

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**“EL MINISTERIO PÚBLICO AUTÓNOMO:
NECESIDAD IMPERIOSA DE LA JUSTICIA PENAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

FERNANDO EZEQUIEL MARTÍNEZ DORANTES

ASESOR: MTRO. ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres Ezequiel Martínez y Clara Dorantes, quienes con su amor, esfuerzo y confianza, me han apoyado en cada momento de mi vida, hasta culminar mi carrera profesional.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, porque al abrirme las puertas, no sólo me dio la oportunidad de desarrollar una formación profesional sólida, sino también la posibilidad de crecer a nivel personal; porque gracias a ello aprendí lo que es sentirse universitario y estar orgulloso de formar parte de ella.

A la Facultad de Derecho, que al brindarme la oportunidad inmerecida de acogerme en sus aulas, con el apoyo profesional de sus excelentes catedráticos, me han enseñado que la perseverancia en el estudio constante, conlleva a hacernos mejores actores en el bienestar de la sociedad a la que nos debemos como universitarios de nuestra Máxima Casa de Estudios.

Al Maestro Alejandro Carlos Espinosa, del cual reconozco su trayectoria como catedrático, pero más aún como excelente amigo, a quien serían limitadas mis palabras de agradecimiento por su humilde y sencilla persona, pero primordialmente por el enorme apoyo y esfuerzo, ciertamente desinteresado, que me brindó hasta la conclusión de este trabajo de tesis por el orgullosamente asesorado.

A todas las personas que influyeron en la elaboración del presente trabajo, quienes a través de su cariño, apoyo y amistad, me impulsaron a la realización del presente trabajo.

EL MINISTERIO PÚBLICO AUTÓNOMO: NECESIDAD IMPERIOSA DE LA JUSTICIA PENAL

INTRODUCCIÓN..... I

CAPÍTULO I

EL MINISTERIO PÚBLICO Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

<i>1.1 La administración de justicia como garantía constitucional</i>	<i>1</i>
1.1.1 La obligación del Estado de salvaguardar los derechos de los particulares ..	2
1.1.2 El papel del Ministerio Público en el Sistema de Justicia Penal Mexicano.....	4
1.1.3 Las funciones del Ministerio Público en materia penal.....	11
1.1.3.1 Función investigadora.....	12
1.1.3.2 Función consignataria.....	17
1.1.3.3 Función de sujeto procesal durante el proceso penal.....	18
1.1.4 Concepto y naturaleza jurídica del Ministerio Público	19
<i>1.2 Bases constitucionales del Ministerio Público y la procuración de justicia.....</i>	<i>24</i>
1.2.1 Análisis del artículo 21 constitucional como eje rector del actuar del Ministerio Público	24
1.2.2 Preceptos constitucionales que le dan vida en las competencias ministeriales	26
1.2.3 El principio acusatorio del proceso penal	30
1.2.4 La monopolización de la acción penal	33
<i>1.3 El Ministerio Público en la ley adjetiva penal</i>	<i>38</i>
1.3.1 Código Federal de Procedimientos Penales.....	39
1.3.2 Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal	42
1.3.3 Códigos adjetivos penales de las entidades federativas.....	42
1.3.4 Código de Justicia Militar	43
<i>1.4 Los auxiliares del Ministerio Público</i>	<i>46</i>
1.4.1 Auxiliares directos del Ministerio Público	46
1.4.2 Auxiliares indirectos del Ministerio Público.....	53

CAPÍTULO II
LA EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

<i>2.1 La evolución de la Institución Ministerial a través de nuestros ordenamientos constitucionales.....</i>	<i>55</i>
2.1.1 En el marco de la Constitución de 1824.....	56
2.1.2 En el marco de la Constitución de 1836.....	58
2.1.3 En el marco de la Constitución de 1857.....	59
2.1.4 En el marco de la Constitución de 1917.....	61
<i>2.2 Breve análisis comparativo de la figura del Ministerio Público en la legislación extranjera.....</i>	<i>64</i>
2.2.1 España.....	64
2.2.2 Chile.....	68
2.2.3 Argentina.....	78

CAPÍTULO III
LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS FUEROS
CONSTITUCIONALES: FEDERAL, COMÚN Y DE GUERRA

<i>3.1 La organización del Ministerio Público en el orden federal.....</i>	<i>84</i>
3.1.1 La Procuraduría General de la República y su papel en la Administración Pública Federal.....	84
3.1.2 Nombramiento y revocación del titular de la Procuraduría General de la República.....	86
3.1.3 Los órganos desconcentrados y las unidades administrativas de la Procuraduría General de la República.....	88
<i>3.2 Organización, estructura y nombramiento de la Institución Ministerial en las Entidades Federativas y el Distrito Federal.....</i>	<i>90</i>
3.2.1 Aguascalientes.....	90
3.2.2 Baja California.....	92

3.2.3 Baja California Sur	95
3.2.4 Campeche	97
3.2.5 Coahuila.....	98
3.2.6 Colima.....	101
3.2.7 Chiapas.....	102
3.2.8 Chihuahua	106
3.2.9 Durango	108
3.2.10 Guanajuato	109
3.2.11 Guerrero	112
3.2.12 Hidalgo.....	114
3.2.13 Jalisco	116
3.2.14 México	120
3.2.15 Michoacán	123
3.2.16 Morelos.....	126
3.2.17 Nayarit.....	127
3.2.18 Nuevo León	130
3.2.19 Oaxaca	132
3.2.20 Puebla.....	134
3.2.21 Querétaro.....	137
3.2.22 Quintana Roo.....	139
3.2.23 San Luis Potosí.....	141
3.2.24 Sinaloa	142
3.2.25 Sonora	144
3.2.26 Tabasco	145
3.2.27 Tamaulipas	147
3.2.28 Tlaxcala.....	148
3.2.29 Veracruz	151
3.2.30 Yucatán.....	152
3.2.31 Zacatecas	155
3.2.32 Distrito Federal.....	157
3.3 <i>Ministerio Público en el fuero de guerra.....</i>	<i>160</i>

3.3.1 Secretario de la Defensa Nacional y el Ministerio Público Militar	160
3.3.2 Nombramiento y Revocación de su titular y de los Agentes Ministeriales .	161
3.3.3 Estructura Orgánica del Ministerio Público en el fuero marcial	162
3.3.4 Atribuciones en su marco normativo	164

CAPÍTULO IV

AUTONOMÍA TÉCNICA ¿DISCURSO O REALIDAD?

<i>4.1 ¿Ministerio Público independiente de la autoridad administrativa?</i>	<i>166</i>
4.1.1 Dependencia del órgano acusador de la administración pública del Estado	166
4.1.2 Participación de los titulares del Ministerio Público en las políticas del Poder Ejecutivo	169
4.1.3 El Ministerio Público al servicio del poder y la politización de la justicia penal	171
4.1.4 El formalismo de la autonomía técnica	172
<i>4.2 La percepción social del Ministerio Público</i>	<i>175</i>
4.2.1 El descrédito del acusador público y sus auxiliares directos	176
4.2.2 ¿Los intereses de la sociedad o del mando?	178
4.2.3 Abuso de autoridad y falta de profesionalización de la Policía Ministerial..	180
4.2.4 Retos y perspectivas de una verdadera policía científica.....	183
<i>4.3 El imperativo social del Ministerio Público</i>	<i>185</i>
4.3.1 ¿Por qué es necesario el Ministerio Público?	187
4.3.2 La respuesta institucional a las exigencias sociales.....	188
4.3.3 Derecho penal de acto de corte democrático.....	189
4.3.4 La reforma al servicio de los gobernados	191

CAPÍTULO V

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE UN MINISTERIO PÚBLICO AUTÓNOMO

<i>5.1 Necesaria descentralización del Ministerio Público.....</i>	<i>193</i>
--	------------

5.1.1 Condiciones que impulsan la necesidad de un nuevo modelo de procuración de justicia	194
5.1.2 Hacia un nuevo Sistema de Procuración de Justicia Penal	197
5.1.3 El Ministerio Público como nuevo paradigma	199
5.1.4 Propuesta de reformas constitucionales con vista a la autonomía del Ministerio Público.....	201
<i>5.2 Fortalezas para su autonomía.....</i>	<i>204</i>
5.2.1 Evitar la influencia política en el actuar del Ministerio Público.....	207
5.2.2 Facultades de la Fiscalía con miras al cumplimiento irrestricto de la procuración de justicia	208
5.2.3 Equilibrio de una sana y debidamente regulada independencia.....	210
5.2.4 Vigilancia e inspección interna del Ministerio Público	211
5.2.5 Transparencia y rendición de cuentas: una realidad más que discursiva ..	214
<i>5.3 Creación de un nuevo órgano constitucional autónomo para la procuración de justicia.....</i>	<i>216</i>
5.3.1 La modernización del Ministerio Público	218
5.3.2 Autonomía de la Fiscalía en los fueros constitucionales	220
5.3.3 Organización de la Fiscalía autónoma.....	223
5.3.4 Inamovilidad del titular de la Fiscalía como presupuesto necesario de la autonomía del Ministerio Público	227
<i>5.4 De lo necesario para evitar la arbitrariedad del Ministerio Público autónomo.....</i>	<i>228</i>
5.4.1 Una auditoría dirigida por el poder legislativo y otra por el poder ejecutivo por cada periodo de actividades	230
5.4.2 Alternativas de Remoción	231
5.4.3 Controles para su designación y causas de Remoción	232
CONCLUSIONES.....	235
PROPUESTA.....	240
BIBLIOGRAFÍA.....	243
LEGISLACIÓN.....	246

INTRODUCCIÓN

Desde que emergimos como nación a la vida independiente, los constantes cambios e ideas revolucionarias de diversas generaciones han permeado en nuestro Derecho interno, al grado que nuestra legislación se ha venido actualizando constantemente. Sin embargo, ahora más que nunca se necesitan reformas estructurales para impulsar la consolidación del Estado Democrático de Derecho, atento a que las instituciones estatales no son perennes y requieren renovarse constantemente para continuar desempeñando su función correctamente. En ese supuesto se encuentra el Ministerio Público, que junto con sus auxiliares directos, policía judicial o ministerial y servicios periciales, han perdido la credibilidad y confianza de la sociedad, situando la procuración de justicia en un lugar distante y ajeno al grueso de la sociedad.

Lo anterior, atiende a una multiplicidad de causas entre las cuales destaca la dependencia material que los titulares del Ministerio Público tienen respecto del Poder Ejecutivo en su respectiva jurisdicción, orientando la persecución e investigación de los delitos a las razones de Estado, intereses de grupo y de poder.

En ese orden de ideas, se requiere un sistema que esté al servicio de la sociedad, que rompa con la parcialidad al impartir justicia y con el círculo vicioso de corrupción e impunidad, pues al no ejercitarse la acción penal en contra de los responsables de la comisión de un delito, se agravia aun más a las víctimas del delito y a la comunidad en general.

Los cambios normativos son indispensables para que el Ministerio Público se transforme en una institución que actúe en contra de la delincuencia, sin importar quien o quienes hayan sido sus autores, sino simplemente atendiendo a la naturaleza de los hechos, por ello, creemos que la autonomía del Ministerio Público es el componente indispensable de una auténtica reforma estructural que rompa con la politización de la Procuración de Justicia, es decir, que aleje al acusador público de cuestiones políticas y

que le otorgue independencia de los tiempos, fenómenos e intereses particulares, para garantizar su desempeño profesional e imparcial en la investigación y persecución de los delitos.

Nuestro propósito a lo largo de éste trabajo de investigación, será profundizar en la función de procuración de justicia encargada por nuestra Constitución Federal al Ministerio Público, para después hacer un breve análisis de ésta institución a lo largo del derecho positivo de nuestra nación y en el derecho vigente de algunas otras naciones, con la intención de plasmar la idea de evolución que ha tenido la Procuración de Justicia en nuestro orden jurídico y exponer, de manera comparativa, las diferencias, similitudes, aciertos y desaciertos que han experimentado otros Estados al otorgar autonomía al Órgano encargado de la procuración de justicia, pues ciertamente, no somos el primer país en el mundo en plantear la autonomía del Ministerio Público o Fiscal, ni mucho menos seremos los primeros en adoptar éste sistema.

Posteriormente, el trabajo destaca algunos de los inconvenientes que en la práctica cotidiana se presentan al interior de las agencias ministeriales, en los mandos de las procuradurías y aquellos relacionados con sus auxiliares, pues a nadie le son extraños los excesos que existen y por los cuales la sociedad vive descontenta, atemorizada y sin certeza, cuando por el contrario, debieran ver en el Ministerio Público una mano solidaria con la atención de los problemas penales con que se enfrentan.

Para poner en práctica un sistema que otorgue autonomía plena al Ministerio Público, es preciso sentar las bases constitucionales y legales adecuadas en una propuesta integral; por ello, se plantea un análisis de los puntos que complementan éste modelo estructural, tales como un sólido diseño institucional, un mejor escrutinio y control judicial sobre la averiguación previa, buenos sistemas de rendición de cuentas y la profesionalización del servicio de carrera de los servidores públicos en las diversas procuradurías; entre otros, sólo en este contexto, armonizado con la autonomía del Ministerio Público, será factible obtener los resultados esperados por la sociedad.

El método a utilizar será el método inductivo-deductivo, basado principalmente en la información documental y diversos datos sobre las procuradurías generales de justicia del país, apuntando constantemente a demostrar, cómo la autonomía del Órgano Investigador puede repercutir para mejorar e incluso eliminar las dificultades que propicia el actual sistema, cuáles son los caminos que debe seguir una verdadera reforma de fondo en la Justicia Penal y, desde luego, proponer un modelo que nos permita obtener mejores resultados en éste ámbito.

Como hemos dicho, las instituciones deben actualizarse para ser funcionales y no quedar rebasadas por la necesidad colectiva y la demanda social, pues su evolución natural siempre obedecerá a la norma de cultura subyacente y a su adecuada interpretación legislativa. Por ello, no podemos soslayar la necesidad de eliminar la dependencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo y de crear una Fiscalía con la fortaleza necesaria para realizar sus actividades, verdaderamente independiente, sin ingerencias ni tentaciones políticas y congruente con los principios democráticos de Derecho Penal previstos en nuestra Constitución.

CAPÍTULO I

EL MINISTERIO PÚBLICO Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Donde hay poca justicia es un peligro tener razón.

De Quevedo y Villegas

1.1 La administración de justicia como garantía constitucional

La génesis de la protección del Estado a los derechos de los gobernados se encuentra en la actividad individual, que basándose en la fuerza, constituía el único fundamento para la solución a los conflictos, bajo un "...sistema hoy conocido como autodefensa."¹ Sin embargo, en la medida que las costumbres de la sociedad evolucionan, se desarrollan nuevas formas para intentar darle solución a los graves problemas sociales que se presentan; por ello, el orden jurídico, las instituciones políticas y el propio Estado tienen un carácter armonizador de los intereses, que a lo largo del tiempo han llegado a conformar el complejo sistema de procuración e impartición de justicia de nuestros días.

La administración de justicia es "...la acción de los tribunales para dirimir diversas clases de controversias o conflictos jurídicos que ante ellos se plantean..."² Su fundamento se encuentra en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

¹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal*, Editorial INDEPAC, México, 2005, p. 238

² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 4ª ed., Editorial Porrúa, México, 1996, p. 25

Así mismo, del citado precepto se desprende el derecho público subjetivo que tienen los gobernados "...de acudir a los órganos jurisdiccionales para dilucidar sus pretensiones..."³ e iniciar un proceso que deberá culminar con una resolución judicial y el deber jurídico del Estado de dirimir las controversias o conflictos que en Derecho le son planteadas, lo que se ha denominado *función jurisdiccional*. Sólo así, con un conjunto de instrumentos jurídicos de nivel constitucional, se genera el mejor de los escenarios para que los particulares o cualquier otro ente u organismo, sea público o privado, reclame lo que le corresponde a través de reglas procesales imperativas preexistentes.

1.1.1 La obligación del Estado de salvaguardar los derechos de los particulares

Para todo Estado Democrático de Derecho es imprescindible mantener las condiciones adecuadas de gobernabilidad que permitan conservar unido y organizado políticamente al grupo social que le da vida, de allí surge su obligación de satisfacer las necesidades y proteger la integridad de cada individuo, evitando que se rompan los lazos sociales que permiten la convivencia entre los distintos grupos de la población, sean pobres, acaudalados, indígenas, encumbrados políticamente o de cualquier otra índole, todos forman parte esencial para la vida del Estado; por ello, el orden jurídico constriñe a favor de la autoridad, la gestión de los intereses generales y permite su actuación en función de las atribuciones que emanan de la norma jurídica, es decir, al Estado le corresponde otorgar seguridad jurídica, pública, nacional y social a los gobernados por igual.

Es así que el gobierno, como elemento constitutivo del Estado, representa la autoridad pública organizada que se erige firmemente sobre todos los individuos y sus funciones se encuentran legitimadas para el sostenimiento de la paz social y la observancia de las normas jurídicas, inclusive mediante el uso de la fuerza, cuando

³ ROJAS CABALLERO, Ariel A., *Las Garantías Individuales en México, su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 372

previamente se hubieren agotado otras formas de control social que tiene a su disposición sin haber obtenido éxito alguno.

Por otro lado, la idea de abatir la venganza privada impulsa a todos los modernos Estados Constitucionales de Derecho en aras de sustituirla por el derecho de acción,⁴ la función jurisdiccional⁵ y el proceso jurisdiccional⁶, consagrados en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷ instrumentos al servicio del Estado que le garantizan la permanencia del orden y la paz sociales, evitando la imposición de la voluntad de un individuo sobre el resto de la sociedad, y originar un entorno educado para la solución de los intereses contrapuestos; amén de ser reglas universalmente válidas del Derecho Procesal sin las cuales no se puede desarrollar un sistema de justicia democrático, dependiendo una de otra sin lograrse concebir aisladamente. De esta forma, la función judicial del Estado salvaguarda los derechos públicos subjetivos de los gobernados a través de sus órganos jurisdiccionales, tales como los Tribunales de Justicia locales, el Poder Judicial federal y los órganos que integran la llamada Justicia Administrativa.⁸

El derecho para "...provocar que un órgano jurisdiccional conozca de un conflicto de intereses determinado y lo resuelva mediante una sentencia..."⁹ es lo que se conoce como *derecho de acción*. Hablamos entonces de una facultad reconocida por la ley a los individuos con la que pueden provocar la actuación del órgano jurisdiccional del Estado, un derecho público subjetivo pensado en la necesidad natural del hombre por la justicia, una garantía que evita la incoación de procesos judiciales sin causa

⁴ *Vid. infra*

⁵ *Vid. supra*

⁶ *Vid. infra*

⁷ "Artículo 14. ...Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

"Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales..."

⁸ La justicia administrativa se encuentra integrada por todos aquellos órganos jurisdiccionales que no pertenecen al poder judicial, ya sea de la federación o de los Estados integrantes de la misma, y que, sin embargo, materialmente realizan una función jurisdiccional, aplicando reglas procesales establecidas en la legislación correspondiente y haciendo valer sus resoluciones. Como ejemplo podemos mencionar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los Juzgados del Fuero Castrense y las Juntas de Conciliación y Arbitraje del orden federal y locales.

⁹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del justiciable, Elementos de teoría general del proceso*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 41

justificada legalmente y “...el instrumento idóneo para obtener la satisfacción de los intereses legítimos que atañen a las partes, por acto de la autoridad y por la vía del proceso.”¹⁰

A su vez, podemos identificar al *proceso* como el medio establecido en la ley por el cual se resuelve un conflicto de relevancia jurídica y se conforma de una serie de reglas y actos procesales que deben ser observados por todos los sujetos que en el intervienen. En esos términos, el proceso penal tiende a satisfacer el interés público, dado que sus fines son 1) la realización del Derecho Penal y 2) la consolidación de la paz social; en tanto que es la herramienta jurídica más eficiente, que a veces no la más adecuada, para asegurar la continuidad del orden legal y el mantenimiento de la integridad de aquellos bienes jurídicos protegidos por el Estado, como la vida, la libertad, la propiedad, la integridad corporal, entre otros; siendo el caso que ninguna norma ofrece mayor contundencia para proteger los derechos individuales y colectivos como lo es la norma procesal penal.

Indudablemente, la convivencia pacífica de los ciudadanos constituye una de las exigencias por demás justificadas y legítimas de la sociedad, la cual termina por evidenciar el grave problema y la penosa incapacidad del Estado para hacer frente a la delincuencia; siendo la inseguridad pública y la deficiente procuración de justicia dos de los principales problemas sociopolíticos y económicos de mayor importancia para el Estado mexicano, por ello, faltan los cambios estructurales que permitan mejorar estos ámbitos en beneficio de la colectividad. Es importante transitar a un Derecho Penal Democrático donde se cierre toda posibilidad de aplicar discrecionalmente la tarea de investigar y perseguir delitos, lo cual aparejaría dos grandes ventajas, por una parte separaría al Derecho Penal del su eventual utilización como instrumento y favorecería el combate a la corrupción.

1.1.2 El papel del Ministerio Público en el Sistema de Justicia Penal Mexicano

¹⁰ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal*, Op. cit., p. 56

La Política Criminal es una ciencia que surgió gracias a la evolución del Derecho Penal, la cual "...comprende todas aquellas circunstancias e instrumentos que tiene a su cargo el Estado, para atender eficazmente tanto la prevención como la persecución del delito."¹¹ Desde el punto de vista de la política criminal, la prevención del delito puede ser general o especial. En la parte general, el Estado utiliza todos aquellos instrumentos y mecanismos públicos que le permiten disuadir, disminuir y combatir los factores criminogénicos del delito y sus efectos de manera indirecta con acciones como la educación, vivienda, salud, deporte, empleo y todas aquellas políticas de gobierno que favorezcan el adecuado desarrollo de la población y el fortalecimiento de los lazos de cohesión social.

Por consiguiente, en la prevención especial se engloban aquellas acciones directas del Estado diseñadas para frenar y combatir las conductas antisociales, así como los factores que propician la delincuencia. Es aquí donde se localiza lo que llamamos Sistema de Justicia Penal o Sistema Integral de Justicia y Seguridad Pública; tema que ha sido expuesto por diversos autores, y aunque algunos de ellos difieren en su apreciación, en lo general coinciden. Así por ejemplo, Gustavo Malo Camacho, define al Sistema Penal como "...la forma más visible y clara del sistema del control social institucionalizado con discurso punitivo...".¹² Luego entonces, para el autor, los *segmentos del Sistema Penal* son cada uno de los ámbitos en que se manifiesta el mismo, tales como la actividad policial, la función de la administración e impartición de la justicia y de la aplicación de las penas.

Por su parte, Eugenio Raúl Zaffaroni esboza un concepto similar al afirmar: "Llamamos Sistema Penal al control social punitivo institucionalizado, que en la práctica abarca desde que se detecta o supone que se detecta una sospecha de delito hasta que se impone y ejecuta una pena, presuponiendo una actividad normativizadora que genera la ley que institucionaliza el procedimiento, la actuación de los funcionarios y

¹¹ SALAS CHÁVEZ, Gustavo R., *El Sistema Penal Mexicano (Estado, Justicia y Política Criminal)*, Editorial Porrúa, México, 2002, Pág. 42

¹² CAMACHO MALO, Gustavo, *Derecho Penal Mexicano*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, p.23

señala los casos y condiciones para actuar.”¹³ Estas palabras hacen referencia a una serie de actos precisados en la ley penal, por los cuales el Estado es legítimamente capaz de castigar una conducta antisocial, y que, paralelamente le otorgan la posibilidad de vigilar las actividades de los gobernados.

El Sistema de Justicia Penal suele dividirse en cuatro diferentes etapas, cada una de ellas depositada a un órgano distinto.

SISTEMA DE JUSTICIA PENAL		
Fase	Autoridad Encargada	Fundamento Constitucional
Fase de seguridad pública o preventiva	Secretaría de Seguridad Pública Federal o Estatal <ul style="list-style-type: none"> • Policía Federal Preventiva • Policía Estatal Preventiva • Policía Municipal 	Art. 21 Constitucional: “...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala...”
Fase de procuración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la República • Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal 	Art. 21 Constitucional: “...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...”
Fase de impartición de justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial de la Federación • Poder Judicial de los Estados y del Distrito Federal 	Art. 21 Constitucional: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial...”
Fase de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Federal • Gobierno Estatal • Gobierno del Distrito Federal 	Art. 18 Constitucional: “...Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto...”

Fase preventiva

¹³ ZAFARRONI, Eugenio R. *Manual de Derecho Penal*, Editorial Cárdenas, México 1994, p. 30.

En la fase preventiva o de seguridad pública surge el primer contacto entre el gobernado y las autoridades, sean fiscales, sanitarias, migratorias, ecológicas, de tránsito, de seguridad pública, entre otras, que se desenvuelven en las diferentes áreas de interés tanto para la sociedad como para el propio Estado. Por lo general, se trata de policías que dependen del poder ejecutivo, ya sea federal o local y, en el caso de la esfera castrense, del propio Secretario de la Defensa; su propósito primordial es el de prevenir las conductas ilícitas y, cuando éstas se presenten, intervenir eficaz y eficientemente para interrumpir el progreso de las mismas, poniendo a disposición de la autoridad correspondiente a los transgresores de la ley y, cumpliendo adicionalmente, con la función de auxiliar a los órganos de procuración de justicia.

Fase de procuración de justicia

Cuando el delito irrumpe en la vida social produce menoscabos en los bienes, en la vida o en los derechos de las personas, pero de forma implícita afecta a la seguridad y al orden públicos, por lo que debe incluirse como sujeto pasivo del delito no sólo a la víctima, sino al propio Estado, motivo por el cual las conductas delictivas deben ser controladas y combatidas en lo posible.

En un Estado Democrático de Derecho como el nuestro, han sido necesarios una serie de presupuestos de política criminal para estar en posibilidad de luchar contra el delito; por ello, la averiguación previa, que "...no es una creación de nuestra Constitución Política, sino de los códigos de procedimientos penales..."¹⁴ se ha constituido como el elemento jurídico básico del Estado para investigar los ilícitos delictivos, quedando en manos del Ministerio Público la realización de todos los actos jurídicos que constituyen la fase de procuración de justicia. Este procedimiento, políticamente representa el instrumento que legitima al Gobierno para causar acciones de molestia y privación en contra de los gobernados, ha sido la respuesta a los reclamos de la sociedad por una justicia imparcial al separar las funciones de investigar y juzgar los delitos, a la vez de evitar que se ejerzan acciones penales improcedentes,

¹⁴ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A., *Programa de Derecho Procesal Penal*, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 91

sea como actos de presión o venganza de un particular hacia a otro, y disminuye las posibilidades de que los delitos queden sin persecución, al constituirse en un medio de fácil accesibilidad sin importar las condiciones sociales, culturales o económicas del sujeto pasivo del delito.

Otro presupuesto que legitima la actuación del Estado para castigar las conductas ofensivas, es el principio de legalidad, traducido en la exigencia del *nullum crimen nulla pena sine lege*; actividad que requiere del legislador el señalamiento de las conductas que por su trascendencia antisocial deben ser punidas y del Ministerio público la persecución de dichas conductas, convirtiendo a éste último en un verdadero “...guardián de la legalidad.”¹⁵

La fase de procuración de justicia inicia a partir de que se excita la actividad del Ministerio Público, cuyo carácter durante esta fase será el de autoridad, al tomar conocimiento de los hechos considerados delictivos a través de la noticia criminal. Por mandato constitucional (artículo 102, apartado A), la actividad persecutora del delito es competencia exclusiva e indelegable del Ministerio Público, quien con la acreditación de los requisitos de procedibilidad que demande el caso concreto, deberá dar inicio a la averiguación previa correspondiente y comenzará la búsqueda de las pruebas para acreditar el delito y la participación del sujeto activo; una vez realizados todos los actos que hubiesen sido necesarios, será posible concluir con alguna de las posibilidades que establece la legislación procesal, tales como la determinación del ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la acción penal, el archivo por reserva o la determinación de incompetencia.

Fase de impartición de justicia

¹⁵ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal, Op. cit.*, Pág. 347

La fase de impartición de justicia, se refiere a la actividad jurisdiccional que desarrolla el Estado al dirimir las controversias que le son planteadas a través del Poder Judicial y sus órganos jurisdiccionales. Se basa en un discurso de legalidad estricta con el propósito de decir el derecho con apego a las normas de la forma más justa posible.

Esta etapa inicia a partir de que el órgano jurisdiccional es impulsado por el Ministerio Público al momento de ejercitar la acción penal. Las autoridades responsables en esta fase, son las únicas que no forman parte ni dependen del Poder Ejecutivo; luego entonces, los jueces deben tratar de llegar a la verdad histórica de los hechos bajo las reglas del debido proceso legal y dictar una sentencia para el inculpado, ya sea acusatoria o absolutoria, la cual puede ser recurrida en diversas instancias hasta quedar firme, para poner al sentenciado en libertad inmediata o a disposición de la autoridad administrativa para que cumpla su condena.

Por su parte, el Ministerio Público en esta etapa pierde su carácter de autoridad que tenía durante la averiguación previa, para transformarse en un sujeto procesal.¹⁶ La actuación de la Institución Ministerial durante esta fase, radica en la realización de todos aquellos actos procesales inherentes a su función como acusador público, motivo que da lugar a que gran parte de la doctrina considere al Fiscal como la parte acusadora en el proceso penal.

El Representante Social buscará la consolidación de la pretensión punitiva, ofreciendo las pruebas conducentes para la demostración plena de la responsabilidad del inculpado, en su carácter tutelar de la víctima y de la sociedad, garantizando la legalidad durante el proceso, pidiendo la reparación del daño causado al ofendido, formulando sus conclusiones acusatorias o absolutorias, según sea el caso, y apelando

¹⁶ Un sector de la doctrina se ha servido en otorgar únicamente el carácter de sujeto procesal al Ministerio Público durante la etapa de instrucción, debido a su papel imparcial de defensa de los intereses legítimos de los particulares, estimando la posibilidad de que la Representación Social se desista de la acción penal en contra de un inculpado por haber obtenido medios de prueba suficientes que acrediten la inexistencia del delito o que el acusado no participó en el mismo.

la sentencia cuando lo considere necesario; entre otras muchas diligencias que prevén las leyes adjetivas en materia penal en nuestro país.¹⁷

Fase ejecutiva

La fase ejecutiva penal comprende desde el momento en que la sentencia dictada por los tribunales causa ejecutoria hasta la extinción de las sanciones aplicadas, al respecto procede por el cumplimiento de la sentencia o por la obtención de alguno de los beneficios a que pueda tener derecho el preso para conseguir anticipadamente su libertad, siempre que el Estado, a través del Consejo Técnico del Centro correspondiente, considere que está readaptado y puede volver a vivir en la sociedad a la cual daño con su conducta.

El Derecho Penitenciario o Ejecutivo Penal, es el tramo de responsabilidad penal ocupado de regular los lineamientos, condiciones y mecanismos, de la autoridad administrativa para someter al reo durante su internamiento en la prisión. Tiene como finalidad la readaptación social del interno para que éste pueda convivir nuevamente con sus semejantes en libertad; sin embargo, hoy por hoy, la readaptación social se ha convertido en un gran mito, pues la cárcel no produce los efectos persuasivos esperados en quienes delinquen, sino que despierta una mayor inclinación del reo hacia la criminalidad, que cuando obtiene su libertad, se incorpora nuevamente a diversas actividades delictivas, reincidiendo e incluso haciendo del crimen su forma habitual de ganarse la vida. El discurso de la readaptación basado en el sistema progresivo técnico de educación, capacitación y trabajo como tratamiento para reincorporarse a la vida social que establece la Constitución Federal no resiste un análisis serio.

Aún cuando el postulado de la readaptación social tenga su sustento en las más nobles corrientes humanistas, las cifras de reincidencia en México revelan que dicha tesis y el actual régimen penitenciario han sido un rotundo fracaso. Las cárceles se han

¹⁷ Vid. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Artículo 4, inciso B)

convertido en verdaderas universidades del crimen, que maquilan en las mentes de los delincuentes nuevas formas de delinquir, por lo que es necesario buscar soluciones alternativas a este problema.

Por su parte, el Ministerio Público en esta etapa tiene una actividad de vigilancia en relación con la ejecución o la extinción de las sentencias privativas de la libertad, tal y como lo señala el artículo 5º del Código Federal de Procedimientos Penales.

ARTICULO 5o.- En el procedimiento de ejecución, el Poder Ejecutivo, por conducto del órgano que la ley determine, ejecutará las penas y medidas de seguridad decretadas en las sentencias de los tribunales hasta su extinción; y el Ministerio Público cuidará de que se cumplan debidamente las sentencias judiciales.

1.1.3 Las funciones del Ministerio Público en materia penal

Como resultado de un número importante de reformas Constitucionales, de las cuales destacan las del año de 1994, el Ministerio Público Federal cuenta con una cantidad considerable de atribuciones altamente especializadas, entre las que se encuentran la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad, su intervención permanente en el Juicio de Amparo, la denuncia de contradicción de tesis, la intervención en los negocios en que la federación sea parte y su participación en los casos de cooperación internacional, entre otras; sin embargo, la facultad de persecución e investigación de los delitos que establecen los artículos 21 y 102, apartado A, del citado ordenamiento, representa un servicio de mayor relevancia para los ciudadanos, pues es sinónimo de protección y lucha contra la delincuencia, fenómeno que produce serias y muy variadas alteraciones en la vida cotidiana de la sociedad y al que solo pueden combatir a través del Ministerio Público, dadas las circunstancias legales que limitan la posibilidad de acudir ante los órganos judiciales por propio derecho.

El artículo 21 constitucional en su primer párrafo dispone que 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...”. Es de allí donde se derivan las funciones primordiales que corresponden a la Autoridad Ministerial en materia penal y que se han concretado en la investigación, consignación y seguimiento de los procesos penales ante la autoridad judicial.

1.1.3.1 Función investigadora

El Maestro Leopoldo de la Cruz Agüero, acertadamente, indica que la “...base legal y fundamental del Procedimiento Penal es la Averiguación Previa...”¹⁸ Opiniones como esta sólo pueden surgir cuando del estudio por los diversos códigos adjetivos penales, leyes orgánicas de las Procuradurías Generales de Justicia del país, reglamentos y diversos ordenamientos jurídicos, nos percatamos de un catálogo de atribuciones otorgadas al Ministerio Público por las cuales su labor como autoridad investigadora se convierte en el sustento de todo proceso penal, demandándole el mayor de sus esfuerzo en cada una de sus intervenciones.

Nuestro Máximo Ordenamiento Legal, por su parte, establece una serie de formalidades procesales para involucrar penalmente a un individuo; lejos de los antiguos procesos inquisitorios en donde se permitían las incriminaciones secretas, los juicios de Dios y las delaciones anónimas para investigar a los acusados de cometer un delito.¹⁹ Actualmente, la investigación y persecución de los delitos se realiza de oficio o por querrela necesaria, según lo establecen la mayoría las legislaciones procesales vigentes en nuestro país, tanto en el ámbito federal, como en el orden común y de guerra, que junto a la libertad para formular en contra de otro una denuncia o una querrela, forman parte de las garantías individuales que pone a favor de los gobernados el propio Estado, las cuales fue recogida por el constituyente en el artículo 16 constitucional señalando que: “...No podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale

¹⁸ DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo, *Procedimiento Penal Mexicano (Teoría Práctica y Jurisprudencia)*, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 93

¹⁹ Cuestión que con el endurecimiento de la Política Penal y el fenómeno de la delincuencia organizada tiende a incitar a un derecho de investigación penal por sospechas y evidentemente a la cancelación de garantías.

como delito...”.²⁰ Las formalidades a las que alude el citado precepto, son conocidas en la doctrina, junto a la autorización y la excitativa, como *requisitos de procedibilidad*, sin los cuales no puede iniciarse la investigación de los delitos, y si ya fue iniciada, no podrá legalmente continuar, es decir, son requisitos que deben satisfacerse previamente a la expedición de una orden de aprehensión o detención, de lo contrario se estaría en presencia de un acto violatorio de las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional y de una responsabilidad penal al funcionario público involucrado por faltas en contra de la administración de justicia.²¹

Se considera que un delito es perseguible de oficio cuando por su gravedad se ignora la voluntad del ofendido para la investigación y ejercicio de la acción penal, es decir, no importa que la parte afectada quiera o no que se investigue el delito, éste debe esclarecerse debido a los probables trastornos que producen ciertos tipos de conductas delictivas en los bienes jurídicos tutelados *ingenere*. A su vez, un delito es perseguible por querrela, cuando la obligación del ofendido de dar a conocer al Representante Social la comisión de una conducta posiblemente delictiva, se convierte en una facultad, luego entonces, es su voluntad exteriorizar el requisito de procedibilidad que acciona la investigación ministerial del hecho estimado delictivo.

