia en la materia, por sus atenciones este proyecto es una realidad, Lic. Eric Daniel Hernández, Lic. Mariano Arzate y Lic. Fernando Ugalde, gracias.

#### A MIS COMPAÑEROS:

Por ser las personas que con su amistad y compañerismo, me enseñaron a ser sociable y competitivo, pero lo más significativo por ser mis compañeros de generación.

## INDICE

### REDIMENSIÓN DE LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

	PAGINAS
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.- LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.	
I.1.- NOCIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO;	5
I.2.- ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO;	14
I.3.- PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN MINISTERIO PÚBLICO:	17
I.3.1.- UNIDAD E INDIVISIBILIDAD,	18
I.3.2.- INDEPENDENCIA,	19
I.3.3.- JERARQUÍA,	20
I.3.4.- IRRECUSABILIDAD,	21
I.3.5.- IMPRESCINDIBILIDAD,	22
I.3.6.- IMPARCIALIDAD.	22

## CAPÍTULO II.- LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

II.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN PENAL:	25
II.1.1.- LA ACCIÓN PENAL VISTA COMO UN DERECHO O FACULTAD,	26
II.1.2.- LA ACCIÓN PENAL VISTA COMO UN DEBER U OBLIGACIÓN,	28
II.1.3.- LA ACCIÓN PENAL VISTA COMO UN MONOPOLIO;	29
II.2.- CONCLUSIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA;	34
II.3.- CONSIGNACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA;	36
II.4.- ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REFERENTES AL MINISTERIO PÚBLICO.	39

## CAPÍTULO III.- ESTADÍSTICAS PENALES Y EXPERIENCIAS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

III.1.- CRISIS DE VALORES;	51
III.2.- INCIDENCIA DELICTIVA;	54

III.3.- POBLACIÓN PENITENCIARIA;	56
III.4.- EXPERIENCIA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO;	58
III.5.- EXPERIENCIA EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO;	63
CAPÍTULO IV.- UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	
IV.1.- DEPURACIÓN Y REEDUCACIÓN DEL PERSONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO;	76
IV.2.- FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO;	79
IV.3.-REVISIÓN DEL MARCO LEGAL Y REFORMA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 133 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.	80
CONCLUSIONES.	94
BIBLIOGRAFÍA.	100

## INTRODUCCIÓN

Inicialmente de manera equívoca, el Juez sustentó funciones como la persecución del delito, el acusar y juzgar al delincuente, cuyas características corresponden al sistema procesal penal inquisitivo, siendo la división de poderes el advenimiento del sistema acusatorio, el cual logro independizar la función de juzgar, de la persecutoria y acusatoria, entregando éstas dos últimas para su ejercicio a una institución diversa al poder judicial.

Los Jueces Mexicanos, desde la Independencia tomaban la cualidad de juez y parte en el juicio. De esa suerte el Presidente Venustiano Carranza rompe con las inercias de una estructura que venía operando, de fondo, con el mismo modelo de la Colonia, estableciendo un redimensionamiento que da un paso al frente en el campo de la procuración de justicia y quita al Poder Judicial las atribuciones de investigar y perseguir los delitos, recolectar pruebas y acusar al sujeto activo, para asignarlas a la institución del Ministerio Público, con ello se tuvo un momento de oxigenación que duraría poco tiempo, pues al paso de los años, se fue produciendo un fenómeno inverso en lo que se esperaba de está institución, pues fue investida de tantas funciones hasta propiciar en la actualidad una verdadera desnaturalización del órgano de investigación y acusación por excelencia.



En el primer capítulo de la presente tesis se observará el Artículo 21 Constitucional como aquel que indica la principal característica del Ministerio Público, considerándolo como un órgano del Estado al que incumbe en exclusiva, la investigación y persecución de los delitos, mediante el ejercicio de la acción penal ante la autoridad jurisdiccional, más en cambio el proceso de modernización de esta Institución la ha convertido en un órgano plagado de atribuciones, las cuales se comentan junto con los principios que la caracterizan.

Cabe indicar que esta Representación Social tiene a su cargo una función primordial que es el ejercicio y no ejercicio de la acción penal, la cual se puede observar como un derecho, un deber, una facultad, una obligación y hasta como un monopolio, aunque cabe mencionar que con la finalidad de abatir el monopolio de esta Representación Social se reformó el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en diciembre de 1994, donde se adicionó el párrafo cuarto y se estableció que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal pueden ser impugnadas por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la ley, situación que se analiza en el segundo capítulo.

En el tercer capítulo se observará como la reforma aludida en el párrafo inmediato anterior, fue considerada por algunos doctrinarios y legisladores como incompleta y vaga, toda vez que dió pauta a que diversos factores interviniesen en el actuar del Ministerio Público, y como consecuencia originaron una crisis de valores en los

funcionarios de la institución, un extremadamente alto índice criminal, y una elevada población penitenciaria.

En el cuarto capítulo se reflexionará como ante esta desacreditación por la que atraviesa el Ministerio Público derivado por un lado a su funcionamiento anticuado, y por el otro de una severa crisis de valores por la impunidad y corrupción que lamentablemente se ha filtrado en las entrañas de la institución, surge la necesidad de impulsar una redimensión y así una nueva etapa para afrontar los nuevos tiempos y resolver los problemas crecientes de impunidad y corrupción actuales. Por lo que esta nueva visión debe incluir la depuración y reeducación del personal de dicha institución, el fortalecimiento organizacional de la misma y, la revisión del marco legal y una reforma jurídica adecuada, para asegurar una debida procuración de justicia.

## **CAPÍTULO I.- LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

- I.1.- NOCIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO;
- I.2.- ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO;
- I.3.- PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PÚBLICO:
  - I.3.1.- UNIDAD E INDIVISIBILIDAD,
  - I.3.2.- INDEPENDENCIA,
  - I.3.3.- JERARQUÍA,
  - I.3.4.- IRRECUSABILIDAD,
  - I.3.5.- IMPRESCINDIBILIDAD,
  - I.3.6.- IMPARCIALIDAD.

## **I.1.- NOCIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público, es una de las instituciones más discutidas, ya que es un órgano del Estado al que se le facultó para ejercer la acción penal, y por consiguiente velar por los intereses más altos de la sociedad.

Así, el Estado Instituyó la figura del Ministerio Público como un órgano especializado y de buena fe, para que él, en representación del individuo y de la sociedad desarrollé y ejerza la acción penal, velando por el interés social que debe prevalecer siempre por encima del interés particular. Cabe aludir que tales premisas encuentran su fundamento constitucional en los Artículos 21, 102 inciso A) y 122 base quinta inciso D) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y las diversas Leyes Orgánicas de las Procuradurías Generales de Justicias de los Estados que componen la República y sus respectivos reglamentos, así como los organigramas que se encuentran en las páginas electrónicas de éstas coinciden en que la organización de esta Institución es encabezada por el Procurador General, como líder de la institución que representa a la sociedad, como persecutor y acusador de los delitos; el cual se apoya de Subprocuradores para

cumplir la función de garantizar tales premisas a la sociedad; éstos a su vez cuentan con un grupo de Fiscales; quienes tienen a su mando a un determinado número de Responsables de Agencia o de Unidades Investigadoras; una gran cantidad de Agentes del Ministerio Público; y una gama de Secretarios Oficiales.

En relación con lo anterior, la Representación Social para esclarecer los hechos de un ilícito y allegarse de los elementos necesarios que puedan comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, recibe apoyo por mandato de ley de diversas autoridades: tales como la Policía Judicial, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Registro Civil, Tribunal Superior de Justicia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras instituciones públicas, lo cual forma parte del actuar penal y organización del Ministerio Público.

Parte de esta organización que se alude procede de la lectura del Artículo 21 Constitucional, primer párrafo, el cual dice:

"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 la policía judicial que estará bajo su autoridad y mando inmediato".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Delgado Moya Rubén, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), Editorial Sista, 5ª. Edición, México 2002, Pág. 38.

Distinguiéndose de esta forma la separación de dos campos de atribuciones entre dos autoridades distintas, en este caso la del Juez (pertenece al Poder Judicial) y la del Ministerio Público (pertenece al Poder Ejecutivo). Así el órgano jurisdiccional no puede entrar al campo del actuar penal de esta Institución, como ocurría antes de la vigencia de la Constitución de 1917, en la que el órgano jurisdiccional era Juez y parte, por lo que se consideraba facultado no sólo para imponer las penas, sino también para buscar las pruebas y perseguir a los delincuentes, obrando de oficio. Actualmente la Representación Social no puede invadir la competencia del Órgano Jurisdiccional, imponiendo las penas, ni tener imperio para decidir el proceso, y el Juez ya no es más el órgano acusador.

Por lo que el Artículo 21 Constitucional, confiere al Ministerio Público la función de persecución de los delitos, en virtud de que es una institución que tiene a su cargo el velar por principios generales del derecho como lo es la equidad e imparcialidad, al respecto Castillo Soberanes alude lo siguiente:

"La acción no es algo que ha ingresado a su patrimonio y del cual pueda disponer a su arbitrio, sino una atribución que en todo momento debe cumplirse, en estos términos debe actuar y no renunciar a la misma absteniéndose o desistiéndose por que carece de facultad para hacerlo, ya que es un órgano creado para defender

la legalidad; es un órgano de buena fe y, hasta de equidad, encargado de proteger el interés social." <sup>2</sup>

Como se puede observar, la acción penal es una atribución que se debe de cumplir en términos de ley, ya que "bajo el texto de 1917, la facultad jurisdiccional queda a cargo de la autoridad judicial, en sentido estricto; la persecutoria y la acusación se encomienda al ministerio público. Por lo que en dicho precepto se halla expresa la diferencia entre órganos del Estado, sin embargo, comparten la actuación del *ius puniendi*. Así mismo encuentra la división del enjuiciamiento en dos periodos principales: averiguación previa y proceso." <sup>3</sup>

Más en cambio dicha facultad otorgada al Ministerio Público, conforme un poder único, el cual se menoscabo cuando el Ejecutivo Federal presento el proyecto de reformás constitucionales el 5 de diciembre de 1994, donde propuso la adición del siguiente párrafo al Artículo 21 constitucional, el cual indica que "la ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal." <sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Castillo Soberanes Miguel Ángel, El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México; Editorial UNAM/Pórrua, México 1992. Pág. 25.

<sup>3</sup> Carbonell Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Pórrua, Tomo II, 15ª. Edición, México 2000, Pág. 303.

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación; México, 31 de Diciembre del año 1994.

Dicho proyecto fue dictaminado con gran celeridad en el Senado de la República, el 16 de diciembre de 1994, esto es, a los 10 días de enviada la iniciativa, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, reforma que provocó mejoras en el desarrollo de la institución del Ministerio Público, y estabilidad en cuanto a su organización tal como indica el Artículo 102 inciso A) constitucional, que dice:

"La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o en sus recesos, de la Comisión Permanente... el Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo." <sup>5</sup>

Desprendiéndose de lo anterior que el Procurador como titular de la institución del Ministerio Público es designado por el Titular del Poder Ejecutivo y aprobado por el Senado. Estando el Procurador General de la República como titular de la institución del Ministerio Público de la Federación, de la persecución ante los Tribunales, y de todos los delitos del orden Federal.

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaría de Gobernación, 14<sup>a</sup>. Edición, México Febrero 2006, Pág. 101.



Por lo que el Procurador General de la República, intervendrá personalmente también en las controversias y acciones a que alude la Carta Magna, tal como lo refiere el Artículo 105 constitucional, al indicar que en todos los negocios en que la Federación fuese parte... en los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por si o por medio de sus agentes. Por lo que la norma Constitucional actual confiere dos funciones esenciales, tal como lo comenta el Lic. Miguel Ángel Carbonell :

“La Carta Magna confiere al Ministerio Público Federal y a su titular, el Procurador General de la República, ya no tres sino dos funciones diversas, a saber:

- La investigación y persecución de los delitos y la acusación ante el Juzgador, como parte de la procuración de justicia, y
- La representación jurídica del Ejecutivo Federal ante los tribunales en los asuntos que consideren de interés nacional.”<sup>6</sup>

La primera función antes citada se refiere a una atribución importante, ya que señala el investigar y perseguir los delitos y acusar ante el Juez, asimismo incluye la procuración, es decir, la vigilancia para que los procesos se sigan con toda regularidad, a fin de que la impartición de justicia sea pronta, completa e imparcial, como lo requiere el Artículo 17 de la Carta Magna.

---

<sup>6</sup> Carbonell Miguel; Obra Citada, Pág. 89.

La segunda función que se confiere al Procurador General de la República es la relativa a la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales, ya que el Procurador está obligado a intervenir personalmente en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así mismo el citado artículo en su fracción II, inciso c), otorga al Procurador legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad ante la propia Suprema Corte.

Las funciones aludidas conforman y limitan la organización del Ministerio Público, tal como lo hace la reforma constitucional de 1994, al determinar que las funciones de asesoría jurídica del gobierno pasaran a otra dependencia del Ejecutivo Federal que estableciera la ley, al respecto “por reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996, se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, órgano que sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la presidencia.”<sup>7</sup>

El Artículo 102 inciso A) Constitucional establecía antes de las reformas de 1994, al Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Gobierno, es decir, existía una dependencia técnico-jurídica del Ejecutivo hacia el Ministerio Público. Resultando

---

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación; México, 15 de Mayo del año 1996.

una dependencia jerárquica del Ministerio Público hacia el Poder Ejecutivo, más no existiendo una dependencia funcional hacia el Poder Ejecutivo, esta Institución no estaba limitada por ningún poder, sino tan sólo por las leyes, en cambio esta situación fue objeto de debate de la reforma constitucional del Artículo 102 inciso A), por lo que se le quita dicha función de consejero jurídico al Procurador General.

Empero, las funciones de representación de los intereses nacionales ante los tribunales aun permanecen encomendadas al Procurador General y a sus agentes del Ministerio Público.

El Poder Ejecutivo entre otras funciones, tiene a su digno cargo el velar por la plena ejecución de la ley, respetar ésta y la libertad de los ciudadanos, así como el conservar la paz y el orden publico, delegando para su vigilancia estas funciones al Ministerio Público, proporcionando con ello el ejercicio de la acción penal, por lo que existe independencia en el ejercicio de su función técnica, por que si bien esta institución es un órgano administrativo que pertenece al Poder Ejecutivo, éste no tiene, ni debe de tener ninguna ingerencia en el actuar penal de esta Representación Social.

Ahora bien, por lo que hace al Distrito Federal el Artículo 122 base quinta inciso D), de la Carta Magna establece que "el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el estatuto

de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normás de funcionamiento." <sup>8</sup>

Así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala la existencia de un Procurador General de la República como titular de la institución, para la investigación y persecución de los delitos Federales, también indica que la institución del Ministerio Público del Distrito Federal, tendrá como titular a un Procurador General de Justicia, el cual se encargará de la investigación y persecución de los delitos en materia local. Lo anterior dio origen a que todos y cada uno de los estados soberanos que componen la república designen un Procurador General como titular de la institución del Ministerio Público, para que investigue y persiga los delitos en materia local, así mismo es necesario mencionar que, "antes de la reforma constitucional de octubre de 1993, el nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, estaba a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República. La actual reforma determina el sistema de nombramiento de este funcionario al medio o medios que determine el estatuto de Gobierno." <sup>9</sup>

Es decir que el Titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal designaba al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y el

---

<sup>8</sup> Delgado Moya Rubén; Obra Citada, Pág. 272.