En los delitos perseguibles de oficio, no sólo se trata de la ofensa individual que se causa y produce consecuencias que se traducen en el posible resarcimiento del daño lo que se persigue, sino el agravio que el delito, como acto antisocial, infiere a la sociedad. “Esta distinción de los delitos perseguibles de oficio y de los perseguibles por querrela necesaria, ha sido consecuencia del robustecimiento del poder estatal para no abandonar a la acción privada el castigo y persecución de los delitos.”²² Consecuencia de ello es que con el paso de los años, se ha ido limitando la intervención del ofendido en el proceso penal, reduciendo el grupo de los delitos perseguibles por querrela

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2007, artículo 16

²¹ “Art. 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

...

IX.- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;...” Código Penal Federal, *Agenda Penal del D.F.*, 13ª ed., Editorial ISEF, México, 2007

²² GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 127

necesaria y permitiendo al sujeto pasivo de un delito su intervención en el proceso penal únicamente como coadyuvante del Ministerio Público, con el propósito de comprobar la existencia del delito, la responsabilidad penal del inculpado y exigir la reparación del daño causado.

Es así que para la investigación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, se le faculta a la Representación Social para recibir las denuncias o querellas de los ciudadanos y, con ello, accionar la función investigadora del Ministerio Público, sin olvidar los casos de flagrancia y caso urgente en los que, por la rapidez o instantaneidad con la que ocurren, el legislador autoriza la intervención del Ministerio Público y la policía bajo su mando para investigar las conductas delictivas.

CUADRO DISTINTIVO ENTRE DENUNCIA Y QUERELLA	
Querella	Denuncia
Es una facultad del ofendido para que se persiga un delito	Se trata de una obligación para todos los ciudadanos, quienes deben comunicar a la autoridad los delitos que se están cometiendo o se han cometido, en tanto que su inobservancia se encuentra sancionada penalmente por la ley
Se prevé únicamente para los delitos perseguibles a instancia del ofendido	Se emplea para todos aquellos delitos que se persiguen de oficio
Solo puede querellarse el ofendido o su legítimo representante	Cualquier persona puede presentar la denuncia sobre los hechos posiblemente constitutivos de un delito
El ofendido puede otorgar el perdón al inculpado de forma expresa	El denunciante no puede otorgar el perdón al inculpado, por tratarse una conducta con alta reprochabilidad social.

Para que se investigue un delito perseguible de oficio, basta que la Representación Social tenga conocimiento de la comisión de hechos posiblemente delictuosos (*notitia criminis*) para que inicie la averiguación previa correspondiente; ya sea que se realice una *denuncia* por parte del ofendido o de un tercero ajeno, a la quien se le llamará denunciante; que se otorgue la *autorización* por parte del Congreso

Federal o Local que corresponda respecto de un servidor público a quien se le declara procedente una investigación o, que se presente una *excitativa*.²³

Otros de los requisitos que la Constitución Política Federal exige para poder liberar una orden de aprehensión en contra de una persona y, por lo tanto, sujetarla a un proceso penal, son: "... que existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado."²⁴ En cuanto al cuerpo del delito, debemos entenderlo como "...el conjunto de elementos objetivos o externos y, en su caso, normativos que constituyen la materialidad del hecho que concretamente la ley señala como delito, es decir, es el conjunto de elementos que deben reunirse para que un hecho sea considerado como delito."²⁵ El cuerpo del delito se halla en el tipo penal, pero jamás debe confundirse con éste, ni mucho menos con el concepto propio de delito, en razón de que éste último es más amplio "...dado sus componentes de la antijuridicidad, culpabilidad y punibilidad..."²⁶ que sólo pueden determinarse cuando el juez dicta la sentencia definitiva.

Los elementos objetivos del cuerpo del delito aluden a la materialidad del hecho típico, en ellos encontramos: la conducta, el resultado, el nexo causal, el objeto material, el bien jurídico tutelado, los sujetos activo, pasivo y sus calidades especiales en los casos en que el tipo lo requiera, además de las condiciones de tiempo, modo y lugar. Los elementos normativos se refieren a situaciones técnicas de diversas asignaturas exigidas por el tipo, que normalmente se refieren al derecho o a conceptos jurídicos, como la propiedad, posesión, parentesco, entre otros.

Por último, un sector de la doctrina afirma que existen elementos subjetivos indispensables para acreditar el cuerpo del delito, definiéndolos como aquellas condiciones específicas de la voluntad, conciencia del acto o subjetivas, de parte de los sujetos activo y pasivo del delito, independientes del dolo, requeridas en algunos tipos

²³ Se entiende por *excitativa*, la institución de Derecho Internacional a través de la cual un estado requiere a otro para la sanción de uno de sus nacionales por haber cometido hechos delictivos en contra del Estado requirente.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 16

²⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del justiciable, Materia penal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 9

²⁶ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal*, Op. cit., p. 368

penales, por no ser características comunes a todos los delitos, como pudiera ser el estado de emoción violenta en el homicidio, la privación de la libertad con fines sexuales, la inducción al suicidio a los incapaces, entre otros.

“Por su parte, la probable responsabilidad de la persona se acredita cuando, de los indicios existentes, se deduzca su participación en el delito, su comisión dolosa o culposa y no exista a favor del inculpaado alguna excluyente de responsabilidad...”²⁷ Hay tipos penales en los que únicamente el autor es quien realiza el dominio del hecho y los elementos del tipo en su totalidad, sin embargo, en muchos otros, para la obtención del resultado es necesaria la colaboración de otras personas ya sea en coautoría o en participación, que al margen de la *teoría objetiva de la intervención criminal*,²⁸ su responsabilidad se determina según la aportación al hecho punible objetivamente considerado, independientemente de su voluntad en la comisión del ilícito, es decir, lo que importa es su aporte material al resultado. De esta forma, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpaado se traducen en garantías individuales, que aseguran el orden jurídico y le otorgan certeza a los actos de molestia durante la averiguación previa.

En mi opinión, el objeto de la averiguación previa es investigar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpaado, y su finalidad es evitar consignaciones penales improcedentes, pues sólo se debe consignar un asunto cuando de la investigación ministerial resulten plenamente probados dichos elementos. No obstante que la legislación señala las bases para la regulación de los actos durante éste procedimiento, “...las leyes procesales no establecen una reglamentación acerca de los actos concretos que habrá de realizar el Ministerio Público en el manejo de la averiguación previa...”²⁹ por lo que han surgido gran cantidad de doctrinas e interpretaciones judiciales tratando de precisar la forma de actuar de la autoridad Ministerial, las cuales han generado fuertes contradicciones y modificaciones legislativas con el propósito de solucionar los conflictos percibidos en la práctica diaria.

²⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del justiciable, Materia penal, Op. cit.*, p. 10

²⁸ Vid. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal, Op. cit.*, p. 379

²⁹ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A., *Op. cit.*, p. 97

1.1.3.2 Función consignataria

Tras el agotamiento del procedimiento de averiguación previa, invariablemente ésta debe determinarse en alguna de las cuatro posibilidades que prevén las leyes adjetivas penales que son: 1) el *ejercicio de la acción penal*, en contra de quien o quienes resulten responsables, después de haberse acreditado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de quien se le atribuya la comisión de una conducta delictiva; 2) el *archivo definitivo por el no ejercicio de la acción penal*, cuando del análisis de la averiguación previa no se desprendan en definitiva elementos que hagan suponer el surgimiento del delito o delitos por los que se instruyó, o bien, que el responsable de este tenga a su favor alguna de las causas de exclusión que prevén las leyes sustantivas; 3) el *archivo por reserva*, cuando se considera que no existen elementos de prueba suficientes para acreditar los extremos que exige la Constitución en su artículo 16; 4) la *resolución de incompetencia*, ya sea por razón de territorio o materia y 5) el no ejercicio de la acción penal

La función consignataria, o sea, la acción de consignar como asignatura constitucional, se actualiza al momento que el Ministerio Público ejercita la acción penal y la pretensión punitiva ante el órgano judicial, ambas figuras sin la posibilidad de escindirse. La diferencia entre ellas radica, en que la primera sugiere la facultad para provocar la actividad jurisdiccional del tribunal y la segunda, se refiere a la petición de que el probable responsable de la comisión de un delito sea condenado a la pena o penas que ameriten su conducta.

La consignación es un acto procesal complejo "...mediante el cual el Estado, a través del Ministerio Público, ejercita la acción penal ante el Juez competente...",³⁰ es un poder político penal que no sólo resulta coactivo para el inculcado, sino que, igualmente es coactivo para el órgano jurisdiccional exigiéndole que se pronuncie en una u otra forma respecto al caso planteado, según el nivel de persuasión al que se

³⁰ *Ibíd.*, p. 31

llegue con las pruebas ofrecidas, mismo que será determinado al dictarse la resolución definitiva correspondiente.

“El ejercicio de la consignación se reserva a manera de competencia exclusiva del Ministerio Público, como medio de control de política criminal del Estado en la persecución del delito.”³¹ Luego entonces, resulta fundamental para el sistema de pacificación social el ejercicio de la acción penal y la pretensión punitiva Estatal, dejando a un lado la venganza privada y todos los sistemas penales primitivos conocidos por la humanidad, pues tiene entre sus objetivos propiciar la seguridad jurídica, la paz social, el progreso y la tranquilidad nacionales, que requieren los ciudadanos. Sin embargo, no obstante que esta visión tiene su base en principios tan nobles como los mencionados, lo cierto es que para muchos ciudadanos que se ven involucrados en un conflicto penal, tener que darle cuentas al Ministerio Público para que éste a su vez realice los trámites necesarios para ejercer la acción penal y consignar un asunto, se traduce en un laberinto de burocracia que lejos de acercar la justicia a quien la necesita, la coloca en un lugar excesivamente distante.

1.1.3.3 Función de sujeto procesal durante el proceso penal

Una vez que se ha realizado la consignación ante el órgano judicial correspondiente, por haberse acreditado los requisitos de procedibilidad, así como el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, se inicia el proceso penal con el *auto de radicación*, en donde el Juez de la causa manifiesta la sujeción a su jurisdicción de los sujetos que intervienen en el proceso, procede a abrir el expediente correspondiente y dicta las ordenes de aprehensión, cateo, comparecencia o en su caso, determina si las detenciones ya realizadas fueron conforme a derecho, o bien, a falta de elementos para procesar, puede determinar la libertad del inculpado.

Como hemos advertido, el Ministerio Público se transforma en el órgano acusador dentro del proceso penal y se despoja de su carácter de autoridad que

³¹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal*, Op. cit., p. 533

poseía durante la averiguación previa, mas su función no se limita a sostener la acusación pública, sino que también le corresponde garantizar la legalidad del proceso. Por lo anterior, el Fiscal tiene el deber efectuar todos aquellos actos procesales necesarios para consolidar la pretensión punitiva, ofreciendo las pruebas conducentes para la demostración de la plena responsabilidad del inculpaado y la exigencia de la reparación del daño, respecto del delito por el cual se dictó el auto de formal prisión, sin olvidar que en sus conclusiones acusatorias puede variar la pretensión punitiva, si del material probatorio se desprende la comisión de otro delito por parte del inculpaado.

Las leyes adjetivas penales, así como las leyes orgánicas y reglamentarias de las diversas procuradurías del país, establecen las actuaciones que debe realizar el Ministerio Público durante el proceso penal, sin olvidar que el carácter heterogéneo de cada caso en particular requiere acciones diversas. Una realidad con frecuencia evidenciada es que la ignorancia y el mal manejo del proceso penal por parte del Ministerio Público, puede figurar como verdad lo que no es y, establecer como derecho lo que tampoco es, con evasivas y corrupción por parte de sus miembros, lo que genera la absolución de culpables cuando se les debería condenar y, aún más, la condena a inocentes por error o por faltas voluntarias en el cargo que desempeñan. Sin embargo, en muy pocos casos se consigna a estos servidores públicos por delitos contra la administración de justicia que establece el artículo 225 del Código Penal Federal y sus homólogos del orden local.

Si bien es cierto que el interés de la colectividad es lo que impulsa la actividad ministerial, también lo es que el interés de la víctima del delito debe ser atendido por el Ministerio Público para que le sea reparado el daño causado; sin embargo, la política criminal seguida por el Estado mexicano, soslaya a la víctima del delito, dejando en manos del Representante Social la promovilidad del proceso, quien, en repetidas ocasiones, actúa deficientemente y aunado a la falta de certeza por parte del Tribunal, hacen de la justicia penal solo un enunciado dogmático utópico.

1.1.4 Concepto y naturaleza jurídica del Ministerio Público

Es difícil proporcionar un concepto del Ministerio Público, debido a la gran cantidad de funciones que en diversas materias se le atribuyen a éste órgano. Hay quien afirma que es el órgano del Estado instituido para promover la actuación jurisdiccional de las normas del orden público, otros afirman que por Ministerio Público debe entenderse sólo el Representante de la causa pública en el proceso, en fin. Lo cierto es que en el estudio de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, las ideas dividen de tal forma las opiniones que, dependiendo la función que realiza el Ministerio Público resulta diferente la etiqueta que se le coloca.

Respondiendo a su remota etimología latina, Ministerio Público es *Manus*, una mano popular, para promover que se administre justicia al pueblo; también se le ha llamado “Fiscal”, que viene de *Fiscus* y que significa: "Canasta de mimbre" pues los romanos la usaban para recolectar los impuestos cobrados a los pueblos conquistados. Asimismo, se le denomina el “Representante Social” pues es considerado un instrumento para la persecución del delito ante los Tribunales en representación de los ofendidos.

El Fiscal o Ministerio Público es una institución que en nuestro país se encuentra ubicada en el ámbito del poder ejecutivo y entre sus principales funciones se encuentran la de investigar y perseguir los delitos,³² ejercer la acción penal y defender los intereses sociales de ausentes, menores e incapacitados, en los juicios que se desarrollan sobre las materias jurídicas de su competencia, actuando como autoridad investigadora durante la averiguación previa, o bien, como órgano acusador durante el proceso judicial, sometido ante la jurisdicción del Juez, en donde es parte indispensable para que exista proceso penal, junto con el inculpado, la defensa y el Juez. Sin embargo, investir de tantas funciones al Ministerio Público, “...ha propiciado, una verdadera desnaturalización del órgano de la acusación por excelencia...”³³, algunas de esas totalmente ajenas a la original forma de perseguir los delitos como son: ser parte

³² Al respecto el artículo 21 constitucional establece en su parte conducente: “...*La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...*”

³³ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A., *Op. cit.*, p. 7

del llamado Consejo de Ministros en el caso de la suspensión de garantías que señala el artículo 29 constitucional; promover la buena marcha de la administración de justicia, incluyendo las denuncias de las irregularidades de los juzgadores (artículo 102 constitucional, apartado A, párrafo segundo); intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución; denunciar las leyes que considere contrarias a la Constitución y promover su reforma; denunciar la contradicción de tesis sustentadas por las Suprema Corte o los Tribunales de Circuito; intervenir en los juicios de amparo para preservar la legalidad; hacer cesar y promover el castigo de las detenciones arbitrarias; intervenir en la manifestación del control de los bienes de los servidores públicos; investigar los casos de enriquecimiento ilícito; intervenir en asuntos civiles y familiares; en materia de nacionalización de bienes; en la represión internacional contra la delincuencia; en casos de extradición; en la ejecución de tratados sobre repatriación de sentenciados; en actividades de orientación social, legal y juvenil; prestar asesoría al ofendido y a las víctimas del delito; y abatir la corrupción en las Instituciones, entre otras de corte administrativo y organizacionales.

La idea actual del Representante Social no coincide con la concepción tradicional del persecutor implacable de la libertad del individuo de épocas pasadas; hoy se le autoriza ser el vigilante del cumplimiento de la ley, con la exigencia de que su actividad sea invariablemente apegada a derecho. No obstante, lo cierto es que conforme a los artículos 21 y 102, apartado A, constitucionales le compete igualmente causar actos de molestia y de privación necesarios durante la averiguación previa en la persecución e investigación de los delitos.

Al repasar la multiplicidad de funciones no sólo fuera de lo penal, sino aún dentro del propio proceso penal, hay quienes lo encasillan como órgano jurisdiccional, como órgano administrativo, como mero órgano de la acción oficial, etcétera; sin embargo, en mi opinión el Ministerio Público más que un órgano de gobierno es el Representante de la Sociedad y como consecuencia de su carácter de Institución Pública, es responsable de promover de la defensa de quienes se encuentran en un estado claro de indefensión y desventaja ante terceros.

Es así que el camino a seguir para definir la naturaleza del Ministerio Público será el de etiquetar por separado sus diversas funciones y, dentro de las ligadas al enjuiciamiento, deslindar aquellas que durante la averiguación previa desempeña de las que ejerce como sujeto procesal.

Por otro lado, cualesquiera de las actividades de la Institución Ministerial se rigen por ciertos principios en los que un gran número de autores concuerdan, algunos nombrándolos de diversas formas, otros señalando más y otros menos, pero en esencia son lo mismo. Es así que dichos principios son: legalidad, oportunidad, indivisibilidad, independencia, buena fe e irrecusabilidad.

Legalidad. El Ministerio Público al igual que todas las instituciones públicas de los tres Poderes de la Unión y niveles de gobierno, tiene la obligación de ceñirse a aquello que expresamente les está conferido por la ley,³⁴ a esto se refiere el denominado principio de legalidad.³⁵ Para cumplirlo es menester sujetarse a las disposiciones jurídicas aplicables, desde el momento en que es presentada una denuncia o querrela, según corresponda, hasta la última diligencia o actuación que realice en su carácter de parte en el proceso penal. Este principio también aplica a los peritos y la policía durante las investigaciones que realizan, pues están obligados a respetar la ley y los derechos humanos de aquellos a quienes se encuentran sujetos a una investigación.

Oportunidad. También conocido como principio de discrecionalidad,³⁶ enuncia la posibilidad de que el Ministerio Público ante la noticia de un hecho punible o, inclusive, ante la existencia de pruebas concretas respecto de la comisión de un delito, está autorizado para iniciar, suspender o interrumpir la persecución penal cuando así lo aconsejan motivos de utilidad social o razones político criminales.

³⁴ Recordemos que el derecho privado, reina el principio de que todo lo que no está expresamente prohibido en la ley está permitido; para el derecho público aplica *contrario sensu*, todo lo que no está expresamente establecido en ley, está prohibido. Aunado a esto, recordemos que el Derecho Penal no admite interpretación, se debe aplicar, según lo exactamente descrito en la norma.

³⁵ Vid. BORJA OSORNO, Guillermo. *Derecho Procesal Penal*, Editorial Cajica, México, p. 83.

³⁶ *Ídem*.

Indivisibilidad. Este principio, también llamado de jerarquía, refiere que el Ministerio Público es uno solo, porque representa al Estado; por lo tanto, el gran número de agentes ministeriales que componen las agencias actúan en nombre de la institución y todas sus actuaciones tienen plena validez; esto quiere decir, que los agentes no son más que una prolongación del titular de la representación social.³⁷

Independencia. Se refiere a que el Ministerio Público, a pesar de encontrarse bajo la autoridad del Poder Ejecutivo, según corresponda al Presidente de la República, a los gobernadores de los estados o al Procurador General de Justicia Militar; es autónomo en cuanto a sus actuaciones y debe conducirse con estricto apego a la legalidad.

Sin duda, el constituyente buscó con éste principio establecer la inclinación hacia un procedimiento acusatorio con división de poderes, sin embargo, el Procurador de Justicia al depender administrativamente del Ejecutivo hace poco factible la independencia del Ministerio Público, sobre todo en un sistema de procuración de justicia que aún en nuestros días continúa con el modelo presidencialista donde puede ser removido de su cargo.

Buena fe. Este principio consiste en que el Ministerio Público sólo va a desentrañar la verdad histórica de los hechos que se presumen delictivos; esto quiere decir que no es un inquisidor, ni que su papel principal es el de perseguidor. Aunque en la realidad, el Ministerio Público se ha alejado de este principio, pues en la mayoría de los casos tratan a los sujetos investigados como delincuentes, sin siquiera haber terminado la averiguación previa.³⁸

Irrecusabilidad. Prerrogativa concedida por la ley al Ministerio Público en beneficio de la sociedad, porque de no ser así, su acción, que es incesante e intensa podría ser frecuentemente entorpecida si al acusado se concediera el derecho de recusación; sin

³⁷ *Ibidem*, p. 84

³⁸ Un ejemplo, poco discutido, pero que evidencia en cierta manera que se ha perdido el principio de buena fe, es el hecho de que las procuradurías exhiban ante los medios de comunicación a aquellos sujetos que son detenidos, como presuntos responsables de un hecho delictivo. Toda vez que ante la sociedad son tratados como delincuentes responsables, sin haber sido sentenciados.

embargo, los agentes ministeriales tienen el deber de excusarse cuando se encuentre en los supuestos de impedimento establecidos en el Código de Procedimientos Penales.³⁹

1.2 Bases constitucionales del Ministerio Público y la procuración de justicia

La aparición de la Institución del Ministerio Público en la Constitución de 1917, tuvo un carácter tranquilizador de una sociedad que había sufrido el gran dolor de vivir una revolución que ensangrentó, empobreció y destruyó su estructura económica, jurídica y social, requiriendo de tranquilidad para reparar sus heridas e iniciar una nueva etapa de trabajo.

El constituyente, por su parte, buscó el retorno del imperio de la ley al crear nuevas instituciones que rompieran la dictadura ejercida por los jueces, quienes eran el todo del procedimiento penal. Fue así como surgió una nueva forma de organización del Ministerio Público en nuestra Ley Fundamental, que con buena fe deseaba romper antiguos vicios existentes, condicionando la función judicial a su actuación y su aparición en el proceso penal.

El papel del Ministerio Público y las actividades que debe realizar, no se encuentra en un solo precepto constitucional, antes por el contrario, sus atribuciones se encuentran esparcidas por la Constitución Federal, lo cual dificulta su estudio y aplicación. Algunos de los principales artículos que modelan su intervención son no obstante que todas sus intervenciones tienen que estar sujetas al principio de legalidad y por lo tanto observar categóricamente los mandatos constitucionales.

1.2.1 Análisis del artículo 21 constitucional como eje rector del actuar del Ministerio Público

³⁹ *Idem.*

El impulso emocional del hombre y la demanda social ante una agresión a sus bienes jurídicos, sólo pueden frenarse a través de instituciones de política criminal fuertes, bien organizadas y apegadas a la legalidad en la mayor medida posible, de esta manera surge el Sistema de Justicia Penal, al igual que cada uno de los actores que lo conforman, entre los que se encuentra el Ministerio Público.

Hasta antes de 1917, la actuación del Representante Social en el Sistema de Justicia Penal mexicano carecía de relevancia, era una figura indefinida y débil, pero a partir de la Constitución vigente adquirió una importancia mayúscula, y pasó de ser una simple figura decorativa a un elemento básico en la administración de justicia penal, con el poder de decidir si el Estado hace uso o no del poder que tiene para causar actos de molestia e incoar un proceso en contra del gobernado que ha infringido las normas penales.

El artículo 21 constitucional, es el encargado de dar vida y delimitar el campo de acción entre las autoridades judiciales y el Ministerio Público, a quien se le atribuye la persecución e investigación de los delitos de forma exclusiva; actividad que invariablemente debe desarrollarse con arreglo a Derecho, pues el mismo precepto otorga protección a los ciudadanos en contra de los actos de la autoridad Ministerial que se consideren ilegales y arbitrarios a través del *Amparo*, que si bien es cierto, por política criminal únicamente procede en contra de las resoluciones sobre el ejercicio o desistimiento de la acción penal, y no contra la totalidad de los actos ministeriales, sin duda abre la puerta para que en un Estado de Derecho como el nuestro, se revisen las decisiones de la Fiscalía.

Estrictamente éste precepto constitucional, no refiere de manera directa a la acción penal, concepto muy valioso que se define como la actividad de provocar la función jurisdiccional para que en la sentencia se actualice de forma concreta el poder punitivo del Estado, ni sobre su ejercicio y tampoco se establecen especificaciones sobre la manera en que debe intentarse; para conocer a fondo lo que debe entenderse por acción penal y como debe ejercerse, tenemos que recurrir a la jurisprudencia de los

Tribunales del Poder Judicial de la Federación, cuyas interpretaciones han sido muy variadas según los criterios que predominan en determinadas épocas, lo cual de cierta manera afecta la seguridad jurídica de los gobernados; por que, si bien es cierto que para poder ejercitar la acción penal, el Ministerio Público debe acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, existen conflictos cuando el Ministerio Público determina no ejercer la acción penal por falta de elementos para consignar que dejan entrever la falta de unificación de criterios para tomar decisiones de tal trascendencia.

Otra de las características que se desprenden de éste artículo es el establecimiento de una policía investigadora en auxilio del Ministerio Público, la cual se encuentra bajo su autoridad y mando inmediato. Cabe mencionar que del texto de nuestro máximo ordenamiento no se desprende la denominación que deba tener, sin embargo, durante muchos años ha recibido el nombre de *policía judicial* y recientemente los de *policía ministerial*, policía investigadora, Agencia Federal de Investigación o Agencia Estatal de Investigación. Más adelante haremos un análisis del papel que desempeña éste cuerpo policiaco y de los pormenores de su actividad.

1.2.2 Preceptos constitucionales que le dan vida en las competencias ministeriales

En armonía con el sistema de gobierno establecido por el artículo 40 de la nuestra Ley Suprema, que nos conforma como una república democrática, representativa y federal, integrada por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, contamos con un Ministerio Público Federal, un Ministerio Público local por cada entidad federativa y para el Distrito Federal, así como un Ministerio Público Militar, que se ocupan fundamentalmente de la persecución de los delitos que se cometen en el ámbito de sus respectivas competencias, adquiriendo características muy particulares aunque en lo general coinciden.

Sentar las bases de competencia de las autoridades a través de una ficción jurídica, tiene el ánimo de aplicar un sistema ordenado que permita establecer límites a las atribuciones de cada una y no entorpecer el trabajo o repetir esfuerzos, donde ya se habían tomado medidas u otorgado soluciones al caso concreto, que pueda llevar a dos resultados contradictorios o a un conflicto de intereses entre las entidades federativas o entre alguno de ellos y la Federación. Pese a este límite, puede existir colaboración y apoyo entre los ámbitos de competencia (Federal, local y militar), con el fin de redoblar esfuerzos en busca de una mejor solución a los problemas en común.

El fuero de competencia tiene una importante trascendencia respecto a la materia penal, según se ha determinado, cada Estado puede establecer las conductas que serán tipificadas como delitos y sus correspondientes penas, a la par de fijar los procedimientos que deben desarrollarse para poder castigar a un individuo que ha cometido un delito; sin embargo, esto no siempre puede resultar conveniente, en función de que la gran "...diversificación normativa que en materia penal existe... ha dado lugar a una multiplicidad de figuras que no encuentran justificación en la lógica ni en la normativa mexicana..."⁴⁰, haciendo urgente la unificación de criterios legislativos y la homologación en los tipos penales de los diversos códigos locales y de éstos con la Federación.⁴¹

El artículo 102 apartado A de la Constitución determina, en cuanto al Ministerio Público Federal, lo siguiente:

"Art. 102.

A.- La ley organizará el 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..."

⁴⁰ AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G., El bien jurídico de la vida y la codificación penal., en *Criminogenesis, Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal*, año 1, número 0, Editorial Apolo, México, 2007, p. 35

⁴¹ Si bien es de resaltar la trascendencia de la soberanía estatal, también como parte de ésta, se han presentado problemas por la falta de homologación en los códigos penales, que dificultan la tarea de persecución de los delincuentes e incluso de impartición de justicia.

Debemos aclarar, que el Procurador General de la República no es una institución diversa al Ministerio Público Federal, sino el titular máximo de esta institución y puede intervenir por sí mismo o por medio de sus agentes en la persecución de todos los delitos del orden federal ante los tribunales; solicitar las órdenes de aprehensión en contra de los inculpadados; dar seguimiento a los procesos penales ante los tribunales; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los probables responsables; cerciorarse que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta, completa e imparcial; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Constitución o las leyes federales determinen.⁴²

Los delitos que competen al fuero Federal, están determinados por el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴³ de los cuales podemos afirmar que se trata de delitos de la más alta reprochabilidad como los delitos contra la salud (narcotráfico), el tráfico ilegal de personas, el terrorismo, la delincuencia organizada, los delitos contra la seguridad interior y exterior de la Nación y todos aquellos en los que se vea relacionado algún servidor público federal, sólo por mencionar algunos.

⁴² Vid. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 102

⁴³ Artículo 50. (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) Los jueces federales penales conocerán:

I. De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción;

b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal;

c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;

d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;

e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;

f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;

h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;

i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;

j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;

k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal;

l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal, y

m) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quáter del Código Penal Federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

III.- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada

Respecto al Ministerio Público local, las Procuradurías de Justicia de las Entidades de la Federación tienen su fundamento constitucional en el artículo 18, párrafo segundo, al disponer lo siguiente:

“Art. 18...

...Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente...”

De forma similar al Ministerio Público Federal, en materia Local se encuentra organizado jerárquicamente, encabezado en todo momento por el Procurador General correspondiente, el cual es designado de diversas formas, dependiendo la Entidad Federativa de que se trate. Las funciones de cada Ministerio Público local se precisan en sus respectivas Constituciones locales, bajando por las leyes penales hasta los reglamentos interiores de las instituciones; pero nunca deben separarse de los principios de la Constitución Federal que regulan la actividad del Acusador Público.

Por su parte, el fuero constitucional de guerra se encuentra ampliamente legitimado en el segmento del Derecho Penal en las materias sustantiva, adjetiva, ejecutiva y disciplinaria en el artículo 13 de nuestra Norma Rectora. El Maestro Alejandro Carlos Espinosa define el fuero de guerra “...como el *status* o condición jurídica legal de carácter especial, relativa a todos y cada uno de los integrantes de las Fuerzas Armadas y bajo cuya aplicación se encuentran...”⁴⁴, además afirma, que no por ello escapa del ámbito de la Constitución General de la República, sino que simplemente tiene una regulación especial dentro del mismo ordenamiento.

Acorde a los lineamientos constitucionales, la Institución Ministerial en el fuero castrense, tiene la facultad de perseguir todos los delitos cometidos dentro de su esfera competencial, pero debido a que los militares se encuentran sometidos no solamente a las leyes militares sino a las del fuero común y federal, el Ministerio Público Militar puede conocer de aquellos delitos del orden común y federal cometidos por militares siempre que se ubiquen dentro de los supuestos que prevé la fracción II del artículo 57

⁴⁴ CARLOS ESPINOSA, Alejandro, *Derecho Militar Mexicano*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 16

del Código de Justicia Militar, y por consiguiente estos servidores públicos son juzgados en el fuero de guerra.

Al respecto es menester destacar que existen muchos mitos sobre el fuero de guerra;⁴⁵ el primero de ellos tiene que ver con la falsa creencia de que los militares gozan de prebendas, prerrogativas, tratos diferenciados y demás canonjías y el otro aspecto se refiere a que tienen tribunales especiales, lo cual no es exacto, porque si bien es cierto existe todo un microsistema de Derecho para hacer respetar la disciplina como principio rector de la vida militar, también lo es, que los miembros de las fuerzas armadas, reciben una mayor severidad en la aplicación de las normas, que no necesariamente respecto de las penas, en comparación al resto de los ciudadanos.

1.2.3 El principio acusatorio del proceso penal

Son muchas las razones que justifican al Estado como titular del *ius puniendi*, obligado y facultado para perseguir el delito y castigar penalmente al responsable,⁴⁶ sin olvidar que esa atribución no debe aplicarse de forma inmediata, sino a través de las formalidades que establece el mismo Estado. El desarrollo de las ideas humanas alcanza desde luego a la forma en que se castigan los actos delictivos, la clasificación de las conductas que afectan los intereses de la sociedad y los procedimientos para incriminar a una persona.

Por lo general, existen dos sistemas para enjuiciar: el sistema acusatorio y el sistema inquisitorio o inquisitivo, los cuales detallaremos a continuación.

CONTRASTES ENTRE EL SISTEMA PENAL INQUISITIVO Y EL ACUSATORIO	
Sistema inquisitivo:	Sistema acusatorio:
Característico de regímenes despóticos donde la participación humana viene a ser nugatoria frente a la verdad material.	A contrario sentido el procedimiento acusatorio, es compatible con los valores democráticos y debe su nombre al principio de la misma denominación.

⁴⁵ El artículo 13 constitucional refiere que subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar.

⁴⁶ *Vid. supra*

La libertad individual está a capricho de quien ostenta la autoridad y el uso del tormento prevalece comúnmente para obtener la confesión.	Se garantizan los derechos humanos de los procesados con excepción de la libertad cuando la exigencia procesal lo requiera para garantizar el éxito del procedimiento hasta en tanto se dicta la sentencia.
Los actos de acusación y decisión residen en el juzgador para quien no existen limitaciones respecto a las medidas conducentes a las investigaciones para una amplísima investigación sobre los hechos.	Los actos procesales se encomiendan a distintos sujetos y no a una sola persona como en el anterior: la acusación corresponde a un órgano del Estado, la defensa a un defensor (de oficio o particular) y los actos de decisión al órgano jurisdiccional (jueces, magistrados, etc.).
Declaraciones anónimas, incomunicaciones, el carácter secreto del procedimiento y la instrucción escrita son común denominador de estos sistemas procesales.	En él, el Estado tiene la carga de la prueba y se basa en la oralidad del procedimiento, la igualdad de las partes y la publicidad del proceso.
El proceso se sigue a espaldas del inculpado y la defensa es casi nula, y cuando por excepción se llevaba a cabo, la realizaba el propio juez; en tanto que la resolución sobre la suerte del acusado se fundamentaba en todo aquello que caprichosamente se utilizaba como medio de prueba. ⁴⁷	Se asegura la igualdad de condiciones entre la acusación y la defensa, siempre tendiendo, por un lado, a proteger a la sociedad del delito y por el otro proteger al acusado frente a los excesos de quien lo incrimina; en suma, disminuir la violencia.
En el sistema inquisitivo acontece lo que en su época Beccaria señalaba, refiriéndose al proceso ofensivo "...el juez se convierte en enemigo del reo... no busca la verdad de hecho, sino que busca en el preso al delito...".	Se trata de un proceso donde el juicio sobre los hechos se limita a expresar la certeza obtenida por el juzgador a partir de los medios de prueba practicados durante el proceso; ⁴⁸ donde quien es incriminado injustamente tiene la certeza de que será absuelto; pero que asegure el castigo a los culpables.
Procesos penales basados en la arbitrariedad, violación a los derechos humanos y abuso de autoridad.	También garantiza a quien es juzgado, el despliegue de un juicio equitativo y justo, donde se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y se respeten, por sobre todo, los principios de legalidad, jurisdiccionalidad, oralidad, publicidad, verificación o probanza y contradicción.

Gracias a la evolución del pensamiento humano, principalmente durante los últimos siglos, el sistema acusatorio es el que prevalece en el mundo, por lo que un país democrático no puede menos que aspirar a un sistema de corte acusatorio.

Por su parte, la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Penales de 1934, que aún se encuentra vigente, señala lo siguiente:

"Sirvió de base para la redacción del código el sistema acusatorio y no el inquisitivo, en atención a que aquél es el que está consagrado por el artículo 21 de la Constitución; pero, sin embargo, se conservaron modalidades del antiguo sistema inquisitivo, porque es imposible suprimirlo totalmente; tanto debido a preceptos constitucionales que atenúan el

⁴⁷ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 19 edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 88.

⁴⁸ OVALLE FABELA, José. *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, 3ª. edición, p.318.

sistema, acusatorio, cuanto que llevado al extremo ese sistema, sería perjudicial para la organización misma de los tribunales, pues si bien es cierto que el Ministerio Público, a partir de la Constitución de 17 y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, tiene encomendado, en forma exclusiva, el ejercicio de la acción penal, no es debido restringir la actuación judicial a tal extremo que los jueces tengan sólo funciones: primero, la de dictar auto de formal prisión, y, segundo, la de dictar sentencias.”⁴⁹

Como podemos apreciar, dicho cuerpo legal se inclinó por el sistema acusatorio, sin excluir por completo al inquisitivo, lo cual trae como resultado un nuevo sistema al que muchos autores han denominado *sistema penal mixto*.