<sup>9</sup> Carbonell Miguel; Obra Citada, Pág. 336.

Titular del Poder Ejecutivo Federal era el encargado de aprobar tal designación, ésta situación en la actualidad no se ha modificado ya que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal la sigue tipificando en su Artículo 10.

Respecto a las bases de organización y disposiciones generales relacionadas con el Ministerio Público, se encuentran tipificadas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en las Leyes Orgánicas de las Procuradurías Generales de Justicia de cada una de las Entidades Federativas. Por su parte los reglamentos de las Leyes Orgánicas de las Procuradurías incluyen la competencia, organización, atribuciones de los Procuradores, Subprocuradores, Oficiales mayores, así como los Directores Generales.

## **I.2.- ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Se considera al Ministerio Público un organismo del Estado, de muy variadas atribuciones, toda vez que se le ha designado intervenir en diversas materias del derecho, como lo es el contencioso administrativo, civil, familiar, amparo, derechos humanos, entre otras, no obstante su principal atribución es el ejercer la acción penal contra el delincuente ante la autoridad judicial, para así representar a la sociedad dentro del proceso penal.

Como ya se mencionó, las atribuciones de los agentes del Ministerio Público se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículos 21 y 102, en las Leyes Orgánicas y reglamentos respectivos que son las que especifican su estructura, organización y funcionamiento, así como lo que indican los Códigos de Procedimientos Penales.

El Artículo 21 párrafo primero, de la Constitución de 1917, precisa la atribución esencial y fundamental del Ministerio Público que es la de investigar y perseguir a los probables autores de delitos. De esa función se deriva que a esta Representación Social le corresponda de manera exclusiva la titularidad de consignar ante el Juzgador a fin de cumplir y ejercer la acción penal, con el objeto de seguir ejerciendo ésta durante todo el juicio, como parte acusadora y en representación de la víctima y/o ofendido, y/o en representación de la sociedad. Esto significa que es el único facultado para solicitar a los tribunales que se inicie el proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del inculpado, así como de que se aplique la pena correspondiente. Fuera de este contexto, "se le han atribuido al Ministerio Público una gran variedad de atribuciones tanto en la esfera federal como local, misma que se traduce en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados y en

específico la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal." <sup>10</sup>

El Ministerio Público además de investigar, perseguir los delitos y acusar al delincuente ante el Juzgador, tiene otras funciones, "aunque la atribución fundamental del Ministerio Público deriva del Artículo 21 Constitucional, en la práctica no sólo investiga y persigue el delito, sino su actuación se extiende a otras esferas de la administración pública, siendo notable su intervención en materia civil en cuestiones de tutela social; representando a los incapaces o ausentes, y en algunas otras situaciones en las que son afectados los intereses del Estado, tanto en materia federal como local de algunas Entidades Federativas. En términos generales, preserva a la sociedad del delito, asegurando un orden y seguridad, persiguiendo, investigando y acusando a los individuos que cometen un ilícito." <sup>11</sup>

Como se observa existe un variedad de funciones que desempeña el Ministerio Público, no sólo en derecho penal, sino en diversas materias del derecho, como lo es el contencioso administrativo, civil, familiar, derechos humanos, juicio constitucional, además como auxiliar y Representante Legal del Ejecutivo, entre otras atribuciones que obedecen a que, en las diversas materias en las que interviene puede verse lesionado el interés público.

---

<sup>10</sup> Castillo Soberanes Miguel Ángel, *Obra Citada*, Pág. 26.

<sup>11</sup> Colín Sánchez Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*; Editorial Porrúa, 17ª. Edición, México 1998, Pág. 121.

La actuación del Agente del Ministerio Público en otras ramás del Derecho, además de la penal, se sustenta en el Artículo 102 Constitucional que le otorga a nivel Federal, la facultad, en sentido general, de "...intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare." <sup>12</sup>

Así pues, además de la Carta Magna, otras leyes y códigos, le atribuyen al Ministerio Público facultades y obligaciones tanto en el ámbito federal, como en el local, pero sus funciones esenciales son la de persecución de los delitos y el accionar penalmente la maquinaria jurídica en contra del individuo activo de un ilícito, y acusarlo ante el Juzgador; así como intervenir en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor del titular del poder Ejecutivo.

### **I.3.- PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público es una institución unitaria y jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo que como ya observamos, tiene a su cargo diversas funciones y para ejercer de la mejor manera éstas, debe seguir los principios que se desprenden de la Ley y la Doctrina, los cuales rigen la actuación de está Institución, estos son la unidad e

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Obra Citada, Pág. 102.



indivisibilidad, independencia, jerarquía, irrecusabilidad, imprescindibilidad, y por último la imparcialidad.

### **I.3.1.- UNIDAD E INDIVISIBILIDAD.**

Este principio se refiere a que los agentes del Ministerio Público que componen la institución forman un sólo organismo, con una sola dirección y no actúan por propio derecho, sino representando a una sola persona que puede ser la sociedad o el Estado.

A pesar de que en un asunto determinado intervengan varios agentes del Ministerio Público, de diferentes adscripciones y jerarquías y en las diferentes etapas procesales, éstos representan una sola institución que es el Ministerio Público, tal como indica Juventino V. Castro:

"A la pluralidad de miembros o agentes corresponde la indivisibilidad de la institución del Ministerio Público: unidad de la diversidad."<sup>13</sup>

Haciéndose notar que la indivisibilidad de esta Institución no es absoluta, pues en el campo Federal existe un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República y en materia común la institución tiene como jefe al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

---

<sup>13</sup> Castro Juventino V., El Ministerio Público en México ; Editorial Porrúa, 6ª. Edición, México 2002, Pág. 33.

### **I.3.2.- INDEPENDENCIA.**

Este principio se desprende de la división de poderes que señala nuestra Constitución, pues la institución del Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo y por tanto resulta inadmisibles la ingerencia de cualquier integrante de los otros dos poderes en las funciones señaladas como de la competencia del Ministerio Público.

Precisamente es este punto el origen de debates e intensas polémicas, debido a que nuestra Constitución hace del Ministerio Público un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, ya que es éste el que nombra al Procurador General de la República, removible a su voluntad, y de la misma forma, es el Procurador el Representante jurídico del Gobierno, por lo que no puede haber independencia mientras siga siendo el Procurador el encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo. Guarneri, sin embargo dice al respecto:

"Independencia no significa otra cosa sino que en el momento de ejercer sus funciones, los funcionarios del Ministerio Público no estén obligados a obedecer sino a la ley y la conciencia propia, sin recibir ordenes de quien quiera que sea, aunque sea su superior jerárquico y hasta el más alto de ellos, que es el Ministro de Justicia, sin que tuviese importancia la forma eventualmente revestida de las instrucciones (tales cuales contenidas en circulares y ordenes de

servicio), por que éstas pasaran a segundo plano, ante la majestad de la ley y del deber de interpretarla libremente según la conciencia." <sup>14</sup>

Ahora bien, debido a esta dependencia es discutible la posibilidad de que el Ministerio Público no dependa del Poder Ejecutivo sino del Poder Judicial, dándole con ésto mayor independencia y que sea nombrado por el Congreso de la Unión y únicamente pudiendo ser removible de su puesto por causas graves en el cumplimiento de sus deberes.

### **I.3.3.- JERARQUÍA.**

El principio de jerarquía obedece a que la Representación Social se encuentra organizado jerárquicamente bajo la dirección y mando del Procurador de Justicia, tanto en el orden federal como en el orden común o local.

Las personas que integran al Ministerio Público, es decir, los diversos agentes de está institución, se consideran como miembros de un sólo cuerpo; éstos no son más que una prolongación del Titular. Existiendo en nuestro medio el Ministerio Público Federal bajo la dirección y dependencia del Procurador General de la República, y en materia común o local, esta institución se encuentra bajo la dirección del

---

<sup>14</sup> Citado en: Castillo Soberanes Miguel Ángel; Obra Citada, Pág. 29.

Procurador General de Justicia Local, por lo que se desprende que aún en nuestro país no se ha logrado una unidad general.

#### **I.3.4.- IRRECUSABILIDAD.**

Principio que se basa en el Artículo 60 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el Artículo 54 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Pero recordemos que la irrecusabilidad es aquella “potestad de seguir conociendo e investigando de un asunto aunque haya impedimento legal. Ya que dentro de un proceso no puede recusarse al Ministerio Público como institución, aunque nada se opone a que sean recusados sus agentes, en cuanto a personas individuales, por mantener alguna relación con el probable responsable, con la víctima u ofendido, en el caso concreto.”<sup>15</sup>

Según las disposiciones legales antes señaladas aluden que la intervención de los agentes del Ministerio Público es irrecusable, sin embargo, deberán excusarse del conocimiento de los asuntos que se les presenten cuando exista alguna de las causas de impedimento, que señala la Ley.

---

<sup>15</sup> Castillo Soberanes Miguel Ángel; Obra Citada, Pág. 36.

### **I.3.5.- IMPRESCINDIBILIDAD.**

Este principio alude a que el Ministerio Público representa a la sociedad y es parte imprescindible en toda causa penal, es decir "ningún tribunal del ramo penal puede funcionar sin tener un agente del Ministerio Público adscrito; ningún proceso penal puede ser iniciado, ni continuado sin la intervención del Ministerio Público y que todas las determinaciones tomadas o providencias dictadas por Jueces o Tribunales, deben ser notificadas a dicha autoridad, por ser imprescindible en todo proceso y representante de la sociedad, cuya falta acarrea nulidad de todas las actuaciones practicadas sin su presencia." <sup>16</sup>

En relación a la anterior cita, cabe aludir que tal imprescindibilidad de esta Institución se debe a que éste funge como representante de la víctima u ofendido, representante de la sociedad, o del Estado como acusador y solicitante de la reparación del daño.

### **I.3.6.- IMPARCIALIDAD.**

Principio que indica que el Ministerio Público como representante social y defensor de la sociedad, tiene como base y principio fundamental rector de su conducta el de ser imparcial, esto es, "que no debe beneficiar directamente a una de las partes, sino que debe

---

<sup>16</sup> De la Cruz Agüero Leopoldo, Procedimiento Penal Mexicano, Editorial Porrúa, México 1995, Pág. 52.

aplicar el derecho estrictamente no importando a que parte afecta, debiendo imperar en sus actos la razón, el derecho y la justicia sobre cualquier acto de corrupción o beneficio particular. “<sup>17</sup>

Por lo que el agente del Ministerio Público debe apegarse a los Principios del Derecho que le imponen conducirse con rectitud en sus funciones y determinaciones, ya que siendo pieza fundamental en el orden penal mexicano, sus determinaciones tienen fuerza tal, que de él depende el ejercicio de la acción penal, a decir, es el que hace funcionar el aparato jurisdiccional, por lo que de acuerdo a las investigaciones que debe practicar y una vez desahogadas todas y cada una de las diligencias correspondientes deberá determinar dicha averiguación previa, pudiendo ejercitar o no acción penal, no obstante dicha determinación no debe depender del criterio del funcionario de esta Representación Social directamente, sino que a dicha decisión se le debe imponer el resultado que arrojen las diligencias practicadas en la averiguación previa, debiendo para ello practicar las necesarias hasta dejar satisfecho los requisitos de legalidad.

---

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico 2000; Editorial Desarrollo Jurídico Copyright 2000, México Distrito Federal 2000, Pág. 77.

## **CAPÍTULO II.- LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

II.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN PENAL:

II.1.1.- LA ACCIÓN PENAL VISTA COMO UN DERECHO O FACULTAD,

II.1.2.- LA ACCION PENAL VISTA COMO UN DEBER U OBLIGACIÓN,

II.1.3.- LA ACCION PENAL VISTA COMO UN MONOPÓLIO;

II.2.- CONCLUSIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA;

II.3.- CONSIGNACION DE LA AVERIGUACION PREVIA;

II.4.- ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REFERENTES AL MINISTERIO PÚBLICO.

## **II.1.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACCIÓN PENAL.**

Si bien la palabra acción es un vocablo que posee varias acepciones jurídicas, la más importante y que le otorga un sentido propio es la que se refiere a su carácter procesal. Dicha acción procesal puede concebirse como, "el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos."<sup>1</sup>

En otras palabras la acción es la actividad que despliega el Ministerio Público desde la persecución hasta la consignación ante el juez competente para que se inicie el proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del inculpado, y en su caso se aplique la pena o la medida de seguridad que corresponda.

La doctrina procesal ha establecido que la acción procesal está consagrada en el Artículo 17 de la Constitución y rige a todas las ramás de enjuiciamiento, es decir su finalidad es activar la maquinaria jurídica.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico 2000; Obra Citada, Pág. 51.



Por otra parte, acción en su acepción gramatical es toda actividad o movimiento que se encamina a determinado fin. En su acepción jurídica es la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho; es la posibilidad o facultad de hacer alguna cosa. Sin embargo, en la doctrina no existe un criterio uniforme respecto al concepto y definición de la acción; hay quienes la consideran como un derecho o facultad, otros como un poder jurídico, otros como un deber, y algunos como un monopolio.

Por lo que a continuación se aluden varios puntos de vista de diversos tratadistas con relación a la acción y más concretamente a la acción penal.

### **II.1.1.- LA ACCIÓN PENAL VISTA COMO UN DERECHO O FACULTAD.**

Entre los autores que consideran que la acción penal es un derecho o facultad se puede citar los siguientes:

El maestro José Franco Villa dice que "la acción debe entenderse en un sentido esencialmente dinámico; es el derecho de obrar, y esta constituido por el acto o conjunto de actos por los cuales se recurre al

poder jurídico para obtener que le preste fuerza y autoridad al derecho." <sup>2</sup>

Por su parte Francisco Carnelutti considera que "la acción viene a ser el derecho que tiene todo individuo para solicitar a la jurisdicción competente que inicie un proceso judicial en orden a declarar si tuvo o no derecho subjetivo material violado que reclamar." <sup>3</sup>

En resumen, si bien la acción penal es un derecho con el que cuenta todo individuo y que puede exigir a la Representación Social en el momento en que se acrediten todos los requisitos que señala la ley (acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad), también es una facultad con la que cuenta el Ministerio Público para exigir al órgano jurisdiccional competente que se apruebe y ratifique el ejercicio de la acción penal una vez que considere que se han acreditado todos los requisitos que señala la ley (acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad), es decir, que se ratifique una detención y se proceda a enjuiciar al delincuente o bien sino hay detenido se gire orden de aprehensión con la finalidad de que una vez que sea detenido el probable responsable se lleve a cabo el juicio que resolverá la situación jurídica del mismo.

---

<sup>2</sup> Franco Villa José, El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, México 1985, Pág. 80.

<sup>3</sup> Carnelutti Francisco, Cuestiones sobre el Derecho Penal (traducción de Santiago Sentís Melendo); Editorial Jurídicos Europa-América, Argentina-Buenos Aires 1961, Pág. 31-32.

Entendiéndose como facultad un poder jurídico con el que cuenta el Ministerio Público para ejercer acción penal, una vez que éste considere reunidos los requisitos que señala la ley, para que el órgano jurisdiccional haga valer lo estipulado en la misma, es decir, que los anteriores autores citados consideran a la acción penal como una facultad que se entiende como una potestad jurídica que se encuentra en manos de esta Institución Ministerial como representante del ofendido o víctima. En consecuencia vista la acción penal como una facultad hace notar que el ejercicio o no de la acción penal depende del arbitrio y criterio del agente del Ministerio Público.