<p>Características del Sistema Penal Mixto</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Consagra algunos principios del modelo acusatorio, pero también con claras muestras de reminiscencias de corte inquisitivo. b) El proceso se desarrolla en dos fases: una de investigación y otra del proceso propiamente dicho. La primera será de corte administrativo y la segunda jurisdiccional, ésta última se conduce bajo el principio de contradicción en el que el derecho de defensa está plenamente garantizado y todos los actos de molestia quedan sometidos a un control jurisdiccional. c) El Ministerio Público en cambio, confunde las funciones de sostener la acusación y conducir acusaciones materialmente jurisdiccionales; esto es, investiga y persigue al mismo tiempo que juzga: juzga para ver si se va a juzgar.⁵⁰ d) El valor probatorio atribuido a las evidencias obtenidas durante la etapa de averiguación previa resulta determinante en la mayoría de los casos.
---	---

El sistema mixto preserva para el acusado todas las garantías procesales; sin embargo, en los juicios criminales seguidos en México, las mismas parecen pasar desapercibidas, pues cuando los casos se presentan ante la autoridad judicial, parece ser demasiado tarde para impugnar las violaciones registradas durante la etapa administrativa, motivados por los excesos del Investigador y sus auxiliares, el absoluto desequilibrio entre la parte acusadora y la defensa durante el proceso, la falta de contradicción durante las etapas prejudicial y judicial, el alto valor probatorio concedido a las evidencias obtenidas por el Ministerio Público,⁵¹ entre otras causas, lo cual resulta muy alarmante y que sin duda repercute en detrimento del inculpado. Por lo tanto, aunque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los códigos

⁴⁹ Exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Penales, tomado de la obra de DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Código Federal de Procedimientos Penales Comentado*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. CLXXXVI

⁵⁰ Cfr. OVALLE FABELA, José. *Op. cit.*, p.25.

⁵¹ Un gran porcentaje de asuntos consignados concluyen en sentencias condenatorias, lo que supone una tarea inquisitiva en la tarea de juzgar.

procedimentales, federales y locales, buscan incluir el sistema acusatorio, en realidad pesa más el sistema inquisitivo, pues los jueces, en la mayoría de los casos, se han dedicado a ratificar en sus sentencias los resultados que se obtuvieron de la averiguación previa.

A pesar de ello, en México los jueces están impedidos para abrir procesos penales sin el previo ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público; de la misma forma, el Representante Social tiene prohibido realizar la investigación de la probable comisión de un delito sin que se actualice el acto de flagrancia, caso urgente, denuncia, querrela o autorización, éstos son dos claros rasgos del sistema acusatorio, además, a partir de 1917 se descartó de nuestro sistema penal la pesquisa, por la cual el órgano investigador, que era el mismo Juez, indagaba los ilícitos penales sin la necesidad de cubrir los requisitos de procedibilidad que hoy exigen nuestras leyes penales, y realizaba investigaciones y detenciones según su voluntad, lo que convirtió a dicho órgano en una verdadera amenaza a la seguridad jurídica, desembocando en abusos de autoridad y altos índices de corrupción por parte de estos funcionarios.

Hoy por hoy, los excesos que se atribuían al juez, lamentablemente se han trasladado al Ministerio Público, desembocando en una procuración de justicia parcial que atiende a los intereses del poder. Por ello, debemos buscar nuevas alternativas que nos permitan democratizar la administración de justicia en su totalidad, en donde todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades de acceder a la justicia; es por ello que la autonomía del Ministerio Público puede significar el quedarnos con los males que presenta el actual sistema o avanzar en la construcción de una infraestructura jurídica y organizacional firme.

1.2.4 La monopolización de la acción penal

Para sostener el control social, es necesario que el Estado castigue aquellas conductas que considera afectan a la colectividad. Procesalmente, la acción penal es el

medio idóneo para accionar la actividad jurisdiccional y conseguir la efectiva vigencia del Derecho Penal en la sentencia.

La mayoría de los países, mantienen el sistema de accionar la actividad jurisdiccional, en materia penal, por medio del Ministerio Público o alguna institución similar que garantice la persecución de los delitos, sin embargo, hay Estados en donde se le permite al mismo particular intentar dicha acción directamente y, algunos otros, en donde se prevé la acción penal popular. En este sentido, los extremos o tipos de acusación conocidos son: la acusación privada y la acusación pública.

Históricamente ha prevalecido un tránsito del acusador privado al público, pasando de la venganza privada hasta el opuesto, y a veces egoísta, sistema del monopolio de la acción penal por parte del Estado, sin embargo, esto no significa que aquellos países que han optado por mantener un sistema de acusación privada tengan un rezago respecto de su sistema de justicia penal o, que por el contrario, aquellos países que han acogido el modelo de acusación pública tengan mejores resultados en el combate a la delincuencia, sino que han influido otros factores de distinta naturaleza que han permitido el subsistencia del sistema de acción privada por un período bastante considerable.

Sistema de acusación privada

El sistema de accionar penalmente por parte del ofendido, opera principalmente en el *Common Law* de Inglaterra⁵², partiendo de la premisa de que siendo el particular el titular del derecho subjetivo de la acción, el Estado no tiene por qué restringirle su derecho de ejercicio, pues cuando en un país el hombre es libre puede acudir sin temor

⁵² DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal*, Op. cit., p. 414

a los tribunales para hacer valer sus derechos. Luego entonces, no existe el Ministerio Público como encargado de ejercitar la acción penal y, por consiguiente, corresponde al particular encarar sus acusaciones penales ante el órgano jurisdiccional, sin intermediarios y sin hacer la categórica distinción entre los delitos que se persiguen, sino que la acción se efectúa con independencia de la naturaleza del ilícito penal o tipo de derecho supuestamente violado.

Conservar un sistema de accionar penalmente de esas características, es posible gracias al alto grado de cultura, educación, moralidad y temperamento del pueblo, que aparentemente ha sabido respetar sus instituciones, pues el éxito de las mismas hace que trasciendan en el tiempo hasta nuestros días. La acusación en Inglaterra no es un derecho, sino más bien, una especie de función social, una contribución individual a un problema que afecta a la sociedad en su conjunto; ese es el sustento del carácter público de la acción y no únicamente privado, pues la acusación del gobernado se hace no solo pensando en sus intereses particulares, sino tomando en cuenta el sentir de la sociedad e impedir que proliferen el delito y la impunidad.

Como consecuencia de esta forma de accionar, se considera incompatible la actividad de acusar y la función de juzgar provenientes del mismo Estado, además de que se busca el equilibrio procesal entre las partes, al afirmar que la intervención del Ministerio Público en el cuadro de justicia, provoca que el acusado se coloque en una situación de desventaja y la autoridad obtenga prerrogativas en el proceso. Consecuentemente, la Institución del órgano oficial acusatorio, no solamente rompe con el principio de la igualdad procesal entre litigantes, sino que influye en la función pública de castigar, tornando en dudosa la justicia criminal, al inclinar la balanza a su favor por la hegemonía con que se ofrece su participación en el proceso.

También se afirma que al no existir la Institución Ministerial en el Sistema Penal Inglés, el Estado se libera de un aparatoso gravamen presupuestario derivado de su mantenimiento.

Sistema de acusación pública

Por otro lado, en el sistema de accionar penalmente por el Ministerio Público, el monopolio de la acción penal corresponde al Estado. La justificación de este sistema radica en que por política criminal se piensa que la intervención del Ministerio Público evita que los delitos se queden sin persecución por factores económicos, políticos o sociales, reduciendo al mínimo la posibilidad de que se llegue al arreglo compensatorio o autocompositivo entre el infractor y la víctima e impidiendo que el ejercicio de la acción penal sea tomado como un instrumento de extorsión, no solo en contra de los posibles delincuentes, sino en contra de la sociedad en general; a la vez que se alcanza una mayor certeza jurídica, en razón de que al tratarse de un órgano técnico, el ejercicio de la acusación criminal se presume justo, legal y de buena fe.

Sistema de acusación popular

Simultáneamente, en el sistema de acción popular, que rige en algunos países como los Estados Unidos de Norte América y España⁵³, se le permite no sólo al ofendido sino a cualquier ciudadano, en determinados delitos de los cuales tenga conocimiento, ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional correspondiente, cooperando de ese modo a la justicia criminal.

Sistema de accionar penalmente en México

Nuestra Constitución, en su artículo 17, establece la prohibición a los gobernados de hacerse justicia por su propia mano y ejercer violencia para reclamar sus pretensiones; reemplazándolas por el derecho del ciudadano a que se le administre justicia a través de los tribunales previamente establecidos y poniendo a su disposición, en materia penal, a una institución encargada de investigar y perseguir los

⁵³ Ibid., p. 423

delitos. Por consiguiente, la acción penal se encuentra regulada por el principio de la monopolización de su ejercicio por parte del Estado, a través del órgano denominado Ministerio Público, quien vela por los intereses de toda la sociedad y se encarga de averiguar los delitos mediante la obtención de las pruebas, razón por la que se considera con derecho para acusar al detenido.

El ejercicio de la acción penal por conducto del Ministerio Público también se ha convertido en un instrumento de control social para el Estado, en tanto que es fundamental para hacer llegar hasta el órgano jurisdiccional las pretensiones punitivas de los gobernados, de esta forma se procura el sostenimiento de la pacificación social, mediante la tutela jurídica de los bienes y la provocación de la actividad jurisdiccional. Sin embargo, es imposible concebir la titularidad de la acción penal, traducida como derecho o poder político del Ministerio Público; si bien es cierto el poder político se considera competencia exclusiva del Estado, también lo es que su objeto y ámbito competencial están ligados y limitados al texto constitucional.

Luego entonces, es necesario precisar que el derecho de acción en la materia, no es una prerrogativa del Representante Social, pues como afirma el maestro Hernández Pliego... “Más que la titularidad de la acción penal, el Ministerio Público sólo tiene el deber de ejercitarla...”⁵⁴ y de esa forma lo prevé nuestra Ley Suprema, que en su artículo 17, concede el derecho público subjetivo de acción al gobernado, quien es por lo tanto, su verdadero titular, lejos de otorgarle ese derecho al Ministerio Público. Asimismo, los artículos 21 y 102, apartado A, del citado ordenamiento, que regulan la competencia del Ministerio Público en materia penal, jamás manifiestan que el derecho de acción sea propiedad del Representante Social; pues si fuera de esa forma el propio texto constitucional estaría en contradicción de las garantías individuales que consagra, al dejar al gobernado en un estado de indefensión, suprimiéndole por un lado el derecho de acción y por otro impidiéndole cualquier otro medio para reclamar que le sea administrada justicia.

⁵⁴ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, *Op. cit.* p. 139

Uno de los fines primarios de la política criminal es la resolución de las controversias derivadas del delito, a través de la actividad del Representante Social, el ejercicio de la acción penal y su consecuente participación en el proceso. Sin esa intervención el Estado moderno de Derecho no se podría concebir como tal; ya que, privados los individuos de la facultad de hacerse justicia por propia mano y pretender punitivamente en contra de otro, el orden jurídico debe investir a un órgano encargado de la procuración de justicia.

1.3 El Ministerio Público en la ley adjetiva penal

Como es bien sabido la ley procesal es el medio a través del cual se va a aplicar una ley sustantiva, indicando los pasos y formalidades que deben observar los sujetos que intervienen en un proceso jurisdiccional con la finalidad de solucionar una controversia. En nuestro país, las prácticas procesales tuvieron una transformación paralela al momento histórico en el que eran aplicables, atravesando por el gran problema de anarquía en cuanto a los actos del proceso penal y siendo hasta el año de 1880 cuando se expidió el primer Código de Procedimientos Penales en México.⁵⁵

Anterior a la época de la codificación procesal y hasta el surgimiento de la nación mexicana a la vida independiente, el principal motor para la adopción de medidas con carácter procesal, fue la necesidad de frenar toda conducta lesiva a la estabilidad social y a los intereses de la corona Española, fincando su actividad en la impunidad y la falta de garantías a la vida y a la propiedad. El Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición, el Tribunal de la Audiencia y el Tribunal de la Acordada son algunos ejemplos de la arbitrariedad y el abuso de autoridad que se dejó sentir a través de los procedimientos inhumanos que emplearon; y no fue sino hasta la Constitución Española de Cádiz de 1812 en que se evidenció el claro propósito de poner fin a una dramática realidad social que agobiaba al pueblo mexicano, declarando personalmente

⁵⁵ Vid. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Op. cit.*, p. 59

responsables a los jueces que faltaran la observancia de las leyes procesales tanto en lo civil como en lo criminal.⁵⁶

“Al proclamarse la independencia nacional, continuaron vigentes las leyes españolas, con los sistemas procedimentales mencionados...”⁵⁷; y aunque fueron promulgados algunos ordenamientos en materia de justicia, no hubo leyes procesales propias y organizadas para el México soberano. Posteriormente surgieron una serie de reglas en la administración de justicia que se plasmaron en los distintos ordenamientos constitucionales y en las leyes federales que gozaron de vigencia en nuestro país; origen de las garantías en los juicios criminales para los procesados, que hoy conocemos y que han buscado la humanización del sistema de justicia penal en nuestro país.

De acuerdo a nuestro derecho positivo, el Ministerio Público es la institución a la que le corresponde, en muchas de las ocasiones, tomar el primer contacto con los hechos punibles y sus autores; por ello, fue concebido en la Constitución de 1917 como un instrumento para superar los abusos judiciales de épocas anteriores, en donde los jueces fueron los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, “...desplegando un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias...”⁵⁸

1.3.1 Código Federal de Procedimientos Penales

Cuando surge el Código penal de 1871 llamado *Código Penal para el Distrito Federal, territorio de Baja California, y para toda la nación en delitos federales*, se establece la necesidad de una ley de enjuiciamiento que hiciera aplicable las

⁵⁶ La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812 y jurada en Nueva España el 30 septiembre del mismo año señalaba lo siguiente: “Art. 254. Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.”, en TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 90.

⁵⁷ Vid. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Op. cit.*, p. 53

⁵⁸ Palabras pronunciadas por el General Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente, en el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Tomo I, Número 12, Querétaro, México, 1º de diciembre de 1916, p. 265

disposiciones contenidas en ese ordenamiento. Es el año de 1880 cuando surge el primer código de procedimientos penales, llamado *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales*⁵⁹, cuyo inclinamiento evidentemente era hacia un sistema inquisitivo, a pesar de tomar en cuenta el cuerpo del delito y la aportación de las pruebas en el proceso y establecer algunos derechos tanto para el procesado como para la defensa, como la inviolabilidad del domicilio⁶⁰ y la libertad caucional;⁶¹ y en cuanto a la víctima del delito, se implantó la obligación del delincuente para reparar el daño.

Más tarde, emergieron nuevos códigos procedimentales como el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales*, promulgado el 6 de julio de 1894 por Porfirio Díaz, el cual derogó al Código de Procedimientos Penales de 1880, a la ley de Jurados de 1891 y todas las leyes y decretos en lo que se opusieran al citado ordenamiento.⁶² Lo mismo sucedió con el *Código Federal de Procedimientos Penales*, promulgado por el Ejecutivo Federal, presidido nuevamente por Porfirio Díaz, el 16 de diciembre de 1908 y que entró en vigor el 5 de febrero de 1909.⁶³ Por último, surgió el *Código Federal de Procedimientos Penales*, promulgado por el Presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, en decreto de 23 de agosto de 1934, que empezó a regir a partir del día 1 de octubre de 1934, y el cual hasta la fecha sigue vigente.⁶⁴

La expedición del actual Código Federal de Procedimientos Penales, obedeció, como lo señala su exposición de motivos, a las necesidades de adaptar la ley procesal a los Preceptos de la Constitución de 1917 y al Código Penal de 1931.⁶⁵

⁵⁹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Código Federal de Procedimientos Penales Comentado*, Op. cit., p. CLXXI

⁶⁰ El Artículo 21 del *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1880* establecía, respecto a la inviolabilidad del domicilio, la prohibición de todos los funcionarios que ejercían el rol de policía judicial de penetrar a las casas habitación, lugares cerrados, edificios públicos, sino por orden escrita del juez del ramo penal.

⁶¹ La libertad bajo caución establecida en el artículo 200 del *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1880*, requería que el delito cometido por el inculcado no tuviera una pena mayor a cinco años, que tuviera éste un domicilio fijo y conocido, que poseyera bienes o ejerciera alguna profesión, arte u oficio y que a juicio del juez, no existiera el temor de que se fugase.

⁶² *Ibid.*, p. CLXXIX

⁶³ *Ibid.*, p. CLXXXIV

⁶⁴ *Ibidem.*, p. CLXXXV

⁶⁵ *Idem.*

Respecto al Ministerio Público, la ley adjetiva vigente, le encomienda de forma exclusiva el ejercicio de la acción penal; crea la averiguación previa, como un procedimiento en donde el Representante Social actúa como autoridad; lo obliga a ejercer la acción penal cuando se reúnan los requisitos señalados para ello; requiere de su presencia y actividad en todas las actuaciones que se tramiten ante el tribunal; lo obliga a formular sus conclusiones y lo convierte en un vigilante de la ejecución de las sentencias judiciales.

En toda averiguación previa el Ministerio Público debe realizar entre otras funciones la de recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito; investigar los delitos de forma oficiosa, salvo en aquellos casos en que únicamente se pueda proceder mediante querrela necesaria o algún otro requisito de procedibilidad que la ley prevea; practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño; solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan; acordar la detención o retención de los indiciados cuando así proceda; dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; asegurar o restituir al ofendido en sus derechos; determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal ante los tribunales; acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal; conceder o revocar, cuando proceda, la libertad provisional del indiciado; y en caso procedente promover la conciliación de las partes.⁶⁶

Durante la instrucción la ley procesal al Ministerio Público obliga a probar la pretensión punitiva, mediante la aportación de nuevos elementos que demuestren la responsabilidad del inculpado en la comisión del delito, formular sus conclusiones, y apelar la sentencia en caso que fuere conveniente.

⁶⁶ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 4, Agenda Penal del D.F., 13ª ed., Editorial ISEF, México, 2007

1.3.2 Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

Las normas procesales en el Distrito Federal surgieron junto a las Federales en los años de 1880 y 1894, pero no fue sino hasta el año de 1908 en que las disposiciones del *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales* de 1894 fueron aplicables únicamente al fuero común, gracias a la promulgación del Código Federal de Procedimientos Penales de 1908, en el que se establecieron reglas específicas para el fuero federal. En estos ordenamientos procesales, se concibió al Ministerio Público como una magistratura, instituida para auxiliar a la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y defender ante los tribunales los intereses de ésta.

Posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1917, se introdujeron nuevas formulas que debían ser recogidas por la ley secundaria, que aunque no muchas, destacan por su importancia: la ubicación de la policía judicial y los servicios periciales bajo el mando del Ministerio Público, al que constitucionalmente se le dio la facultad de perseguir los delitos; la supresión de la Secretaría de Justicia; la restricción de la figura del jurado popular, al que posteriormente se llevo casi a su anulación; en fin, el movimiento armado no dejó muchos logros en la administración de justicia, pero surgieron nuevos Códigos Procedimentales Penales para el Distrito Federal, uno en el año de 1929 y otro para el año de 1931,⁶⁷ éste último aún se encuentra en vigencia y se ocupó como modelo para el actual Código Federal de Procedimientos Penales de 1934. Ahora se han externado propuestas e iniciativas serias y revolucionarias al Sistema de Justicia Penal.

1.3.3 Códigos adjetivos penales de las entidades federativas

El transito de la colonia al México libre en el año de 1821, no trajo grandes cambios en materia de procuración y administración de justicia, simplemente se

⁶⁷ PÉREZ PALMA, Rafael, *Guía de Derecho Procesal Penal*, 7ª Edición, Editorial Cárdenas, México, 2003, p. 49

multiplicaron los órganos secundarios y se hizo un reparto de materias por regiones, atendiendo al federalismo incorporado en nuestro sistema Estatal.

Actualmente, el Ministerio Público del fuero común tiene su marco jurídico primeramente en el texto de los artículos 21 y 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Constitución Política local que corresponda, en la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia de la entidad de que se trate, en el Código Penal y de Procedimientos Penales respectivo y en las circulares que al respecto dicten los Procuradores. Valga recordar que existe una Procuraduría General de Justicia para cada Entidad Federativa,

Respecto a las codificaciones en materia penal de los distintos Estados de la Federación, cada congreso local ha promulgado su ley adjetiva penal atendiendo a sus particularidades geográficas y culturales. A grandes rasgos, podemos advertir que dentro de sus procedimientos reconocen el de averiguación previa, aunque con diferente denominación. Asimismo, todos coinciden que se inicia con la denuncia o querrela y se termina con la consignación, en su caso reserva o bien archivo definitivo e incluso con un dictamen de no ejercicio de la acción penal.

De igual modo, establecen que dentro de las atribuciones del Ministerio Público están las de recibir denuncias, acusaciones o querrelas, recabar las pruebas para acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad de los partícipes, solicitar las ordenes de aprehensión, entre otras; no obstante, existen en dichos códigos procedimentales serias inconsistencias imputables tanto a la falta de una adecuada técnica legislativa, como al sometimiento del Ministerio Público al Poder ejecutivo, a la política criminal y a la voluntad política imperante en la entidad; lo que ha traído como consecuencia, que los jueces consideren a la ley procesal como un fin en sí misma y no como un medio al servicio de los fines.

1.3.4 Código de Justicia Militar

El 1º de enero de 1934 surge el Código de Justicia Militar, actualmente es la única codificación integral en materia penal, pues contiene tanto normas de carácter sustantivo, como disciplinario, procedimental, ejecutivo y orgánico; además constituye por excelencia el código punitivo en materia militar.

La institución del Ministerio Público, desempeña un papel muy importante en la defensa de los intereses tanto de los militares como del propio Estado. Por tanto, corresponde al Representante Social ejercer el monopolio de la acción penal militar, investigando las conductas delictivas que son de su competencia, atendiendo y respetando los derechos mínimos del inculcado contenidos en el artículo 20 de nuestra Constitución Federal, por constituir una garantía por parte del Estado al gobernado sin distinguir entre la condición de militar y civil.

Por otra parte, el Órgano Investigador en materia penal militar cuenta con una serie de atribuciones suigéneris otorgadas por el Código de Justicia Militar que lo constituyen en una particular figura en el medio procesal, pues no solo tiene facultades ministeriales, sino otras de carácter gubernativo, policial, disciplinario y técnico.

El Procurador General de Justicia Militar, es el titular de la Procuraduría de Justicia castrense, para lo cual debe satisfacer una serie de requisitos que garanticen su aptitud para el desempeño de tal responsabilidad; es competente para conocer de los delitos del fuero común o federal cometidos por militares, con base a los criterios de extensión de la competencia que prevé el Código de Justicia Militar para los tribunales militares, pues para que estos últimos conozcan de un asunto, siempre deberá ser por conducto del Ministerio Público Militar; quien también tiene la potestad para caucionar libertades, siempre y cuando se ajusten a la ley.

El Ministerio Público del orden marcial, tiene la particularidad de desistirse de una investigación cuando así lo requiera el Secretario de la Defensa Nacional; además, debe dictaminar personalmente sobre todas las dudas o conflictos jurídicos que se presenten en asuntos cuya competencia se encuentre a cargo de la mencionada

Secretaría, esto convierte en el asesor jurídico del Secretario de la Defensa; entre otras funciones a las que haremos alusión más adelante.

Por otro lado, el sistema de justicia penal militar se integra en cuatro grandes rubros, por una parte la función preventiva que queda a cargo de la policía militar, el un segundo bloque referente a la Procuración de Justicia Militar, el cual se encuentra a cargo del Ministerio Público Militar, la etapa de administración de justicia incumbe a los Tribunales Militares y la ejecución de penas que concierne a la Secretaría, de tal suerte que el Ministerio Público Militar es un elemento fundamental para dicho sistema, pues “...de acuerdo a lo ordenado por la ley, impulsa la legalidad, garantiza los derechos de los procesados, previene la comisión de los delitos, da sustento a la constitucionalidad y por su puesto juega un papel fundamental para las fuerzas armadas al protegerlas con su actuar, e incluso a la propia Nación.”⁶⁸

El Ministerio Público Militar cuenta con una policía bajo su mando inmediato denominada Policía Judicial Militar con las modalidades de ser permanente y eventual que lo auxilian para cumplir con sus funciones constitucionales.

Del Código de Justicia Militar podemos advertir la necesidad de revisar sus disposiciones, debido al gran atraso que en materia de técnica legislativa poseen; otorgando atribuciones, principalmente al Procurador militar, que deben ser revisadas y replanteadas; algunos delitos que prevé carecen de aplicación real y aunque el citado ordenamiento ha sufrido una serie de reformas tratando de hacerlo congruente con las doctrinas en auge, lamentablemente no ha tenido la difusión necesaria para que los legisladores realicen las reformas de fondo que requiere el sistema de justicia militar, sin olvidar que por su naturaleza se trata de una justicia de mando que en gran medida se contrapone con la lógica que inspira a la justicia del orden federal y común, pero que no por ello debe pasar inadvertida.

⁶⁸ CARLOS ESPINOSA, Alejandro, “El Ministerio Público Militar: sus particularidades”, en: *Revista Mexicana de Justicia*, número 10, sexta época, Procuraduría General de la República, México, 2005, p. 237

1.4 Los auxiliares del Ministerio Público

La Constitución declara como obligación para el Estado mexicano la protección de los intereses individuales de los gobernados, pues como autoridad le corresponde luchar contra las causas y los efectos que producen las conductas lesivas a los bienes jurídicos de las personas, vigilar el adecuado cumplimiento de la ley y, por consiguiente, el respeto al Estado de Derecho; sin embargo, ante la imposibilidad material de que el Ministerio Público esté físicamente en cualquier porción territorial donde ocurra un hecho delictivo, la Constitución y las leyes secundarias establecen la presencia de auxiliares, con la función principal de asistir al Ministerio Público en la práctica de diligencias y la búsqueda de pruebas para demostrar la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado. Es claro que sin sus auxiliares el Ministerio Público difícilmente lograría encontrar la verdad histórica y jurídica de las conductas constitutivas de delito.

En general la doctrina y la mayoría de los códigos procedimentales penales en nuestro país, divide a los órganos auxiliares del Ministerio Público en dos grandes grupos: directos e indirectos.

1.4.1 Auxiliares directos del Ministerio Público

Se consideran auxiliares directos del Ministerio Público, aquellos que tienen dependencia directa respecto del Representante Social, como lo son los Agentes de la Policía Judicial y los Servicios Periciales, quienes deben cumplir con los deberes que les señalan tanto la Constitución como toda la legislación secundaria aplicable.

Todavía a finales del siglo XIX, el Ministerio Público era sólo un actor en el proceso penal y no desempeñaba las funciones de investigación de los delitos, que actualmente le corresponde; esta facultad estaba reservada a la autoridad jurisdiccional, quien a través de la policía judicial se encargaba de la búsqueda de las pruebas para acreditar la responsabilidad de una persona, de allí el nombre que ha

quedado como una reminiscencia de aquellas prácticas policiales. Luego entonces, el Ministerio Público formaba parte de los órganos que tenían encomendada la función de policía judicial,⁶⁹ en tanto que los jueces fungían como parte acusadora y a su vez juzgaban, imperando un sistema inquisitorial al que ya hemos hecho alusión.

La Policía Judicial, ministerial o investigadora

La policía es el poder legal que tiene el Estado para garantizar el derecho tanto individual como colectivo, velando por los ordenamientos jurídicos y con ello lograr, el orden y la seguridad pública. Dicha función evita que se cometan hechos que pudieran constituir o derivar en algún delito (policía preventiva) y reacciona en contra del crimen, cuando este ya ha ocurrido, investigando y persiguiendo a los presuntos responsables (policía persecutora o investigadora).

La policía judicial a través de sus agentes, materializan la investigación y persecución de los delitos, bajo las ordenes directas del Ministerio Público del fuero local⁷⁰, federal⁷¹ o militar.⁷² Actúa al consumarse el ilícito penal, siendo éste el presupuesto indispensable para su intervención.

La denominación policía judicial carece de propiedad, por atender a un momento histórico diverso y actualmente, ha ido en aumento la inclinación doctrinal y legislativa en otorgar a éste cuerpo el nombre de *Policía Ministerial*, por depender del Ministerio Público, aunque el calificativo que lleve, en mi opinión, no posee relevancia, lo trascendente son las atribuciones que tuvo y que tiene este cuerpo policial investigador en el sistema penal.

Antes de la Constitución de 1917, las actividades de la policía judicial eran desempeñadas por los agentes de la policía administrativa y de otras autoridades, como se pueda apreciar en el texto del Código de Procedimientos Penales de 1880, el

⁶⁹ Vid. *Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 1880*, Artículo 12

⁷⁰ Policía Judicial, Ministerial o Investigadora, según de la entidad federativa de que se trate.

⁷¹ Agencia Federal de Investigación.

⁷² Policía Judicial Militar.

cual en su artículo 12, indicaba que la policía judicial se ejercía en la ciudad de México por los Inspectores del Cuartel, los comisarios de la policía, el Inspector General de Policía, el Ministerio Público, los Jueces Correccionales y por los Jueces de lo Criminal; y el mismo Cuerpo Legal, en su artículo 13 señalaba que fuera de la Ciudad de México y en los territorios federales la policía judicial se ejercía por los jueces auxiliares o de campo, los comandantes o Jefes Superiores de la Fuerza de Seguridad, los Presidentes Municipales; los Prefectos o Subprefectos políticos; los Jueces de paz, los Jueces Menores, el Ministerio Público y por los Jueces del Ramo penal.

En aquella época, al no existir un cuerpo policiaco amplio que desempeñara la función de Policía Judicial, estas tareas debían ser realizadas por diversas y muy variadas autoridades, quienes llevaban a la práctica la persecución de los delitos, reuniendo las pruebas y descubriendo a los autores, cómplices y encubridores. Mas dichas investigaciones se encontraban siempre bajo la dirección y conducción del órgano jurisdiccional; por lo que tenían la obligación de hacer del conocimiento del juez los resultados que las mismas arrojaran.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se resolvió excluir la función de la policía judicial que tenía el tribunal, como *juez de instrucción*, colocándose desde entonces bajo el mando del Ministerio Público según el artículo 21 de nuestra Ley Fundamental y, a su vez, el Ministerio Público dejó de ser un miembro más de la Policía Judicial para convertirse en un órgano auxiliar de los órganos encargados de impartir justicia, cumplimentando las ordenes que los jueces le proporcionaban durante el proceso, pero a la par, realizando las funciones de procuración de justicia por cuenta propia.

La policía judicial o investigadora es muy importante en nuestro sistema penal, sobre todo en la fase de persecución e investigación de los delitos. En nuestra opinión, representa la fuerza humana que requieren las disposiciones procedimentales que rigen tanto la averiguación previa como la instrucción. Por su parte, el artículo 3º del Código Federal de Procedimientos Penales vigente señala las obligaciones que tiene la Policía Judicial durante la Averiguación Previa, a saber: las de recibir denuncias,

siempre y cuando por las circunstancias no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público; practicar las diligencias necesarias para los fines de la averiguación previa; llevar a cabo las localizaciones de testigos, notificaciones, citaciones y presentaciones ordenadas, por el Representante Social; entre otras obligaciones dispersas en el resto del Código de Procedimientos y en otros ordenamientos como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento tales como ejecutar las ordenes de aprehensión, cateos, etc.

Sin embargo, durante algún tiempo equivocadamente le fueron otorgadas ciertas atribuciones que traspasaban los límites de las garantías individuales y que dentro del marco de la ley agraviaban a casi cualquier gobernado, tal es el caso de la facultad para recibir denuncias o querellas sin que se exigieran la presencia del caso urgente y del carácter de prueba plena de las actas de policía judicial.

El Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 3º establece que la Policía Judicial Federal actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal, acorde con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte los artículos 20, fracción I, inciso a), y 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ratifican que la Policía investigadora es un auxiliar directo del Ministerio Público de la Federación y que debe actuar bajo su mando. Así también, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 22 señala que la policía a la que hacemos referencia está integrada por la Agencia Federal de Investigación (AFI).

Por su parte, el artículo 3º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, afirma que le corresponde al Ministerio Público la dirección de la Policía Judicial en la investigación del cuerpo del delito; la fracción I del artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y, el artículo 24 del mismo ordenamiento, establecen que la Policía Judicial es un auxiliar directo del Ministerio Público del Distrito Federal y que debe actuar bajo su autoridad y mando inmediato en términos de los dispuesto por el artículo 21 de la Ley Fundamental en su parte conducente; y, en correlación con los preceptos antes citados, el Reglamento de

la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispone que la Jefatura General de la Policía Judicial del Distrito Federal, integrará y organizará a la policía que auxiliará directamente al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos.

De la misma forma, cada entidad federativa cuenta con una policía que auxilia al Ministerio Público local en la investigación de los delitos y la persecución de los probables autores, por lo cuentan con reglas muy similares, debido a que todas las legislaciones deben tener una profunda relación y plena concordancia con lo que dispone la Constitución Federal.

Por consiguiente, el sistema de justicia militar también cuenta con una Policía Judicial, prevista en el artículo 2, fracción II, del Código de Justicia Militar. A su vez, el artículo 47 del citado ordenamiento establece que la policía judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Militar y se compondrá de un cuerpo permanente y de los militares que en virtud de su cargo o comisión desempeñen accidentalmente tal función.

Los Servicios Periciales

La prueba pericial en palabras del Maestro Claria Olmedo "...es el procedimiento regulado legalmente para obtener en el proceso conclusiones probatorias a través de peritos."⁷³ Por su parte, para el Doctor Marco Antonio Díaz de León "...los dictámenes periciales no son medios de prueba; son más bien orientaciones subsidiarias de su conocimiento que pueden o no tener validez y aún desestimarse totalmente por el juez al no convencerle su significación."⁷⁴

Los Servicios Periciales se pueden definir como el conjunto de actividades desarrolladas por especialistas en artes, ciencias o técnicas (peritos), los cuales, previo examen de hechos, personas o cosas, emiten una opinión (dictamen pericial) sobre los

⁷³ CLARIÁ OLMEDO, Jorge A., *Derecho Procesal Penal*, Tomo II, Editorial Rubinzal-Culzoni, Argentina, 2001, p. 319

⁷⁴ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Código Federal de Procedimientos Penales comentado*, Op. cit. p. 405

mismos, fundándose en razonamientos propios, así lo determina el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 234.⁷⁵

Algunas de las diversas áreas que con frecuencia requieren del análisis de peritos: son la fotografía, tránsito, valuación, ingeniería, arquitectura, topografía, grafoscopia, dactiloscopia, incendios, explosivos, intérpretes, traductores, medicina, contabilidad, mecánica, electricidad, criminalística, etcétera.

Por su parte, el agente del Ministerio Público investigador tiene a su disposición una amplia gama de especialidades de las que puede solicitar el auxilio de los peritos, a fin de que le sean aclarados y precisados algunos puntos sobre los hechos delictivos, que solo mediante la aplicación de conocimientos técnicos o científicos son susceptibles de apreciar.

Claro está, que es necesario que el Órgano Investigador tenga una noción previa de lo que cada una de las especialidades periciales le pueda aportar en las investigaciones, así de nada valdrá este auxilio si en su momento no da intervención al perito correcto y que se requiera para cada caso en particular, por lo que podría llegar a perderse la evidencia física que le sea importante dilucidar en un hecho, de no hacer su trabajo correctamente.

Al personal de Servicios Periciales le corresponde emitir los dictámenes solicitados por el Agente del Ministerio Público con total autonomía e independencia, ya que, a pesar de actuar bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, éste último no debe influir en sus criterios para la elaboración de los dictámenes, así lo establece el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.⁷⁶ Sin embargo, la simple referencia legal no basta, es igualmente impotente transitar a una Coordinación de Servicios Periciales autónoma del Ministerio Público.⁷⁷

⁷⁵ "Artículo 234.- Los peritos practicarán todas las operaciones y experimentos que su ciencia o arte les sugiera y expresarán los hechos y circunstancias que sirvan de fundamento a su opinión." Código Federal de Procedimientos Penales, *Agenda Penal del D.F.*, 13ª ed., Editorial ISEF, México, 2007

⁷⁶ "Artículo 22.- Los peritos actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen." Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Op. Cit.*

⁷⁷ En la actualidad el hecho de que exista subordinación jerárquica en el marco de una "autonomía técnica" al menos pone en riesgo la certeza en los dictámenes con la participación, en ocasiones, de los mandos superiores.

Respecto a la legislación federal, el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Penales señala la necesaria intervención de los peritos cuando se requiera el examen de personas, hechos u objetos, además el artículo 234 establece que para emitir su dictamen los peritos deben practicar todas las operaciones y experimentos que su ciencia o arte requiera, además de expresar los fundamentos de su opinión.

La Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales prevista en el artículo 71 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, es la encargada de auxiliar al Ministerio Público de la Federación en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas, a fin de coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones constitucionales de investigación y persecución de los delitos.

A su vez, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 162, establece que siempre que se requieran conocimientos especiales para el examen de alguna persona o de algún objeto, se procederá con la intervención de peritos, quienes, de acuerdo con el artículo 175 del mismo cuerpo legal, deben practicar todas las operaciones y experimentos que su ciencia o arte les sugiera y expresar los hechos y circunstancias que sirvan de fundamento a su dictamen. El artículo 23 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su fracción II, señala a los Servicios Periciales como auxiliares directos del Ministerio Público; y por lo que respecta al artículo 77 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, prevé la existencia de la Coordinación General de Servicios Periciales en el Distrito Federal, quien debe atender las peticiones de servicios periciales que formule el Ministerio Público y canalizarlas para su atención a los titulares de las diversas especialidades.

En el fuero de guerra, el Código de Justicia Militar en su artículo 2º, fracción III, establece a los peritos como auxiliares de la administración de justicia militar y el artículo 46 del mismo ordenamiento establece que la Procuraduría General de Justicia Militar contará con un laboratorio científico de investigaciones.

Por su parte, cada entidad federativa cuenta con los servicios periciales que auxilian al Ministerio Público local en la investigación y persecución de los delitos, figurando bajo el perfil de Dirección de Área en la estructura orgánica de algunas procuradurías y de Dirección General en otras.

1.4.2 Auxiliares indirectos del Ministerio Público

Los auxiliares indirectos o suplementarios de Ministerio Público son aquellos que no dependen de éste; y que sin embargo, tienen la obligación de coadyuvar con el Representante Social en la investigación y persecución de los delitos, en sus respectivas áreas y especialidades; siempre en observancia de las normas que les son aplicables para no rebasar sus atribuciones.

En este orden de ideas, en el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el artículo 23 de la Ley Orgánica en su último párrafo, advierte que el Ministerio Público en la Ciudad de México cuenta con diversos órganos de la administración pública del Distrito Federal, capaces de prestarle auxilio cuando lo solicite, tales como: la policía preventiva del Distrito Federal y el Servicio Médico Forense, además de los servicios médicos del Distrito Federal como la Secretaría de Salud y cualesquiera otra dependencia o entidades competentes.⁷⁸

En materia federal la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 20, fracción II, indica quienes son los auxiliares indirectos del Ministerio Público Federal, entre los que destacan los agentes del Ministerio Público del fuero común, los cuerpos policíacos del Distrito Federal, de los Estados de la República y municipales.⁷⁹

⁷⁸ "Artículo 23 (Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República). Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:

I. La Policía Judicial, y

II. Los Servicios Periciales. Igualmente, auxiliarán al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables, la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que fueren competentes."

⁷⁹ "Artículo 20.- Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I. Directos:

De acuerdo con la opinión del Maestro Alejandro Carlos Espinosa, en el Fuero de Guerra, el Título Segundo, del Libro Primero, del Código de Justicia Militar no enlista a quienes se les considera auxiliares indirectos del Ministerio Público Militar, más derivado de su análisis, podemos advertir que al formar parte del sistema de justicia militar, sus auxiliares indirectos son los Jueces Penales y Ministerios Públicos del orden común, con la finalidad de evitar que un presunto delincuente se sustraiga de la acción de la justicia o se pierdan las huellas del delito; el Cuerpo Médico Legal Militar, quien tiene un peso importante en la resolución de todos los problemas médico-legales que se presenten en las actuaciones judiciales militares y averiguaciones previas; sin olvidar al archivo judicial y la biblioteca quien esencialmente se encarga de reunir todas las leyes, decretos y circulares relacionados con el fuero de guerra.

a) La policía federal investigadora, y

b) Los servicios periciales.

II. Suplementarios:

a) La Policía Federal Preventiva;

b) Los agentes del Ministerio Público del fuero común, de las policías en el Distrito Federal, en los Estados integrantes de la Federación y en los Municipios, así como los peritos, en las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas, en términos de las disposiciones legales aplicables y los acuerdos respectivos;

c) El personal del Servicio Exterior Mexicano acreditado en el extranjero;

d) Los capitanes, patronos o encargados de naves o aeronaves nacionales, y

e) Los funcionarios de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las disposiciones aplicables.

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios en lo que corresponda exclusivamente a las actuaciones que practiquen en auxilio de la Institución." *Ibid.*

CAPÍTULO II

LA EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

El Ministerio Público, a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 adquirió una importancia mayúscula, de simple “figura decorativa” pasa a ser el factorum de la administración de justicia penal.

Colín Sánchez

2.1 La evolución de la Institución Ministerial a través de nuestros ordenamientos constitucionales

Existen un número importante de puntos de mira que buscan explicar el surgimiento de la Institución Ministerial en México, incluso hay posturas que se remontan a la época del esplendor del imperio romano para explicar los antecedentes de ésta figura en nuestro sistema penal; sin embargo, las más sólidas y con las que nos identificamos por su precisión e influencia inmediata son las originarias de Francia, España y Estados Unidos de Norteamérica, donde se le concibe como una institución al servicio de los intereses del Estado, que ha venido evolucionando para identificarse con las nobles ideas de la buena fe y la representación social.

Así también, las diversas constituciones que han estado vigentes en algún momento de la vida de nuestro país, han tenido diversas reformas para dar fundamento y legitimar los actos que realiza la institución del Ministerio Público, protegiendo por igual las garantías individuales de víctimas y victimarios, esto es, la existencia de un corte humanitario, garante y legal de las atribuciones ministeriales.

Es clara la evolución de la Institución previo al constituyente de 1917, siendo que en la historia reciente, el Ministerio Público se encontraba inserto en el Poder

Judicial, muestra de ello es que en la actualidad su tratamiento constitucional se ubica en el Capítulo IV, reservado al Poder Judicial, además en épocas pasadas se rompía el equilibrio procesal entre las partes, toda vez que en tal situación el órgano encargado de juzgar tenía la obligación de acusar, por lo que los justiciables se veían en franca desventaja frente al Estado.

El desarrollo de la procuración de justicia a nivel constitucional, trajo como resultado la creación de las procuradurías generales de justicia y policías judiciales. Sin embargo, el proceso de evolución del Ministerio Público no se debe ver frenado; pues el modelo actual, presenta visos de rezago y serios problemas de diversa índole que para resolverse requieren de modificaciones de fondo y de una reestructuración integral tanto de la institución como de sus auxiliares.⁸⁰

2.1.1 En el marco de la Constitución de 1824

La idea de instaurar a una institución encargada de representar los intereses de la sociedad a través de una figura en ese entonces denominada “Fiscal”, comienza a tomar cuerpo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, imitando el modelo implantado en España⁸¹. El artículo 124 determinaba la inserción de la Fiscalía en el Poder Judicial de la siguiente forma:

“La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente.”⁸²

Dentro de la redacción de esta Constitución, se le dio al Fiscal un rango igual al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, con un carácter de inamovilidad,⁸³

⁸⁰ Las fechas en que la figura del Ministerio Público fue modificado a partir de la Constitución de 1917 son: 11 de septiembre de 1940, 25 de octubre de 1967 y 31 de diciembre de 1994.

⁸¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La función constitucional del Ministerio Público, Tres ensayos y un epílogo*, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p.53.

⁸² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, p.186

⁸³ CASTRO, Juventino V., *Ministerio Público en México*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, p.35

plasmado en su artículo 126, calidad que en la actualidad no tienen los procuradores de justicia del país.

“Los individuos que compongan la Corte Suprema de Justicia serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes.”⁸⁴

Los requisitos para ser Fiscal, se contemplaban en el artículo 125 de la Constitución Federal⁸⁵, los cuales se resumían en:

- Ser instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los Estados,
- tener la edad de treinta y cinco años cumplidos,
- ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquiera de los territorios que dependían de España en América, con tal de que tenga la vecindad de cinco años en la República.

Respecto al nombramiento del Fiscal, éste era seleccionado, al igual que el resto de los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las legislaturas de los Estados, quienes individualmente mandaban una lista certificada de las doce personas electas para ocupar los cargos, con la distinción del propuesto para Fiscal, a la Cámara de Diputados Federal para que, consecutivamente y siguiendo un riguroso protocolo, se hiciera el nombramiento respectivo.

En paralelo la Constitución de 1824, también determinó la existencia de Fiscales en los Tribunales de Circuito, regulados en el artículo 140 de la misma.

Así, el artículo 140 establecía que:

“Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo poder ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes.”⁸⁶

⁸⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, p.187

⁸⁵ *Ídem.*

⁸⁶ *Ídem.*

En esta etapa el Ministerio Público tuvo muy limitadas sus atribuciones y facultades para procurar justicia, debido a que los jueces ejercían un poder ilimitado, aún sobre los fiscales. Esta práctica viciada tanto en la etapa de averiguación previa como en la del proceso penal, se presentó en detrimento de quienes eran juzgados, pues existía la concentración en un mismo poder, en este caso el Judicial, de donde emanaba el señalamiento acusatorio y el ejercicio de juzgar.

2.1.2 En el marco de la Constitución de 1836

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835, la razón principal fue que la misma prohibía su revisión hasta antes del año de 1830 y aunque se propusieron varias reformas, ninguna de ellas fue votada por el Congreso. De tal modo, dicho ordenamiento permaneció sin alteraciones hasta su abrogación por la llamada *Constitución de las Siete Leyes* promulgada durante los años de 1835 y 1836, la cual en la Quinta de sus leyes denominada “*Del Poder Judicial de la República Mexicana*”, hacía referencia a la forma de organización y funciones del Poder Judicial, misma que en su artículo 2º disponía lo siguiente respecto a la Fiscalía:

“Art. 2.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once Ministros y un Fiscal.”⁸⁷

Como podemos observar, la figura del Fiscal fue heredada de la Constitución de 1824; sin embargo, se formularon nuevos requisitos para poder ser electo miembro de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo disponía el artículo 4, para quedar de la siguiente manera:

“**Artículo 4.-** Para ser electo individuo de la Corte Suprema se necesita:
Primero. Ser mexicano por nacimiento.
Segundo. Ciudadano con ejercicio de sus derechos.
Tercero. Tener la edad de cuarenta años cumplidos.
Cuarto. No haber sido condenado por algún crimen en proceso penal.
Quinto. Ser letrado y en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos.”⁸⁸

⁸⁷ *Constitución de las Siete Leyes* en: TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, p.230

⁸⁸ *Ibid.*, p. 231

La designación de Fiscal, al igual que los miembros de la Corte Suprema, requería de la propuesta de tres ternas, una del ejecutivo, otra del Senado y la última de la misma Corte, que posteriormente calificaría la cámara de Diputados escogiendo una terna de todos los propuestos y la mandaría a las justas departamentales, quienes harían de conocimiento del Congreso su decisión acerca de quienes ocuparían los encargos de Ministros y Fiscal.

Este ordenamiento también previó la presencia de los Fiscales en la composición de los Tribunales Superiores de los departamentos; además de regular la existencia de la Corte Marcial, constituida por los miembros de la Suprema Corte de Justicia en asociación con los oficiales generales del ejército y un Fiscal.

2.1.3 En el marco de la Constitución de 1857

Durante el proceso de acoplamiento de lo que sería un México independiente y la necesidad de instaurar un sistema político y judicial sólido, el Ministerio Público jugó un papel importante, por ello en la promulgación de ésta Constitución se presentaron cambios en su regulación con vistas a su perfeccionamiento. Sin discusiones por parte del constituyente, se mantuvo al Fiscal dentro del Poder Judicial y se anexó la figura del Procurador General, éstos junto con los ministros serían nombrados de manera indirecta por un periodo de seis años. De esta manera la redacción definitiva del texto constitucional, en su Título III, sección III, relativo al Poder Judicial estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General.

Es de resaltar que para ser nombrado en estos cargos no se requería el título profesional de licenciado en Derecho, bastaba que a juicio de los electores, los aspirantes tuvieran conocimientos en la ciencia del Derecho, ser mexicano por

nacimiento y tener la edad de 35 años cumplidos al día de la designación, de conformidad con lo establecido en la misma Constitución en su artículo 93.⁸⁹

Hasta la Constitución de 1824, es notorio el perfil que se sigue del modelo español respecto de la Representación Social, sin embargo, en esta Constitución, se vislumbra la influencia tripartita de Francia, España y Estados Unidos, aunque no se establece un organismo unitario y jerárquico, ni se hicieron más especificaciones, todo se dejó para que fuera detallado por leyes secundarias, de tal suerte, que las precisiones sobre los ámbitos de competencia del Fiscal y el Procurador General se establecieron en el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia,⁹⁰ donde al Fiscal le correspondía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas de interpretación legal, cuando él lo solicitara y la Corte considerara procedente su intervención.

El Procurador General, a diferencia del Fiscal, debía intervenir en aquellos asuntos sobre los cuales la hacienda pública estuviera interesada, mismos que podían ser todos aquellos en donde se vieran afectados los fondos públicos, defendiera sus derechos o por la persecución de quienes le hubieren cometido fraude, incluidos sus empleados y agentes.

En cuanto a los funcionarios de menor jerarquía, se reglamentó su función y organización en la ley del 11 de octubre de 1861, de donde surgieron los Promotores Fiscales adscritos a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en calidad de subordinados al Fiscal y al Procurador General, pero designados por el Poder Ejecutivo y para un encargo menor que el de los titulares, el cual consistía en cuatro años.⁹¹

⁸⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, p. 54

⁹⁰ El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, fue publicado hasta el 29 de julio de 1862, por el Presidente en turno, licenciado Benito Juárez, mismo que determinó las funciones del Procurador General y del Fiscal.

⁹¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, p. 54

2.1.4 En el marco de la Constitución de 1917

Al momento del debate sobre la Constitución de 1917, no existía la figura del Fiscal, sólo la del Procurador General, toda vez que fue eliminada en la reforma de 1900. Sin embargo, el sentir latente de una nueva Constitución, resultó constante a lo largo y ancho del movimiento revolucionario, a pesar de que el Congreso fue convocado únicamente para hacer nuevas reformas a la Constitución de 1857.

Por su parte, el General Venustiano Carranza, preocupado por la decadente situación que privaba dentro del Poder Judicial, respecto al ejercicio de la procuración de justicia y el trabajo de sus titulares, sugirió sacar al Ministerio Público del Poder Judicial e integrarlo al Poder Ejecutivo, dentro de la redacción de la nueva Constitución, para restaurar la imagen viciada de la procuración de justicia y de los jueces que mucho usaron y abusaron del Ministerio Público, actuando con discrecionalidad, en beneficio propio y en perjuicio de los justiciables.

Pese a lo señalado, la discusión sobre la ubicación institucional del Ministerio Público continúa. En la actualidad, la Constitución Federal, señala en su artículo 21 que es el Ministerio Público el encargado de la persecución de los delitos con auxilio de una policía bajo su mando.⁹² Hasta aquí, no hay ninguna controversia, éstas han sido las facultades tradicionales de la función ministerial; posteriormente en el ámbito federal el artículo 102 determina que será una ley secundaria quien organice al Ministerio Público y que éste, será presidido por un Procurador General de la República, designado por el Presidente con ratificación del Senado. El aspecto a resaltar es que el artículo 102, que detalla el ámbito de acción del Ministerio Público Federal, se encuentra incongruentemente dentro del Capítulo IV, correspondiente al Poder Judicial, esto debido a que cuando se hizo la redacción, los legisladores omitieron ordenar al Ministerio Público dentro del capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo.

De una simple lectura a la Constitución, no se puede determinar que exista una dependencia jerárquica del Ministerio Público hacia el Poder Ejecutivo, pues sólo a

⁹² En las distintas procuradurías a la policía investigadoras se le designa con nombres diversos tales como policía judicial, ministerial, Agencia Federal de Investigación y Policía Judicial Militar, entre algunas otras modalidades.

partir de ésta y de una interpretación sistemática puede determinarse que la función ministerial no es necesariamente parte del Poder Ejecutivo; sin embargo, bajo una interpretación histórica, observamos todo lo contrario, ya que además sus funciones se califican como administrativas.

Los cambios significativos de esta constitución, tienen que ver con el hecho de que se le confiere al Ministerio Público la facultad exclusiva de la investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial; esta propuesta se aleja del modelo francés y sigue del modelo estadounidense, es decir, queda la figura de la policía investigadora subordinada al Ministerio Público⁹³

De tal suerte que hoy día, precisamente con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se otorga al Ministerio Público el monopolio de la acción penal, se le dota de autonomía técnica, alcanza independencia y se erige como representante social, protector de los bienes jurídicos que más importan a las personas e interventor en los asuntos de interés para el Estado y en aquellos donde exista controversia sobre los derechos de menores e incapacitados.

Después de su promulgación del 5 de febrero de 1917, la Institución Ministerial ha sufrido importantes modificaciones constitucionales, las cuales a continuación se detallan:

REFORMAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS AL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN	
Reforma (fecha de Publicación D.O.F.)	Contenido
11 de septiembre de 1940. ⁹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Se restringe la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover a los funcionarios del Ministerio Público Federal al sustituir el adverbio "...libremente" por la frase "...acorde a la ley respectiva."

⁹³ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.*, p. 61

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación, 11 de Septiembre de 1940, Tomo CXXII, Número 9, p. 2

25 de octubre de 1967. ⁹⁵	<ul style="list-style-type: none"> • Dispone que el Procurador General debe tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Corte. • Reemplaza la expresión “reos” por la de “inculpados”, al señalar la facultad concedida al Ministerio Público de la Federación para solicitar las ordenes de aprehensión en contra de los inculpados.
31 de diciembre de 1994. ⁹⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Se condiciona el nombramiento del Procurador a la ratificación del Senado de la República. • Señala expresamente los requisitos para ocupar el cargo titular de la Procuraduría, tales como: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener 35 años cumplidos, poseer título profesional de licenciado en Derecho con antigüedad mínima de 10 años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. • Reincorpora al texto constitucional la facultad del Ejecutivo Federal para remover libremente al Titular de la Procuraduría General de la República. • Autoriza al Procurador General, su intervención personal en las controversias y acciones señaladas en el artículo 105 constitucional. • Prevé la responsabilidad por faltas, omisiones o violaciones a la ley, en que podrán incurrir el Procurador y sus agentes con motivo de sus funciones. • Sustraer la función de Consejero Jurídico del Gobierno que ostentaba el Procurador, para encargarla a una dependencia del Ejecutivo.

Es así, que en esta travesía de reformas se ha quedado suspendido el transe más importante de una Institución tan significativa para el Estado y para el pueblo mexicano, que es alcanzar su verdadera autonomía, el problema es el cómo lograrla, recordemos que depende del Poder Ejecutivo y desligarlo de éste, es el reto que la mayoría de los doctrinarios, servidores públicos, políticos y legisladores, sabedores de ello, soslayan la necesidad de su urgente separación e incluso buscan justificar su continuidad en su estado actual.

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, 25 de Octubre de 1967, Tomo CCLXXXIV, Número 45, p. 2

⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994, Tomo CDXCV, Número 22, p. 5

2.2 Breve análisis comparativo de la figura del Ministerio Público en la legislación extranjera

2.2.1 España

El origen de la figura del Fiscal en España deviene de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, por lo que es incuestionable la influencia del derecho español en el nuestro, derivada de los acontecimientos de conquista; legislación que aún después de consumada la independencia continuo vigente hasta que fueron otorgados nuevos ordenamientos por los Congresos mexicanos.

En cuanto al Derecho vigente, la Norma Fundamental española prevé la figura del Ministerio Fiscal en el Título VI denominado “Del Poder Judicial”, de allí inferimos la ubicación de tan importante Institución dentro de la autoridad jurisdiccional. Por otro lado, el Fiscal General del Estado, que en México se equipara al Procurador General de la República, es nombrado por el Rey a propuesta del Gobierno, esto podría resultar incongruente con el modelo democrático que la propia Constitución plantea; sin embargo, no debemos olvidar que el Rey en España representa únicamente al Estado y no al Gobierno español, por tratarse de un sistema de gobierno organizado en una monarquía parlamentaria.

Con la finalidad de aclarar la ubicación institucional del Ministerio Fiscal respecto de los Poderes del Estado, el artículo 2º de la Ley del Ministerio Fiscal Español establece lo siguiente:

“2. 1. El Ministerio Fiscal, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.”⁹⁷

⁹⁷ Ley del Ministerio Fiscal en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Derecho Constitucional, España y Unión Europea*, 5ª Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2003, p. 582

Las funciones del Ministerio Fiscal en España

En lo que se refiere a sus funciones, la Ley en comento ordena en su artículo 3º que corresponde al Ministerio Fiscal velar porque la función jurisdiccional se ejerza eficazmente; defender la independencia de los Jueces y Tribunales; velar por el respeto de las instituciones constitucionales; ejercitar las acciones penales y civiles de los delitos y las faltas cuando sea procedente; pedir a la autoridad judicial la práctica de diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos; defender la legalidad y el interés público o social en los procesos relativos al estado civil o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos necesarios para su representación; intervenir en los conflictos de jurisdicción e incompetencia para su pronta solución; velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social; velar por la protección procesal de las víctimas; intervenir en los procesos judiciales de amparo; interponer el recurso de amparo en defensa de la legalidad; ejercer sus funciones en materia de responsabilidad de menores para alcanzar la satisfacción del interés superior del menor; intervenir en los supuestos y en la forma prevista en las leyes en los procedimientos seguidos ante el Tribunal de Cuentas; así como en los procedimientos contencioso-administrativos y laborales; prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes y tratados internacionales; entre otras previstas en otros ordenamientos jurídicos.⁹⁸

La función del Fiscal en materia penal en España

La ley española se inclina hacia un sistema de acción penal mixto, a diferencia del nuestro en el que se le atribuye el monopolio de la acusación a un ente público, por ello, tienen cabida tanto la acusación oficial (Ministerio Fiscal) como aquella realizada por el ofendido de un delito (acusación privada) e incluso la de cualquier ciudadano (acusación popular). En algunos casos aún siendo de naturaleza pública la acción para perseguir los delitos, por razones de política criminal se les reservan a los particulares

⁹⁸ *Ídem.*

la iniciativa y a veces el poder de decisión sobre la persecución de algunos delitos como las agresiones, el acoso o el abuso sexual. En tanto, se entiende que en los procesos seguidos por la comisión de delitos privados, sólo intervienen el acusador privado y el acusado, ya que por ningún motivo se puede ejercer la acusación pública.

Para estos europeos, el Ministerio Fiscal tiene un papel de relevancia por que de su trabajo en la fase preparatoria penal, depende el cumplimiento de los principios de igualdad, contradicción y la observancia de todas las garantías individuales; en tanto que los juicios penales son orales y cuentan con un sistema de corte acusatorio.⁹⁹

Por ello, el Ministerio Fiscal tiene la misión de promover todas aquellas acciones penales que considere procedentes haya o no acusador particular apersonado en la causa, con excepción de aquellas causas reservadas a la querrela privada, como lo son las calumnias o las injurias, lo anterior debido a que en el Derecho Penal español rige un sistema formalista, por tanto es imprescindible la figura del acusador para continuar un proceso criminal hasta su sentencia; en caso contrario, "...el órgano judicial está obligado a dictar auto de sobreseimiento de las actuaciones y terminar el procedimiento sin condena para el imputado."¹⁰⁰

Estructura general del Ministerio Fiscal de España y sus auxiliares

La organización del Ministerio Fiscal en España, es regulada en el artículo 12 de la Ley que lleva su nombre, al establecer que:

- "12 1. Son órganos del Ministerio Fiscal:
- El Fiscal General del Estado.
 - El Consejo Fiscal.
 - La Junta de Fiscales de la Sala.
 - La Fiscalía del tribunal Supremo.
 - La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.
 - La Fiscalía de la Audiencia Nacional.
 - La Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción.
 - Las Fiscalías de los Tribunales Supremos de las Comunidades Autónomas.

⁹⁹ TIRADO, Jesús. "Hacia un modelo de fiscal instructor en España" *Revista Iter Criminis*, no. 5, Segunda Época, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, enero-marzo 2003, pp. 142-143.

¹⁰⁰ PINO, Gustavo, et. al., *Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia*, 2ª edición, editorial Civitas, Madrid, 2001, p. 44

- Las Fiscalías de las Audiencias Provinciales.

2. La Fiscalía del Tribunal de Cuentas se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de dicho Tribunal.”¹⁰¹

Constitucionalmente, el Ministerio Fiscal tiene a su disposición una policía para lograr el cumplimiento de sus funciones de averiguación del delito, descubrimiento y aseguramiento del delincuente. Sin embargo, tal cuerpo policiaco debe ser compartido entre el Fiscal y los Jueces, de allí su nombre: *policía judicial*.

Relación del Fiscal con los Poderes del Estado

Existen una serie de reglas que deben observarse tanto por el Ministerio Fiscal como por el gobierno y las Cortes Generales españolas. La comunicación entre el Ministerio Fiscal y el Gobierno se realiza por conducto del Ministerio de Justicia, órgano que equivale a una Secretaría de Estado en nuestro país. A su vez, la autoridad administrativa, está facultada para pedir del Ministerio Fiscal la promoción de las actuaciones pertinentes ante los Tribunales, con motivo de la defensa del interés público, acto seguido el Fiscal General del Estado resolverá sobre la viabilidad o procedencia de las actuaciones interesadas y expondrá su resolución al Gobierno de forma razonada. De igual forma, el Fiscal General debe informar al Gobierno, cuando éste lo solicite y siempre que no hay impedimento legal, sobre cualquiera de los asuntos en que intervenga el Ministerio Fiscal.

En cuanto a las Cortes Generales, el Ministerio Fiscal colaborará con las mismas, a requerimiento de estas y siempre que no exista obstáculo legal alguno, para informar de aquellos asuntos para los que especialmente fuera requerido. Las Cortes Generales deben comunicarse con el Ministerio Fiscal a través de los Presidentes de las Cámaras.

Sobre el tema de la rendición de cuentas, el Fiscal General del Estado debe elevar al Gobierno una memoria anual sobre su actividad, la evolución de la

¹⁰¹ Ley del Ministerio Fiscal en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Op. cit.*, p. 585

criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la justicia; en ella se recogerán también las observaciones de las memorias que a su vez, habrán de elevarle los Fiscales de distintos órganos, en la forma y tiempo establecido por el reglamento correspondiente. De la citada memoria se debe remitir copia a las Cortes Generales y al Consejo General del Poder Judicial.

PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA ESPAÑOLA	
Principio	Contenido
Legalidad:	El Ministerio Fiscal debe actuar “con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, dictaminando, informando y ejercitando, en su caso, las acciones procedentes u oponiéndose a las indebidamente actuadas en la medida y forma en que las leyes lo establezcan.” ¹⁰²
Imparcialidad:	“Por el principio de imparcialidad el Ministerio Fiscal actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados.” ¹⁰³
Unidad y jerarquía:	“El Ministerio Fiscal es único para todo el Estado. El Fiscal General del Estado ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal su representación español. A él le corresponde impartir las ordenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la institución y en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal.” ¹⁰⁴
Irrecusabilidad:	“Los miembros del Ministerio Fiscal no podrán ser recusados. Se abstendrán de intervenir en pleitos o causas cuando les afecten algunas de las causas de abstención establecidas para los Jueces y Magistrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto les sean de aplicación.” ¹⁰⁵
Autonomía:	A pesar de estar ubicado institucionalmente dentro del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal debe actuar con autonomía funcional y ejercer su misión por medio de órganos propios.

2.2.2 Chile

¹⁰² Ley del Ministerio Fiscal, Art. 6, en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Op. cit.*, p. 584

¹⁰³ Ley del Ministerio Fiscal, Art. 7, en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Op. cit.*, p. 584

¹⁰⁴ Ley del Ministerio Fiscal, Art. 22, en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Op. cit.*, p. 589

¹⁰⁵ Ley del Ministerio Fiscal, Art. 28, en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Op. cit.*, p. 591

La figura de la Institución Ministerial en el Estado chileno y en su Sistema de Justicia Penal es de reciente incorporación más no desconocida. Resultado de la reforma constitucional de 16 de septiembre de 1997, se crea el Capítulo VI-A en su Constitución, mismo que fue la base para la creación de la llamada Ley No. 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público, publicada el 15 de octubre de 1999.¹⁰⁶

Anteriormente la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de 15 de octubre de 1875, establecía los cargos de Promotores Fiscales ante los juzgados penales de primera instancia, concibiendo al Ministerio Público como un funcionario “*cuasi-judicial*”, con un rol secundario, burocrático y de mera colaboración con el juez. Su actuación acusadora era sencillamente formal y constituía un trámite realizado sobre la base de la actuación judicial.

Para el año de 1927, fueron declarados vacantes los cargos de Promotores Fiscales, por considerarlos no indispensables. A partir de entonces, el sistema de justicia penal chileno se asentó sobre unas bases marcadamente pre-liberales de un proceso inquisitivo, caracterizado por la concentración de las funciones de investigación, acusación y juzgamiento en las manos del mismo juez, a la luz de la teoría del Estado que otorga al soberano el poder absoluto.

Sin embargo, como consecuencia de la idea de división de poderes que escinde el proceso penal en diversas fases bajo el dominio de distintos órganos que se controlan y limitan mutuamente, la reforma procesal chilena implicó “...la recepción del único modelo de administración de justicia penal compatible con un Estado de Derecho.”¹⁰⁷ Fue así, que la introducción del Ministerio Público al ordenamiento chileno cambió por completo la estructura del proceso penal, separando las funciones de investigación, acusación y juzgamiento.

¹⁰⁶ HORVITZ LENNON, María y López Masle, *Derecho Procesal Penal Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, Chile, 2002, p. 121

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 123

Las nuevas bases organizacionales del sistema de justicia penal chileno, configuraron al Ministerio Público como una institución autónoma y jerarquizada. Al respecto, el artículo 80 “A” de la Constitución de Chile y el artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público consagran la autonomía del Ministerio Público, concibiéndolo como un órgano *extrapoder*, opción escogida después de desechar las alternativas que ofrecía el derecho comparado que constantemente lo insertan dentro del Poder Ejecutivo o del Poder judicial, es decir, se siguió el modelo de independencia institucional que ha sido puesto en práctica por diversos países de la región como Bolivia, Guatemala, Perú y Venezuela.

Estructura del Ministerio Público en Chile

La estructura general del Ministerio Público chileno tiene una forma piramidal, en la cúspide se encuentra la Fiscalía Nacional y en su base los Fiscales Adjuntos. Resulta pertinente examinar brevemente la jerarquía y funciones de cada uno de estos órganos para tener una idea clara de su condición en el Sistema de Justicia Penal chileno:

La Fiscalía Nacional: Está integrada por el Fiscal Nacional, jefe superior del Ministerio Público, quien ejerce sus atribuciones personalmente o a través de los órganos de la institución; por las unidades especializadas para colaborar con los Fiscales en la investigación de determinados delitos, y por seis unidades administrativas (División de estudios de evaluación, control y desarrollo de la gestión; División de contraloría interna; División de recursos humanos; División de administración y finanzas; División de informática y División de atención a las víctimas y testigos) de apoyo a cargo de un jefe administrativo cada una de ellas.

La Fiscalía Nacional se encarga de definir el sistema de objetivos, políticas y planes institucionales del Ministerio Público, tanto en las materias propias de la

persecución penal pública, como en las materias propias de la gestión y asignación de los recursos humanos y materiales que requiere la institución.

Los requisitos para postularse al cargo son: tener a lo menos diez años el título de abogado, haber cumplido 40 años de edad, poseer las calidades que establece la Constitución en su artículo 80 C, inciso 2, ser ciudadano con derecho a sufragio y no estar sujeto a alguna de las incapacidades e incompatibilidades que prevé el Título V de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.¹⁰⁸

En la designación del Fiscal Nacional intervienen los tres poderes del Estado, atendiendo a lo establecido en el mismo artículo 80 C de la Constitución y en el artículo 15 de su Ley Orgánica, de la manera siguiente: La Corte Suprema selecciona una quina¹⁰⁹ en concurso público por la mayoría de sus miembros; luego, el Presidente de la República dispone de diez días para proponer al Senado como Fiscal Nacional a uno de los integrantes de la quina. El Senado debe dar su acuerdo por, al menos, dos tercios de sus miembros o desechar la propuesta presidencial. En este último caso se prevé la repetición del procedimiento hasta obtener la conformidad del Senado.

El Fiscal Nacional cuenta con un periodo de diez años en el ejercicio de su cargo y no puede ser designado para el periodo siguiente, según lo dispone el artículo 16 de su Ley Orgánica. Además, al cargo de Fiscal Nacional no aplica la norma que establece la cesación del cargo público al cumplimiento de los 75 años, como a los cargos de Fiscal Regional y Fiscal Adjunto, gracias a la excepción análoga al Presidente de la Corte Suprema prevista en el artículo 77 de la Constitución.

El Consejo General: Se integra por los Fiscales Regionales y presidido por el Fiscal Nacional, tiene como atribuciones el asesoramiento al Fiscal Nacional y demás integrantes del Ministerio Público, además de estar facultado para opinar respecto de los criterios de actuación del Ministerio Público cuando el Fiscal Nacional así lo

¹⁰⁸ Vid. Ley No. 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público, artículo 14, en: <http://www.diarioficial.cl/actualidad/relacion/alegista/cpp/19640.htm>, 4 de noviembre de 2007, 12:35 p.m.

¹⁰⁹ Se entiende por quina a un grupo de cinco personas.

requiera. Este Consejo debe sesionar de forma ordinaria por lo menos cuatro veces al año.

Las Fiscalías Regionales: Responden a una estructura descentralizada y desconcentrada de la persecución penal pública, con importantes niveles de autonomía respecto de la Fiscalía Nacional. A la cabeza se encuentran los Fiscales Regionales, quienes cuentan con un aparato administrativo muy amplio, análogo al de la Fiscalía Nacional.

Las Fiscalías Locales: Son unidades operativas de las Fiscalías Regionales para el cumplimiento de las funciones del Ministerio Público a nivel local. Cada Fiscalía local cuenta con un Fiscal Jefe, designado por el Fiscal Nacional de entre los Fiscales Adjuntos, quien también determina su ubicación en el territorio de cada Fiscalía Regional.

La Ley determina que para la distribución geográfica de cada Fiscalía local, deben de tomarse en cuenta la carga de trabajo, la extensión territorial, la facilidad de comunicaciones y la eficiencia en el uso de los recursos.

Los Fiscales Adjuntos: Los Fiscales Adjuntos son quienes ejercen directamente las funciones del Ministerio Público en los casos que el Fiscal jefe les asigne. Con dicho fin dirigirán la investigación de los hechos constitutivos de delitos y ejercerán las demás atribuciones que la ley les confiere, cuando así proceda, de conformidad a la misma y a las instrucciones generales que impartan dentro del ámbito de sus facultades el Fiscal Nacional y el Fiscal Regional.

Funciones del Ministerio Público Chileno

El artículo 80-A de la Constitución Política de la República de Chile y el artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público establecen las funciones que corresponden al Ministerio Público.

En primer lugar, se encuentra a su cargo la dirección exclusiva de la investigación de los hechos constitutivos de delito, compatible con el principio acusatorio y con el respeto del debido proceso. Está configurado como un funcionario objetivo de instrucción que investiga las conductas delictivas al igual que las conductas que acreditan la inocencia del imputado.

En segundo lugar, corresponde al Estado a través del Ministerio Público el monopolio del ejercicio de la acción penal pública, aún cuando se requiera de instancia particular para poder iniciar la persecución; más tratándose de delitos de acción penal privada, sólo la víctima puede ejercer la misma, a diferencia de lo que sucede en nuestro sistema penal, en el que el Ministerio Público tienen el exclusivo ejercicio de la acción penal sin importar de que tipo de delito se trate.

Por último, como una función más del Ministerio Público se establece la protección de las víctimas y testigos, en cualquiera de las etapas del proceso penal. Con ello se busca evitar la *victimización secundaria*¹¹⁰ (nueva sensación de desamparo e inseguridad que sufre la víctima, producto del sistema de justicia penal). Estas medidas de protección poseen una dimensión de eficiencia, es decir, generan las condiciones necesarias para asegurar la colaboración de víctimas y otros testigos durante todo el procedimiento y su comparecencia al juicio.

El Ministerio Público en Chile, al igual que en México cuenta con una serie de principios sobre los cuales funda su proceder.

**PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO EN CHILE Y SU
COMPARATIVO EN MÉXICO**

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 149

Chile	México
Unidad y jerarquía: Cada Fiscal representa al Ministerio Público en las actuaciones procesales que realice con sujeción a la ley y cada uno de los eslabones inferiores de la institución debe obediencia al inmediato superior hasta llegar al Fiscal Nacional.	Indivisibilidad: El Ministerio Público es uno solo, por lo tanto, el gran número de agentes ministeriales en las agencias, no son más que una prolongación del titular de la representación social.
Independencia funcional: La subordinación de los Fiscales no es absoluta, en tanto que el Fiscal Nacional no puede dar instrucciones particulares, ni ordenar realizar u omitir la realización de actuaciones, con excepción de aquellos casos en que el propio Fiscal asuma personalmente la persecución de determinados delitos dada su importancia.	Independencia o Autonomía técnica: A pesar de encontrarse bajo la autoridad del Poder Ejecutivo, el Ministerio Público es autónomo en cuanto a sus actuaciones y debe conducirse con estricto apego a la legalidad.
Legalidad: Determina que una vez promovida la persecución penal de un hecho que reviste caracteres de delito, el Fiscal está obligado a investigarlo. Además de que las actuaciones del Ministerio Público siempre deben estar sujetas a la ley.	Legalidad: Al igual que todas las instituciones públicas, el Ministerio Público tiene la obligación de ceñirse a aquello que expresamente le está conferido por la ley
Autonomía: El Ministerio Público no depende de ninguno de los tres poderes clásicos del Estado y se plantea como un órgano autónomo, intentando evitar los peligros de judicialización o de manipulación política.	
Oficialidad: Es consecuencia del monopolio de la acción penal por parte del Estado moderno. Conforme a este, el Estado tiene la atribución privativa del ejercicio de la acción penal pública para el esclarecimiento y sanción de los delitos, sin necesidad de esperar la excitación de la víctima o de un tercero.	
	Buena fe: El Ministerio Público sólo va a desentrañar estrictamente la verdad histórica de los hechos que se presumen delictivos; esto quiere decir, que su actuación debe alejarse de toda presunción
Objetividad: Los Fiscales del Ministerio Público deberán, en el ejercicio de su función, adecuar sus actos a un criterio objetivo, velando únicamente por la correcta aplicación de la ley.	
Eficiencia: La Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, utiliza reiteradamente el concepto de eficiencia en dos sentidos, a saber, la correcta administración de los recursos y bienes públicos y el correcto desempeño o cumplimiento de las funciones que la propia ley señala.	
Transparencia: La publicidad de las actuaciones del Ministerio Público es la única manera de ejercer un control democrático sobre una institución que posee un déficit de legitimidad en tal sentido y que no responde directamente ante la ciudadanía.	

Probidad: Se expresa en el deber del Fiscal Nacional, de los Fiscales Regionales y de los Fiscales Adjuntos de hacer una declaración jurada de sus bienes cada cuatro años.	
Responsabilidad: Los Fiscales del Ministerio Público son responsables de la realización de actos ilícitos civiles, administrativos, y penales. La responsabilidad penal engloba tanto la comisión de delitos comunes y la comisión de delitos en el ejercicio de su función.	
Oportunidad: Engloba las facultades del Ministerio Público para conducirse conforme lo requiera el caso concreto.	Oportunidad o discrecionalidad: Enuncia la posibilidad que tiene el Ministerio Público para iniciar, suspender o interrumpir la persecución penal cuando así lo aconsejan motivos de utilidad social o razones político criminales

Auxiliares del Ministerio Público chileno

La Policía de Investigaciones y el cuerpo de Carabineros de Chile son dos órganos auxiliares del Ministerio Público y encuentran subordinados funcionalmente al mismo en las tareas de investigación, debiendo cumplir las ordenes directas que les imparta sin poder calificar su fundamento, oportunidad o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa cuando se trate de actuaciones que afecten derechos asegurados por la Constitución (Art. 80-A inciso 3 de la Constitución Política de la República).

A pesar de que únicamente actúan como auxiliares del proceso penal, no cabe duda que la función policial es central en la fase de investigación preparatoria de los delitos. El artículo 80 del Código Procesal Penal en Chile, expresa que los funcionarios policiales ejecutarán sus tareas bajo la dirección y responsabilidad de los Fiscales del Ministerio Público, ésta subordinación deja incólume su dependencia orgánica a la superioridad del respectivo cuerpo policial.

Por otro lado, el Cuerpo de Carabineros de Chile fue concebido como una policía preventiva, sin embargo desde hace varias décadas resulta familiar su intervención en la tarea de investigación de los delitos, debido al incremento de sus atribuciones legales y a la imposibilidad física de la Policía de Investigaciones para

hacerse cargo de la pesquisa de todos los delitos a nivel nacional. Por ello, ambas policías se encuentran involucradas en la investigación delictiva, aunque a los Carabineros sólo se les otorgue el carácter de subsidiarios.

No obstante, la experiencia policial desestima la vigencia de las normas que rigen sus atribuciones. La frecuente intervención y control de Carabineros en el sitio del suceso; la enorme cantidad de diligencias que los jueces encargan especialmente a los servicios especializados de Carabineros Chile, constituyen la evidencia clara que niegan del carácter subsidiario de ésta policía preventiva.

La existencia de dos cuerpos policíacos competentes y subordinados orgánicamente a distintas instituciones, plantea serios problemas para la eficacia de la investigación criminal y la validez de las pruebas que se aportan al juicio, además de que genera severos riesgos de abusos y violaciones de derechos individuales. Por ello, la incorporación de la Institución Ministerial al Sistema de Justicia Penal chileno, busca construir una instancia de control entre el policía y el juez para verificar la legalidad de la investigación, desde un punto neutro y bajo el principio de objetividad, controlando y frenando los excesos de la policía.

Un sistema en el que el Ministerio Público goza de autonomía institucional, respecto de los tres poderes clásicos del Estado, requiere un esquema adecuado que evite las tendencias del abuso y la arbitrariedad, habida cuenta que la falta de legitimidad de la Autoridad Ministerial, sobre todo cuando la designación de sus autoridades superiores no responde a una elección democrática directa, crea en el pueblo un inevitable ambiente de desconfianza.

Luego entonces, los diseños constitucional y legal de controles del Ministerio Público chileno se plantean como a continuación se especifica:

- a) en el control que ejercen otros poderes del Estado (control político)
- b) en el control que se ejerce dentro del procedimiento penal (control procesal), y
- c) en el control que se ejerce internamente, en virtud del principio de jerarquía (control jerárquico o disciplinario).

SISTEMA DE CONTROLES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN CHILE		
Denominación	Contenido	Procedimiento
Control político	Se refiere a la posibilidad de que tanto el Fiscal Nacional como los Fiscales Regionales, puedan ser removidos de sus cargos por “responsabilidad política”.	Las causales de remoción son: a) incapacidad, b) mal comportamiento, o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. Este mecanismo de control se activa por requerimiento del Presidente de la República, la Cámara de Diputados o diez de sus miembros. A su vez el pleno de la Suprema Corte, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de cuatro séptimos de sus miembros, decidirá si procede o no la remoción del cargo.
Control procesal:	Son todos aquellos mecanismos previstos en el Código Procesal Penal con el propósito de controlar la actividad del Ministerio Público y evitar que se afecten los derechos fundamentales de los gobernados.	Estos mecanismos, son ejercidos por quienes intervienen en las distintas etapas del proceso, ya sea el juez, mediante la autorización para realizar las diligencias que estima necesarias en la investigación, las víctimas o los querellantes, cuando consideren que las decisiones del Fiscal no han sido conforme a derecho.
Control jerárquico	El Ministerio Público ejerce un control jerárquico en toda la institución y, a su vez, los mandos medios sobre sus subordinados, a fin de mantener el adecuado funcionamiento de su dependencia, eficaz y eficientemente.	La inobservancia al principio de jerarquía trae como resultado la responsabilidad disciplinaria de los Fiscales por la inobservancia de los principios de actuación que invisten al Ministerio Público establecidos en la Constitución y las leyes, así como de las instrucciones generales que dicte el Ministerio Fiscal de conformidad con el artículo 17, inciso (a), de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, en donde también se establece en qué casos y con qué intensidad se aplica la medida disciplinaria administrativa correspondiente.

2.2.3 Argentina

Semejante a nuestro país, Argentina tiene una forma de Estado federal constituida por provincias, las cuales tienen la facultad de dictar su propia constitución local y, por ende, de regular la forma y estructura de sus instituciones en la temática penal. Es así, que en materia federal, le corresponde al Congreso de la Nación dictar las leyes necesarias para la correcta regulación del Ministerio Público y sus actividades, siempre con apego a lo que dispone la Constitución Nacional y dentro de su competencia.

Por otro lado, la forma de gobierno tanto a nivel local como federal es republicana y representativa, siguiendo por muchos años, la tradicional división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; aunque hay autores que afirman la existencia de un nuevo poder público, el Ministerio Fiscal.

El proceso de desarrollo del Ministerio Público argentino a nivel federal, tuvo un paso parecido al que sucedió en nuestro país pero en sentido inverso, es decir, la concepción del Fiscal en Argentina implicó su inmediata ubicación institucional dentro del Poder Ejecutivo, más derivado de las amplias críticas que rodearon a la procuración de justicia en aquella fase, muy parecidas a las que hoy vivimos¹¹¹, es que se prefirió trasladar la Institución Ministerial a la esfera del Poder Judicial, en donde permaneció por muchos años bajo el argumento de que el Ministerio Público no es más que un “órgano de justicia...”¹¹² cuya “...fundamental misión es excitar la actividad del órgano jurisdiccional, mediante el ejercicio de la acción.”¹¹³

¹¹¹ El autor Alberto David Granara expone una serie de razonamientos que empujaron la transición del Ministerio Público del ámbito administrativo al judicial; los principales son: que la acción penal acusatoria resultaba esquivada para la imputación concreta sobre funcionarios del Estado y, por otro lado, el viejo “paternalismo” gubernamental promovía la dependencia inmediata, directa y exclusiva del Ministerio Fiscal al poder político estatal. GRANARA, Alberto David, *Derecho Procesal Penal*, Editorial Jurídica Nova Tesis, Argentina, 2000, pp. 240-244

¹¹² CLARIÁ OLMEDO, Jorge A., *Op. cit.*, p. 16

¹¹³ *Idem.*

Hoy en día, derivado de las reformas constitucionales del año de 1994, el Sistema de Justicia Penal argentino, el cual se erige bajo el principio acusatorio, prevé la independencia del Ministerio Público respecto del resto de los poderes del Estado de la siguiente forma:

“Artículo 120.- El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República.

Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca.

Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.”¹¹⁴

La Institución Ministerial en el resto del territorio argentino muestra variaciones muy importantes, en ciertas provincias el Ministerio Fiscal se encuentra incluido en el Poder Judicial, donde todavía se entiende que con esa estructura se satisfacen los requisitos de independencia e imparcialidad en los procesos judiciales y se brinda un mínimo de seguridad en cuanto a transparencia y credibilidad de sus actos ante la ciudadanía; sin embargo, “...en algunas otras provincias se le ha colocado como un órgano extrapoder, con posibilidades de controlar a los tres Poderes para hacer realidad la supremacía constitucional y sin tener sujeción de superintendencia con la Corte o los Superiores Tribunales en el Judicial.”¹¹⁵

En este sentido, es importante señalar que si bien el Ministerio Público existía desde mucho antes, sus funciones estaban dispersas en distintas normas como la Ley 1893; Ley 4055; Ley 15.464; Ley 17.516; 18.345; 19.539 y 23.183 entre otras; siendo a partir de la reforma constitucional del año de 1994 cuando vivió una transformación paulatina que culminó con la promulgación de la *Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946* en el año 1998, la cual, esencialmente le confirió al Ministerio Público un rol protagónico dentro de los operadores del Sistema de Justicia Penal argentino, concediéndole su verdadera independencia funcional y financiera; de este modo se le ha llegado a considerar por gran parte de la doctrina como un cuarto poder, y por otros,

¹¹⁴ CONSTITUCIÓN NACIONAL DE ARGENTINA, en http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf, 02 de Octubre de 2007, 13: 00 hrs

¹¹⁵ CLARÍA OLMEDO, Jorge A., *Op. cit.* p. 19

como un órgano extrapoder con un claro mandato de instar la acción penal pública y representar los intereses generales de la sociedad.

El transcrito artículo 120 de la Constitución Nacional y los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, son los encargados de darle forma y estructura al Ministerio Público Nacional, comenzando por dividir la Institución en dos grandes apartados, el primero de ellos llamado, Ministerio Público Fiscal, que entre otras cosas es el encargado de coordinar la actuación de los Agentes Fiscales en todos los procedimientos judiciales en los que tengan la obligación de intervenir, realizando las acciones pertinentes para el correcto desarrollo de los procesos; en tanto que en materia penal, el Ministerio Fiscal también tiene la obligación de, que tan pronto se tenga conocimiento de la comisión de un hecho delictivo, promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, iniciando la investigación penal a través de la llamada “instrucción sumaria” o “Investigación penal preparatoria” y, posteriormente, ejercer la acción penal ante la autoridad judicial correspondiente.

El segundo gran apartado del Ministerio Público Nacional lleva la denominación de Ministerio Público de la Defensa, teniendo a su cargo la representación y defensa de pobres y ausentes, proveyéndoles defensa pública y cualquier tipo de asistencia legal requerida, no sólo a las personas de bajos ingresos, sino también a aquellas que se niegan a tener un abogado particular, ya que, como en todo Estado democrático, éste tiene la obligación de garantizar el derecho a la defensa en juicio, por lo menos al fragmento de la población más carente y desprotegido.

Como es de suponerse la estructura del Ministerio Público Fiscal se encuentra encabezada por el Procurador General de la Nación, el cual tiene a su cargo dos funciones fundamentales, la primera es que funge como Fiscal ante la Corte Suprema, dictaminando en las causas judiciales que llegan hasta esa instancia, y por otro lado, es el jefe máximo de todos los Fiscales, coordinando en tal sentido su accionar y estableciendo, entre otras cosas, las pautas de la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público.

Jerárquicamente, al Procurador General en su función como jefe del Ministerio Fiscal le prosiguen cuatro Procuradores Fiscales que se abocan a los casos en los que el Procurador no interviene personalmente, y cuyas funciones se encuentran definidas en diversos apartados de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

Posteriormente, y en orden descendente de la escala piramidal se encuentran los Fiscales Generales de la Procuración General, los Fiscales Generales ante la Cámara de Casación Penal, los Fiscales Generales ante las distintas Cámaras de Apelaciones, los Fiscales Generales ante los Tribunales Orales y los Fiscales de Primera Instancia

El Ministerio Público Fiscal, de forma similar al Ministerio Público mexicano, rige su actividad bajo los principios de jerarquía, unidad de actuación y coherencia institucional, los que se encuentran estrechamente vinculados, a tal punto que cada uno de ellos hace a la esencia del otro y su finalidad es hacer congruente la política criminal y la persecución penal.

Es imprescindible la intervención del Ministerio Fiscal en todo proceso penal, desde su comienzo hasta el final del mismo, ya que sin importar que se inicie de oficio, por excitación policial, por denuncia o querrela, toda autoridad o persona que tenga conocimiento de un delito, inmediatamente debe informar al agente fiscal, quien una vez que reúna los elementos necesarios durante la investigación penal preparatoria determinará el ejercicio o no de la acción penal correspondiente.

En algunos códigos de procedimientos penales de las provincias argentinas, se prevé la existencia del Juez de Garantías, que como su nombre lo dice, es la autoridad dependiente del Poder Judicial encargada de velar, durante la averiguación previa, por la exacta observancia de las garantías individuales de los inculcados. Éste órgano ha venido a ser un contrapeso en la actividad investigadora del Ministerio Público,

encargándose de vigilar que los procedimientos llevados a cabo por el Fiscal en su indagación sean conforme a derecho.

En la etapa de instrucción, el Ministerio Fiscal se constituye en un verdadero acusador, en parte en el juicio; porque de su resolución inculpativa es que se dio inicio a la actividad jurisdiccional y es su deber continuar interviniendo activamente en el proceso ofreciendo pruebas, interponiendo los incidentes e inclusive interviniendo en las etapas de alzada.¹¹⁶

Algo realmente plausible del Ministerio Público en Argentina, es que al alcanzar su autonomía dejó de ser el representante del Estado para continuar siendo únicamente el representante de la sociedad, ya que en muchas ocasiones los intereses del Estado no son congruentes con los de los gobernados, cosa que en México vivimos y seguiremos viviendo si no desvinculamos realmente la función representativa de la persecutora del fiscal. Así mismo, como un componente más de la citada autonomía, la autarquía financiera que señala la Constitución Nacional de Argentina y la Ley Orgánica del Ministerio Público, aseguran la independencia funcional y presupuestaria del Ministerio Público al permitirle crear su proyecto de presupuesto, el cual enviarán al Congreso General a través del Ministerio de Economía y Servicios Públicos de la Nación.

En cuanto al nombramiento, el titular del Ministerio Público Fiscal, ésta es una atribución del Presidente de la Nación con el acuerdo de por lo menos dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de Senadores; y sólo podrá ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecidos en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional, es decir, a través de juicio político ante el Senado. En tanto su nombramiento tiene una duración bastante amplia pues al artículo 13 de su Ley Orgánica establece que los Magistrados del Ministerio Público, entre ellos el Procurador General de la Nación, "...gozan de estabilidad mientras dure su buena conducta y hasta los setenta y cinco (75) años de edad. Los magistrados que alcancen

¹¹⁶ Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina 24.946, artículo 20, párrafo 3, en: http://www.anticorruptcion.jus.gov.ar/documentos_relacionados/ley24946.pdf, 5 de noviembre de 2007, 5:30 p.m.

la edad indicada precedentemente quedarán sujetos a la exigencia de un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo. Estas designaciones se efectuarán por el término de cinco (5) años, y podrán ser repetidas indefinidamente, mediante el mismo procedimiento.” Al respecto, valga señalar que dejar tanto tiempo en el encargo a una sola persona podría acarrear ciertos vicios, al grado de personalizar la procuración de justicia e incentivar la corrupción por los lazos de amistad que se generan en un espacio amplio de tiempo.

Creo que la decisión del Constituyente en la Argentina se inspiró sin duda en la necesidad de que la formulación y puesta en práctica de la política criminal del Estado no se vea lesionada por cualquiera de los vicios posiblemente emergentes de una relación demasiado estrecha con los tres poderes clásicos. Ciertamente un Ministerio Público excesivamente reclinado sobre el Poder Judicial, hubiera fortificado la falta de personalidad institucional e identidad de los fiscales, porque seguirían siendo considerados como integrantes del poder judicial pero sin funciones jurisdiccionales; es decir, la imagen de un fiscal no es muy distinta bajo el prisma de la gente común, de la percepción que tienen de los jueces, tampoco el tipo de tareas y mucho menos, su tendencia corporativa y alejamiento constante de la sociedad y de la víctima.

En ese orden de ideas, un Ministerio Público dependiente políticamente del Parlamento, hubiese sido insertado de forma perniciosa en la corriente de la lucha política, provocando un desgaste institucional irrazonable e incorporando, en más de un nivel, un estilo deliberativo impropio de los requisitos comunitarios.

Por último la influencia excesiva del Poder Ejecutivo hubiera aumentado las sospechas de que el ejercicio del poder político se beneficia con un manto de impunidad, por lo menos cuando quien debe ser juzgado por sus conductas ilícitas forma parte del gobierno de turno, como pasa en nuestro país.

Por ello, me sumo avalando la opción constitucional que lo coloca como un órgano extrapoder del Estado, como en muchos de los países de centro y Sudamérica, es la forma idónea de garantizar el correcto desempeño de las funciones que le confiere su Constitución.

CAPÍTULO III

LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS FUEROS CONSTITUCIONALES: FEDERAL, COMÚN Y DE GUERRA

Al ser el poder Ejecutivo el amo del procurador se merman las funciones del Ministerio Público.

Burgoa Orihuela

3.1 La organización del Ministerio Público en el orden federal

3.1.1 La Procuraduría General de la República y su papel en la Administración Pública Federal

El 31 de diciembre de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo como objetivo separar a la Procuraduría General de la República de la Administración Pública Federal;¹¹⁷ sin embargo, dicha Institución sigue permaneciendo en el ámbito del Poder Ejecutivo, aunque la Constitución no lo establezca expresamente, situación que ha generado diversas interpretaciones e incluso confusiones, sobre todo si se toma en cuenta que el Procurador no tiene inamovilidad en el cargo y que formalmente la Procuraduría no es una dependencia pero de facto recibe el mismo trato, esto gracias a que se trata de un organismo que coadyuva al cumplimiento de los fines que el Estado tiene encomendados, a saber, el de la preservación del orden público, actividad meramente administrativa.¹¹⁸

¹¹⁷ *Vid. Supra.* p. 61

¹¹⁸ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *¿Quién combate la corrupción en la PGR?*, PGR, México, 2006, p. 43

No obstante, el 27 de diciembre de 2002 se publicó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, la cual en su Artículo 1º estableció la ubicación de dicha institución en el ámbito del Ejecutivo Federal, con el propósito de cumplir con el despacho de los asuntos que al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República le atribuyen tanto la Constitución como la Legislación Federal. “Asimismo, cabe decir que la Institución Ministerial, no se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, por lo tanto, no forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, ni de la Administración Pública Federal Descentralizada o Paraestatal.”¹¹⁹

La designación del Titular de la Procuraduría General de la República, es un rasgo que define su carácter administrativo, ya que aquél es designado por el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado y se hace partícipe dentro del Gabinete Presidencial a la par de las Secretarías de Estado conformando la Administración Pública Centralizada. Al mismo tiempo que su carácter de autoridad administrativa le otorga amplio margen de discrecionalidad política, que no jurídica, al Órgano de Procuración de Justicia Federal para actuar o no en contra de una persona, igualmente, posee la facultad para emitir acuerdos o circulares con el propósito de instrumentar las medidas tendientes a vigilar y desarrollar correctamente su actuación al interior.

Otro factor de suma importancia respecto al carácter administrativo del Ministerio Público Federal, es el que se consagra en el artículo 67, de la Ley Orgánica del la Procuraduría General de la República, al establecer que para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier

¹¹⁹ *Ídem.*

naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título, esto es, la responsabilidad civil, penal y administrativa, según sea el caso.

3.1.2 Nombramiento y revocación del titular de la Procuraduría General de la República

La Institución del Ministerio Público está determinada por su estructura piramidal, la que garantiza su unidad de actuación y su dependencia jerárquica. El citado artículo 102, apartado "A", de la Constitución Federal señala que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, quien es nombrado por el Ejecutivo Federal, previa ratificación del Senado de la República o en sus ausencias por la Comisión Permanente.

En cuanto a los requisitos para la designación de Procurador General de la República, el mismo artículo 102 constitucional establece que la persona propuesta debe ser mexicana por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; contar con una antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en Derecho; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso. Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República añade dos requisitos: que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.

Hasta antes de la reforma constitucional de 1994, el Procurador era nombrado directamente por el Presidente de la República, es decir, no se necesitaba de la ratificación por parte del Senado como ahora. Esta reforma significó un avance muy significativo para nuestro sistema de procuración de justicia, al ser diseñada para responder a la demanda de la doctrina mexicana por otorgarle mayor autonomía funcional y legitimidad al Ministerio Público, lo cual, aunado a la nueva composición de la Cámara de Senadores, disminuye la

posibilidad de nombramientos por compromisos partidistas, de amistad o de cualquier otra índole, potenciando las designaciones de personas con reconocida trayectoria y capacidad en la procuración de justicia.

En los hechos, la formula que quedó establecida no fue suficiente, debido a que el Ejecutivo Federal sigue teniendo la facultad de destituir en cualquier momento al titular de la Procuraduría sin que medie alguna causa justificada (Art. 102, Apartado A, de la Constitución Federal y 16 de la LOPGR), disfrazando las remociones de falsas renuncias por motivos personales y diversas razones a las que haremos mención más adelante. También es necesario resaltar, que el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone que los nombramientos y remociones de los Subprocuradores, Visitador General, y Oficial Mayor corresponde al Presidente de la República, lo cual refuerza nuestra tesis sobre la influencia del Primer Mandatario de la Nación en el Ministerio Público al vincularlo directamente con dichos nombramientos.¹²⁰

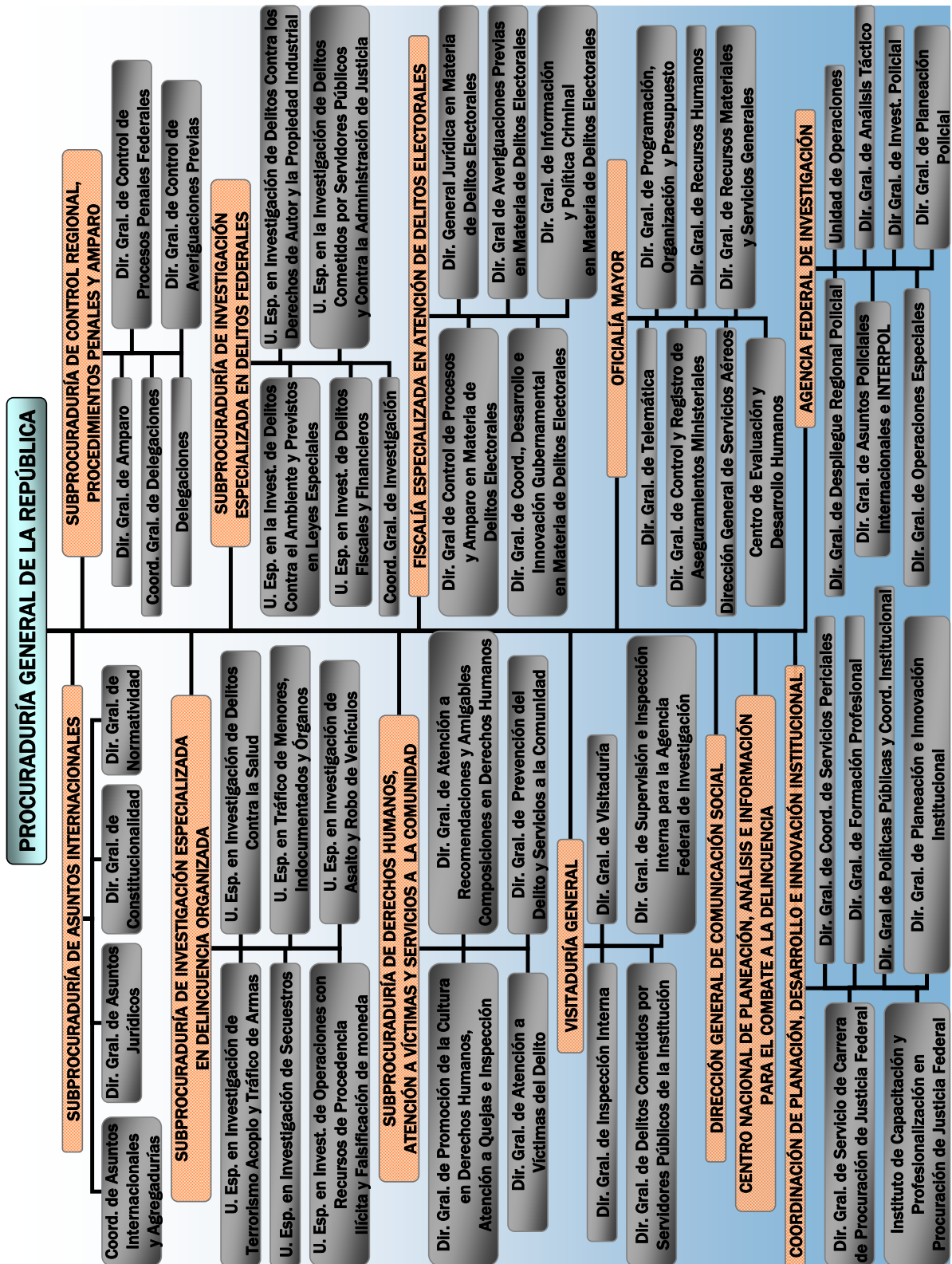
Es tiempo que el órgano responsable de investigar y perseguir las conductas delictivas se desprenda para siempre del seno del Poder Ejecutivo y lograr con ello, despejar las consideraciones que manchan la eficiencia del servicio público, dada la sistemática utilización que se ha hecho del Ministerio Público para atender conflictos de carácter político, por lo que la consolidación de la autonomía, traería aparejado un beneficio para tan lastimada Institución, que si bien es cierto, gracias a ella, prevalece el control social, también lo es que la ciudadanía en general ha separado su confianza en relación con su forma de conducirse, derivado de los pocos resultados que en materia de seguridad pública y prosecución criminal brinda el sistema.

¹²⁰ "ARTÍCULO 17.- Los Subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General deberán reunir los requisitos que establezca esta Ley y serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República. ..." en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Op. cit.*

3.1.3 Los órganos desconcentrados y las unidades administrativas de la Procuraduría General de la República

La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República estableció, en su artículo 11, las bases de organización corporativa de éste organismo, sobre los principios de especialización por géneros de delitos y de desconcentración territorial y funcional, con el propósito de acercar los servicios de procuración de justicia a la población y hacerlos más eficientes. Por otro lado, el 25 de junio de 2003, se publicó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría, el cual en su artículo 2º establece las unidades administrativas y órganos desconcentrados que integran la Procuraduría.

La superioridad jerárquica del Procurador General de la República, le permite determinar la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de las unidades administrativas subalternas y órganos técnicos, modificar sus áreas y sus competencias en la medida que lo requiera el servicio, con la finalidad de dar una respuesta eficaz a las formas de manifestación de la delincuencia y atender a la complejidad, naturaleza e incidencia de los delitos federales, así como a la densidad de población y características geográficas de las entidades federativas. Así fue que por acuerdo No. A/068/03, emitido por el entonces Procurador General de la República, Marcial Rafael Macédo de la Concha, en uso de las facultes que le otorga la Constitución en su Artículo 102, apartado A, así como el Artículo 9 de la Ley Orgánica de Procuraduría General de la República, los órganos desconcentrados y las unidades administrativas del Ministerio Público de la Federación quedaron organizadas de la forma que señala el cuadro siguiente:



Fuente: Acuerdo numero A/068/03 del Procurador General de la Republica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día jueves 24 de julio de 2003.

3.2 Organización, estructura y nombramiento de la Institución Ministerial en las Entidades Federativas y el Distrito Federal

Con el propósito de contextualizar la figura del Ministerio Público en el marco de la orgánica funcional de las procuradurías generales de justicia de los Estados federales, se procede a repasar su estructura en forma general para proponer la urgente desvinculación del Poder Ejecutivo y la paralela necesidad de sacar de su ámbito de influencia a los servicios periciales, toda vez que para garantizar un Derecho Penal Democrático se hace urgente una reforma que apuntale la efectiva aplicación del principio de legalidad penal en todos sus vértices.

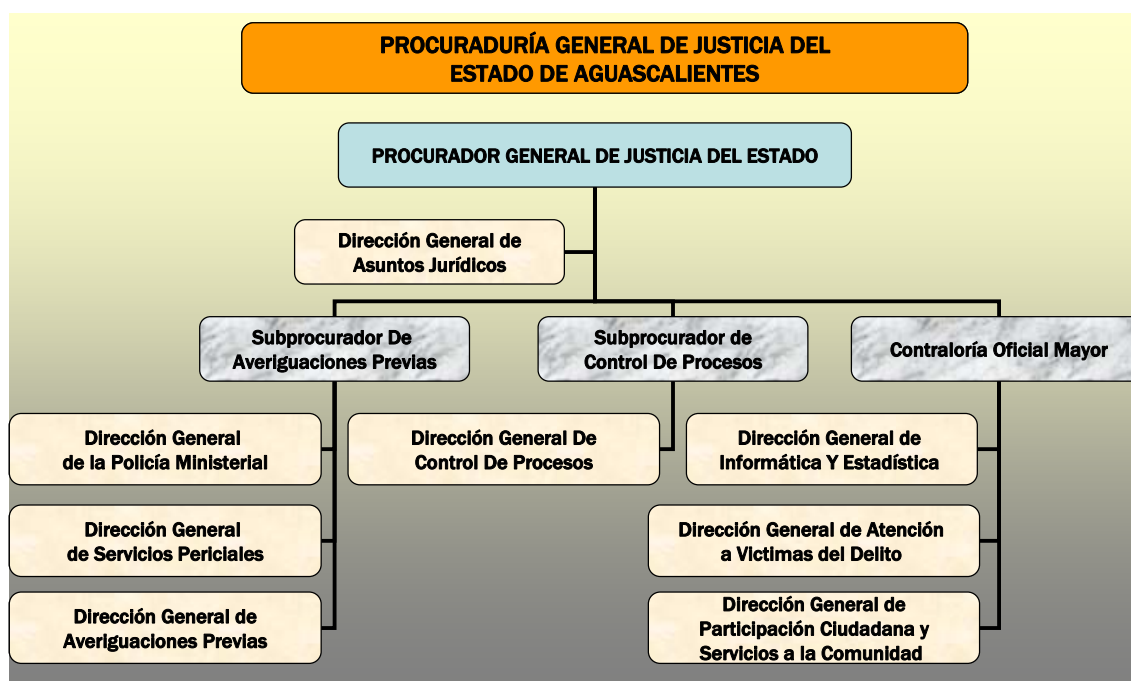
3.2.1 Aguascalientes

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Aguascalientes, es la dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, que se encarga del despacho de los asuntos que la Constitución Federal, en su artículo 21, y la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, artículos 60, 61 y 62, le atribuyen al Ministerio Público en los términos de su competencia.

De forma análoga que en la federación, la Institución Ministerial local se encuentra presidida por el Procurador General de Justicia del Estado, a quien también se le considera el Representante de la Sociedad, y el cual tiene entre otras funciones las de perseguir los delitos del orden común; velar por la legalidad en la esfera de su competencia promoviendo la pronta y debida procuración de justicia; proteger los intereses de los menores e incapaces; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal en el ámbito de su competencia; y celebrar convenios de coordinación y colaboración con la Federación, Estados y Municipios de la República, para la implementación de los programas estatales, regionales y federales de seguridad pública.

En el Estado de Aguascalientes, tanto el Procurador General, como los Subprocuradores, Directores Generales, Agentes del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Estado, son nombrados y removidos libremente por el Gobernador Constitucional; en tanto que el nombramiento del Procurador es el único que debe ser ratificado por el H. Congreso de la Entidad, previa comparecencia del nominado en la forma que aquél determine.¹²¹ Para ser Procurador, se requiere reunir los requisitos establecidos en el Artículo 53 de la Constitución del Estado.¹²²

Valga señalar que el procedimiento penal en el cual el Ministerio Público del Estado basa la investigación de las conductas delictivas, se denomina *averiguación previa*, la cual solo podrá iniciarse por medio de una denuncia o querrela, en cumplimiento al principio de procedibilidad.



Fuente: <http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/buengobierno/organigramas/ImprimeOrganigramatrans2.asp?CC=1&Nav=0>, 22 de Septiembre de 2007, 5:30 p.m.

¹²¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, artículo 12, en: <http://www.cem.itesm.mx/derecho/legislacion/aguascalientes/61.htm>, 02 de octubre de 2007, 12: 14 p.m.

¹²² "Artículo 53.- Para ser Magistrado se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o con residencia en él no menor de un año inmediatamente anterior a la fecha de la designación; II. Ser Licenciado en Derecho y tener cinco años de práctica profesional; III. Ser mayor de treinta años de edad, estar en pleno ejercicio de sus derechos y no haber sido condenado por delito intencional, con pena privativa de la libertad; y IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de ningún culto." Constitución Política del Estado de Aguascalientes en: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/2/5/54.htm?s=>, 6 de agosto de 2007, 4:00 p.m.

3.2.2 Baja California

Para el caso de Baja California, la institución del Ministerio Público del orden común, se integra en la Procuraduría General de Justicia de Baja California, la cual es considerada una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.

El Fiscal del Estado, ejerce personalmente o por conducto de sus órganos auxiliares directos, las funciones que le encomienda tanto la Constitución Federal, como la local y la legislación secundaria aplicable, entre ellas podemos enunciar, la de investigar y perseguir los delitos del orden común durante el procedimiento denominado *averiguación previa*, siempre que exista una denuncia o querrela sobre hechos que probablemente puedan constituir delitos; velar por la legalidad y el respeto a los derechos humanos; promover la procuración de justicia; proteger los derechos e intereses de los menores, ausentes, adultos mayores de sesenta años de edad e incapacitados; proporcionar atención a las víctimas u ofendidos por la comisión de algún delito; celebrar y coordinar programas y sistemas sobre procuración de justicia con la Federación, Estados y Municipios; exigir la responsabilidad de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones incurran en cualquier falta, conducta u omisión; entre otras.¹²³

Respecto al nombramiento de Procurador General de Justicia del Estado, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, establece un procedimiento muy ambicioso con la finalidad de dar legitimidad al titular de la Procuraduría local, iniciando con la propuesta de una terna, por parte del Ejecutivo estatal ante el Congreso del Estado; en seguida, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, pedirá la opinión del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública al igual que un grupo de profesionistas de derecho, respecto de los

¹²³ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, artículo 2, en: <http://www.pgjebc.gob.mx/legislacion/LEYORPGJ.pdf> , 02 de octubre de 2007, 3:50 p.m.