### **II.1.2.- LA ACCIÓN PENAL VISTA COMO UN DEBER U OBLIGACIÓN.**

Otro punto de vista es el de Ángel Martínez Pineda y Miguel Ángel Castillo Soberanes que ven a la acción penal como un deber u obligación del Estado.

Martínez Pineda define a la acción penal como:

"El deber jurídicamente necesario del Estado que cumple el órgano de acusación con el fin de obtener la aplicación de la ley penal de acuerdo con las formalidades de orden procesal." <sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Martínez Pineda Ángel, Estructura y Valoración de la Acción Penal; Editorial Azteca, México 1968, Pág. 37.

Por su parte, Miguel Ángel Castillo Soberanes considera que:

“La facultad que tiene el Ministerio Público de ejercitar la acción penal es una obligación ineludible y en este sentido afirma que el Ministerio Público debe, obligatoriamente, ejercitar la acción una vez reunidos los requisitos legales para hacerlo, y una vez ejercitada, no puede, bajo ningún pretexto, suspender o paralizarlo tan sólo por su voluntad, por que con ello estaría rebasando sus funciones y decidiendo el asunto, arrogándose con ello facultades que únicamente competen al órgano jurisdiccional.”<sup>5</sup>

Los doctrinarios citados observan a la acción penal ya no como una facultad o poder jurídico, sino como una obligación con la que el Ministerio Público tiene que cumplir una vez que se acrediten los requisitos que señala la ley (acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad). Cabe aludir que esta acepción es aceptable por muchos doctrinarios ya que es como debe de actuar en la realidad está Representación Social. Así mismo es una obligación el seguir con la acción penal durante el juicio, entendiéndose como seguir acusando al delincuente durante el curso del juicio penal.

### **II.1.3.- LA ACCIÓN PENAL VISTA COMO UN MONOPOLIO.**

Por lo establecido conforme a la Ley (Carta Magna, Códigos Penales y Procedimentales, Leyes Orgánicas y Reglamentos) corresponde al

---

<sup>5</sup> Castillo Soberanes Miguel Ángel, Obra citada, Pág. 38.

Ministerio Público única y exclusivamente el actuar penal, teniendo para ello su monopolio, entendiéndose como único órgano que puede en determinado momento si así lo creyere conveniente y de haberse acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad hacer efectivo dicho ejercicio, asignándole la palabra monopolio ya que éste se conceptúa como:

“El aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio o alguna otra causa cualquiera.....”<sup>6</sup>

Ahora bien la interpretación efectuada por el legislador, como por la jurisprudencia en relación al contenido del Artículo 21 de la Carta Magna, coinciden en que, "el ejercicio de la acción penal corresponde de manera exclusiva al Ministerio Público, tanto en la esfera Federal (regulado también por el Artículo 102 de la Constitución), como en las Entidades Federativas (y por ello se habla de monopolio), pues debe tomarse en cuenta que el ofendido no es parte en el Proceso Penal Mexicano, de acuerdo con lo establecido por los Artículos 9 del Código de Procedimientos Penales y 141 del Código Federal de Procedimientos Penales, ya que sólo interviene en dicho proceso en los aspectos relativos a la reparación del daño y a la responsabilidad civil proveniente del delito."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Temático, Libro del Juicio de Amparo; Editorial Oxford, México 2001, Pág. 38.

<sup>7</sup> Diccionario Jurídico 2000; Obra Citada, Pág. 75.

El Monopolio no sólo se refiere al ejercicio de la acción penal, sino que se extiende al actuar penal, el cual ha tenido en rigor tres elementos constitutivos que aparejan otras tantas potestades exclusivas conferidas al Ministerio Público para integrar su función constitucional de perseguir los delitos:

- a) Como primer elemento compete al Ministerio Público, con exclusión de cualesquiera otra persona o autoridades, y sin perjuicio del auxilio que pueda recabar de éstas llevar acabo las diligencias e investigación del hecho punible, y la indagación y detención de las personas que pudieran ser responsables del ilícito, para conformar la averiguación previa.
- b) Un segundo elemento es que al propio Ministerio Público le corresponde la potestad exclusiva de valorar los resultados de la averiguación previa y determinar el ejercicio o no ejercicio de la acción penal según se haya comprobado la existencia del delito, es decir el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de alguna persona a título de autor o participante.
- c) Un tercer elemento es la facultad de sostener la acción penal ante los tribunales, en otras palabras acusar desde el momento en que se insta la actuación jurisdiccional, a decir la consignación hasta el acto en que concluye el proceso, con sentencia condenatoria y de reparación del daño.

Desde luego se debe entender que el término monopolio, en sus raíces no aclara prácticamente nada. En efecto, la palabra proviene del latín: Monopolium, que lo toma del griego: mono, uno; y polein, vender, es decir, significa el aprovechamiento exclusivo, pero también se entiende, en una segunda acepción, como un convenio entre mercaderes para vender los géneros a un determinado precio, y así obtener una ventaja ilícita o indebida. El concepto que ya se mencionó anteriormente el cual puede entenderse perfectamente en función del Artículo 28 constitucional que prohíbe en nuestro país los monopolios y las prácticas monopólicas, así como los estancos que en realidad son una referencia a los monopolios del Estado, los cuales sin embargo sí son lícitos y por tanto autorizables en ciertos casos (correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos; y demás actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión), entre los cuales no se encuentra la acción penal.

En ese sentido el tratadista Juventino V. Castro señala respecto al concepto de: monopolio de la acción penal, "...es en realidad una extensión conceptual que tiene como contenido el que en esta actividad acusatoria el Ministerio Público a la manera de los auténticos monopolios, ejercita una actividad exclusiva y excluyente, tal y como la jurisprudencia firme lo dice textualmente: Su ejercicio de la acción penal corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya

ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el Artículo 21 Constitucional.”<sup>8</sup>

Cabe aludir que el párrafo cuarto del Artículo 21 constitucional (recientemente aprobado por el Constituyente Permanente) precisa que contra del no ejercicio y el desistimiento de la acción penal, provenientes del Ministerio Público, procede un recurso jurisdiccional, obviamente para examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tales determinaciones de este acusador público; si el órgano Jurisdiccional competente en amparo anula los actos de autoridad, ello significa que la responsable debe dejar anulado el acto reclamado. Por tanto, el ganador del recurso previsto, no es quien investiga y ejerce la acción penal, por tal motivo no se ha roto, como se pretende interpretar, el monopolio del ejercicio de la acción penal, el cual sigue correspondiendo a esta Institución en los términos del Artículo 21 constitucional, lo anterior se alude en base a que la Constitución no autoriza a ningún particular para la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

En conclusión, el Ministerio Público aunque tiene un monopolio en su poder, también tiene la obligación de ejercitar la acción penal cuando el ofendido por el delito ejerza su derecho de exigirla al órgano del Estado y se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

---

<sup>8</sup> Castro Juventino V.; Obra Citada, Pág. 15.



Siendo así que la acción penal tiene el objeto de legitimar al órgano jurisdiccional por medio de la consignación, al hacerle saber un hecho probablemente delictuoso, para que revise las pretensiones de las partes en el proceso penal y absuelva o condene al procesado.

## **II.2.- CONCLUSIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

La conclusión que existe en la averiguación previa sólo es una; ya bien sea que se resuelva un no ejercicio de la acción penal por no haberse acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad; o bien se resuelva el ejercicio de la acción por haberse acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad. Si se resuelve el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, éste se efectúa "a través de la instancia calificada como consignación, en la que el propio Ministerio Público solicita del Juez respectivo la iniciación del procedimiento judicial; las órdenes de comparecencia y las órdenes de aprehensión según lo que proceda conforme a la ley y al asunto que se aplique; el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, las sanciones respectivas, pero al mismo tiempo debe ofrecer las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados." <sup>9</sup>

La averiguación previa es un presupuesto indispensable para que el proceso penal se pueda dar, por lo que el Ministerio Público, al realizar

---

<sup>9</sup> Diccionario Jurídico 2000; Obra Citada, Pág. 108.

todas las diligencias e investigaciones de la averiguación previa, actúa con el carácter de autoridad decisoria, es decir, con imperio, ya que conforme a la ley (Códigos Procesales Penales), cuenta con los siguientes medios de apremio para hacer cumplir sus determinaciones:

- “a) Multas por el equivalente a entre uno y treinta días de salario mínimo.
- b) Auxilio de la fuerza pública.
- c) Arresto hasta de treinta y seis horas.”<sup>10</sup>

Una vez que el Ministerio Público dentro de la averiguación previa, realice la investigación para determinar si se acredita el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, practique todas aquellas diligencias necesarias para el esclarecimiento de la verdad (reunión de material probatorio) y haga una valoración de los datos recabados durante esta etapa, resolverá teniendo únicamente las siguientes dos opciones:

1. - Ejercitar la acción penal y por lo tanto consignar, al comprobar que los presupuestos necesarios se han satisfecho, es decir que se demostró la existencia material de un hecho delictuoso y que hay datos para acreditar la probable responsabilidad de un individuo en la comisión del delito.

---

<sup>10</sup> Código Federal de Procedimientos Penales; Ediciones Fiscales ISEF, México 2005, Pág. 10

2. - No ejercitar la acción penal y por lo tanto archivar la averiguación previa, cuando con las diligencias practicadas no se acredite el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto en la comisión del ilícito.

### **II.3.- CONSIGNACIÓN DE LA AVERIGUACION PREVIA.**

Del latín consignare: sellar o firmar, en el ordenamiento mexicano este vocablo tiene una doble significación, ya que en el campo del derecho civil se traduce en el ofrecimiento de la prestación debida por parte del deudor, cuando por algún motivo no la recibe o no la puede entregar al acreedor, y en derecho penal, es la instancia a través de la cual el Ministerio Público ejercita la acción penal, por considerar que durante la averiguación previa se han comprobado la existencia del delito y la presunta responsabilidad del inculpado. Cuando el propio Ministerio Público presenta el pliego de consignación ante el Juez penal competente (escrito que debe considerarse como equivalente a la demanda en las restantes ramás procesales), solicitando del tribunal la iniciación del procedimiento judicial, la expedición de una orden de comparecencia o de aprehensión según proceda; el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, las sanciones respectivas, pero al mismo tiempo, debe ofrecer las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados.

La presentación de la instancia de consignación no impide que el Ministerio Público, con motivo de los resultados de la instrucción procesal, modifique su posición, ya sea desistiendo de la acción penal o formulando conclusiones no acusatorias, que equivalen también a un desistimiento, y en ambos supuestos, el juzgador está obligado a dictar el sobreseimiento del juicio y a ordenar la libertad definitiva del inculpado (Las conclusiones del Ministerio Público se basan en las pruebas reunidas durante la fase de la instrucción del proceso).

El ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público se efectúa a través del pliego de consignación que el representante social presenta al Juez competente, solicitándole la apertura del proceso, una vez que considera que se han comprobado los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. La anterior indicación se alude en base a que al ejercitar la acción penal, esta Institución pierde su calidad de autoridad decisoria y en forma automática pasa a formar parte de una relación procesal en la que permanece sujeto a las determinaciones del Juez.

Cabe indicar que en esa relación procesal se encuentra a la cabeza como autoridad decisoria el Juez penal, como parte defensora el inculpado y su defensor y como parte acusadora el Ministerio Público. Respecto a la conversión de esta Institución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que "... después de la consignación que el Ministerio Público hace a la autoridad judicial, termina la averiguación previa y el Ministerio Público no debe seguir practicando

diligencias de las cuales no tendrá conocimiento el juez hasta que le sean remitidas después de la consignación y es inadmisibles que, al mismo tiempo, se sigan dos procedimientos, uno ante el juez de la causa y otro ante la Representación Social. En consecuencia, las diligencias practicadas por el Ministerio Público y remitidas al juez con posterioridad a la consignación, no puede tener valor alguno, ya que proceden de parte interesada, como lo es el Ministerio Público, y que esa institución sólo puede practicar válidamente diligencias de averiguación previa." <sup>11</sup>

Ahora bien la conversión del Ministerio Público de autoridad a parte, le veda igualmente ejercitar acción penal, sin averiguación previa o ampliar el ejercicio de la ya ejercitada.

Sin embargo, los temas respecto a la ubicación del Ministerio Público dentro del poder ejecutivo, el monopolio de la acción penal con relación a la persecución de los delitos y, la obligada intervención en todos los juicios de amparo, son cuestiones indeclinables que no han quedado resueltas a la fecha y por esto podemos referir que esta Institución constituye otro de los sujetos indispensables de la relación procesal penal.

En la actualidad los códigos adjetivos no definen al Ministerio Público, sin embargo los de 1939 lo definían como "una magistratura instituida

---

<sup>11</sup> Montiel y Duarte Isidro, El Ministerio Público, Publicado en la Revista de Legislación y Jurisprudencia, Tomo III, México 1980, Pág. 26

para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes." <sup>12</sup>

Hasta el momento se puede observar bajo el texto antes descrito una institución de orden Público que funge en primer orden como autoridad y después de consignar la averiguación previa ante la autoridad judicial se convierte en parte.

#### **II.4.- ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REFERENTES AL MINISTERIO PÚBLICO.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el principal ordenamiento del país, el cual origina el Ministerio Público, y el que sienta las bases y las atribuciones en las que se ha de regir ésta Institución. Motivo por el que se hace referencia en la presente investigación a los Artículos 16, 21, 102 inciso A) y 122 base quinta inciso D), sólo en los párrafos que se refieren a esta Institución.

El Artículo 16 Constitucional entre otras cosas regula lo que la doctrina llama presupuestos generales de la acción, que son los requisitos que el Ministerio Público deberá satisfacer para poder ejercitar la acción penal, los cuales son los mismos requisitos que el Juez tendrá por

---

<sup>12</sup> Microsoft Encarta; Editorial Microsoft Copyright, México 2001.

satisfechos para iniciar el juicio penal, dictar la orden de aprehensión o de comparecencia según sea el caso, sin embargo, este artículo en su segundo párrafo señala de la siguiente manera:

“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos en que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.”<sup>13</sup>

Es en éste artículo donde se encuentran los requisitos de procedibilidad para ejercer o no la acción penal, es decir; primeramente que exista denuncia o querrela, que el hecho denunciado sea considerado por la ley como delito, que para el delito cometido exista algún tipo de sanción, que se acredite el cuerpo del delito, y se acredite la probable responsabilidad.

Si los requisitos aludidos en el anterior párrafo son reunidos y satisfechos plenamente con elementos probatorios que así lo confirmen, se debe resolver un ejercicio de la acción penal.

El Artículo 21 Constitucional es el que marca una división de facultades entre la Autoridad Judicial y la Institución del Ministerio

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Obra Citada, Pág. 22.

Público, principalmente en su primero párrafo, al aludir que, “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. 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 esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”<sup>14</sup>

Así mismo es en este artículo donde la presente tesis encuentra su origen, principalmente en el cuarto párrafo el cual indica que, “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.”<sup>15</sup>

La interpretación del párrafo primero del citado Artículo 21 Constitucional, desde 1917, atribuía en exclusiva al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, es decir, sin que otras autoridades ni el

---

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Obra Citada, Pág. 30.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Obra Citada, Pág. 30.



ofendido pudiesen ejercitarla, razón por la que se habla del monopolio en la acción penal que origina los tres siguientes aspectos:

- a) Primeramente la potestad exclusiva y excluyente del Ministerio Público de practicar diligencias e investigar para conformar la averiguación previa;
- b) Un segundo aspecto es la potestad exclusiva y excluyente del Ministerio Público de valorar los datos recabados durante la averiguación previa para resolver si se han satisfecho conforme a la ley las condiciones determinantes del ejercicio de la acción, esto es, el Ministerio Público resuelve con autonomía, si procede el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.
- c) Un último aspecto es la facultad del Ministerio Público para sostener la acción en el proceso, a partir de que se ejecuta la acción, hasta la sentencia, actuando como acusador oficial.