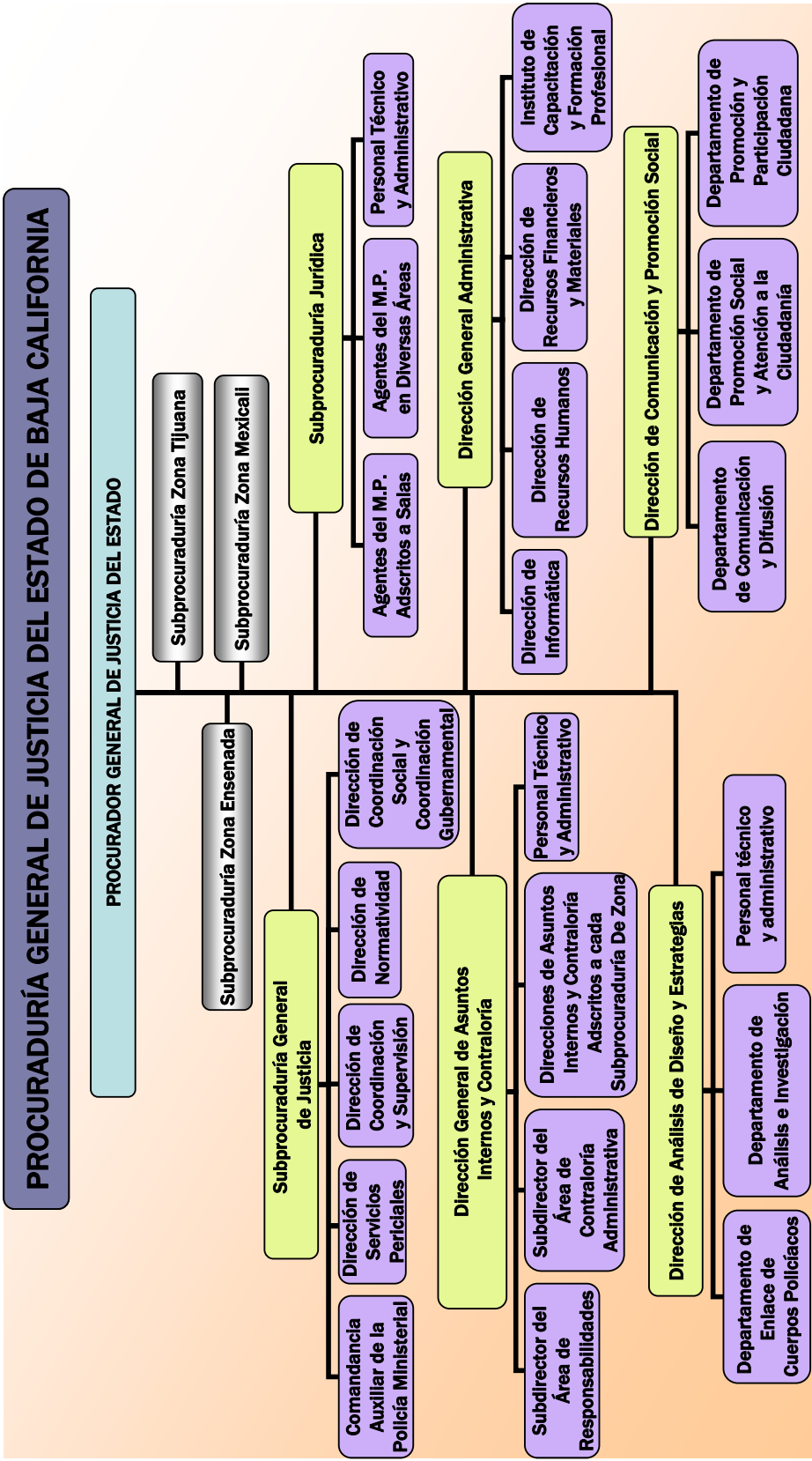
candidatos propuestos; la citada Comisión podrá convocar a los candidatos a comparecer en sesión pública, con el propósito de conocer el programa integral de trabajo de los aspirantes; a continuación, la Comisión emitirá un dictamen, mismo que será votado por el Congreso, quien decidirá como mínimo por dos terceras partes a favor del candidato propuesto y hará del conocimiento al Gobernador, a través de la Presidencia del Congreso, la elección del nuevo Procurador del Estado.

Los requisitos para ocupar el cargo de Procurador General de Justicia del Estado de Baja California, son:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, y no más de sesenta y cinco, el día de la designación;
- III.- Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho; expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello, debidamente registrado y por lo menos diez años de ejercicio profesional;
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de mas de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, se le inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;
- V.- Haber residido en el Estado durante los diez años anteriores al día de la designación,
- VI.- No haber ocupado el cargo de titular en una secretaría o el de Gobernador del Estado de Baja California, durante el año previo al día de la designación.
- VII.- Presentar programa integral de trabajo sobre la Procuración de Justicia en Baja California;
- y
- VIII.- Presentar examen de salud y antidoping de una Institución Pública de Salud.”¹²⁴

Como es de advertirse, el Procurador General de Justicia del Estado, puede ser removido libremente por el Gobernador del Estado, ya que no cuenta con inamovilidad en el cargo y menos con legislación alguna que señale las causas de remoción justificada del cargo, sino por simple arbitrio del Ejecutivo local.

¹²⁴ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, artículo 7, *Op. cit.*



Fuente: Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California

3.2.3 Baja California Sur

El Ministerio Público del Estado de Baja California Sur, depende del Poder Ejecutivo.¹²⁵ La legislación local lo considera el Representante de la Sociedad pero al mismo tiempo le asigna el deber de intervenir en todos los actos judiciales en que el Gobierno del Estado es parte.

En cuanto a sus atribuciones, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur, en su artículo 5º, enuncia las de investigar la comisión de los delitos; ejercitar acción penal cuando así proceda, proporcionando las pruebas, y realizando todas las diligencias necesarias para comprobar el delito y la probable responsabilidad del inculpado; intervenir en la readaptación social de los delincuentes; intervenir en los asuntos Judiciales del Fuero Común, como actor, demandado o tercer opositor o con cualquier otro carácter que le concedan las Leyes, siempre que de algún modo se afecte el interés público; auxiliar al Ministerio Público Federal en los casos de denuncias o querellas que se presenten con motivo de los delitos de ese fuero, enviando las actuaciones correspondientes a la brevedad posible, siempre y cuando no exista detenido, de lo contrario deberá hacerse en un término de 72 horas, siendo causa de responsabilidad oficial el incumplimiento de esta disposición; e Intervenir en los demás asuntos que las Leyes del Estado determinen.

En cuanto al nombramiento del Procurador, el Congreso del Estado es el encargado de elegir al Jefe del Ministerio Público, siempre a propuesta del Gobernador a través de una terna de aspirantes. Hecha la elección, el propio Ejecutivo debe expedir el nombramiento respectivo, pudiendo removerlo libremente por causa justificada, conforme lo dispone el artículo 79, fracción V, de la Constitución local.¹²⁶

Para la designación y remoción de los Subprocuradores y demás servidores públicos que integran la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Procurador

¹²⁵ Así lo determina el artículo 4º de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Baja California Sur, en: <http://www.gbcs.gob.mx/informacion/elementos/pdfs/leyes/lorgmp.pdf>, 02 de octubre de 2007, 7:00 p.m.

¹²⁶ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Baja California Sur, *Op. cit.*, artículo 11.

deberá oír la opinión del Gobernador del Estado, lo cual muestra una clara influencia del ejecutivo en la Institución Ministerial.¹²⁷



Fuente: Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur

¹²⁷ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Baja California Sur, *Op. cit.*, artículo 15

3.2.4 Campeche

El artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Campeche, señala lo siguiente:

Artículo 3.- La Procuraduría General de Justicia es el órgano del Poder Ejecutivo al que corresponde el ejercicio de las funciones inherentes a la institución del Ministerio Público así como las demás que constitucional y legalmente se le confieran como representante del Estado y de la sociedad para velar por la exacta observancia de las leyes en la entidad.

Esas funciones a las que hace referencia el párrafo anterior son las que precisa artículo 4º del mismo ordenamiento, de las cuales debemos mencionar, la de procurar el respeto a la Constitución Federal y del Estado por parte de las autoridades del mismo; proponer al titular del Poder Ejecutivo las medidas adecuadas para impedir que las leyes sean vulneradas y para hacer cesar las violaciones que en contra de las mismas se cometan; investigar y perseguir con auxilio de la Policía Judicial los delitos del fuero común; promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia; intervenir en la protección de menores e incapaces; velar por el orden de la familia en los procedimientos del orden civil que se instruyan ante los tribunales respectivos, etc.

La mencionada investigación y persecución de los delitos debe realizarse en el procedimiento denominado *fase de averiguación previa*, siempre y cuando exista una denuncia o querrela.

Como en la mayoría de los Estados de nuestro país, el titular de la Procuraduría es nombrado y removido por el Gobernador; tal vez esta legislación es un tanto más explícita, al señalar la subordinación del Procurador al Ejecutivo local.¹²⁸

¹²⁸ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Art. 46, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CAMPECHE/LEYES/CAMLEY50.pdf>, 02 de octubre de 2007, 2:10 p.m.



Fuente: <http://portal.camp.gob.mx/C2/C11/organigrama/default.aspx> , 02 de octubre de 2007, 2:30 p.m.

3.2.5 Coahuila

La legislación coahuilense, presenta al Ministerio Público local de la siguiente forma:

ARTÍCULO 1. El Ministerio Público del Estado es una Institución de buena fe, única e indivisible, cuya finalidad es, en representación de la sociedad, velar por la constitucionalidad y legalidad como principio rector de la convivencia social, en el ámbito de su competencia; a él incumbe la investigación y persecución de los delitos del orden común ante los tribunales, con el auxilio de la Policía Ministerial y de los Servicios Periciales, que estarán bajo su autoridad y mando inmediato.¹²⁹

Por otro lado, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza define a la Procuraduría General de Justicia del Estado como "...la Dependencia del Poder Ejecutivo a la que corresponde el despacho de los asuntos que competen a la Institución del Ministerio Público y a sus órganos auxiliares, con las

¹²⁹ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 1, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COAHUILA/Leyes/COAHLEY73.pdf> , 02 de octubre de 2007, 2: 40 p.m.

atribuciones que les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado... ”¹³⁰ y su Ley Orgánica.

A la cabeza del Ministerio Público del Estado se encuentra el Procurador General de Justicia¹³¹, a quien también se le considera el representante del Gobierno del Estado, Consejero Jurídico del Gobierno del Estado y el representante de la Procuraduría General de Justicia local.¹³²

En cuanto a sus atribuciones, a la Fiscalía le corresponde recibir las denuncias o querellas, sobre hechos que puedan constituir delitos de la competencia de los tribunales del fuero común del Estado, investigarlos y ejercitar la acción penal cuando así lo amerite, al igual que realizar cualquier diligencia necesaria para cumplir con su función persecutora de los delitos; velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; proporcionar atención a las víctimas y a los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia; realizar estudios y programas de prevención del delito, en el ámbito de su competencia; promover la participación de la comunidad en los programas de seguridad; vigilar la recta y expedita administración de justicia; cuidar que en los negocios en que intervenga, se cumplan las determinaciones de la autoridad judicial; auxiliar a las autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de estos, en los términos de los convenios de colaboración celebrados al efecto; participar en el Sistema de Seguridad Pública Nacional; recabar de las autoridades federales, estatales y municipales, así como de instituciones abiertas al público y de particulares, los informes, documentos y pruebas que se requieran para el ejercicio de sus funciones; entre otras funciones dispersas en distintas disposiciones.

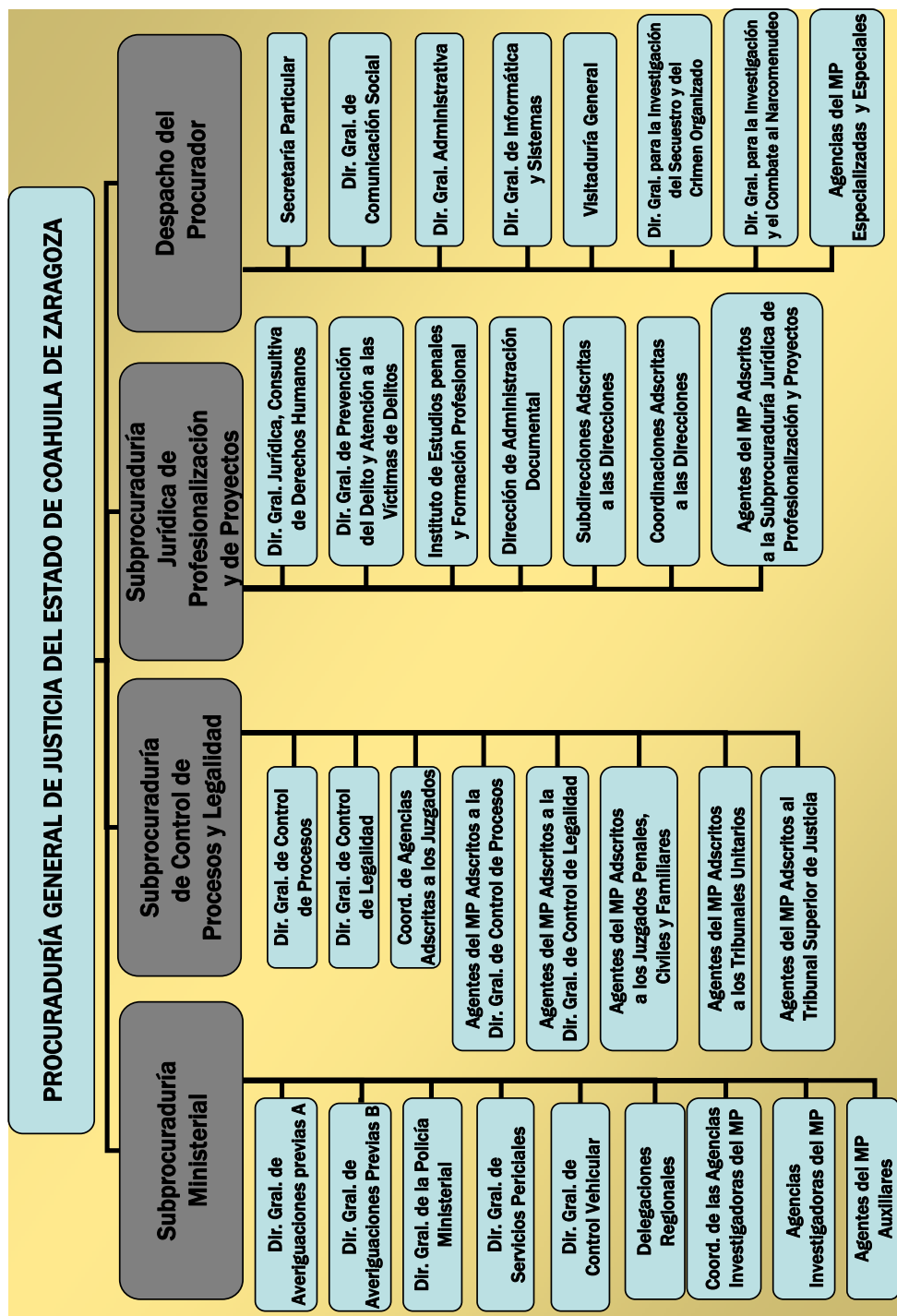
Para el caso de Coahuila, el Procurador es nombrado por el Gobernador del Estado con la ratificación del Congreso del Estado o, en sus recesos, de la Diputación Permanente. En cuanto a los Subprocuradores, son nombrados y removidos libremente por el Gobernador, excepto el Subprocurador Electoral; atendiendo con ello la trascendencia de los asuntos electorales del Estado por encima de los intereses del

¹³⁰ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 11, *Op. cit.*

¹³¹ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 3, *Op. cit.*

¹³² Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 12, *Op. cit.*

Gobierno y con la finalidad de otorgarle mayor credibilidad a los actos de elección popular.¹³³



Fuente: Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza

¹³³ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 20, *Op. cit.*

3.2.6 Colima

Para la legislación del Estado de Colima, el “...Ministerio Público es la Institución única, indivisible y de buena fe que tutela la estructura normativa de la sociedad a quien representa, con la finalidad de combatir las conductas antijurídicas que atentan contra la misma, mediante el correspondiente ejercicio de las acciones penal y de reparación del daño.”¹³⁴

En ese orden de ideas, la “...Procuraduría General de Justicia del Estado (Colima), es el órgano del Poder Ejecutivo que representa a la Institución del Ministerio Público, vigila el estricto cumplimiento de la Ley, procurando que la aplicación de la justicia sea pronta y expedita.”¹³⁵

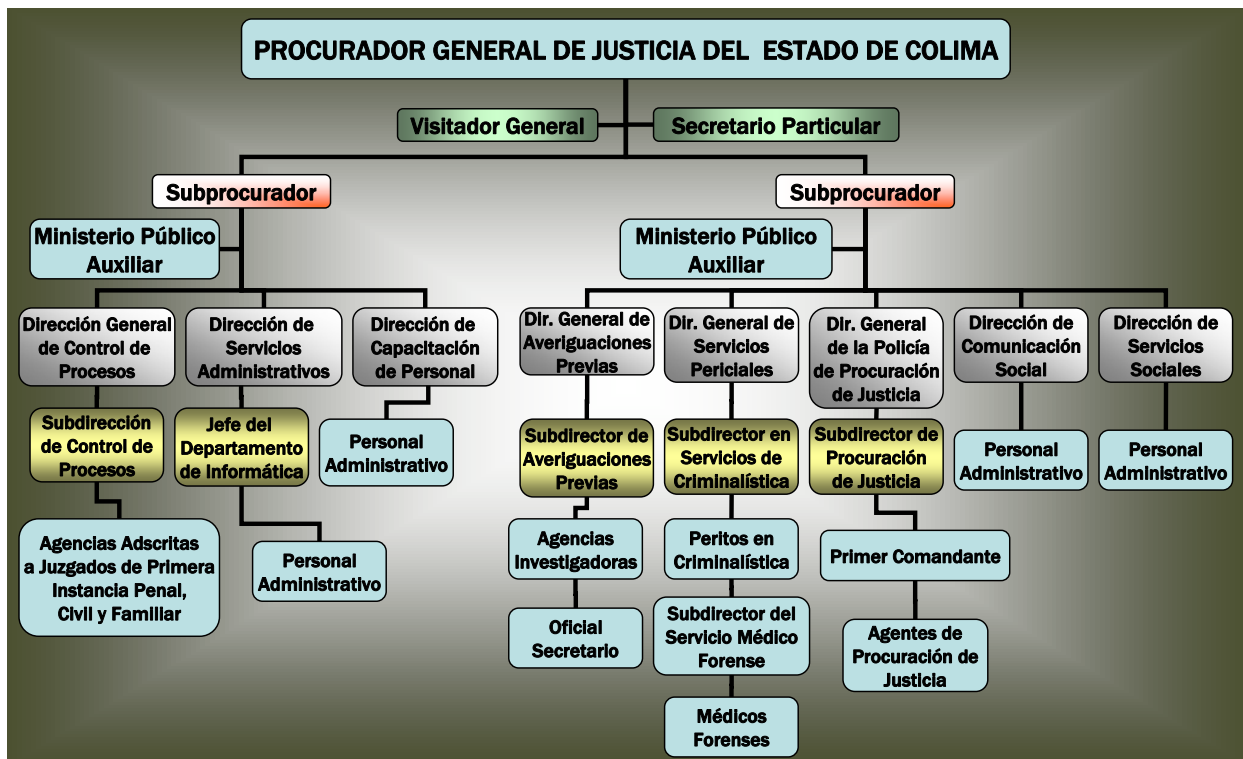
El Procurador General de Justicia del Estado es el titular de la Procuraduría, siendo nombrado y removido libremente por el Ejecutivo estatal, de quien depende en forma directa, sin ser requisito su aprobación o ratificación por el Congreso local.¹³⁶

Las atribuciones que tienen una mayor trascendencia para la Procuraduría, por su naturaleza persecutora de las conductas delictivas, son aquellas que su Ley Orgánica señala para el Ministerio Público en su artículo 32, tales como recibir denuncias y querellas; investigar con auxilio de la Policía de Procuración de Justicia los delitos de su competencia; realizar las averiguaciones previas correspondientes; ejercitar la acción penal cuando así proceda; entre otras.

¹³⁴ Ley Orgánica del Ministerio Público para el Estado de Colima, Art. 1, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COLIMA/Leyes/COLLEY066.pdf>, 02 de octubre de 2007, 6:00 p.m.

¹³⁵ Ley Orgánica del Ministerio Público para el Estado de Colima, Art. 2, *Op. cit.*

¹³⁶ Ley Orgánica del Ministerio Público para el Estado de Colima, Art. 6, *Op. cit.*



Fuente: <http://www.pgi.col.gob.mx/organigrama.php>, 23 de junio de 2007, 8:27 p.m.

3.2.7 Chiapas

El caso de Chiapas era distinto al de cualquier otra Procuraduría de Justicia en el país, pues hace unos días, el Congreso Local decidió reformar el sistema de procuración de justicia chiapaneco y restituir al poder ejecutivo la dirección del Ministerio Público, cosa que nos parece muy lamentable por las razones que posteriormente expondremos.

En el año de 2004, gracias al esfuerzo del Congreso local, se logró desprender al Ministerio Público de la sombra del Ejecutivo local, por lo menos hasta cierto grado, ya que con la promulgación de la llamada Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, le fue otorgada autonomía de gestión y presupuestaria, así como, personalidad jurídica y patrimonio propios al Ministerio Público local de la manera siguiente:

“Artículo 5º.- La Fiscalía General del Estado, es un órgano constitucional que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio, dicho patrimonio se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se señalen en el presupuesto de egresos del estado.”¹³⁷

Aunque la autonomía era el punto fuerte que distinguía a esta fiscalía del resto, lo cierto es que existían algunas otras particularidades, por ejemplo, la Fiscalía General contaba con dos Consejos, cuya función, en términos generales, era coadyuvar en la solución de la problemática que implicaban las actividades de la Fiscalía. El Consejo Interno de la Fiscalía, era el primero de éstos cuerpos colegiados, integrado por el Fiscal General y algunos otros servidores públicos pertenecientes a la propia Fiscalía que señalaba el reglamento y, aunque sus atribuciones fueron asesorar al Fiscal General del Estado y proponer la unificación de criterios y reformas para el mejoramiento de la función de la Fiscalía, lo cierto es que el Fiscal General es quien conservaba la decisión final respecto a la puesta en práctica o no de los proyectos que el Consejo Interno generaba. Por otra parte, el Consejo de Participación Ciudadana, se encontraba integrado de la misma forma que el anterior y sus objetivos eran: fomentar la relación entre la Fiscalía del Estado y la sociedad, así como, promover su participación en la procuración de justicia.

También es de advertirse, que la Fiscalía del Estado manejaba dos sistemas para el correcto desarrollo de sus funciones, el primero era el llamado Sistema de *Especialización*, por el cual, la Fiscalía General contaba con Fiscalías Especializadas en la investigación y persecución de las ramas delictivas, al igual que con las Unidades Especializadas en géneros de delitos, éstas últimas en auxilio de las primeras. El segundo sistema fue el de *Desconcentración*, por el cual nacen las denominadas Fiscalías Regionales, quienes ejercían el mando y autoridad jerárquica sobre los Fiscales del Ministerio Público del Estado y el resto del personal adscrito a la Fiscalía, sus sedes fueron definidas en atención a la incidencia delictiva, la densidad de

¹³⁷ Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, Art. 5, en: .

población, las características geográficas del Estado y a la correcta distribución de las cargas de trabajo.

En cuanto al Fiscal General del Estado, siendo el titular de la Fiscalía General y quien ejercía autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución, contaba con la facultad de emitir acuerdos, circulares, instructivos, bases, manuales de organización y demás normas administrativas para el adecuado funcionamiento de la Fiscalía. Sin embargo, un punto que consideramos reducía el desempeño del Fiscal General y, por lo tanto, de todo el cuerpo que integra al Ministerio Público local, es la obligación que establecía el artículo 21 de su Ley Orgánica, pues el Fiscal seguía conservando la representación del Estado ante las autoridades jurisdiccionales y administrativas en todos los asuntos en que éste fuera parte o tuviera interés jurídico, lo cual chocaba constantemente con la representación de los intereses de los gobernados, tarea que por naturaleza le corresponde al Ministerio Público.

Así mismo, al Fiscal General también le correspondía ejercer las funciones de Ministerio Público que señala la Constitución Federal, local y demás disposiciones aplicables; participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en los términos de su competencia; participar en el sistema de planeación del Estado; promover la celebración de acuerdos e instrumentos de alcance nacional en la consecución de sus fines; establecer medios de información a la comunidad para dar cuenta de las actividades de la Fiscalía; orientar a los particulares sobre el trámite legal en los asuntos que no sean de su competencia; ofrecer y entregar recompensas a los particulares que por la información que proporcionen, auxilien efectivamente a la realización de las actividades de los Agentes Fiscales del Ministerio Público; garantizar la disponibilidad de interpretes o traductores en auxilio de los sujetos que intervienen en la Averiguación Previa; formar fideicomisos; etc.

La Fiscalía General del Estado, contaba para el desempeño de sus atribuciones con el personal ministerial, administrativo y auxiliar indispensable, el cual se desglosaba de la siguiente forma:

“I.- Personal Ministerial:

- A) Fiscales Generales Adjuntos y Fiscales Especializados;
- B) Fiscales Regionales;
- C) Fiscales en Jefe,
- D) Fiscales Coordinadores;
- E) Fiscales Supervisores;
- F) Fiscales Titulares, Adjuntos y Auxiliares.

II.- Órganos Auxiliares:

- A) La Agencia Estatal de Investigación;
- B) Servicios Periciales

III.- Personal Administrativo:

- A) Coordinadores;
- B) Directores Generales;
- C) Directores, Subdirectores, Jefes de Unidad, de Departamento y demás Servidores Públicos que Establezcan las disposiciones generales.”¹³⁸

Queremos hacer hincapié en que la forma de designación del entonces Procurador General del Estado y posteriormente el Fiscal General no varió en lo absoluto, lo cual resultó muy lamentable, ya que seguía estando en manos del titular del Ejecutivo local la designación del próximo titular de la Fiscalía, cosa que limitaba la independencia del Ministerio Público a la que tanto hacemos referencia a lo largo del presente trabajo.

Al día de hoy, no se encuentra publicada la nueva ley que dará vida al Ministerio de Justicia de Chiapas, sin embargo, además de cambiar el nombre de Fiscalía General a Ministerio de Justicia, se sabe que restituirá al Gobernador del Estado la

¹³⁸ *Ibíd.* Art. 7

obligación de la procuración de justicia y consecuentemente se situará al Ministerio Público dentro del marco del Ejecutivo, también se sabe que el nuevo Ministro de Justicia será nombrado por el Congreso Local a propuesta del Ejecutivo, además de que se crearán nuevas fiscalías especializadas, elevándolas a rango constitucional, y una Contraloría General del Ministerio de Justicia del Estado.

Ciertamente, el cambio que en los próximos días ocurrirá en el Órgano encargado de la procuración de justicia en el estado de Chiapas, en mi opinión, significa un retroceso en éste ámbito, pues era un ejemplo digno de aplaudirse de entre las procuradurías de todo el país, al estar a la vanguardia con las doctrinas que ubican al Ministerio Público fuera de cualquier factor político, y aunque todavía hacían falta algunas rectificaciones, estaban en el camino adecuado.

3.2.8 Chihuahua

En Chihuahua, la “...Procuraduría General de Justicia es la dependencia del Poder Ejecutivo del Estado en la que se integran la institución del Ministerio Público Local y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que a aquella y a su titular, en su caso, atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado,...”¹³⁹ la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado y las demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

En la persecución de los delitos al Ministerio Público del orden común le corresponde recibir las denuncias o querellas sobre hechos que puedan constituir delitos e investigar aquellos del orden común; allegarse de las pruebas pertinentes para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los inculpados; ordenar la detención de los indiciados; asesorar al ofendido, asegurándole el goce de sus derechos; vigilar que a los indiciados los asista un defensor de oficio cuando no

¹³⁹ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Chihuahua, Art. 1, en: http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/620_91.pdf, 02 de octubre de 2007

cuenten con defensor particular; entre otras obligaciones que para la averiguación previa y el proceso prevé su Ley Orgánica.

Asimismo, el Fiscal del Estado deberá promover la incoación del proceso penal; ejercitar la acción penal y de reparación del daño, siempre que se reúnan los requisitos de procedibilidad; solicitar las órdenes de cateo que sean necesarias; poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas; pedir el embargo precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño; aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del cuerpo del delito, de la responsabilidad de los procesados, la existencia del daño y la fijación del monto de la reparación; formular conclusiones solicitando la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño; interponer los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes; remitir las órdenes de aprehensión emitidas por los juzgados a fin de que la Policía Judicial proceda a su ejecución, vigilando su debido cumplimiento; entre otras atribuciones.

En materia civil, familiar y administrativa la Representación Social debe intervenir con todas las facultades y obligaciones de un procurador en juicio, cuando en el mismo pueda afectarse la integridad de la familia, los intereses de los menores, adultos mayores, incapaces o ausentes y en todos aquellos casos en los cuales deba ser oído el Ministerio Público; en los casos de negativa injustificada a proporcionar alimentos a los adultos mayores, el Ministerio Público tiene la obligación de intervenir, a fin de lograr que su integridad e intereses sean satisfechos de forma favorable.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado establece, que en materia de informática se profesionalizará y modernizará a la Procuraduría de tal manera que se logre un mayor control de los procesos que sigue cada dependencia y puedan elaborarse estrategias tendientes a prevenir y combatir la delincuencia.

La Institución del Ministerio Público está a cargo de un Procurador General de Justicia, el cual es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, en

tanto que la Representación Social se integra por los servidores públicos que señala su ley orgánica.



Fuente: http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/pgje/canales/Adjuntos/CN_8488CC_12755/Organigrama.JPG, 03 octubre de 2007, 4:00 p.m.

3.2.9 Durango

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Durango “...es la Dependencia del Poder Ejecutivo, en la que se integra la Institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquella le atribuyen los artículos 21 de la Constitución General de la República, y 81, 82 y 83 de la Constitución Política del Estado de Durango,...”¹⁴⁰ la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Durango y las demás disposiciones legales aplicables.

¹⁴⁰ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Durango, Art. 1, en: <http://www.congresodurango.gob.mx/Leyes/63.PDF>, 02 de octubre de 2007

La Institución del Ministerio Público local, presidida por el Procurador General de Justicia, en su carácter de representante social, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares: perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Estado; velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; representar al Gobierno del Estado en todos los negocios en que este sea parte; prestar consejo jurídico al Gobierno del Estado; entre otras que determinan las leyes locales.

En Durango, el Procurador General de Justicia del Estado, es nombrado y removido de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política del Estado, que a la letra dice:

“ARTICULO 83.- El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se deposita en un Procurador de Justicia, un Sub-Procurador y en los Agentes que determine la ley respectiva, los que serán nombrados y removidos libremente por el gobernador del estado.”¹⁴¹

Para ser Procurador General de Justicia del Estado se deben reunir los requisitos que establece la Constitución Política local, que no son más que los de ser ciudadano duranguense por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; o ciudadano duranguense en pleno ejercicio de sus derechos con residencia efectiva dentro del territorio del Estado que no sea menor de diez años inmediatamente anteriores al día de su designación. Si no es nativo del Estado, tener cuando menos seis años de residencia efectiva dentro del territorio del Estado; inmediatamente anterior al día de su designación.

3.2.10 Guanajuato

¹⁴¹ Constitución Política del Estado de Durango, Art. 83, *Op. cit.*

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, "...es la dependencia que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, se encarga del despacho de los asuntos que se le confieren a la Institución del Ministerio Público y al Procurador, para velar por la exacta aplicación de la Ley, e intervenir en representación del Estado y de la sociedad en todos los casos que le asignan las leyes."¹⁴²

El Procurador General de Justicia del Estado, por disposición legal, es el titular de la Institución del Ministerio Público, representante jurídico del Estado y consejero legal del Poder Ejecutivo.¹⁴³ En cuanto a su nombramiento, el Procurador "...será designado por el titular del Poder Ejecutivo, con la ratificación del Congreso del Estado. Podrá ser removido libremente por aquél, designando un encargado del despacho en tanto el Congreso ratifique el nuevo nombramiento."¹⁴⁴

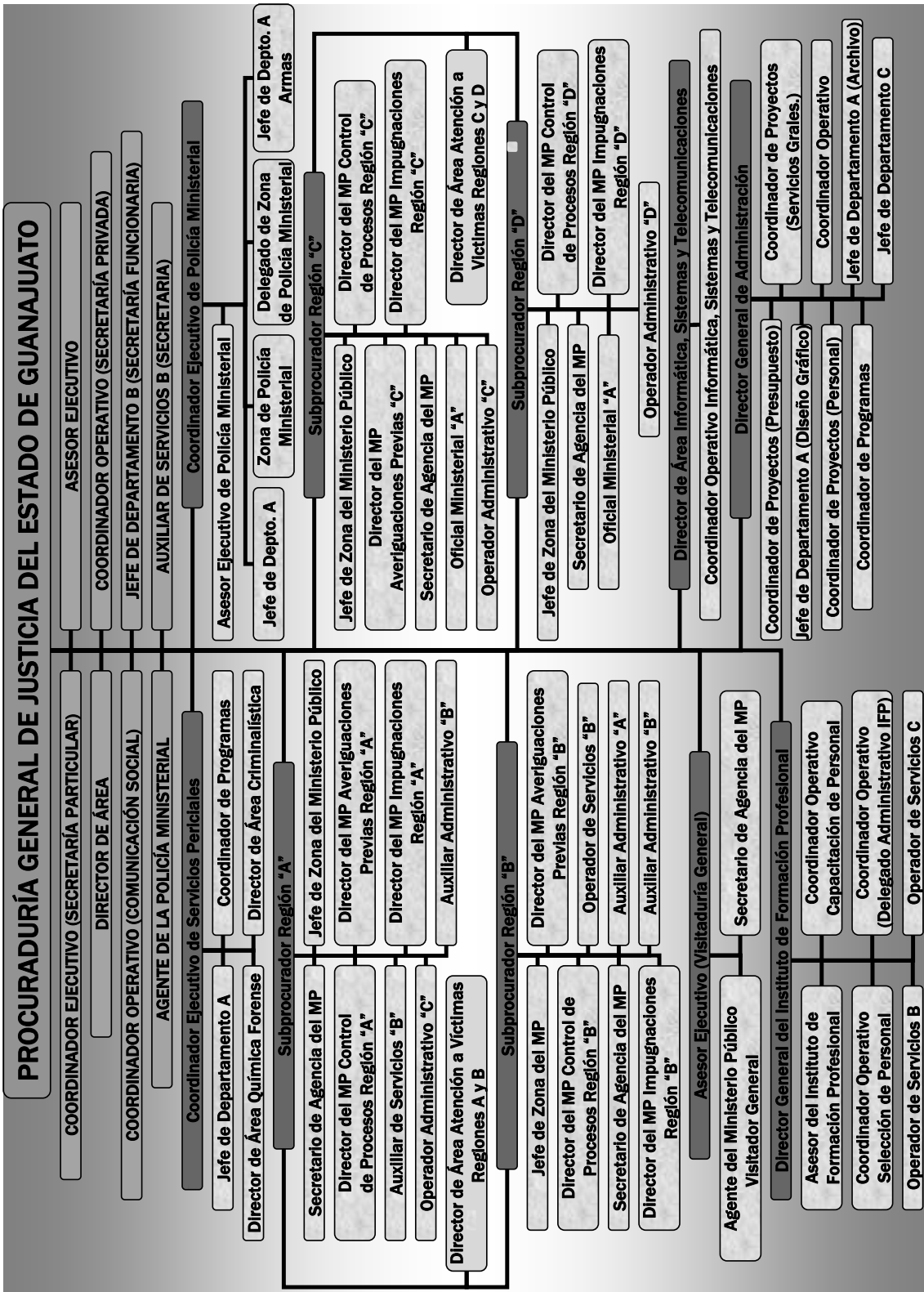
La función de la Procuraduría es atender, orientar y representar permanentemente a la sociedad cuando sean afectados sus bienes jurídicos, con el propósito de evitar la impunidad de los delitos y buscar la reparación del daño, la seguridad jurídica de las víctimas y coadyuvar a la preservación de la seguridad pública de manera legal, justa, expedita y con sentido humano.