La interpretación del párrafo cuarto del citado Artículo 21 Constitucional, desde 1917, da el carácter monopólico al Ministerio Público ya que radica en esta institución el ejercicio único de la acción penal, situación en parte se modificó el 31 de diciembre de 1994 fecha en que se publica en el Diario Oficial de la Federación, un decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de administración, procuración de justicia, y seguridad pública. Cabe aludir que antes de estas

reformás el Artículo 21 contemplaba otra situación jurídica, la cual se procede a analizar con la exposición de motivos de la reforma constitucional aludida en el presente párrafo, donde se expresaron las razones por tal adición en los términos siguientes:

“Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aún existiendo estos elementos, se propicia la impunidad, y con ello se agravia todavía más a las víctimas y a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.

Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al Artículo 21 constitucional, con el fin de disponer que la Ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales analicen quienes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime

conveniente. Con lo anterior, se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto." <sup>16</sup>

Con relación a la adición del párrafo IV del citado Artículo 21 Constitucional, en el dictamen que se aprobó, se estableció lo siguiente:

"Los cambios que propone el titular del Ejecutivo Federal, tocan de raíz algunas de las causas que generan desconfianza de los ciudadanos en las autoridades. En muchas ocasiones las denuncias de los ciudadanos no son atendidas, en otras el Ministerio Público no actúa y la víctima de un delito queda al margen del proceso. La iniciativa, en caso de aprobarse, permitirá que en la legislación se establezcan mecanismos efectivos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando este decida no ejercitar acción penal." <sup>17</sup>

Más adelante, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996, se dejó asentado que la función del Ministerio Público comprende la investigación y persecución de los delitos y se eliminó el calificativo "judicial" a la policía auxiliar del representante social.

---

<sup>16</sup> Adato Green, Victoria, El Procedimiento de Impugnación de las Resoluciones del Ministerio Público de No Ejercicio de la Acción Penal y del Desistimiento (Reforma Constitucional y Penal de 1996); Editorial UNAM/Porrúa, México 1996, Pág. 2-3.

<sup>17</sup> Adato Green, Victoria; Obra Citada, Pág. 3

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, al Ministerio Público le corresponde entonces la investigación y persecución de los delitos y por lo tanto, entre sus funciones están la de acreditar los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado para que de este modo, pueda promover la actuación del órgano jurisdiccional. El Agente del Ministerio Público deberá concluir la averiguación previa determinando, ya sea el ejercicio de la acción penal, cuando se satisfacen los requisitos de fondo establecidos en la ley, o el no ejercicio de esta en caso de que dichos requisitos no se acrediten.

La adición del párrafo cuarto del Artículo 21 de la Constitución señala la impugnación por vía jurisdiccional, de las resoluciones del Ministerio Público cuando se trata de la determinación del no ejercicio de la acción penal y dispone asimismo, que la legislación reglamentaría establecerá los mecanismos para que, de modo efectivo, se impugnen dichas resoluciones.

El fin principal del legislador al adicionar el párrafo cuarto del Artículo 21 constitucional es el de abatir la impunidad de los delincuentes al prevenir actos de corrupción y errores de los representantes sociales, permitiendo que las resoluciones de estos últimos en el sentido de no ejercitar la acción penal, queden sujetas al control del órgano jurisdiccional.

La reforma constitucional de 1994 suprime en parte, el monopolio de la acción penal al permitir que la autoridad jurisdiccional, autoridad distinta al Ministerio Público, resuelva en definitiva sobre los casos de determinación del no ejercicio de la acción penal.

En lo que concierne a las facultades del Ministerio Público Federal como órgano encargado de investigar y de perseguir y acusar ante el órgano judicial, los delitos de Corte Federal, se encuentran estipuladas en el apartado A, párrafo segundo, del Artículo 102 Constitucional que a la letra señala:

“Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.”<sup>18</sup>

Es en este mismo artículo que indica una Representación Social Federal, señala que está seguirá los juicios de otra índole que no sea la penal, con el fin de que se siga conforme a derecho para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

---

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Obra Citada, Pág.101-102.

El Artículo 102 inciso A) Constitucional, dispone además que los funcionarios del Ministerio Público Federal serán nombrados y removidos por el Ejecutivo; estarán presididos por un Procurador General de la República, que también designará el titular del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado o, en sus recesos por la Comisión Permanente; fija los requisitos para ser Procurador; y le encomienda la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden Federal.

El Artículo 122 Base Quinta inciso D) Constitucional, señala de igual forma que el Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo de un Procurador General de Justicia.

Como se observa en el párrafo anterior, con el transcurso del tiempo la Representación Social se convirtió en un órgano plagado de atribuciones, que inclusive se antojan ajenas a la causa criminal. Sobre el cúmulo de facultades es recurrente la lista expuesta por el Dr. García Ramírez, de la forma siguiente:

“1. El Procurador General de la República tendrá acuerdo con el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para la hipótesis de suspensión de garantías, en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (Artículo 29 Constitucional).

2. El Ministerio Público Federal interviene en los casos de diplomáticos y cónsules generales (Artículo 102 Constitucional).

3. Es custodio de la legalidad, en cuanto debe promover lo necesario para la buena marcha de la administración de justicia, incluyendo la denuncia de irregularidades de los juzgados (Artículo 102 Constitucional, párrafo segundo).

4. El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en todas las controversias y acciones a que se refiere el Artículo 105 Constitucional (Artículo 102 Constitucional, párrafo tercero).

5. Intervendrá denunciando las leyes contrarias a la Constitución, promoviendo su reforma; denunciando la contradicción de tesis sustentadas por la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito; el Ministerio Público interviene en los juicios de amparo para preservar la legalidad; interviene en el orden común, para investigar, hacer cesar y promover el castigo de las detenciones arbitrarias, interviene en el control de la manifestación de bienes de los servidores públicos, investiga los casos de enriquecimiento ilícito; interviene en asuntos civiles y familiares (divorcios, sucesiones, nombramiento de tutores o curadores, enajenación de bienes de menores o incapacitados y transacciones acerca de sus derechos informaciones ad perpetuam, representa los ausentes, etc.), En materia de nacionalización de bienes, en la represión internacional contra la delincuencia; en casos de extradición; en ejecución de tratados sobre repatriación de sentenciados; en actividades de orientación social, legal y juvenil, a favor de los habitantes del Distrito

Federal y particularmente de las víctimas del delito; en prestar asesoría al ofendido y/o víctimas del delito.”<sup>19</sup>

Lo anterior obliga a reflexionar además del cúmulo de facultades Constitucionales y reglamentarias, sobre la dependencia en línea de la Institución Ministerial que recae en el poder Ejecutivo, cuya facultad le permite proponer y remover al titular de la institución del Ministerio Público discrecionalmente, poniendo en duda la imparcialidad al estar sujeta a decisiones políticas; lo que expresa la urgencia que tiene esta Institución de un proceso que lo revolucione, modernice, democratice para cortar muchos de los vicios, que significan las desmesuradas atribuciones, y reasignar a ésta Institución en el justo lugar que le asigna la Constitución.

---

<sup>19</sup> García Ramírez Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal; Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México 1980, Pág. 61



### **CAPÍTULO III.- ESTADÍSTICAS PENALES Y EXPERIENCIAS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

III.1.- CRISIS DE VALORES;

III.2.- INCIDENCIA DELICTIVA;

III.3.- POBLACION PENITENCIARIA;

III.4.- EXPERIENCIA EN ALGUNOS PAISES DE LA INSTITUCIÓN  
DEL MINISTERIO PÚBLICO;

III.5.- EXPERIENCIA EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA  
MEXICANA DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

### **III.1.- CRISIS DE VALORES**

Preguntarse sobre las causas de la criminalidad remite inmediatamente a un análisis sobre la maduración conjunta de la sociedad en la que precisamente son la pérdida de valores de los diversos sectores sociales, y las diferencias económicas las causas esenciales.

Por ello vale la pena escudriñar detenidamente como en los cambios sociales significan una arritmia entre "las mentalidades" y las nuevas situaciones de la realidad social, es ahí donde radica el desequilibrio de las interacciones sociales y de los miembros de una comunidad con una cada vez más notoria crisis de sus valores; ello a impactado de forma negativa las propias estructuras de la prevención y readaptación social, así como la estructura de la administración de justicia, generando profundos resquicios por donde se filtra la corrupción y deficiencia del Ministerio Público. Según el Dr. Eduardo López Betancourt:

"La persona al poseer inteligencia y asimismo voluntad, es capaz de crear y procurar armonía en la convivencia social. Pero también puede quebrantar todos los derechos y obligaciones instituidas para

preservar el orden social, derivado de su libre albedrío para actuar o no, violentando las normas penales." <sup>1</sup>

Esto último es precisamente el motor de la desacreditación del Ministerio Público que como innato representante social y único eje para defender el interés ciudadano, se ha visto mermado violentamente por la crisis de valores y constantemente la población coloca al Ministerio Público como una institución susceptible de ser manejada por medio de la corrupción, ello a raíz de que ésta institución como parte de la sociedad, lejos de desempeñarse conforme a derecho, es afectada fuertemente por los diferentes movimientos culturales, económicos, políticos y sociales, formados por la acción de grupos, etnias, asociaciones y sectores que unas veces en oposición y otras en acuerdo, se han empeñado en que prevalezca la ineficiencia en sus servicios.

De esa suerte el contenido y esencialidad de la acción penal es, como suele llamarse, la relación social, es decir, que en un determinado momento de su proceso de interacción se forman diversos aspectos anormales que son fruto de los antagonismos gremiales, y que en consecuencia alteran los patrones establecidos para todo el desempeño institucional. A estos aspectos anormales se les podría denominar delito. Sus circunstancias están determinadas por la

---

<sup>1</sup> López Betancourt Eduardo, Delitos en Particular; Editorial Porrúa, 5ª. Edición, Tomo I, Prologo Pág. IX.

cuestión moral y el medio en que se desenvuelven las personas, en este caso los funcionarios del Ministerio Público.

El caso mexicano es sumamente específico, en el sentido de que nuestra principal ciudad sustenta desde hace cuatro siglos una densidad poblacional notable (con sus altibajos) y se torna en "laboratorio social" al concentrar uno de los más altos niveles demográficos del mundo y sorprende que aún no se viva en un estado de sitio como en otras capitales del mundo.

Se encuentra de manera confirmada que la corrupción y crisis de valores institucional no se expresan en la escala de ciudades menos pobladas y de naciones de economía más avanzada, encontrándose aquí una línea de reflexión, a saber que la ecuación a mayor urbanidad, mayor delincuencia y específicamente mayor delincuencia sin escrúpulos y más organizada, esto no se verificaría plenamente sin la coparticipación de las instituciones, es decir, quien tienen recursos económicos, legales y políticos, provoca que una averiguación previa se consigne o se mande al archivo, en concordancia con sus coparticipantes, lo cual ya no se ha podido reducir mediante la legislación y la reglamentación actual, pues las transgresiones al orden establecido, se generan con frecuencia, propiciando el germen para la erección de un tipo de delincuencia cualitativamente más preocupante.

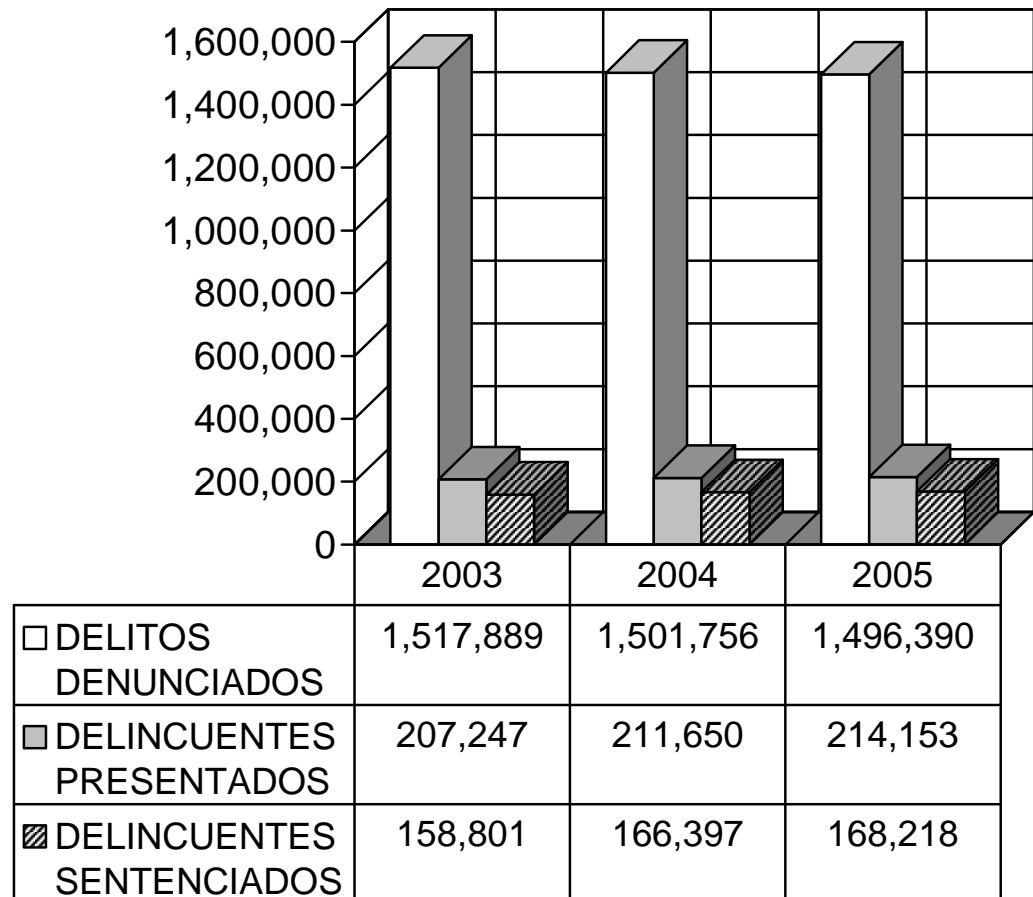
En este punto se percibe que la problemática del crecimiento de los vicios en el Ministerio Público, requiere medidas diseñadas para garantizar el buen orden de la sociedad, cuestionando por un lado las disposiciones legales vigentes y por otro lado la esencia misma de la interacción Estado – Ciudadanía.

Las políticas implementadas en materia de procuración de justicia no darán resultados mientras las acciones sean aisladas, coyunturales y no respondan a una estrategia integral con visión nacional, que genere un orden social que refleje apego a derecho y rectitud en la institución y que a su vez genere la reducción de la incidencia delictiva, la cual se refiere en resumen a menos delincuencia.

### **III.2.- INCIDENCIA DELICTIVA.**

En esta parte se pretende demostrar con el siguiente cuadro la diferencia entre delitos denunciados ante el Ministerio Público, delincuentes presentados y registrados en Juzgados Penales de Primer Instancia, y delincuentes sentenciados con resoluciones judiciales condenatorias. Con este simple y sencillo análisis se confirma el desarrollo de la presente tesis y la justificación de la exposición del presente proyecto, ya que como se puede observar, es de presumirse que de todos los delitos denunciados, más del cincuenta por ciento pueden ser un no ejercicio de la acción penal.

## Incidencia Delictiva Federal 2003-2005.



“FUENTE: INEGI, Secretaria de Seguridad Pública. “<sup>2</sup>

Como se observa la diferencia entre delitos denunciados y delincuentes presentados ante el Juez de lo Penal reflejan un nivel de impunidad muy alto y considerando que de los delincuentes presentados sólo se dicta sentencia condenatoria a menos de un 50% y que los tiempos promedio de duración de un juicio penal oscilan

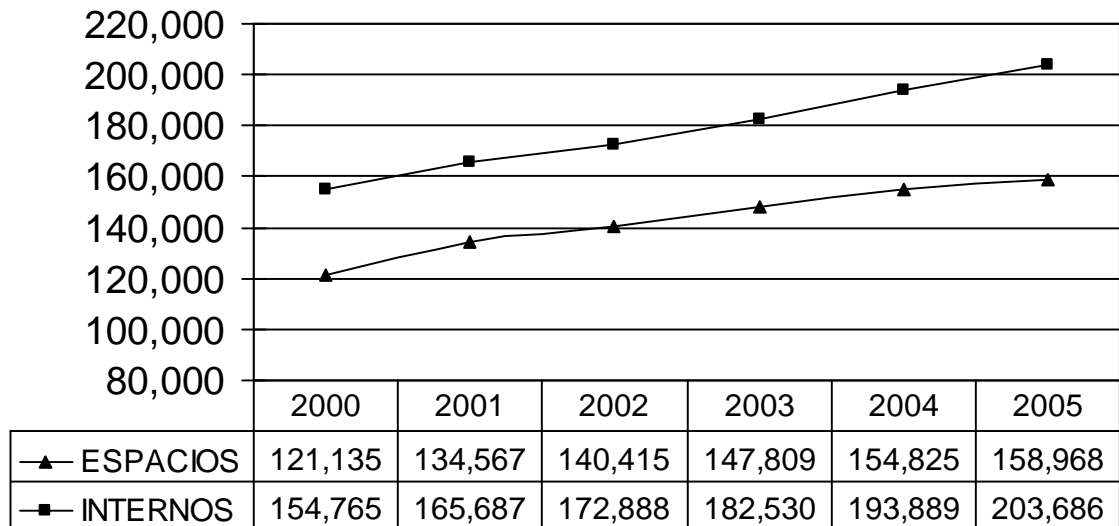
<sup>2</sup> [www.inegi.com.mx/estadisticas/violencia](http://www.inegi.com.mx/estadisticas/violencia).

alrededor de 2 años y medio, podemos concluir también que los delincuentes que están siendo juzgados hoy, se remitieron hace más de dos años, hecho que se traduce también en una sobrepoblación carcelaria que no se terminará por el simple y costoso hecho de construir más cárceles en el país.

### **III.3.- POBLACIÓN PENITENCIARIA.**

La política en materia de procuración de justicia debe orientarse a las causas estructurales del fenómeno delictivo desde sus raíces, para lograr una efectiva prevención del delito atendiendo diversos factores de carácter social, político y principalmente económico, ya que el incremento de la delincuencia está estrechamente ligado con el empobrecimiento de la población, sin embargo, la pobreza y marginación no necesariamente generan delincuentes. Así también influyen las limitaciones al desarrollo material, individual y social, siendo éstas las que producen situaciones predelictivas que al no contar con opciones o alternativas para obtener los ingresos necesarios para mejorar su calidad de vida, inducen a la comisión de actos delictivos. El siguiente cuadro ilustra la diferencia abismal que existe entre los internos, es decir procesados y sentenciados, y el espacio que hay en los reclusorios y cerezos desde el año 2000 al año del 2005.

Población Penitenciaria  
Internos Vs Espacios 2000-2005.



“FUENTE: INEGI, Secretaria de Seguridad Pública.”<sup>3</sup>

Como se puede observar en la ilustración cada año se incrementan los espacios en el país, es decir, hay un crecimiento de construcciones de cerezos y reclusorios, sin embargo, es necesario aludir que es mayor el crecimiento de la población penitenciaria.

Cabe indicar que la mayoría de los internos que ocupan un espacio en algún reclusorio o cerezo son personas que están estrechamente ligadas con la pobreza y marginación, personas con limitaciones al desarrollo material, individual y social, siendo éstas las que producen situaciones predelictivas que al no contar con opciones o alternativas

<sup>3</sup> [www.inegi.com.mx/estadisticas/judicialpenal](http://www.inegi.com.mx/estadisticas/judicialpenal).



para obtener los ingresos necesarios para mejorar su calidad de vida, inducen a la comisión de actos delictivos, y al ser detenidos son consignados ante el Juez de lo Penal, en cambio una persona de nivel social y económico estable y aun más político, tiene menos razones para delinquir, pero tiene más razones para entrar en el círculo de la corrupción, y lograr parcialidad de una institución, ello debido por el libre albedrío de sus agentes.

De ahí la importancia de combinar las acciones en materia de seguridad pública con las estrategias gubernamentales e iniciativas de reforma en materia de procuración de justicia, que además de lograr el aprovechamiento de la capacidad instalada, permita una profunda organización del Ministerio Público para hacer más efectiva y productiva su función, con esto no se reduciría la población penitenciaria, pero existiría una posibilidad de que esta Institución actuara conforme a derecho, desplegando el debido ejercicio de la acción penal y dejando de actuar con impunidad o parcialidad, circunstancias que son originadas solamente por la crisis de valores.

#### **III.4.- EXPERIENCIA EN ALGUNOS PAISES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

La gama de atribuciones depositadas en el Ministerio Público, deriva del pensamiento del Constituyente de 1917, que como ya se ha expuesto se vieron influenciados por Carranza y en consecuencia incrustadas en la Carta Magna. Por ello, el Artículo 21 constitucional,

otorga moderadamente el perfil que da características especiales al Ministerio Público, considerándolo como un órgano del estado al que incumbe en exclusiva la investigación y persecución de los delitos mediante el ejercicio de la acción penal ante la autoridad jurisdiccional, con el auxilio de la policía que estará bajo su autoridad y mando directo.

Por lo que en lo que concierne a las facultades del Ministerio Público Federal como órgano encargado de investigar y de perseguir y acusar ante el órgano judicial, los delitos de corte Federal, se encuentra estipulado en el Artículo 102 Constitucional, y que señala al Ministerio Público de la Federación, como la institución a la que incumbe la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden Federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

De esa manera, el ejercicio de la acción penal, se entiende, incumbe siempre y únicamente al Ministerio Público, generando lo que se ha señalado por diversos juristas como un verdadero monopolio de la acción penal, por parte de dicho órgano estatal. Al respecto el doctrinario Francesco Siracusa alude que “el monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción, peca por defecto (inacción o

deficiencia) en daño de la colectividad, o por exceso (persecución) en daño del particular.”<sup>4</sup>

Es así como es justificable y necesario que se establezca un control de la de la acción penal para el monopolio del Ministerio Público; en esa misma forma se garantizará a la sociedad un debido cumplimiento de la ley, donde no concurren arbitrariedades, y aun simples equivocaciones, por parte de éste, evitándose el excesivo poder que le otorga el ejercicio absoluto de la acción penal.

En América Latina ya se vierten propuestas siendo significativo para el objeto del presente trabajo, las consideraciones sobre el monopolio del Ministerio Público en Managua, Nicaragua que realizaría el Abogado y Notario Isidoro López Prado y que a la letra dice:

“...Recientemente se aprobó y ha entrado en vigor una Ley Orgánica del Ministerio Público, conocida como la Ley No. 346 cuya representación se le da al Fiscal General de la República quien sólo está subordinado a la Constitución y a las Leyes. El monopolio de la Acción Penal: El Ministerio Público es una institución de buena fe, paladín de la justicia y de la libertad, viene a llenar una función en interés personal de la víctima del delito, que éste no debe, ni puede ocupar, la historia ha demostrado que el particular lesionado no tiene el interés o el desinterés, o la preparación, o la posibilidad de

---

<sup>4</sup> Siracusa Francesco, El Ministerio Público; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, Torino-México 1985, Pág. 239.

corresponder en modo adecuado a las exigencias de la altísima competencia de la acción penal. En la actualidad (con algunas excepciones), según las diversas legislaciones, el Ministerio Público tiene un monopolio exclusivo de la Acción Penal o bien admite una intervención mayor o menor de los particulares y de otros órganos estatales que tienen injerencia en la acción penal, pero la bondad y utilidad de la institución es algo que ya no se discute...." <sup>5</sup>

La anterior cita muestra la similitud que existe en el sistema legal de diversos países, pues en México el titular de la institución del Ministerio Público Federal es el Procurador General de la República y en Nicaragua el Titular o representante del Ministerio Público es el Fiscal General de la República, asimismo coinciden en cuanto a la funcionalidad de esta Institución.

Sin embargo, esta Institución, pese a más de un siglo de existencia no ha desarrollado en todo ese tiempo una fortaleza relevante. Miguel Ángel Castillo Soberanos lo ha calificado "de adolescente que no logra crecer demasiado porque es un híbrido que lleva dentro de sí contradicciones evidentes, asimismo indica lo siguiente:

"La función del Ministerio Público penal, su posición institucional, su organización y su tarea en el procedimiento seguirán siendo conflictivas y motivo de debates ásperos que, a mi juicio, sin resolver

---

<sup>5</sup> López Prado Isidoro, El Monopolio del Ministerio Público; El Nuevo Diario (Con Todo el Poder de la Información), Managua-Nicaragua, Martes 12 de Noviembre del 2002.

el problema primario, sólo posibilitarán por el momento, soluciones coyunturales, según la preferencia política del legislador o del jurista teórico o práctico en el caso general que se le presenta a examen, esto es, soluciones de compromiso dentro de un sistema que, en sí, es caótico y reniega de su reducción a ciertos principios analíticos más generales, que ordenan todo el sistema.”<sup>6</sup>

Pues si bien es cierto que ésta Representación Social es una institución presente en la mayoría de los países del centro y del sur del continente americano, también es cierto que en la mayoría de esos países sigue el mismo camino y trayectoria, pues un ejemplo de ello es lo que alude el penalista Alberto M. Binder Secretario del Instituto de Estudios comparados en Ciencias Penales de Buenos Aires, Argentina, al mencionar lo siguiente:

"... inclusive en el proceso inquisitivo se ha invertido lo que debía ser la relación básica. Es el juez quien investiga (o hace que investiguen) y el fiscal "dictamina", es decir, opina sobre el valor de esa investigación. ¿Es el Ministerio Público un control sobre la administración de justicia? Esta idea no es tan alocada porque existen legislaciones que le han asignado al Ministerio Público la función de "vigilar si los tribunales aplican correctamente la ley". La atribución de la tarea de "garante" de la legalidad, una de las opciones posibles en la construcción del Ministerio Público, también ha contribuido a oscurecer la misión y, paralelamente a oscurecer la misión de los

---

<sup>6</sup> Castillo Soberanes Miguel Ángel, Obra citada, Pág. 38.

jueces. "El Ministerio Público no fue concebido para cumplir una función unilateral de persecución, como es el caso del proceso penal angloamericano, sino para ser custodio de la ley. Ello significa: su tarea consiste en velar, a favor del imputado, porque se obtenga todo el material de descargo y porque ninguno de sus derechos procesales sea menoscabado...."<sup>7</sup>

Visto lo anterior no es necesario abundar pues las anteriores citas de doctrinarios, periódicos y revistas jurídicas de carácter internacional nos permiten observar el monopolio de la acción penal del Ministerio Público, el cúmulo de atribuciones que no permiten el desarrollo de ésta institución, así mismo nos permiten observar que la realidad que se vive en México, también se vive en otros países, y que es necesaria una reforma que permita a esta Representación Social el desarrollo de sus funciones, sin que la acción penal signifique un monopolio.

### **III.5.- EXPERIENCIA EN ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Por lo que respecta a la experiencia del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en diversos Estados de la República Mexicana, cabe aludir que el 8 de Junio de 2003 en el seno de una reunión del Grupo Reforma; el Dr. Alejandro Gertz Manero, entonces Titular de la Secretaria de Seguridad Pública del Gobierno de la República, hizo

---

<sup>7</sup> Binder Alberto M., El Ministerio Público; Pagina de Internet, Revista Jurídica de Buenos Aires, Argentina, 1999.

unas reflexiones y dio a conocer un proyecto acerca del Ministerio Público, cuando el Licenciado Gerardo Laveaga, Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales, Organismo descentralizado en el cual la presidencia de su junta de gobierno la ejercía el Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha abrió la oportunidad de un debate sobre la reforma estructural penal, donde subrayo el largo camino que le queda al Ministerio Público para modernizarse, además indico lo siguiente:

”Por lo que sí he propugnado es por reconocer que el Ministerio Público, de la forma que ha actuado por más de 70 años, ejerciendo un monopolio absoluto de la acción penal y actuando fuera de un marco de normatividad procesal en el que la víctima pueda ejercer sus derechos, ya que se le ha negado la calidad de parte, ha llevado finalmente al fracaso a la procuración de justicia en este país.

Esta afirmación está sustentada en las encuestas más rigurosas que existen en México al respecto, que señalan que alrededor del 70 por ciento de los delitos ya no los denuncian las víctimas por desconfianza en esa institución, y que del 30 por ciento restante, más del 90 por ciento no se consignan las averiguaciones previas correspondientes y, en la mínima parte en que sí ocurre (diez por ciento), la mitad de ellas es sin detenido, llevando el nivel de impunidad en nuestro país casi al 100 por ciento....

Actualmente, frente al Ministerio Público no existe el recurso de amparo, ni para la víctima ni para el presunto delincuente, más que en

los casos en que se decreta el no ejercicio de la acción penal, y aun ahí no se ha reglamentado debidamente tal derecho. El Ministerio Público puede tardarse, sino hay detenido, un día o hasta que prescriba el delito, en integrar una averiguación previa, decidiendo unilateralmente qué pruebas acepta y qué diligencias cumplimenta. Para él no hay tiempos procesales que lo sujeten más que en el caso ya señalado, y los resultados son 4.5 millones de delitos cometidos por 1.5 millones denunciados; todo lo cual da lugar a una impunidad y una inseguridad que están aniquilando la convivencia en este país....." <sup>8</sup>

Lo anterior confirma, en una visión de política de Estado en materia de seguridad pública y justicia, que el sistema de investigación y persecución de los delitos imperante en México a partir de 1917, conforme al texto literal del Artículo 21 de la Constitución Federal en su redacción anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1994, giraba en torno del monopolio del ejercicio de la acción penal, de manera exclusiva y excluyente, por parte del Ministerio Público, institución considerada de buena fe, encargada de defender los intereses de la sociedad mediante la persecución de las conductas antisociales graves que atentan contra la paz social.

---

<sup>8</sup> Gertz Manero Alejandro, Ponencia en la Reunión del Grupo Reforma organizada por el INACIPE, México, Distrito Federal 8 de Junio del año 2003.