La función ministerial de la Entidad, debe regirse por los principios de buena fe, unidad, indivisibilidad, irrevocabilidad, imparcialidad, irrecusabilidad, independencia, legalidad, probidad, profesionalismo, celeridad, eficiencia y eficacia, a fin de proporcionar una pronta, plena y adecuada procuración de justicia.

¹⁴² Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, Art. 6, en: <http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Leyes/acrobat/OMinisterio.pdf>, 02 de octubre de 2007, 4:23 p.m.

¹⁴³ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, Art. 10, *Op. cit.*

¹⁴⁴ Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, Art. 11, *Op. cit.*



Fuente: <http://www.guanajuato.gob.mx/pgjeg/>, 5 de octubre, 6:30 p.m.

3.2.11 Guerrero

El artículo 78 de la Constitución del Estado de Guerrero, establece que la figura del “...Ministerio Público estará a cargo de un Procurador General de Justicia y los Subprocuradores y Agentes que determine su Ley Orgánica, y el Presupuesto de Egresos.”

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero numero 193, en el artículo 10, establece las atribuciones del Ministerio Público del Estado, entre las cuales se encuentran: la de investigar los delitos del fuero común; proteger los derechos de los menores, incapaces, ausentes, senescentes, indígenas y demás grupos vulnerables; realizar estudios y ejecutar lineamientos de política criminal; atender a las víctimas y ofendidos del delito y facilitar su coadyuvancia; promover la participación de la comunidad en programas y acciones de fomento cultural de denuncia y prevención del delito; auxiliar a otras autoridades en la investigación de los delitos y persecución de los probables responsables en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración; intervenir ante las autoridades competentes en todos los juicios en que sea parte el Estado o la Procuraduría de Justicia; vigilar el debido cumplimiento de las sentencias entre otras que señalan las leyes.

Es necesario advertir, que en nuestra opinión, la legislación guerrerense en general carece de una buena técnica legislativa, pues en comparación con el resto de las legislaciones locales que hasta el momento hemos estudiado, presenta claras inexactitudes y discordancias que materialmente pueden ocasionar serios conflictos.

En el tema del nombramiento del Procurador General de Justicia, encontramos un clara contradicción de leyes, pues la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero establece que el Procurador “...será nombrado por el Pleno del Congreso del Estado en los términos que establece la Constitución Política del

Estado...”¹⁴⁵ y ésta última, a su vez, establece que “...el Procurador y los Subprocuradores serán nombrados y removidos por el Gobernador del Estado. Los Agentes y demás servidores públicos de confianza de la Procuraduría y del Ministerio Público serán nombrados y removidos por el Gobernador a propuesta del Procurador.”¹⁴⁶ Lo anterior no nos deja bien en claro si es una atribución del Congreso o del Ejecutivo local designar al próximo Procurador.

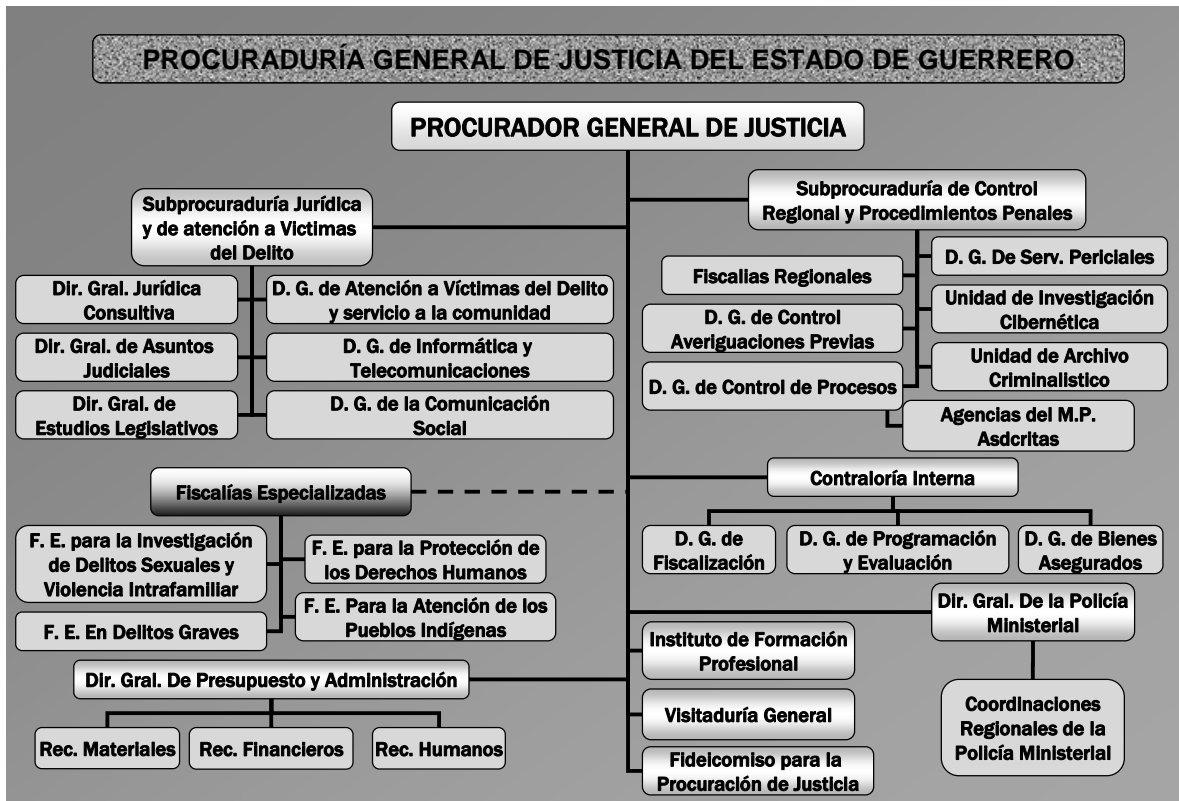
Conforme al artículo 28 de la Constitución del Estado de Guerrero, corresponde al Procurador General de Justicia ser el Titular de la Institución y ser el representante del Estado en juicio. Para ser Procurador General de Justicia del Estado se deberán satisfacer los mismos requisitos que la Constitución local señala a los Magistrados del Tribunal Superior, los cuales se establecen en el artículo 88 que a la letra dice:

“Artículo: 88 Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; II. No ser menor de treinta años de edad ni mayor de 65 en la época de su nombramiento, ni tener empleo, cargo o comisión de otro Estado de la República o de la Federación; III. Tener título profesional de licenciado en Derecho expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello y haber ejercido la profesión durante cinco años anteriores a la designación, y IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.”¹⁴⁷

¹⁴⁵ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero numero 193, Art. 27, en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/279/file.doc1.pdf> , 02 de octubre de 2007, 4:30 p.m.

¹⁴⁶ Constitución Política del Estado de Guerrero, Art. 80, en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Constitucion_Politica_del_Estado_de_Guerrero , 02 de octubre de 2007

¹⁴⁷ Constitución Política del Estado de Guerrero, Art. 88, *Op. cit.*



Fuente: <http://www.guerrero.gob.mx/?P=secretariasdetalle&key=14&type=4>, 20 de julio de 2007, 2:00 p.m.

3.2.12 Hidalgo

La Ley Orgánica del Ministerio Público para el Estado de Hidalgo, establece que el “...Ministerio Público, representante del interés social, es la Institución de buena fe, con autonomía técnica y administrativa para garantizar su independencia en la emisión de las determinaciones de su competencia, responsable de velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, mantener el orden jurídico, ejercitar la acción penal, exigir el cumplimiento de la pena, cuidar de la correcta aplicación de las medidas de la política anticriminal que establezca el Ejecutivo del Estado y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda violación a las Leyes...”¹⁴⁸

¹⁴⁸ Ley Orgánica del Ministerio Público para el Estado de Hidalgo, Art. 1, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Leyes/HGOLEY49.pdf>, 02 de octubre de 2007

Como característica reiterada de jerarquía de las procuradurías, el Procurador es el jefe de la institución, quien con base en los principios de unidad e indivisibilidad del Ministerio Público, podrá ejercer las funciones de éste, acordar las reservadas a los demás servidores y delegar las que estime pertinentes en sus subordinados.¹⁴⁹

Por otra parte, el Ministerio Público del Estado, en atención a la representación social y a la buena fe, tiene la función de velar por la legalidad en la esfera de su competencia; mantener el orden jurídico; perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Estado de Hidalgo, de acuerdo con los procedimientos penales establecidos al respecto; exigir el cumplimiento de la pena; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política anticriminal, en la esfera de su competencia; proteger los intereses colectivos e individuales contra toda violación a las leyes; representar los intereses sociales relacionados con menores, incapaces, ausentes, establecimientos públicos de instrucción o de beneficencia; en general, procurar la pronta y expedita justicia; y las demás funciones que las leyes aplicables determinen.

En cuanto a su titular, la Ley Orgánica de la Fiscalía Hidalguense señala que el Procurador General de Justicia será nombrado y removido en los términos de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la cual en su artículo 72, establece el procedimiento para llevar a cabo dicha selección; iniciando con la propuesta de una lista de candidatos para ocupar los cargos de Procurador General de Justicia del Estado y Subprocurador de asuntos electorales por parte del Ejecutivo del Estado, previa consulta a las agrupaciones de abogados registradas en la Entidad, la cual someterá al Congreso del Estado o a la Comisión Permanente en su caso; dichos nombramientos deberán resolverse en el término de diez días.

Si el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, nada resolvieren dentro del plazo señalado; el Titular del Ejecutivo nombrará al Procurador General de Justicia y al Subprocurador de asuntos electorales hasta en tanto el Congreso nombre a los titulares, quienes deberán rendir la protesta de ley ante el mismo Congreso del Estado.

¹⁴⁹ Ley Orgánica del Ministerio Público para el Estado de Hidalgo, Art. 14, *Op. cit.*

Para ser Procurador General de Justicia del Estado de Hidalgo se requiere:

1. Ser Hidalguense en pleno goce de sus derechos;
2. Ser Licenciado en Derecho con título legalmente expedido;
3. Tener cinco años de ejercicio profesional, cuando menos;
4. Tener modo honesto de vivir; y
5. No haber sido condenado por delito doloso o por faltas administrativas.



Fuente: http://procuraduria.hidalgo.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=4, 12 de octubre de 2007, 3:00 p.m.

3.2.13 Jalisco

La legislación jalisciense por su parte, al abordar el tema del Ministerio Público, parece una copia de la legislación federal, pues tanto para la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, como para la propia Constitución local, pasa desapercibida la especificación de su ubicación institucional.

El artículo 53 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, establece:

“Artículo 53.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución ante los tribunales, de los delitos del fuero común, incumbe al Ministerio Público estatal, el cual se auxiliará con una corporación policial que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

La ley organizará al Ministerio Público, el cual estará presidido por un Procurador General de Justicia, designado por el Titular del Poder Ejecutivo y ratificado por el Congreso con el voto de cuando menos el sesenta y uno por ciento de los diputados presentes. El ciudadano que, habiendo sido designado por el Gobernador, no hubiere sido ratificado, no podrá volver a ser propuesto, dentro del término de un año.

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.

Para ser procurador se requiere cumplir con los mismos requisitos que esta Constitución exige para los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia. El Procurador podrá ser removido libremente por el Gobernador del Estado.”

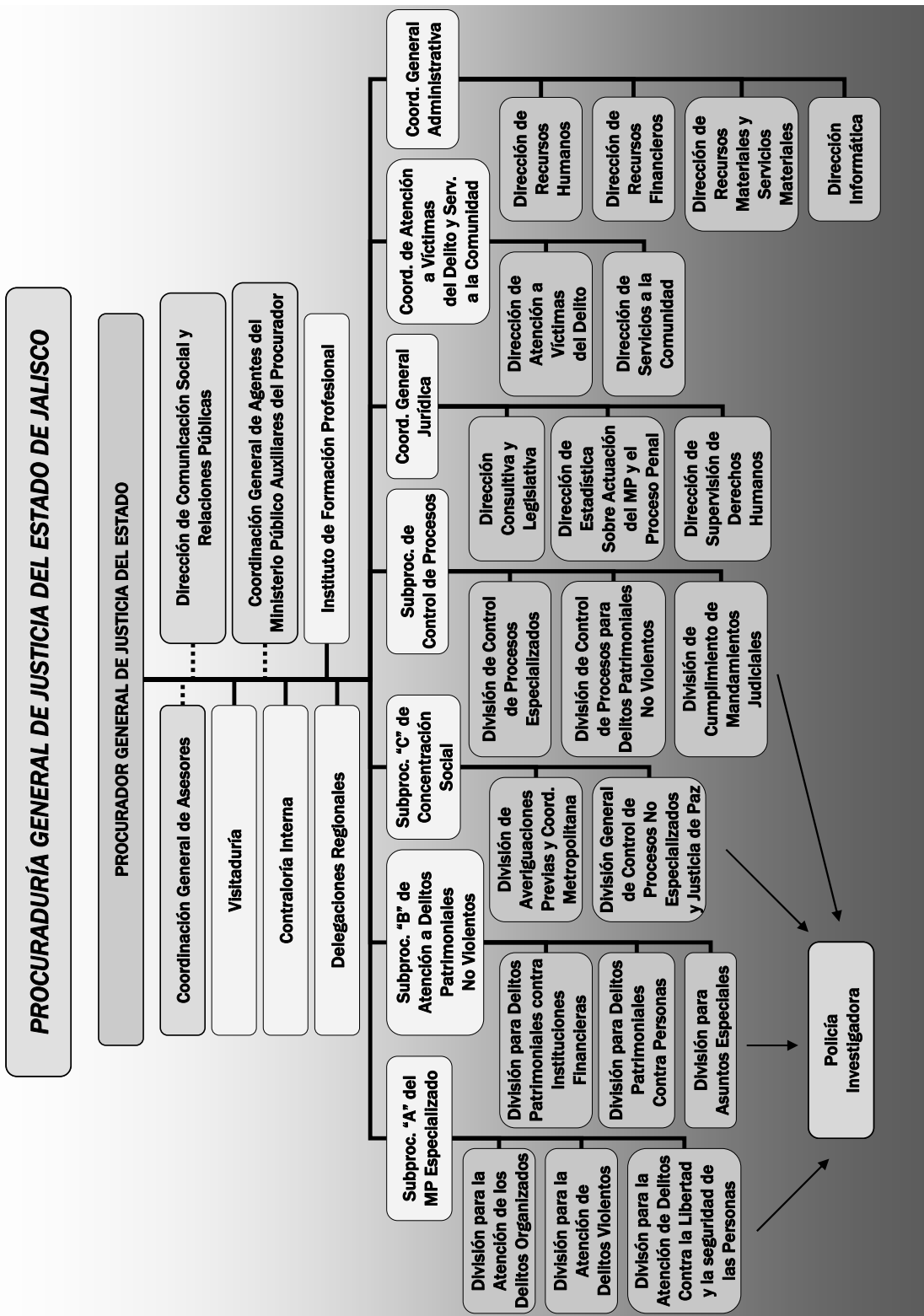
Como podemos observar, el citado precepto, establece las bases de organización de la Institución Ministerial, algunas de sus facultades y lineamientos para el nombramiento del titular de la misma; por lo cual, y para no caer en redundancias, consideramos conveniente tratar únicamente el tema de las atribuciones del Ministerio Público local.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, en su artículo 2 establece que la Procuraduría tiene la facultad de perseguir los delitos del orden común cometidos en el Estado; velar por la legalidad y respeto de los derechos humanos, así como, promover la pronta, completa y debida impartición de justicia; realizar estudios a fin de promover las reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública; participar en la instancia de coordinación del Estado en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; proporcionar

atención a las víctimas u ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia; promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia; auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto; entre otras facultades que establece la ley antes citada.

Los requisitos para poder ser designado Procurador de Justicia de la Entidad, previstos en el artículo 59 de la Constitución local, son: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo del Estado o, en su defecto, haber residido en la Entidad durante los últimos cinco años; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la elección; poseer al día de la elección título de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; no haber sido Gobernador, titular de alguna de las secretarías de despacho, jefe de departamento administrativo, Procurador General de Justicia, integrante del Consejo General del Poder Judicial, diputado local, presidente, vicepresidente municipal o regidor de ayuntamiento, durante el año previo al día de la elección; no haber sido Secretario de Estado o Jefe de Departamento administrativo de la Federación, Procurador General de la República, Senador o Diputado Federal, a menos que se separe de su cargo un año antes al día en que tenga verificativo la elección.

Como podemos darnos cuenta, hace falta un mayor esfuerzo en cuanto a la técnica legislativa que utilizan los diputados del Congreso local de Jalisco; de ser posible, se requiere de un nuevo instrumento legal que organice adecuadamente al Ministerio Público en la Entidad Federativa, en vista de que no podemos seguir percibiendo los rezagos legales que crean en la práctica serias dificultades.



Fuente: http://www.jalisco.gob.mx/srias/pgj/informacion_institucional/organigrama.html, 05 de octubre de 2007, 5:00 p.m.

3.2.14 México

En el Estado de México, la “...Procuraduría General de Justicia, es la dependencia del Poder Ejecutivo, en la que se integra la institución del Ministerio Público, cuyo titular es el Procurador, encargada del ejercicio de las atribuciones que se le otorgan en la Constitución Federal y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México...”¹⁵⁰

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia mexiquense, establece en su artículo 5º una importante distinción entre las facultades y las obligaciones de la Institución Ministerial, dejando entrever la preocupación por mejorar la técnica legislativa por parte del Congreso local; aunado a esto, encontramos un apartado de las obligaciones de la Fiscalía en el ejercicio de la procuración de justicia, el cual es muy adecuado y evita la confusión de estas obligaciones con las que lleva acabo la Institución en ejercicio de su carácter como autoridad persecutora del delito.

No es nuestro propósito hacer un estudio de cada una de las facultades y obligaciones que establece la legislación a favor de la Representación Social, pero con la finalidad de ejemplificar su distinción, haremos mención de algunas establecidas en el artículo 5º de su Ley Orgánica

“Artículo 5.- Son facultades y obligaciones de la Procuraduría:

a) Son facultades en ejercicio de Ministerio Público:

- I. Coordinar su actuación con las autoridades federales o de otras entidades federativas, en la investigación de los delitos;
- II. Intervenir en los juicios de naturaleza diversa a la materia penal, en la forma y términos que señalen las disposiciones legales correspondientes;
- III. Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales; y
- IV. Las demás que señalen las disposiciones legales.

b) Son obligaciones en ejercicio de Ministerio Público:

- I. Atender y recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
 - II. Investigar los delitos del orden común, cometidos dentro del territorio del Estado, con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 21 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;
 - III. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación del daño y la indemnización del daño material y moral causado;
- ...”

¹⁵⁰ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, Art. 2, en: http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/cnt/LeyEst_051.html, 04 de octubre de 2007, 1:00 p.m.

- c) Son facultades en ejercicio de procuración de justicia:
- I. Orientar a la población en la prevención del delito y combate a la delincuencia;
 - II. Fomentar la participación de la comunidad en los programas para la prevención del delito y combate a la delincuencia;
 - III. Celebrar convenios y otros instrumentos de coordinación con las autoridades federales, de otras entidades y municipales para la prevención y combate a la delincuencia organizada;
 - IV. Coordinar al Consejo Estatal de procuración de justicia; y
 - V. Las demás que señalen las disposiciones legales.

- d) Son obligaciones en ejercicio de procuración de justicia:
- I. Vigilar el respeto a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en las leyes, tanto por parte de las autoridades del Estado, así como por los sujetos de la presente Ley Orgánica;
 - II. Elaborar y desarrollar la política criminal del Estado;
 - III. Organizar, actualizar y computerizar el Sistema Estatal de Información, Estadística e Identificación Criminal, en colaboración con dependencias de seguridad pública o de procuración de justicia a nivel federal, estatal y municipal intercambiando información entre sí;
- ...

En cuanto al titular de la Procuraduría General de Justicia, es nombrado en términos de lo dispuesto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en la parte final de su artículo 84, establece que el Gobernador del Estado debe designar al Procurador, pero el nombramiento deberá ser ratificado por la Legislatura, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Si se da el caso de que el nombramiento sea rechazado, el Ejecutivo hará un segundo, el cual podrá ser aprobado con el voto de la mayoría simple de la diputación presente.

Cabe señalar que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, va más allá de lo que establece la propia Constitución local, al señalar algunos requisitos extras para poder ser candidato a ocupar el puesto de Procurador de Justicia del Estado.

La Constitución Política del Estado de México, establece:

“Artículo 84.- Para ser Procurador General de Justicia se requiere:

- I.- Ser mexicano por nacimiento y vecino del Estado, con una residencia efectiva no menor de tres años, en pleno goce de sus derechos;
- II.- Tener más de 30 años de edad;
- III.- Poseer título de licenciado en derecho expedido por autoridad legalmente facultada para ello y tener por lo menos cinco años de ejercicio profesional;
- IV.- No haber sido condenado por sentencia ejecutoria por delitos intencionales que ameriten pena privativa de la libertad; y
- V.- Ser de honradez y probidad notorias.”

Por su parte, la Ley Orgánica establece en su artículo 8º:

“Artículo 8.- Para ser Procurador se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento y vecino del Estado, con residencia efectiva en su territorio, no menor de tres años;
- II. Estar en pleno goce de sus derechos;
- III. Tener más de treinta años de edad;
- IV. Poseer título de licenciado en derecho expedido por Institución legalmente facultada para ello y tener, por lo menos, cinco años de ejercicio profesional;
- V. Ser de honradez y probidad notorias;
- VI. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme, en el desempeño de igual o similar cargo como servidor público, en ésta o en cualquiera otra entidad federativa o en la administración pública federal;
- VII. No hacer uso de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo; y
- VIII. No haber sido condenado por sentencia que haya causado ejecutoria como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la Ley, ni estar sujeto a proceso penal.

Por otro lado, el Ejecutivo del Estado, tiene la posibilidad de remover libremente al Procurador, sin más requisitos que su voluntad; por ello concluimos que existe una clara subordinación hacia el Gobernador local, al cual le debe el trabajo, y hace dudosa la persecución de los delitos cometidos por el Ejecutivo local, al menos en su Estado, soslayando el principio de independencia del que tanto presume el Ministerio Público en nuestro país.



Fuente: Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México

3.2.15 Michoacán

La legislación de Michoacán considera al Ministerio Público como la Institución encargada de velar por la exacta observancia de las leyes. Para lograr ese fin, debe ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de las mismas.

En ese orden de ideas, la “...Procuraduría General de Justicia, es la dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, en la que se integran la Institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que le atribuyen los artículos 95, 97, 98, 99 y 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”¹⁵¹ y las demás disposiciones legales aplicables.

“La Institución del Ministerio Público Estatal, es presidida por el Procurador General de Justicia, es Jefe de esta Institución y de sus órganos auxiliares directos.”¹⁵² El cual, en su carácter de Representante Social, deberá investigar y perseguir los delitos de su competencia; vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia; promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación. También en este ámbito, la Institución Ministerial velará por los derechos de los menores, incapaces y ausentes en los juicios civiles o familiares que se tramiten.

En la investigación y persecución de los delitos, al Ministerio Público de Michoacán le corresponde recibir las denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delitos; investigar aquellos que sean de su competencia; practicar diligencias y allegarse de pruebas con el fin de acreditar los elementos del o los tipos penales y la probable responsabilidad de quien en ellos hayan participado; ordenar la detención de los inculpados; solicitar las órdenes de cateo; restituir al ofendido en el goce de derechos sobre sus bienes; proporcionar auxilio y seguridad a las víctimas; conceder la libertad bajo caución a los indiciados; solicitar la

¹⁵¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Art. 1, en: <http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/le058.pdf>, 02 de octubre de 2007

¹⁵² Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Art. 2, *Op. cit.*

aplicación de arraigo; procurar la conciliación de las partes en los delitos perseguibles por querrela necesaria; proponer la incompetencia, acumulación, suspensión o archivo de la averiguación previa al superior que corresponda; entre otras que prevé su ley orgánica.

El ejercicio de la acción penal debe hacerse ante los tribunales competentes cuando de las actuaciones surjan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad de los indiciados, solicitando las órdenes de aprehensión, comparecencia, cateo y arraigo, que resulten; poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas en delito flagrante o caso de extrema urgencia; poner a disposición del juez los instrumentos, objetos y productos del delito, así como las pruebas relacionadas con el ilícito por el que se acusa; pedir el embargo precautorio para garantizar la reparación del daño; ejecutar las órdenes de aprehensión o de comparecencia y poner a los detenidos a disposición del juez.

De igual forma, el Ministerio Público debe hacerse presente en el proceso, interviniendo en todas las diligencias que se requieran de la actividad del mismo, tal como lo establece la legislación.

En ejercicio de la atribución de la vigilancia de la legalidad y de la pronta y expedita procuración e impartición de justicia, la Fiscalía, entre otras cosas, debe velar por la vigencia plena de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la particular del Estado y de las leyes que de ambas emanen; proponer al Gobernador del Estado proyectos de ley, reglamentos, decretos y demás actos legislativos para la observancia de las normas antes señaladas; proponer las medidas necesarias para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia en la Entidad; hacer del conocimiento del Gobernador del Estado y del Supremo Tribunal de Justicia de la Entidad, los abusos e irregularidades que se adviertan en los juzgados o tribunales que afecten la pronta, expedita y debida impartición de justicia; y, auxiliar a las procuradurías de justicia de otras entidades federativas y solicitar apoyo similar de las mismas, en los términos de los convenios de colaboración que sobre el particular suscriba el Procurador.

En cuanto al Procurador General de Justicia, es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, de quien depende directamente. En tanto que los requisitos para ser titular de la Procuraduría se encuentran en el artículo 99 de la Constitución local, estableciendo los siguientes:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II.- No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco años, el día de su designación;
- III.- Contar el día de su designación con una antigüedad de cinco años en el ejercicio de su profesión y tener título profesional de licenciado en derecho expedido por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo o por universidad, autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena; y,
- V.- Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en el servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.”¹⁵³



Fuente: Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo

3.2.16 Morelos

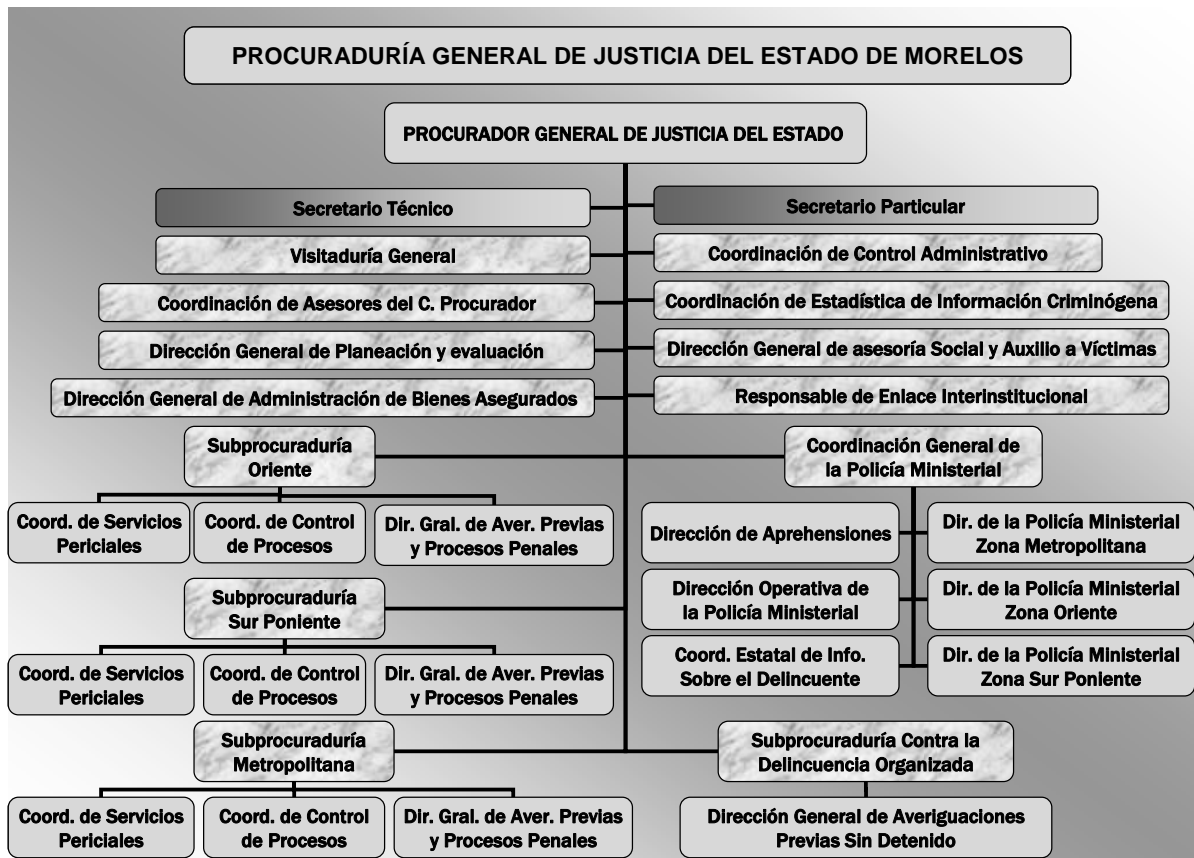
¹⁵³ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo. Art. 99, *Op. cit.*

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos es la Dependencia del Poder Ejecutivo en la que se integra la Institución del Ministerio Público y sus Órganos Auxiliares Directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su Titular les atribuyen los Artículos 79-A y 79-B de la Constitución Política del Estado de Morelos y las demás disposiciones legales aplicables.

La Representación Social del Estado, cuenta con las atribuciones que establece el artículo 2º de su Ley Orgánica, entre ellas: la de salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia; promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia; intervenir en los actos que prevenga la legislación de planeación y desarrollo; tutelar los derechos colectivos e individuales de la Población y procurar el respeto a las garantías individuales; investigar y perseguir los delitos del orden común, recibiendo denuncias, acusaciones o querellas durante la averiguación previa; representar al Gobierno previo acuerdo del Gobernador, en los actos en que deberá intervenir el Estado ante la Federación, otros Estados o ante los municipios, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración de justicia; dar cumplimiento a las Leyes en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución con la intervención que corresponda a otras dependencias; entre otras que prevé el mismo ordenamiento.

El Procurador General de Justicia, titular de la dependencia, será nombrado por el Congreso local, de una terna propuesta por el Ejecutivo del Estado, siempre y cuando se reúna el voto aprobatorio de por lo menos dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.¹⁵⁴ En cuanto a la remoción, se llevará a cabo a propuesta del Gobernador del Estado por la mayoría simple de los integrantes del Congreso de la Entidad.

¹⁵⁴ Ley Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, Art. 40, frac. XXXVII, en <http://www.congresomorelos.gob.mx/>, 04 de octubre de 2007, 4:00 p.m.



Fuente: http://www.e-morelos.gob.mx/10procuraduria/index.php?action=view&art_id=476, 7 de julio de 2007, 3:00 p.m.

3.2.17 Nayarit

La Institución del Ministerio Público en el Estado de Nayarit, estará a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Estado, conforme a lo establecido en la Constitución de la República, la del orden local, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit y demás disposiciones aplicables.

La Fiscalía Nayarita tendrá las atribuciones que establece el artículo 2º de su Ley Orgánica, que entre otras son: la de perseguir los delitos del orden común cometidos en el Estado de Nayarit; proteger los intereses sociales en lo general; vigilar el cumplimiento de la legalidad y el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; promover la pronta, expedita, completa y debida impartición de

justicia; proteger en el orden individual y social los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes y ancianos; realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal; promover las reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia; participar como instancia de coordinación estatal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; realizar estudios, desarrollar y ejecutar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; proporcionar atención a las víctimas u ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia; promover la participación de la comunidad y difundir los programas de su competencia; auxiliar a las demás autoridades competentes en la persecución de los delitos; intervenir como conciliador en asuntos que le sean sometidos a su consideración; representar al Estado ante los Tribunales y autoridades en defensa de sus intereses.¹⁵⁵

Para ser Procurador General de Justicia del Estado, se necesitan los mismos requisitos que para ser Magistrado el Tribunal Superior de Justicia del Estado, los cuales son:

“ ...

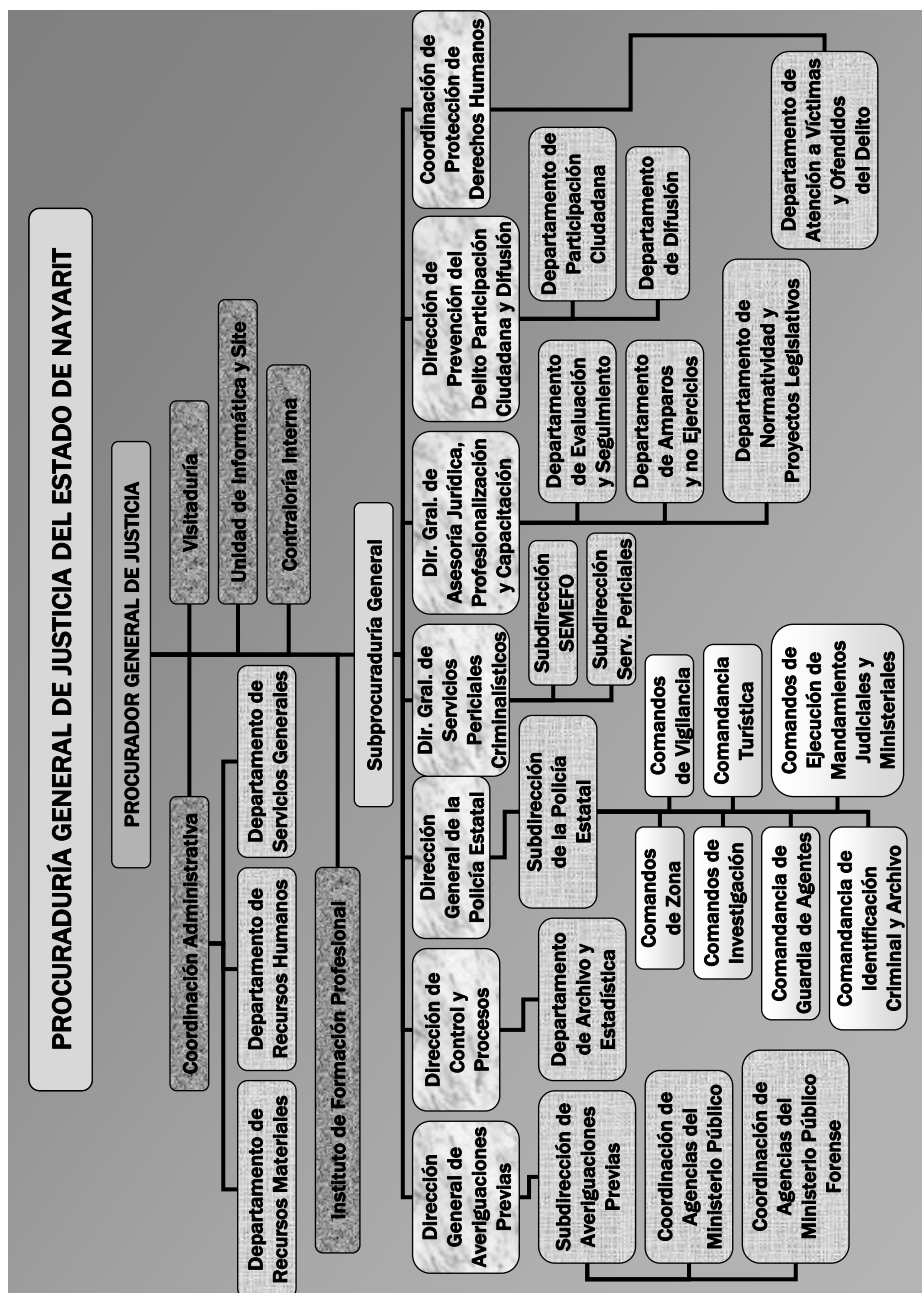
- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;
- III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por autoridad o institución legalmente autorizada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y
- VI. No haber sido Secretario del Despacho del Poder Ejecutivo, Procurador General de Justicia o Diputado local, durante el año previo al día de la designación...”¹⁵⁶

Respecto al nombramiento del Procurador General de Justicia del Estado, será designado por la Legislatura del Estado, a propuesta del Gobernador, dentro de un plazo de diez días naturales. Para su nombramiento el Ejecutivo local deberá remitir a

¹⁵⁵ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, Art. 2, en: <http://www.nayarit.gob.mx/transparenciainformacion/marcosregulatorio/ordenamientos/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20Justicia%20del%20Est.htm> , 03 de octubre de 2007, 6:00 p.m.