Sin embargo, conscientes de que en un Estado de Derecho, como en el que nos encontramos inmersos, el poder público debe sujetar su accionar, incondicionalmente, al principio de legalidad, y para evitar arbitrariedades en las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, como ya se ha indicado en diciembre de 1994, la Cámara de Senadores, aprobó la iniciativa de reforma al citado Artículo 21 de la Carta Magna, cuyo objetivo primordial era sujetar a un control de legalidad por un órgano distinto, aquellas resoluciones ministeriales de no ejercicio de la acción penal, mediante la concesión a los afectados por la comisión de un hecho presuntamente delictuoso, del derecho de impugnar ese tipo de determinaciones del Ministerio Público.

La justificación de la adición propuesta, por sus implicaciones, no podía ser más determinante, indica el Dr. Alejandro Gertz Manero, tal como sigue a continuación:

"Nuestra Constitución, encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aún existiendo estos elementos, se propicia la impunidad. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún, por actos de corrupción, quede algún delito sin ser perseguido." <sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación, Exposición de Motivos de las Reformas al Artículo 21 Constitucional, párrafo cuarto; México, 31 de Diciembre del año de 1994.

Cabe agregar que de la propia exposición de motivos de la iniciativa en análisis, se advierte que la intención del Legislador Federal, era que cada Legislador Estatal definiera la vía, los medios y los procedimientos para implementar en la práctica la reforma.

Al margen de la valoración hasta ahora desarrollada, no se pueden dejar pasar por alto las diversas consecuencias jurídicas que causó la reforma de diciembre de 1994 al Artículo 21 de la Carta Magna, pues debido a ello diversos Estados integrantes de la República modificaron sus Códigos Procesales Penales para hacer funcional la reforma.

Al respecto como ya he indicado mediante decreto del día 30 de diciembre de 1994, que entró en vigor el primero de enero de 1995, se adicionó el Artículo 21 del Pacto Federal en los siguientes términos:

"Las resoluciones del Ministerio Público de no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley." <sup>10</sup>

Con ello los Poderes Legislativos de algunos Estados como el de Coahuila, Baja California, Morelos, Querétaro, el Distrito Federal y Aguascalientes, diseñaron lo que a su entender debía ser el instrumento idóneo de impugnación, a que se refería la Constitución Federal y que, curiosamente, en ninguno de estos casos es totalmente similar.

---

<sup>10</sup> Diario Oficial de la Federación, México, 31 de Diciembre del año de 1994.

En efecto, en Coahuila, por ejemplo, se instituyó el recurso de inconformidad cuya amplitud rebasa las expectativas Constitucionales en materia de no ejercicio de la acción penal, pues de acuerdo con los Artículos 529 y 530 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, además de las determinaciones definitivas de no ejercicio de la acción penal, también permite, “a los ofendidos o víctimas, o a sus abogados, recurrir la omisión en el desahogo de pruebas y el archivo provisional de la averiguación previa, cuando hay elementos convictivos pendientes de desahogar, si son claramente conducentes para preparar la acción penal y ello sea posible.”<sup>11</sup>

Por su parte el Código de Procedimientos Penales de Baja California, al igual que Aguascalientes, prevén el Recurso de Revisión en contra de las determinaciones definitivas de no ejercicio de la acción penal, en tanto que el Código Procesal Penal de Querétaro, siguiendo literalmente el esquema de la Constitución Federal, dispone que el Recurso de Revisión es admisible en contra del desistimiento de la acción penal y en contra de la formulación de conclusiones no acusatorias, debidamente ratificadas.

En el Distrito Federal la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el reglamento de la misma señalan un recurso interno al que se le conoce como recurso de inconformidad

---

<sup>11</sup> Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, Artículos 529 y 530; Editorial Sista, Coahuila 2005, Pág. 76

del cual conoce y resuelve la misma institución de Ministerio Público. Es necesario señalar que en el Distrito Federal el recurso de amparo del que conoce el órgano jurisdiccional funge como aquel recurso que indica el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Incluso, no hay uniformidad en lo tocante al órgano de autoridad ante el cual debe promoverse la impugnación, pues en Coahuila y Baja California, éste se presenta directamente ante el agente del Ministerio Público, mientras que en Querétaro el encargado de gestionarlo es el Procurador General de Justicia del Estado, sin embargo a fin de cuentas es la misma institución el órgano ante el cual se presenta el recurso, en Aguascalientes se tramita ante el juez penal que esté en turno, motivo por el cual y dado que el objetivo de este análisis consiste en hacer una evaluación de los resultados prácticos de tales medios de impugnación, para ese efecto, se trata en específico la experiencia de éste Estado, tratándose de la resolución del recurso de revisión.

Razón por la que cabe resaltar la exposición de motivos del recurso de revisión previsto en el Artículo 156-A, del Código de Procedimientos Penales de Aguascalientes acerca del Monopolio de la acción penal y los derechos de la víctima; realizado por el Licenciado Cleto Humberto Reyes Neri quien manifestó rotundamente que “la iniciativa presidencial de mérito reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio de la acción penal,

con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la Representación Social no cumpla con sus funciones constitucionales.”<sup>12</sup>

En principio, debe señalarse que el recurso en cuestión fue incluido en la legislación procesal penal de Aguascalientes, mediante reforma publicada en el Periódico Oficial de éste Estado el día 14 de febrero de 1999, que entró en vigor al día siguiente, con la adición del Artículo 156-A:

“El recurso, como ya se dijo, sólo procede contra determinaciones de archivo definitivo de una averiguación previa por parte del Ministerio Público, debiendo interponerse por escrito, con expresión de agravios, ante el juzgado penal de turno, dentro de los cinco días siguientes a la notificación personal de la determinación de no ejercido de la acción penal al denunciante, querellante u ofendido.

Desde la implementación del recurso hasta la fecha, sólo se han promovido 77 recursos de revisión. El escrito recursal debe contener el nombre y la firma del recurrente, la expresión de su domicilio legal, los datos de identificación de la averiguación previa, el

---

<sup>12</sup> Reyes Neri Cleto Humberto, Exposición de Motivos del Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes; Editorial Porrúa, Aguascalientes 2000, Pág. 92

número, la adscripción y el nombre del agente del Ministerio Público que conoció de la averiguación. La ausencia de cualquiera de estos requisitos, es motivo suficiente para desechar de plano la impugnación. Así, de la totalidad de revisiones interpuestas, los juzgados penales de Aguascalientes han desechado 22 recursos.

Una vez admitida la revisión, el juez del conocimiento ordena requerir al Procurador de Justicia para que en el término de tres días hábiles le remita el expediente que contiene la averiguación previa.

Ningún Juez ha informado que haya habido retraso significativo en la revisión de esas constancias. Una vez integrado el cuadernillo del recurso, el Juez tiene 10 días hábiles contados a partir de la recepción de la averiguación previa, para resolver fundada y motivadamente, si se comprobaron o no los datos que acreditan los elementos del tipo y la probable responsabilidad del inculpado.

Cualquiera que sea el sentido de la resolución, debe notificarse al recurrente personalmente, en el domicilio que señaló para oír notificaciones. Si la resolución es en el sentido de que procede el ejercicio de la acción penal, en la misma se ordenará al Procurador de Justicia que cumpla con ella y ejercite la acción penal en un término no mayor a cinco días hábiles, contados a partir de que se le notifique.

El análisis estadístico demuestra que de los 55 Recursos de Revisión que fueron analizados por las autoridades jurisdiccionales del fuero

común de Aguascalientes, 44 se decretaron improcedentes, 4 fueron estimados fundados y 7 se encuentran pendientes de resolver.

Como la ley no establece recurso en contra de esta decisión, es evidente que puede ser impugnada por vía de amparo.

A la fecha, sólo se han promovido siete demandas de garantías en contra de las sentencias de revisión, de las cuales, la autoridad de amparo ha concedido la protección de la justicia federal en dos ocasiones.”<sup>13</sup>

A partir de esta información, podría pensarse que el recurso de revisión ha cumplido, en el caso Aguascalientes con los objetivos planteados, e incluso, hasta aceptarse esa afirmación de no ser por tres inconvenientes, que señala la revista jurídica de Aguascalientes:

“(a) El Juez que conoce de la consignación, no es el mismo que aquel que resolvió el recurso, de modo que no hay seguridad para el recurrente, que a la acción penal ejercitada se le obsequie una orden de aprehensión o comparecencia, según sea el caso y entonces la sentencia de revisión será notoriamente anulatoria.

A la inversa, el juez ante el cual se ejercita la acción penal, por cuestión de imagen, que afortunadamente no es el caso, en un momento dado vería menoscabada su libertad jurisdiccional para

---

<sup>13</sup> Periódico Oficial de Aguascalientes, México 14 de Febrero del año 2000.

evaluar al tener que resolver en el mismo sentido que el juez de revisión.

En ambos casos, es obvio que la correcta e imparcial administración de justicia, así como la independencia jurisdiccional del Poder Judicial queda en entredicho.

(b) No puede estimarse la eficacia de la labor de procuración de justicia, a partir de los recursos de revisión de mérito, pues es un hecho notorio que del universo de determinaciones ministeriales, sólo una mínima parte es discutida por ese conducto; es decir, la muestra no refleja el trabajo que desempeñan las Procuradurías Estatales de Justicia como lo haría por ejemplo, el parámetro de las órdenes de aprehensión concedidas o negadas;

(c) El 13 de abril del año 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a los Artículos 10 y 114 de la Ley de Amparo, para establecer que la víctima y el ofendido pueden promover demanda de garantías en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirman el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.”<sup>14</sup>

Por tanto, es necesario que se prescinda en las legislaciones procesales penales del país, de recursos ordinarios para discutir las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal,

---

<sup>14</sup> Revista Jurídica de Aguascalientes, Publicación del 16 de Diciembre del 2000, Aguascalientes, México 2000.



para que su estimación y control de legalidad, quede a cargo del órgano jurisdiccional competente.

**CAPÍTULO IV.- UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA ACTIVIDAD  
INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

IV.1.- DEPURACIÓN Y REEDUCACIÓN DEL PERSONAL DE LA  
INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO;

IV.2.- FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LA INSTITUCIÓN  
DEL MINISTERIO PÚBLICO;

IV.3.-REVISIÓN DEL MARCO LEGAL Y REFORMA JURÍDICA DEL  
ARTÍCULO 133 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS  
PENALES.

#### **IV.1.- DEPURACIÓN Y REEDUCACIÓN DEL PERSONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Como ya se describió en la primera etapa perteneció al individuo cobrar la afrenta, luego se depositó la causa criminal en la esfera de la autoridad, primero dejando que el soberano decidiera y luego a través del órgano jurisdiccional, hasta llegar al esquema actual bajo la dependencia del poder ejecutivo.

Lo cierto es que cada una de esas etapas cumplió cabalmente en su tiempo con su destino, pero al paso de los años entraron en un proceso de desgaste.

Así, una nueva etapa es la de combinar la concurrencia de la autoridad y la ciudadanía, con el objeto de democratizar a esa noble institución, dotándola de un nuevo rostro y hacerla eficiente, para afrontar los nuevos tiempos y resolver los problemas crecientes de impunidad y corrupción actuales.

Bajo este nuevo enfoque la educación es el eje imprescindible para la renovación permanente de una Sociedad, ha sido en la historia de los pueblos el nutriente de las ideas e indudablemente el instrumento básico para impulsar el desarrollo económico, social, político y cultural en un país.

Mediante la educación se provee y enriquece de generación en generación, el intelecto suficiente para formar los valores históricos y culturales, para así contrarrestar los aspectos negativos de las crisis de valores.

La educación es una condición preliminar que se imparte inicialmente en el núcleo familiar y posteriormente en las escuelas e instituciones de aprendizaje en donde se forman las imágenes móviles, por medio de las cuales los emisores transmiten acciones y fines con el objeto de producir un estado activo deseado donde, “el concepto de acción regulada por normas se refiere no al comportamiento de un actor en principio solitario que se topa en su entorno con otros actores, si no a los miembros de un grupo social que orienta su acción por valores comunes. El actor particular observa una norma o la viola tan pronto como en una situación se dan las condiciones a que la norma se aplica. Las normas expresan un acuerdo existente en un grupo social. Todos los miembros de un grupo para los que se rigen una determinada norma tienen derecho a esperar unos de otros que en determinadas situaciones se ejecuten u omitan, respectivamente las acciones obligatorias o prohibidas.”<sup>1</sup>

De esa suerte, si se desea el redimensionamiento del Ministerio Público, un eje significativo lo es la educación, impulsada desde los

---

<sup>1</sup> Habermás Jürgen, Teoría de la Acción comunitaria (Racionalidad de la Acción y Racionalización Social), Editorial Taurus, 1ª. Edición, Volumen 1, Buenos Aires Argentina 1989, Pág. 123

interiores de esa institución siendo de suma importancia en la formación de la conducta del funcionario, desde su ingreso y aún hasta su retiro o renuncia. En este sentido la educación se puede considerar como la institución de la estructura social que se orienta a la comunicación del conocimiento.

Para el cumplimiento de esta misión la educación, se debe apoyar en otros círculos informales, en donde se trasmite el aprendizaje de técnicas colectivas para con ello, socializar a jóvenes y viejos por igual para incluirles valores, normas y prácticas fundamentales de sus propias colectividades.

En este sentido la educación y reeducación social sería el motor para consolidar una reforma integral del Ministerio Público, sobre todo para impeler un redimensionamiento gradual a partir de adaptar y cambiar el marco jurídico y con ello generar las bases legales de los mecanismos que incorporen una dualidad, institución y sociedad, para con ello invitar a la colectividad a ejercer su soberanía e involucrarle como misión, parte de los complejos procesos de las causas criminales, efficientar, democratizar y modernizar el ejercicio de la acción penal. Lo cual contribuye a que persista un sistema cultural de lealtad, obediencia y patriotismo con numerosos principios relativos a las buenas maneras y a la participación de la comunidad en la vida colectiva.

## **IV.2.- FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Si la estructura de cualquier institución sea pública o privada no responde a un esquema de administración que incluya además de un proceso de planeación, organización, integración, dirección y control; entonces está condenada al fracaso.

La necesidad de diseñar e instrumentar estrategias, programas y acciones tendientes a la conversión del Ministerio Público en una institución, eficiente, eficaz y congruente con las demandas ciudadanas actuales, obliga a una revisión profunda de su estructura y métodos de actuación, así como el llevar a cabo una reingeniería de sus procedimientos de operación.

Como se mencionó en el análisis de la incidencia delictiva, es un hecho reconocido por todos que los volúmenes de atención de denuncias, averiguaciones previas, órdenes de aprehensión y consignaciones que se presentan a diario, prácticamente han rebasado por mucho la capacidad humana y la estructura del Ministerio Público. Algunas agencias del fuero común, llegan a manejar más de 800 expedientes, los cuales, cada uno en si mismo, implica un análisis y tiempo de trabajo efectivo, debiendo ser profundo y exhaustivo, y que lamentablemente, la mayoría se tiene que solventar en aras de intereses políticos o económicos que al final

marcan el rumbo de las prioridades, en otras palabras de las Averiguaciones Previas iniciadas, las cuales pueden terminar con un:

- A. Ejercicio de la Acción Penal ó;
- B. No Ejerció de la Acción Penal.

Por ello es necesario hacer una revisión detallada y minuciosa de su estructura de operación actual, a fin de proveerla de los elementos, técnicos, financieros, materiales y humanos que permitan optimizar sus funciones; así como aprovechar la capacidad instalada actual (fuerza de trabajo, experiencia individual, vocación y recursos), orientando su misión y visión bajo un enfoque netamente social, de servicio público profesional en el que la persona independientemente de que sea sujeto activo o pasivo en el hecho punible, reciba una atención de calidad, imparcial y justa en apego a las garantías constitucionales y normas elementales en materia de derechos humanos.

#### **IV.3.- REVISIÓN DEL MARCO LEGAL Y REFORMA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 133 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

En un orden jurídico, la norma funciona como regulador de la realidad y conducta de aquellos quienes cotidianamente se desenvuelven al interior de la sociedad, en las entrañas de aquélla, impera una jerarquía legal en cuyo cénit se ubica la Constitución o Ley General,

subsecuentemente le sigue la legislación secundaria y luego las disposiciones reglamentarias o del tercer orden, en donde se aglutinan instrumentos jurídicos básicamente del índole administrativos, entre otros reglamentos, circulares, decretos, etcétera.

En lo concreto dicha ramificación jurídica es la guía del comportamiento individual y colectivo; es, el contexto en el que se resuelven nuestras diferencias y se establecen límites al ejercicio del poder; es la base para consolidar, alcanzar, controlar, supervisar y mantener de manera expedita, imparcial, eficiente y eficaz, nuestros más preciados valores: la procuración y administración de justicia, la seguridad pública, el orden y la paz social.

En virtud de lo anterior se debe procurar una eficiente correlación entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación orgánica y la reglamentación. Dicha correlación se encuentra destinada a establecer estructuras modernas y funcionales, con un alto nivel de congruencia en las responsabilidades, las cargas de trabajo, los programas y recursos asignados. Siendo recomendable entonces mejorar y reformar el marco jurídico, para que propicie la creación o adecuación de las estructuras y sistemas ya existentes.

Por lo que consecuentemente compete al Gobierno instrumentar las políticas públicas en relación con la administración y procuración de la justicia, al efecto y congruente con nuestro Estado de Derecho, para



que se desarrolle y se procure la justicia que es la misión primordial por la cual la institución del Ministerio Público fue creada.

La reforma jurídica conducirá a crear la organización para consolidar dicha misión institucional y así coadyuvar a concretar la visión social y el proyecto del país consignados en la carta magna, a partir de las acciones fijadas en el seno de ese mecanismo ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma máxima de nuestro país, la que constituye nuestro Estado de derecho y en ella se consagran las bases de aplicación de nuestro derecho, es nuestra ley fundamental es, “la ley de las leyes, y toda norma secundaria debe basarse en los principios establecidos en la Constitución, es decir, nunca una ley secundaria debe ir en contra ni más allá de los que establece nuestra Constitución.”<sup>2</sup>

De esta forma es fácil ubicar la razón por la cual la noción de los derechos y obligaciones de los ciudadanos aparecen en la Constitución, ya que finalmente ésta dará origen a todas las disposiciones que harán posible el regular la realidad social de los habitantes de una Nación.

En este sentido mi propuesta de acción en materia jurídica penal, esta basada en el recurso de revisión previsto en el Artículo 156-A, del Código de Procedimientos Penales de Aguascalientes acerca del

---

<sup>2</sup> Manual de Capacitación Jurídica, Editorial Centro de Derechos Humanos, 1ª. Edición, México Distrito Federal, Capítulo II, Pág. 42

Monopolio de la acción penal, que se modificó mediante reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el día 14 de febrero de 1999, y que entró en vigor al día siguiente. Ya que se somete al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, para lograr abatir la impunidad e impedir actos de corrupción por parte de Funcionarios de la Representación Social.

Esta reforma apunta que el recurso de revisión se interpone por escrito, con expresión de agravios, ante el juzgado penal de turno, dentro de los cinco días siguientes a la notificación personal de la determinación de no ejercicio de la acción penal al denunciante, querellante u ofendido (contener el nombre y la firma del recurrente, la expresión de su domicilio legal, los datos de identificación de la averiguación previa, el número, la adscripción y el nombre del agente del Ministerio Público que conoció de la averiguación), la ausencia de cualquiera de los requisitos, es motivo suficiente para desechar de plano la impugnación, lo cual es una medida correcta, sin embargo una vez admitida la revisión, el juez del conocimiento requiere al Procurador de Justicia para que en el término de tres días hábiles remita al juzgado copia certificada de la averiguación previa, por lo que una vez integrado el cuadernillo del recurso, el Juez tiene 10 días hábiles, para resolver fundada y motivadamente, si se comprobaron o no los datos que acreditan los elementos del tipo y la probable responsabilidad del inculpado, cualquiera que sea el sentido de la

resolución, debe notificarse al recurrente personalmente, en el domicilio que señaló para oír notificaciones y si la resolución es en el sentido de que procede el ejercicio de la acción penal, en la misma se ordenará al Procurador de Justicia que cumpla con ella y ejercite la acción penal en un término no mayor a cinco días hábiles, contados a partir de que se le notifique, siendo esta resolución impugnada solamente por la vía del amparo. Por lo que mi propuesta es que el Código Federal de Procedimientos Penales, en su Título Segundo “Averiguación Previa”, en su Capítulo II “Reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de averiguación previa”, en su Artículo 133, se reforme toda vez que el texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Mayo del año 2006, indica lo siguiente:

“Cuando en vista de la averiguación previa el Agente del Ministerio Público a quien la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculte para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido, podrán presentar su inconformidad a través de un escrito en el cual expongan los argumentos o elementos de la averiguación previa que considere que el Ministerio Público dejó de atender para ejercitar la acción penal, ante el Procurador General de la República dentro del término de quince días contados a partir de que se les haya hecho saber la determinación mediante notificación personal.

El Procurador General de la República, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares y analizando los argumentos del escrito de inconformidad y de las causas del no ejercicio de la acción penal propuesto por el Ministerio Público, decidirá en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.

La resolución del Procurador General de la República, puede ser motivo de responsabilidad para el caso de que se resuelva sin atender lo prescrito en este precepto.

Las resoluciones del Procurador General de la República, deberán contener:

I.- Un resumen de las actuaciones contenidas en la averiguación previa;

II.- Las razones que el Ministerio Público, tomó en consideración para la determinación de no ejercicio de la acción penal;

III.- Las nuevas consideraciones que se realicen del estudio de la averiguación, así como la respuesta a los planteamientos hechos en el escrito de inconformidad, debidamente fundadas y motivadas, y

IV.- Los resolutivos de la nueva determinación.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Código Federal de Procedimientos Penales; Ediciones Fiscales ISEF, México 2007, Pág. 26

Lo anterior constituye una norma impositiva, sin opciones para el denunciante, querellante u ofendido, sin embargo, considerando la reforma del Artículo 156-A, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes el día 14 de febrero de 1999, y visto que bajo un detallado análisis arroja buenos resultados, es decir, cumplió y ha cumplido con los fines para los cuales fue reformado tal artículo. Por lo que el presente proyecto incita a que se reforme el Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar de la siguiente manera:

“ Cuando en vista de la averiguación previa el Agente del Ministerio Público a quien la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculte para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido, podrán presentar su inconformidad a través de un escrito en el cual expongan los argumentos o elementos de la averiguación previa que considere que el Ministerio Público dejó de atender para ejercitar la acción penal, ante el Procurador General de la República dentro del término de quince días contados a partir de que se les haya hecho saber la determinación mediante notificación personal.

El Procurador General de la República, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares y analizando los argumentos del escrito de inconformidad y de las causas del no ejercicio de la acción penal

propuesto por el Ministerio Público, decidirá en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.

La resolución del Procurador General de la República, puede ser motivo de responsabilidad para el caso de que se resuelva sin atender lo prescrito en este precepto.

Las resoluciones del Procurador General de la República, deberán contener:

I.- Un resumen de las actuaciones contenidas en la averiguación previa;

II.- Las razones que el Ministerio Público, tomó en consideración para la determinación de no ejercicio de la acción penal;

III.- Las nuevas consideraciones que se realicen del estudio de la averiguación, así como la respuesta a los planteamientos hechos en el escrito de inconformidad, debidamente fundadas y motivadas, y

IV.- Los resolutivos de la nueva determinación.

Contra la resolución de no ejercicio de la acción penal del Procurador, cabe el recurso de revisión ante los tribunales, éste recurso de revisión debe presentarse por escrito dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación personal de la determinación definitiva,

expresando el nombre y la firma del recurrente, domicilio legal, la averiguación previa, agravios, número, adscripción y el nombre del C. Agente del Ministerio Público que conoció de la averiguación, el juez admitirá inmediatamente el recurso de revisión y solicitará al Procurador General de la República que en el término de tres días hábiles remita copia certificada de la averiguación.

El Juez tiene 10 días hábiles, para resolver fundada y motivadamente solamente en tres sentidos, que se ejercite la acción penal, que se confirme el no ejercicio la acción penal, o que se devuelva la averiguación a su lugar de origen para su debida integración. Siendo esta resolución impugnada solamente por la vía del amparo. ”

Como se puede observar se agregan dos párrafos más, con la finalidad de que no sea más una norma imperativa e impositiva, es decir, se inserta un recurso de revisión que permite que la autoridad judicial, resuelva sobre la procedencia de la determinación definitiva del no ejercicio de la acción penal, por lo que con esta modificación se logra concordar con lo previsto por el cuarto párrafo del Artículo 21 de la Carta magna, el cual indica que 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.

Asimismo, da pauta para la vía de amparo logrando concordar con lo estipulado en los Artículos 10 y 114 en la Ley de Amparo,

consiguiendo con esto dar seguridad al denunciante, querellante u ofendido, pues de esta manera no se menoscaba la potestad del Ministerio Público obligando a que emita determinaciones debidamente fundamentadas y motivadas, logrando con esto la eliminación de inconsistencias por parte de la Representación Social y así lograr el objetivo para el cual fue creada esta honorable Institución.

Las modificaciones impelidas propiciarán la creación de un sistema jurídico de naturaleza eminentemente rectora y global para fortalecer el control en el no ejercicio de la acción penal, e impulsar en los esquemas legislativos secundarios y reglamentarios reformas que propicien una adecuada impartición de justicia, en virtud de que con ese redimensionamiento se preverá la coordinación entre los distintos sectores gubernamental y social, al propio tiempo que se establecen las bases para consolidar las facultades para regular, controlar y promover el desarrollo general de las Entidades Federativas.

La noción de la jerarquía de los derechos se inicia con la Constitución respecto de la procuración de justicia, que da origen a todas las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento de la realidad social, por lo que una reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, que es una ley Federal dará pie a que se promueva una renovación del marco jurídico en materia penal en todo el país.



Pese a la fehaciente labor de educación y reeducación institucional, es indudable que en el largo proceso del redimensionamiento, se quedarían muchos sujetos que no habrían asimilado adecuadamente las técnicas, valores y fundamentos, corriendo en contra sentido de la reforma institucional, por lo que seguramente habrían de incurrir en conductas inapropiadas que lesionarían la integridad moral o el patrimonio institucional, constituyéndose en acciones delictuosas que alteraría de nueva cuenta el orden regenerado.

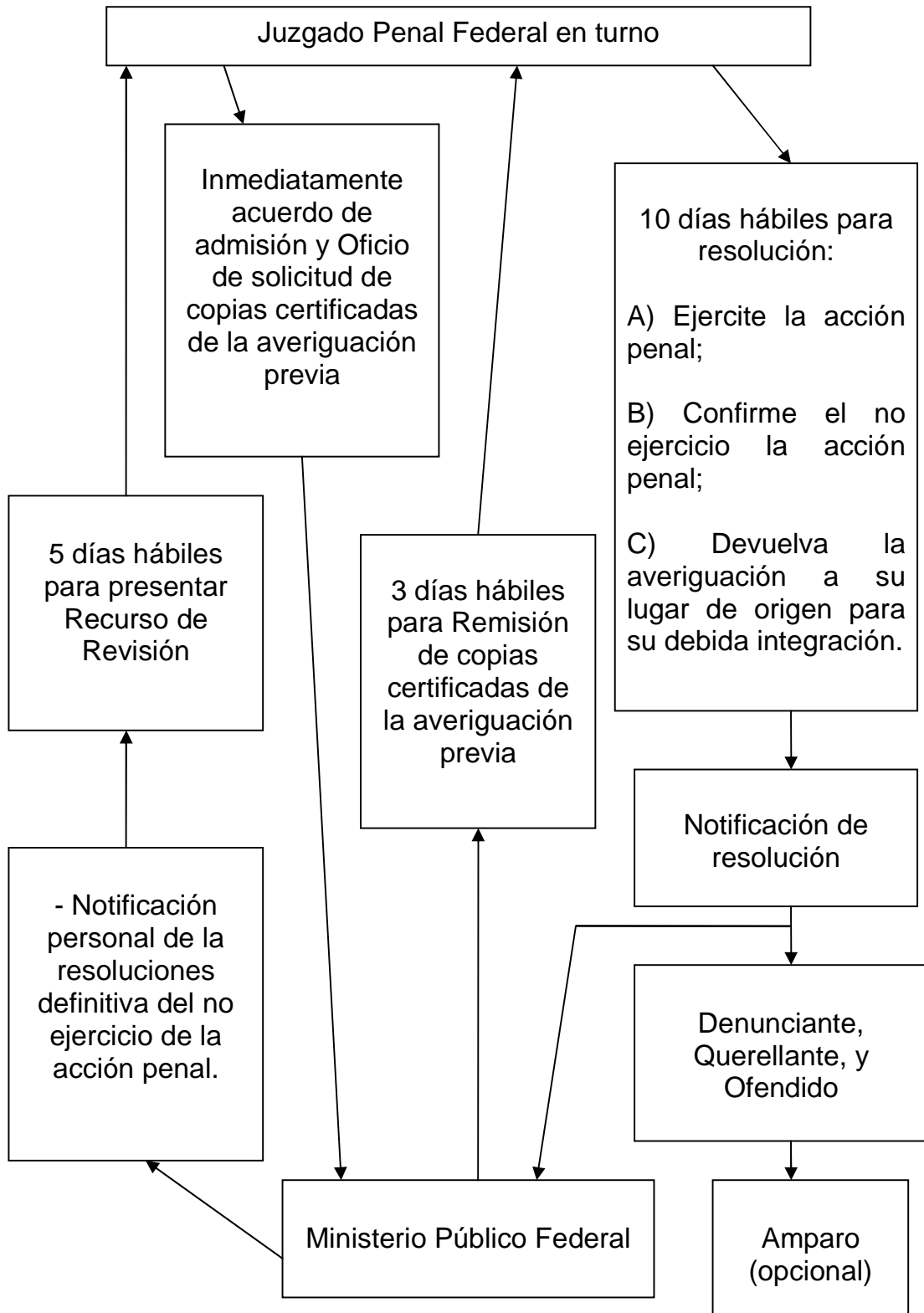
De esa suerte, la finalidad de asegurar la estabilidad de las reformas es articular una estructura que funcione como un verdadero regulador del Ministerio Público en la causa penal, en este caso me refiero al recurso de revisión en contra de las determinaciones definitivas del no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, del cual resolverán los Juzgados Penales Federales, antes de la vía de amparo. A decir el procedimiento es el siguiente;

- 1.- El recurso de revisión se presenta por escrito expresando el nombre y la firma del recurrente, domicilio legal, la averiguación previa, agravios, número, adscripción y el nombre del C. Agente del Ministerio Público que conoció de la averiguación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la determinación definitiva del no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público. Este recurso se presentara ante el Juzgado en Materia Penal Federal en turno, el cual acordara la admisión inmediata del recurso, quien mediante oficio dirigido al Ministerio Público requerirá copias certificadas de la

averiguación previa en un termino no menor de tres días hábiles, y en caso de que esta representación Social faltase a esa obligación, se sancionara conforme a lo señalado en el Artículo 42 Código Federal de Procedimiento Penales en materia Federal.

2.- Este recurso de revisión sólo procederá en contra de la determinación definitiva del Ministerio Público del no ejercicio de la acción penal. Una vez que el Juez tenga la Averiguación previa, contara con diez días hábiles para analizar las diversas etapas y diligencias del procedimiento, así como analizara el motivo y fundamento que realizo el Ministerio Público;

3.- Posteriormente el Juez resolverá, fundando y motivando dicha resolución, la cual versara sólo y únicamente en tres sentidos: confirmando el acto motivo del recurso, es decir, confirmando el no ejercicio de la acción penal; revocando y ordenando se ejercite acción penal; revocando y ordenando que se devuelva la averiguación a su lugar de origen para su debida integración. Posteriormente, el Juez notificara la resolución al recurrente en el domicilio legal, el cual podrá recurrir al amparo sino le favorece; y notificara al Ministerio Público para el cumplimiento de dicha resolución. Lo antes indicando se plasma en el siguiente cuadro:



El resultado de la reforma planteada asumirían un rol de contrapeso al Ministerio Público a fin de:

1. Diluir y evitar los vacíos y/o vicios que privan el ejercicio y no ejercicio de la acción penal.
2. Garantizar que el actor de un ilícito reciba la penalidad a su conducta.
3. Reducir los cuestionamientos en torno a la fragilidad moral de los elementos encargados de la procuración de la justicia.
4. Regular la acción penal del Ministerio Público y efficientar el procedimiento para que los funcionarios de esta institución escudriñen, motiven y fundamenten conforme a derecho, logrando parcialidad, y procuración de justicia.
5. Impulsar un esquema de unidad en materia penal, desde tres ángulos:
  - A. Crear una estructura organizacional dinámica y eficiente;
  - B. Articular el sistema jurídico penal nacional;
  - C. Democratizar el ejercicio de la acción penal.

En otras palabras es un control adecuado del no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, integrando un recurso de revisión al marco jurídico que rige a los tribunales penales, para conformar un verdadero eje de regulación que asegure la debida procuración de justicia.

## CONCLUSIONES

Primera.- La institución del Ministerio Público se instituye como una Procuraduría General de Justicia, la cual se organiza literalmente conforme a diversos ordenamientos, estando a la cabeza el Procurado General que representa a la sociedad como persecutor y acusador de los delitos; él cual se apoya de Subprocuradores para cumplir la función de garantizar tales premisas a la sociedad; quienes a su vez cuentan con un grupo de Fiscales; quienes tienen a su mando a un determinado numero de Responsables de Agencia o Unidades Investigadoras; y una gran cantidad de Agentes del Ministerio Público; así como una gama de Secretarios Oficiales. Ésta institución para esclarecer los hechos de un ilícito, recibe apoyo por mandato de ley, de Peritos y Especialistas en diversas materias; Policía Judicial y de diversas Instituciones de Gobierno.

Segunda.- La institución del Ministerio Público cuenta con varias atribuciones las cuales desarrolla en diversas materias, sin embargo las primordiales se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículos 21 y 102, Leyes Orgánicas respectivas, Reglamentos internos y Códigos de Procedimientos Penales.

Pero la principal característica de ésta institución son sus principios, entre los cuales se encuentran la unidad e indivisibilidad como institución; la independencia que tiene respecto de cualquier otra autoridad; la jerarquía interna que existe en la institución; la irrecusabilidad que permite la correcta impartición de justicia ; la imprescindibilidad para ser primero autoridad y luego parte en toda causa penal y; la imparcialidad la cual siempre que funja como autoridad debe de imperar en está institución.

Tercera.- La acción penal como principal función del Ministerio Público, puede observarse como un derecho que se concede tanto al denunciante, quejoso u ofendido, y como una facultad a la institución; y a su vez para ésta ultima es un deber y obligación imprescindible cuando se concluya una averiguación previa, a decir ejercitar, o bien no ejercitar la acción penal.

Así mismo se puede observar la acción penal como un monopolio, toda vez que es la institución del Ministerio Público, la única autoridad Facultada y a su vez obligada por la legislación para ejercer esa potestad, que tiene como finalidad procurar justicia, consignando al Juez las averiguaciones previas en las que se refleje la probable responsabilidad respecto de un ilícito. Con esta consignación el Ministerio Público deja de ser autoridad y se convierte en parte acusadora durante el seguimiento del proceso penal.

Cuarta.- Después de la reformás de 1994, se suprimió en parte el monopolio de la acción penal, sin embargo se devino una crisis de valores, en la que la institución del Ministerio Público se ve lesionada en cuanto a su funcionamiento y desempeño como autoridad y Representación Social, ocasionando con ello un aumento en la incidencia delictiva y una sobrepoblación penitenciaria.

Quinta.- La desacreditación del Ministerio Público no sólo se ha manifestado en nuestro país, sino en algunos otros países, y esto se debe a la falta de apego a la legislación por parte del personal que integra ésta institución, motivo por el que países como Nicaragua han iniciado reformás para corregir el camino actual que sigue el Ministerio Público, con ello los Poderes Legislativos de algunos Estados de la República Mexicana como el de Coahuila, Baja California, Morelos, Querétaro, el Distrito Federal y Aguascalientes, han diseñado instrumentos de impugnación, para combatir las determinaciones de está institución, principalmente el no ejercicio de la acción penal.

Sexta.- Atendiendo la necesidad de que el Ministerio Público cumpla con la finalidad para la cual se creo, mediante la reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el día 14 de febrero de 1999, se modifico el Artículo 156-A, del Código de Procedimientos Penales de Aguascalientes, reforma que somete al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, para lograr abatir la impunidad, y

que se impidan actos de corrupción por parte de agentes de la Representación Social.

Hasta la fecha, es una reforma que ha cumplido sus fines, motivo por el cual, para afrontar los nuevos tiempos y resolver los problemas crecientes de impunidad y corrupción actuales, se plantea un redimensionamiento a nivel Federal, éste es en tres sentidos:

- a) Depuración y reeducación del personal de la institución del Ministerio Público;
- b) Fortalecimiento organizacional de la institución del Ministerio Público;
- c) Revisión del marco legal y reforma jurídica del Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales;

Séptima.- La Depuración y reeducación del personal de la institución del Ministerio Público, se basa en un eje significativo, como lo es la educación, impulsada desde y para los interiores de esa institución siendo de suma importancia en la formación de la conducta del funcionario, desde su ingreso y aún hasta su retiro o renuncia. En este sentido la educación y reeducación social sería el motor para consolidar una reforma integral del Ministerio Público, sobre todo para impeler un redimensionamiento gradual a partir de adaptar y cambiar el marco jurídico y con ello generar las bases legales de los



mecanismos que incorporen una dualidad institución-sociedad y con ello invitar a la colectividad a ejercer su soberanía e involucrarle como misión, parte de los complejos procesos de las causas criminales, eficientar, democratizar y modernizar el ejercicio de la acción penal.

Octava.- El fortalecimiento organizacional de la institución del Ministerio Público es el diseñar e instrumentar estrategias, programas y acciones tendientes a la conversión del Ministerio Público en una institución, eficiente, eficaz y congruente con las demandas ciudadanas actuales, así como el llevar a cabo una reingeniería de sus procedimientos de operación actual, a fin de proveerla de los elementos, técnicos, financieros, materiales y humanos que permitan optimizar sus funciones; así como aprovechar la capacidad instalada actual (fuerza de trabajo, experiencia individual, vocación, recursos etc. ), orientando su misión y visión bajo un enfoque netamente social, de servicio público profesional en el que la persona, independientemente de que sea sujeto activo o pasivo en el hecho punible, reciba una atención de calidad, imparcial y justa en apego a las garantías constitucionales y normas elementales en materia de Derechos Humanos.

Novena.- La revisión del marco legal y reforma jurídica del Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, consiste en agregar dos párrafos más, con la finalidad de que no sea más una norma imperativa e impositiva, es decir, se inserta un recurso de revisión que permite que la autoridad judicial, resuelva sobre la procedencia de la

determinación definitiva del no ejercicio de la acción penal, por lo que con esta modificación se logra concordar con lo previsto por el cuarto párrafo del Artículo 21 de la Carta Magna, el cual indica que 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. Asimismo da pauta para la vía de amparo, logrando con esto dar seguridad al denunciante, querellante u ofendido, pues de esta manera no se menoscaba la potestad del Ministerio Público obligando de cierta manera a que emita determinaciones debidamente fundamentadas y motivadas, logrando con esto la eliminación de inconsistencias por parte de la Representación Social y así lograr el objetivo para el cual fue creada esta honorable Institución.

Por lo que bajo tales premisas y entendiendo que el Derecho es un sistema de normas jurídicas orientadas a regular la organización y funcionamiento de la realidad social por ende se debe reformar el Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, para incentivar la reforma de similares legislaciones estatales, a fin de impulsar un nuevo sistema con mayor eficiencia procesal y jurídica, logrando por fin brindar justicia pronta y expedita.

## BIBLIOGRAFÍA

### I. OBRAS

Arilla Bas, Femando, El Procedimiento Penal en México; Editorial Porrúa; México, 1997.

Acosta Vázquez, Carlos Ulises, El Ministerio Público a Través de las Constituciones; Biblioteca Jurídica Gerrerense, Gobierno del Estado de Guerrero.

Adato Groen, Victoria, El Procedimiento de Impugnación de las Resoluciones del Ministerio Público del No Ejercicio de la Acción Penal y del Desistimiento (Reforma Constitucional y Penal); Edición especial UNAM, México 1996.

Barrita López, Femando A. La Averiguación Previa (Enfoque Interdisciplinario), 4a. Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano; 14a Edición; Editorial Porrúa, México 1999.

Carranca y Trujillo, Raúl, Código Penal Anotado; 23ª. Edición, Editorial Porrúa, México 2000.

Carbonell Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, Tomo II, 15ª. Edición, México 2000

Carnelutti Francisco, Cuestiones sobre el Derecho Penal (traducción de Santiago Sentís Melendo); Editorial Jurídicos Europa-América, Argentina-Buenos Aires 1961.

Castro Juventino V. El Ministerio Público en México; 6ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

Castellanos Tena Fernando, Lineamientos Elementales del Derecho Penal; 34ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1994.

Castillo Soberanes, Miguel Ángel, El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México; Editorial UNAM-Porrúa, México 1992.

Colin Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; 17ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1998.

De la Cruz Agüero, Leopoldo, Procedimiento Penal Mexicano; 4a. Edición, Editorial Porrúa, México 2000.

Delgado Moya Rubén, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), 5ª. Edición, Editorial Sista, México 2002

Díaz de León, Marco Antonio, Código Penal Federal con Comentarios; 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

Dorantes Tamayo, Luís, Elementos de la Teoría General del Proceso; 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1990.

Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal; 3ª Edición, Editorial Porrúa, México 1985.

García Máynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho; 52ª. Edición, Editorial Porrúa, México 2001.

García Ramírez Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal; Editorial Porrúa, 3ª. Edición, México 1980.

García Ramírez, Sergio y Adato Green; Victoria, Prontuario del Proceso Penal Mexicano; 9ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

Habermás, Jürgen, Teoría de la Acción Comunitaria (Racionalidad de la Acción y Racionalización Social); 1ª. Edición, Editorial Taurus, Volumen 1, Buenos Aires, Argentina 1989.

Hernández Pliego, Julio, Programa de Derecho Procesal Penal; 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

López Betancuor, Eduardo, Delitos en Particular; 5ª. Edición, Editorial Porrúa, Tomo I, México 1998.

Martínez Pineda Ángel, Estructura y Valoración de la Acción Penal; Editorial Azteca, México 1968.

Montiel y Duarte Isidro, El Ministerio Público, Publicado en la Revista de Legislación y Jurisprudencia, Tomo III, México 1980.

Osorio y Nieto, César Augusto, Síntesis de Derecho Penal, 1ª. Edición 1984, 1ª. Reimpresión 1991, Editorial Trillas, México 1991.

Osorio y Nieto, César Augusto, La Averiguación Previa; 10ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

Pallares, Eduardo, Prontuario de Procedimientos Penales; 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1994.

Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal; 25ª. Edición, Editorial Porrúa, México 2000.

Reyes Neri Cleto Humberto, Exposición de Motivos del Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes; Editorial Porrúa, Aguascalientes 2000.

Siracusa Francesco, El Ministerio Público; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, Torino-México 1985

Ugalde Trejo Fernando, Historia del Derecho en los Estados Unidos Mexicanos; 1ª. Edición, Impresos Moya, México 2003.

## II. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Secretaria de Gobernación, 14ª. Edición, México Febrero 2006.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada; 14ª. Edición, Editorial UNAM/Porrúa, México 1999.

Código Federal de Procedimientos Penales; Ediciones Fiscales ISEF, México 2007.

Código Federal de Procedimientos Penales; Editorial Sista, México 2006.

Código Penal para el Distrito Federal; Editorial Porrúa, México 2006.

Código de Procedimientos Penales del Estado de Coahuila, Artículos 529 y 530; Editorial Sista, Coahuila 2005

Código de Procedimientos Penales del Estado de Aguascalientes, Artículos 156-A; Editorial Sista, Aguascalientes 2006.



### **III. DICCIONARIOS.**

Diccionario Jurídico Temático; Juicio de Amparo. Edit. Oxford

Diccionario Jurídico Mexicano; 13ª. Edición, Editorial UNAM/Porrúa, Tomo I, México 1999.

Diccionario Jurídico 2000; Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los derechos reservados. DJ2K-51.

#### IV. MEDIOS ELECTRÓNICOS

[www.inegi.com.mx/estadisticas/judicialpenal](http://www.inegi.com.mx/estadisticas/judicialpenal)

[www.qoqle.com.mx](http://www.qoqle.com.mx), Periódico Oficial de Aguascalientes, 14 de Febrero de 1999.

[www.qoqle.com.mx](http://www.qoqle.com.mx), El Monopolio del Ministerio Público, Revista Jurídica de Aguascalientes, Publicación del 16 de Diciembre del 2000.

[www.qoqle.com.mx](http://www.qoqle.com.mx), El Monopolio del Ministerio Público "El Nuevo Diario", (Con todo el poder de la información), Publicación del Martes 12 de Noviembre de 2002, Managua - Nicaragua.

[www.qoqle.com.mx](http://www.qoqle.com.mx), El Ministerio Público, Autor Binder Alberto M. Revista Jurídica de Buenos Aires, Argentina. 1999.

## V. PERIÓDICOS Y REVISTAS

Diario Oficial de la Federación; México, 31 de Diciembre del año 1994.

Diario Oficial de la Federación; México, 15 de Mayo del año 1996.

Periódico Oficial de Aguascalientes, México 14 de Febrero del año 2000.

López Prado Isidoro, El Monopolio del Ministerio Público; El Nuevo Diario (Con Todo el Poder de la Información), Managua-Nicaragua, Martes 12 de Noviembre del 2002.

Binder Alberto M., El Ministerio Público; Pagina de Internet, Revista Jurídica de Buenos Aires, Argentina, 1999.

Gertz Manero Alejandro, Ponencia en la Reunión del Grupo Reforma organizada por el INACIPE, México, Distrito Federal 8 de Junio del año 2003.

Revista Jurídica de Aguascalientes, Publicación del 16 de Diciembre del 2000, Aguascalientes, México 2000.