¹⁵⁶ Constitución Política del Estado de Nayarit, Art. 82, en: http://www.transparencianayarit.gob.mx/upl/marcosnormativo/Constitucion_Pol%C3%ADtica_Del_Estado_De_Nayarit.pdf , 02 de octubre de 2007, 03 de octubre de 2007, 6:30 p.m.

la Cámara de Diputados la propuesta, acompañando los datos y documentos curriculares con los cuales se demuestre el cumplimiento de los requisitos legales. En tanto que la remoción del cargo de Procurador de Justicia queda en manos del Ejecutivo del Estado.



Fuente: <http://www.pgjnayarit.gob.mx/transparencia/ORGANIGRAMA.swf>, 05 de octubre de 2007, 7:00 p.m.

3.2.18 Nuevo León

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, ...”es la dependencia del Poder Ejecutivo que representa a la institución del Ministerio Público, encargada de defender los intereses de la sociedad debiendo por lo tanto, organizar, controlar y supervisar esta institución; vigilar el cumplimiento de las leyes; promover y coordinar la participación ciudadana en la actividad de la prevención del delito, a fin de lograr la procuración de justicia; e intervenir como representante legal del Ejecutivo del Estado en los juicios en que éste sea parte ó tenga el carácter de tercero, con las excepciones que marca la Ley.”¹⁵⁷

El Ministerio Público Nuevoleonense tiene como fin la representación de la sociedad, por ello es su deber investigar los delitos y la debida protección a sus víctimas; la persecución a los posibles responsables de los mismos; el ejercicio ante los tribunales de la acción penal y la exigencia de la reparación de los daños y perjuicios; además de la realización de las demás funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables establecen.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, señala que a la Procuraduría del Estado le corresponde, realizar las acciones propias del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos del orden común; intervenir en los asuntos del orden criminal, civil y familiar, en los cuales el Ministerio Público tenga competencia; velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; proteger los derechos e intereses de los ausentes, menores e incapaces; proporcionar atención a las víctimas y ofendidos por delitos; representar jurídicamente al Ejecutivo del Estado; promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen; Realizar las acciones que le correspondan en materia de mediación y de otros métodos alternos para la prevención y solución de conflictos

¹⁵⁷ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, Art. 2, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/NUEVO%20LEON/Leyes/NLLEY073.pdf> , 02 de octubre de 2007

conforme a la Ley de la materia y demás disposiciones legalmente aplicables; celebrar convenios, bases y otros instrumentos, para mejorar la procuración de justicia, con las instancias oficiales federales, estatales y municipales correspondientes; entre otras.

La Procuraduría General de Justicia del Estado se encuentra a cargo de un Procurador General, quien ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución, además de ser el responsable del despacho de los asuntos que a la Procuraduría, al Ministerio Público, o a él mismo le atribuyen la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y las demás disposiciones legalmente aplicables.

Para ser Procurador General de Justicia se deberán reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado prevé la Constitución local, los cuales son: Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años al día de la designación; poseer título profesional de licenciado en derecho, con una antigüedad mínima de diez años; gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso; y, no haber sido Gobernador, Secretario de Despacho del Ejecutivo, Procurador General de Justicia, Senador, ni Diputado Federal o Local, cuando menos un año previo al día de su nombramiento.¹⁵⁸

El Procurador General de Justicia será propuesto al H. Congreso del Estado por el Ejecutivo. La aprobación se hará, previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los tres días siguientes a la fecha de la comparecencia. El cargo de Procurador sólo es renunciable por causa grave, que será sometida a la consideración del Gobernador del Estado, a quien corresponde su aceptación.

¹⁵⁸ Constitución Política del Estado de Nuevo León, Art. 98, en <http://www.caipnl.org.mx/nuevo/leyesyreg/ConstituciF3nPolEDticadelEstadoLibreySoberanodeNuevoLeF3n.pdf>, 02 de octubre de 2007, 5:35 p.m.



Fuente: http://www.nl.gob.mx/?P=proc_general_justicia_organigr , 07 de octubre de 2007, 3:00 p.m.

3.2.19 Oaxaca

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca es una Dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad a través del Ministerio Público; organizar, controlar y supervisar la Representante Social; vigilar el cumplimiento de las leyes; y, representar jurídicamente a la Administración Pública Estatal.

El Ministerio Público tiene como fin la investigación de los delitos del orden común en representación de la sociedad; la persecución de los probables responsables de los mismos; el ejercicio ante los tribunales de la acción penal; exigir la reparación de los daños y perjuicios; y la intervención en los asuntos del orden civil, familiar y penal, en los casos en que señalen las leyes.

“El Ministerio Público será desempeñado por un servidor público que se denominará Procurador General de Justicia y por los Agentes que fije la ley.”¹⁵⁹ Este funcionario, será nombrado y removido por el Ejecutivo del Estado y cumplirá con las siguientes funciones:

1. ser el representante de la sociedad para los asuntos penales y civiles en que ella está interesada;
2. ser el representante de la personalidad jurídica del Estado; y
3. ser el Consejero jurídico del Ejecutivo del Estado.

Para ser Procurador General de Justicia, se necesitan los mismos requisitos que para Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, estos son:

“...

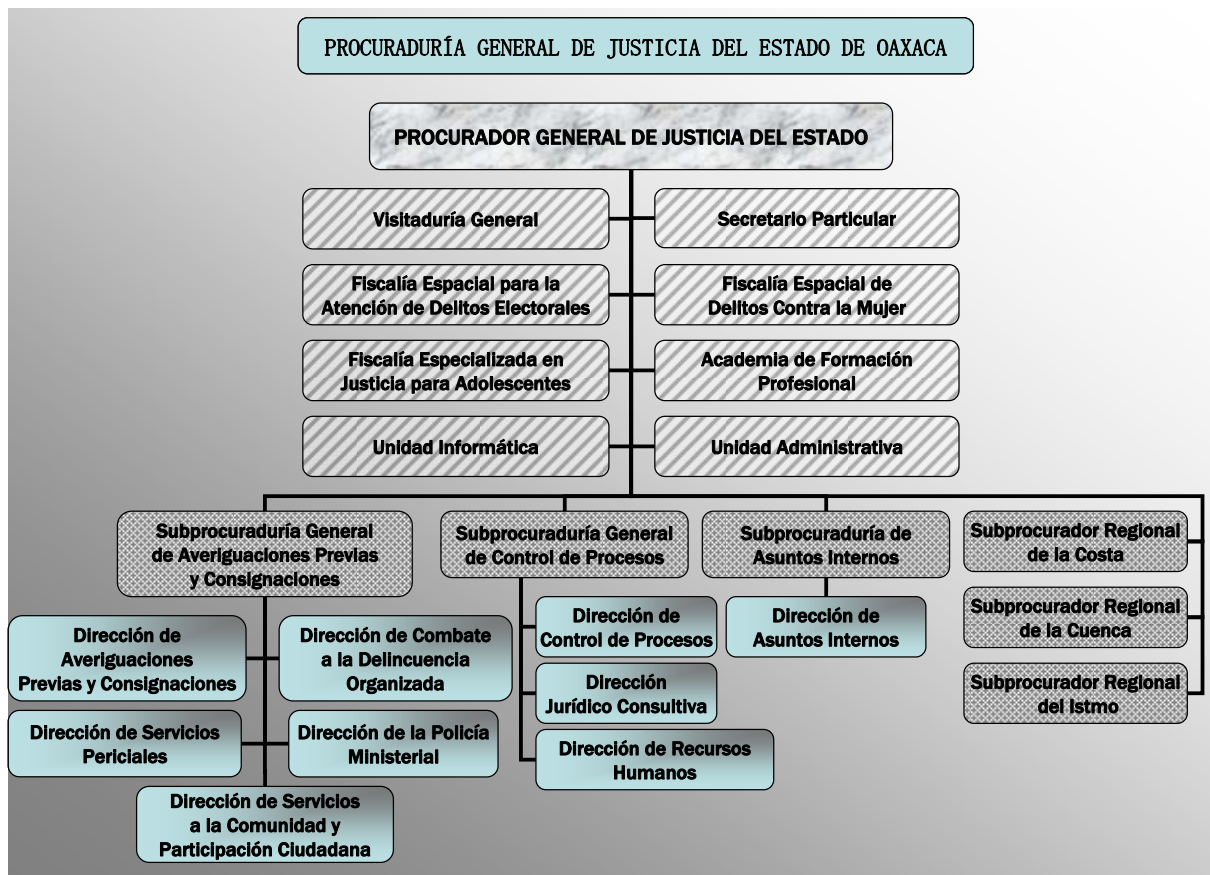
- I. Ser ciudadano Mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su nombramiento;
- III. Poseer el día del nombramiento, con antigüedad mínima de diez años, título y cédula profesionales de licenciado en derecho, expedidas por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;
- V. Haber residido en la República Mexicana durante los dos años anteriores al día del nombramiento; y
- VI. No haber sido Secretario de Despacho o su equivalente, Procurador General de Justicia o Diputado Local, en el año anterior a su nombramiento.”¹⁶⁰

En su auxilio y para el cumplimiento de las diligencias de aprehensión, ordenes judiciales, persecución e investigación del delito, entre otras, el Ministerio Público cuenta como en todas las Entidades del País, con una policía que recibe el nombre de *Policía Ministerial*, además de sus auxiliares indirectos como Síndicos Municipales, Agentes Municipales y de policía auxiliar.

La Procuraduría General de Justicia de Oaxaca, se encuentra estructurada internamente, de acuerdo a lo que establece su Ley Orgánica y el Reglamento de la misma, con el propósito de dar una atención más eficaz a los ciudadanos de la Entidad.

¹⁵⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Art. 94, en: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_const_oax, 02 de octubre de 2007, 5:00 p.m.

¹⁶⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Art. 122, *Op. cit.*



Fuente: <http://www.pgjeoaxaca.net/> , 07 de octubre de 2007, 3:10 p.m.

3.2.20 Puebla

El Ministerio Público de Puebla, es una Institución encargada de velar por la exacta observancia de las Leyes de interés público a través de sus Agentes, ejercitando las acciones correspondientes en contra de los infractores, haciendo efectivos los derechos concedidos al Estado e interviniendo en los juicios que afecten a personas a quienes la Ley otorgue especial protección.

La Procuraduría General de Justicia de la Entidad que nos ocupa, es una dependencia del Poder Ejecutivo, inscrita a nivel de Secretaría de Estado, cuya finalidad primordial radica, en dar cabida a la Institución del Ministerio Público, de ahí su

doble perspectiva, como Administradora en el actuar de los Agentes del Ministerio Público y su calidad de Dependencia de la Administración Pública Centralizada.

No obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, establece las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública Estatal, para el caso de la Procuraduría General de Justicia, como en todos los Estados de la República, se requiere de una normatividad específica, dada la necesaria Autonomía e Independencia de la Institución del Ministerio Público; bajo esta perspectiva, se creó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, estableciendo las bases de organización, atribuciones y demás aspectos que hacen posible la vida institucional.

A la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla le corresponde coordinar y supervisar la actuación de los Agentes del Ministerio Público; perseguir los delitos que sean competencia de los Juzgados Penales en el Estado y de las conductas cometidas por mayores de doce años y menores de dieciocho que sean consideradas como delitos por la legislación del Estado; vigilar que se observen los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia; promover la expedita y eficiente procuración de justicia; organizar la defensa y la prevención social de la delincuencia, fijando lineamientos generales de política criminal; prestar consejo jurídico y representar legalmente al Gobierno del Estado; y, autorizar el no ejercicio de la acción persecutoria en materia de justicia para adolescentes, así como revocar, modificar o confirmar las conclusiones con las que se le dé vista.¹⁶¹

Por su parte, el Procurador General de Justicia preside la Dependencia y es el Jefe de la Institución del Ministerio Público, sus órganos auxiliares directos y sus unidades administrativas.¹⁶² Al mismo, le corresponde el ejercicio directo de las atribuciones que a la Procuraduría General de Justicia otorgan la Constitución Política del Estado, su Ley Orgánica y los demás ordenamientos aplicables.

¹⁶¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, Art. 3, en: <http://www.congresopuebla.gob.mx/prensa/tmp/leorgpro.doc>, 04 de octubre de 2007, 4:00 p.m.

¹⁶² Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, Art. 2, *Op. cit.*

El Procurador General de Justicia es nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, de quien depende en forma directa. Para ser Procurador se deben reunir los mismos requisitos que la Constitución Política del Estado señala para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, los cuales son:

- “ ...
- I.- Ser ciudadano del Estado, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.
 - II.- Tener treinta años cumplidos.
 - III.- Ser profesional del derecho con título legalmente expedido, con antigüedad mínima de cinco años.
 - IV.- No haber sido condenado por delito intencional.”¹⁶³



Fuente: <http://portalgp.puebla.gob.mx/docs/transparencia/12464.jpg>

¹⁶³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Art. 89, en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/PUEBLA/Constitucion/PUECons1.pdf>, 02 de octubre de 2007, 4:30 p.m.

3.2.21 Querétaro

Las facultades que confieren a la Institución del Ministerio Público, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 61 y 62 de la Constitución Política del Estado de Querétaro son ejecutadas por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, Dependencia del Poder Ejecutivo local cuyo titular es el Procurador General de Justicia.

Sus atribuciones, requieren de la más alta responsabilidad, pues aunque gran parte de ellas no concuerdan con la naturaleza que dio origen a tan loable institución en nuestro país, lo cierto es que todas son igualmente importantes, entre ellas debemos mencionar las que prevé el artículo 4 de La ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro:

1. Perseguir los delitos del orden común que sean de la competencia de los Tribunales del Estado de Querétaro;
2. Conocer, en auxilio del Ministerio Público de la Federación, de las denuncias o querellas que se le presenten con motivo de los delitos federales, conforme a la ley;
3. Defender los intereses del Estado y la sociedad ante los Tribunales e intervenir en la protección de incapaces.
4. Velar por la legalidad en la esfera de su competencia promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de la justicia;
5. Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal
6. Vigilar el cumplimiento cabal y oportuno de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en el ámbito de sus atribuciones;
7. Coadyuvar en la prevención de los delitos del orden común.
8. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
9. Propiciar la conciliación para llegar a arreglos entre las partes, derivados de conflictos que puedan tener por origen un hecho posiblemente constitutivo de delito que sólo sea perseguible por querrela, sin demérito del derecho que el ofendido tiene para

ejercer su derecho a querellarse y así dar inicio a las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal.

“El Procurador General de Justicia, será designado y removido libremente por el Gobernador del Estado...”¹⁶⁴ En esta ocasión la legislación del Estado no prevé ninguna modalidad para nombrar al Procurador o removerlo, más que la voluntad del Ejecutivo, siguiendo claramente la doctrina que señala que es facultad del ejecutivo dirigir la política criminal y las acciones en materia de persecución del delito.



Fuente: <http://www.pgjqueretaro.gob.mx/> , 27 de octubre de 2007, 6:20 p.m.

¹⁶⁴ Ley Orgánica de la Procuraduría general de Justicia del Estado de Querétaro, en <http://72.14.253.104/search?q=cache:kyhpxzo88VcJ:www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERETARO/Leyes/QUELey45.pdf+ley+Org%C3%A1nica+de+la+Procuradur%C3%ADa+general+de+Justicia+del+Estado+de+Quer%C3%A9taro&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx> , 09 de octubre de 2007, 4:00 p.m.

3.2.22 Quintana Roo

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, es el órgano del Poder Ejecutivo que tiene por objeto organizar, controlar y supervisar la institución del Ministerio Público del fuero común.

El Ministerio Público, bajo el mando del Procurador General de Justicia del Estado, es considerado una institución de buena fe, unitaria y representativa de los intereses de la sociedad que tiene por fin velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social; es parte del procedimiento penal desde el momento en que se declara procedente el ejercicio de la acción persecutoria que legalmente le compete y, en el Procedimiento Civil cuando la ley expresamente lo determina.

Las atribuciones que otorga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, en ejercicio de la función de Ministerio Público son: recibir denuncias o querellas de los hechos que pudieren ser constitutivos de delitos; investigar los delitos del fuero común cometidos dentro del territorio del Estado y los que se hayan cometido en otra entidad federativa y surtan sus efectos en el Estado de Quintana Roo; ejercitar la acción penal; poner a las personas detenidas a disposición de la autoridad competente; solicitar las ordenes de cateo; hacer valer de oficio las causas excluyentes de responsabilidad y las causas de inimputabilidad; resolver el no ejercicio y desistimiento de la acción penal; ordenar la detención y conceder la libertad provisional de los indiciados en los casos y con los requisitos determinados en la Ley; ser parte en los procesos penales; ejercer el mando directo e inmediato de la Policía Judicial; auxiliar a las autoridades del Ministerio Público Federal o de otras entidades federativas; proporcionar orientación y asesoría jurídica a las víctimas del delito; hacer efectivos los derechos del Estado e intervenir en los juicios que afecten a quienes las leyes otorgan especial protección; entre otras.

Por mandato legal, el Procurador General de Justicia del Estado es el Titular de la Institución, Consejero Jurídico del Ejecutivo y Representante legal del Gobierno del Estado. Su nombramiento se encuentra a cargo del Gobernador del Estado en

términos de lo dispuesto por los artículos 90 y 75, fracción XLIV, de la Constitución Política local y, como en el resto de las Entidades Federativas, tiene el carácter de autoridad, durante el procedimiento de averiguación previa.

Los requisitos para ser Procurador del Estado de Quintana Roo son:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor de cinco años;
- II. Estar en pleno goce de sus derechos políticos;
- III. Tener 30 años cumplidos al momento de su designación;
- IV. Ser licenciado en derecho con título expedido por institución legalmente facultada para ello y estar debidamente registrado en la Dirección General de profesiones de la Secretaría de Educación Pública y tener como mínimo cinco años de ejercicio profesional;
- V. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional que amerite pena privativa de libertad;



Fuente: <http://www.qroo.gob.mx/qroo/webqroo/Transparencia.php?IdT=15&IdUbicacion=16&Pagina=Estructura.php>, 30 de septiembre de 2007, 4:00 p.m.

3.2.23 San Luis Potosí

La Procuraduría General de Justicia del Estado de San Luis Potosí, es la dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la cual, la Institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos ejercen su función de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los relativos de la Constitución Política local.

La Institución Ministerial del Estado, se encuentra a cargo del Procurador General de Justicia, quien por sí o por conducto de sus auxiliares tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; promover la pronta, completa y debida impartición de justicia; representar los derechos e intereses de los menores, discapacitados, ausentes, ancianos e indígenas, en los términos que determinen las leyes; realizar estudios de política criminal con el objeto de hacer más eficiente la función de seguridad pública; realizar estudios y desarrollar programas y campañas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; proporcionar atención a las víctimas o a los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia; auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos; así como, promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia.

El Procurador General de Justicia será designado por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con la ratificación de la mayoría de los miembros del Poder Legislativo y podrá ser removido libremente por aquél.



<http://www.pgjeslp.gob.mx/ORGANIGRAMA%20NVO.pdf> , 01 de octubre de 2007, 5:00 p.m.

3.2.24 Sinaloa

El artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, establece que el Ministerio Público es una institución de buena fe y dependiente del Poder Ejecutivo, que goza de autonomía técnica para realizar las funciones de su competencia.

Dicha Institución tiene como misión velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social; investigar y perseguir los delitos del orden común en los términos que señale la Ley; participar en los procedimientos que afecten a quienes las leyes otorguen especial protección, así como las facultades y obligaciones establecidas en su Ley Orgánica y otros ordenamientos.

El Ministerio Público se encuentra a cargo de la Procuraduría General de Justicia del Estado, la cual a su vez está presidida por un Procurador General de Justicia, quien se auxilia de los Agentes y demás personal que determina la Ley

Orgánica de la Institución en la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes.

Las atribuciones de dicha Institución serán: vigilar la observancia de la legalidad en el ámbito de su competencia; promover la eficaz, expedita y debida procuración de justicia; velar por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia; investigar y perseguir los delitos del orden común; promover la práctica de las diligencias para la consecución de la justicia penal; intervenir en los juicios que afecten a quienes las leyes otorgan especial protección; intervenir en los negocios en que el Estado fuere parte; proporcionar atención y auxilio a las víctimas u ofendidos por delitos; fomentar y coordinar la participación ciudadana para la mejor procuración de justicia; entre otras.

El Procurador General de Justicia es designado por el titular del Poder Ejecutivo Estatal, con la ratificación del Congreso del Estado o de su Diputación Permanente, según corresponda; en tanto que puede ser removido por causa justificada por el Ejecutivo, lo que falta es que la ley señale cuales son esas causas.

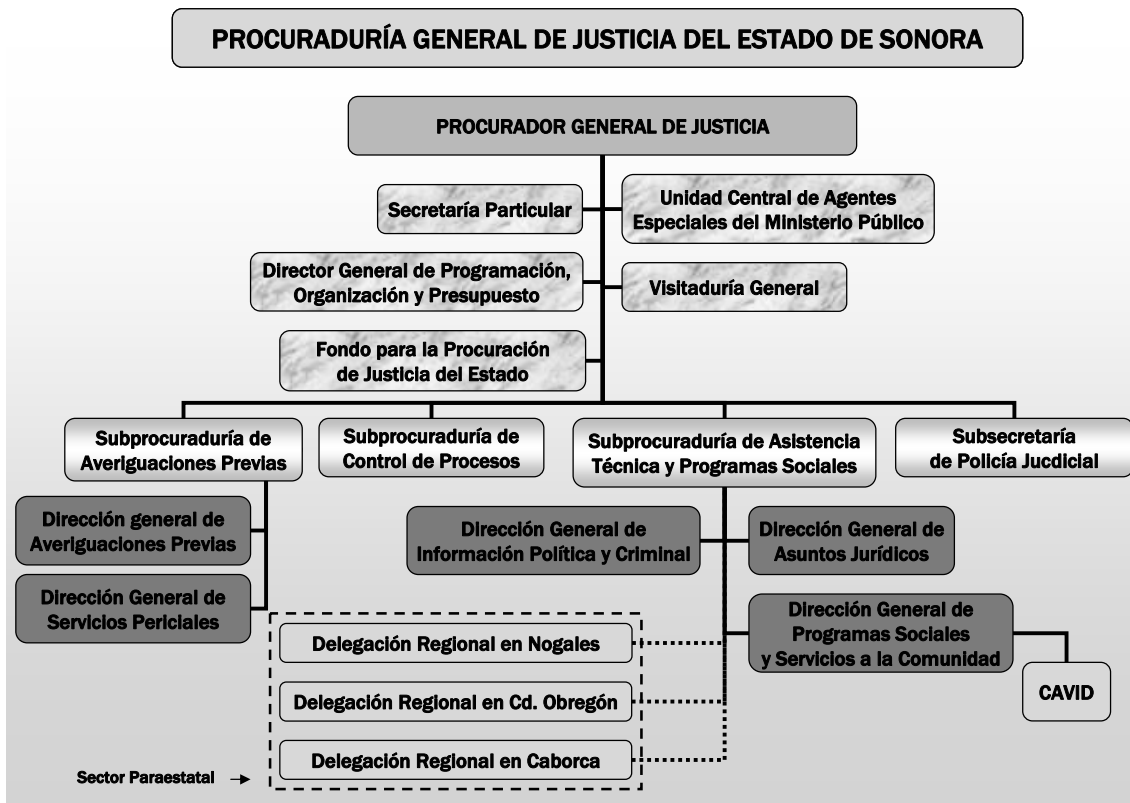


Fuente:<http://laip.sinaloa.gob.mx/LAIP/Secretaria/PGJ/organizacion/organizacion/> , 02 de octubre de 2007, 5:30 p.m.

3.2.25 Sonora

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, como dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público y el despacho de los asuntos que le otorga la Constitución Política local; en tanto que se encuentra presidida por el Procurador General de Justicia del Estado, quien será nombrado por el Ejecutivo en los términos de la fracción XXIV del Artículo 79 de la Constitución del Estado.

El Ministerio Público, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, tendrá las siguientes atribuciones: perseguir los delitos del orden común cometidos en el territorio del Estado, con estricto respeto a las garantías individuales que precisa la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; velar por la legalidad, en la esfera de su competencia y promover la pronta, completa e imparcial procuración e impartición de justicia; proteger los intereses de los menores e incapaces, así como los individuales y sociales; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; defender a la Hacienda Pública del Estado en juicio; cuidar que se lleven conforme a las leyes los protocolos y libros de los notarios, los libros del Registro Público de la Propiedad y los del Registro Civil; intervenir en las juntas de vigilancia de cárceles para exigir que se cumpla con los reglamentos respectivos; informar al Supremo Tribunal sobre los defectos que se encuentren en las leyes, así como de las irregularidades o deficiencias que observe en las autoridades encargadas de aplicarlas; rendir a los Poderes del Estado los informes que le pidan sobre los asuntos relativos a la Institución; y las demás que le señalen las leyes, tanto Federales como las del Estado.



<http://www.sonora.gob.mx/portal/RunScript.asp?page=343&p=ASP\Pg343.asp>, 03 de octubre de 2007, 6:00 p.m.

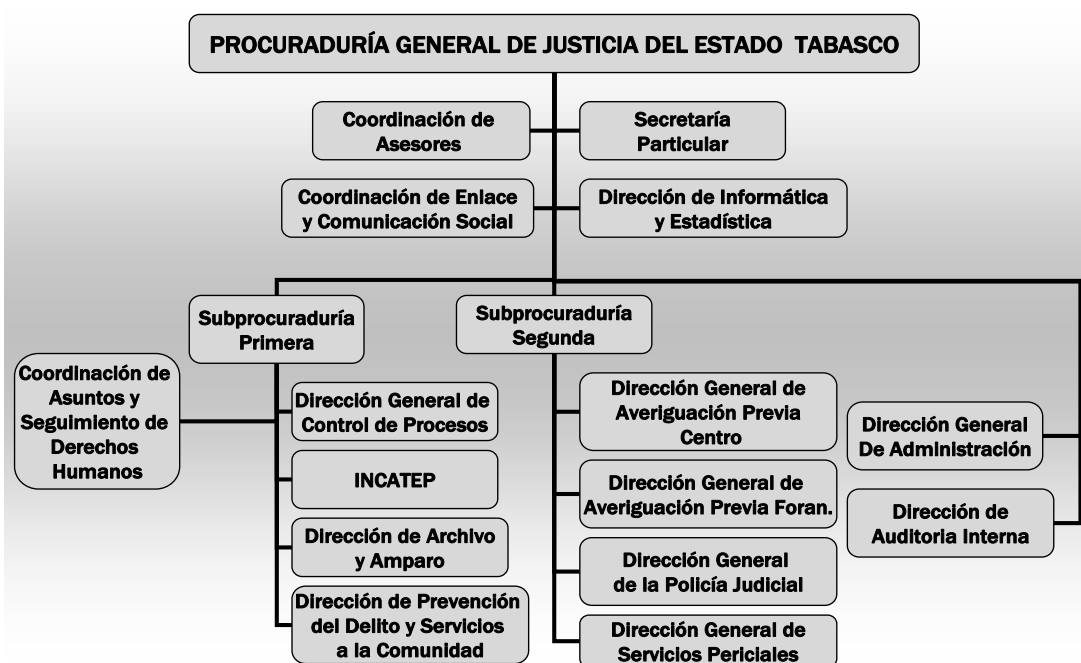
3.2.26 Tabasco

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco, es la Dependencia del Poder Ejecutivo local en la que se integra la Institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, para el despacho de los asuntos que las Constituciones federal y local, así como las demás leyes, le atribuyen.

La Institución del Ministerio Público del Estado, presidida por el Procurador General de Justicia, en su carácter de Representante Social, tiene las siguientes atribuciones que podrá ejercer por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares: Investigar y perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Estado de Tabasco, o que causen o estén destinados a causar sus efectos dentro del mismo territorio; proveer la pronta, expedita y debida procuración de justicia; velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos

y otros de carácter individual o social en general, en los términos que determinen las Leyes; realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal, promoviendo reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia; realizar estudios, desarrollar programas de prevención del delito y fomentar el conocimiento de las leyes, con la participación de la comunidad en el ámbito de su competencia y en los términos que los mismos señalen; asegurar la protección de los derechos de las víctimas de la conducta delictiva, del ofendido o de sus derechohabientes; cumplir con las leyes, reglamentos, convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados en los que se prevea la intervención de esta Institución.

El Procurador General de Justicia, será nombrado por el Gobernador del Estado; de la terna que al efecto le envíe el Honorable Congreso Local y podrá ser removido libremente por el Titular del Poder Ejecutivo, de quien dependerá directamente.




Fuente: <http://www.pgjtabasco.gob.mx/pgj/organigrama.html>, 06 de octubre de 2007, 5:00 p.m.

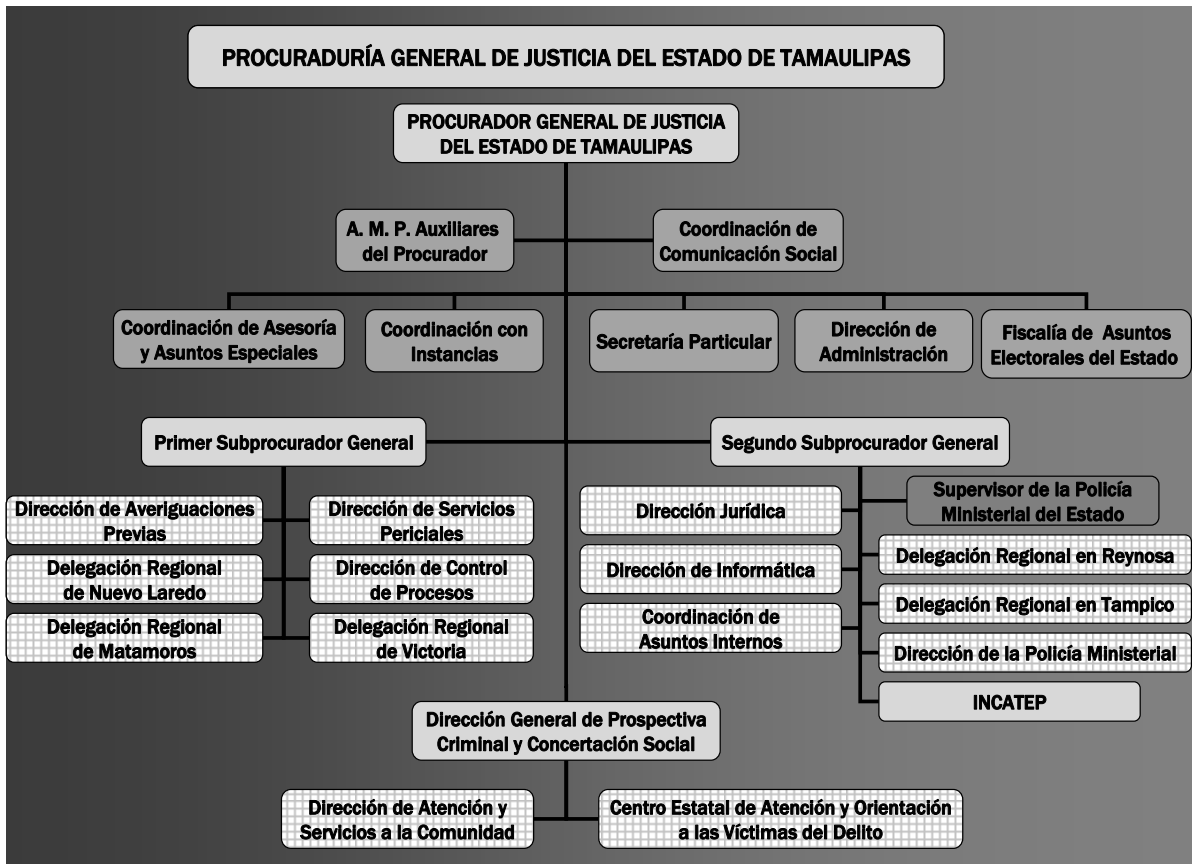
3.2.27 Tamaulipas

La Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas es la dependencia del Poder Ejecutivo que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público por la Constitución Federal y local, su titular se denomina Procurador General de Justicia y tiene la obligación, en los asuntos del orden criminal, de ejercitar la acción penal; en los asuntos civiles, la defensa de los intereses de los menores e incapacitados; en el orden administrativo, la defensa de los intereses fiscales y, en general, tendrá la intervención que dispongan las Leyes en aquellos asuntos que afecten el orden público.

El Procurador será designado por el Gobernador del Estado en los términos de la Constitución Política del Estado, quien además ejercerá autoridad jerárquica sobre el personal de la Procuraduría, sin afectar las determinaciones que conforme a sus atribuciones emitan los Agentes del Ministerio Público ni los dictámenes que emitan los peritos de la institución. Esta es una muestra de la autonomía interna de los Agentes respecto del procurador, que en pocas legislaciones es tomada en cuenta.

Auxiliares del Ministerio Público
en el Estado de Tamaulipas

- 
1. La Policía Ministerial;
 2. Las Policías Preventivas;
 3. Los Jueces Calificadores;
 4. Las corporaciones de la Policía Federal, en aquellos casos en que actúen en apoyo de la función ministerial, y
 5. Las demás corporaciones de seguridad pública estatales o municipales.



Fuente: <http://www.tamaulipas.gob.mx/estructura/datos.asp?id=2100>, 06 de octubre de 2007, 10:00 a.m.

3.2.28 Tlaxcala

“En el Estado de Tlaxcala, la Institución del Ministerio Público es el órgano investigador y persecutor de los delitos del orden común, y representante de la sociedad en los procedimientos que la ley le faculta, regido bajo los principios de justicia, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad, unidad y buena fe, conforme a las facultades que le otorga el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.”¹⁶⁵

¹⁶⁵ Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en el Estado de Tlaxcala, Art. 1, en http://72.14.253.104/search?q=cache:_mmNZnVEDu4J:www.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos%255CTlaxcala%255C8567_25%2520DE%2520SEPTIEMBRE%2520DE%25202006.doc+Ley+Org%C3%A1nica+de+la+Instituci%C3%B3n+del+Ministerio+P%C3%B3blico+en+el+Estado+de+Tlaxcala&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx, 03 de octubre de 2007

La Institución del Ministerio Público está depositada en la Procuraduría General de Justicia, dependiente del Poder Ejecutivo en cuanto a su administración, pero que goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones, por lo menos formalmente.

La Procuraduría tiene entre otras, la de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, así como de las garantías individuales que en beneficio de la víctima del delito como del presunto responsable, consagra el artículo 20 de la Constitución General de la República, durante la averiguación previa; promover la pronta, completa e imparcial administración de justicia; representar a la sociedad en los procesos y en los juicios del orden Civil y Familiar conforme a las disposiciones legales aplicables; ser consejero jurídico del Gobernador del Estado; investigar la comisión de delitos del orden común conforme lo dispongan las leyes; vigilar que las denuncias o querellas se radiquen exclusivamente bajo el rubro de averiguaciones previas; representar en Juicio a las personas que por su minoría de edad, edad avanzada y otras causas, requieran de dicha intervención; proponer al Ejecutivo del Estado, los proyectos de leyes o reformas que considere necesarias, para la debida procuración e impartición de justicia; proponer las medidas pertinentes para combatir la delincuencia en la Entidad; intervenir en los casos de responsabilidad de los servidores públicos, en los términos que la Ley de la materia lo prevenga; coadyuvar en las acciones de seguridad pública a solicitud de las autoridades competentes y en los términos de las leyes aplicables; coadyuvar cuando así se solicite al Ministerio Público del Fuero Común de otras entidades federativas y federal.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Tlaxcala, estará presidida por el Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares. El nombramiento del Procurador General de Justicia del Estado, se realizará conforme al procedimiento que establecen los artículos 12 y 13, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en el Estado de Tlaxcala, el cual advertimos, se trata de un medio de investigación muy ambicioso, respecto a la idoneidad del próximo Procurador del Estado.

A grandes rasgos, el procedimiento comienza con la propuesta de una terna por parte del Ejecutivo del Estado de las personas de entre las cuales el Congreso debe designar a quien deba ocupar el cargo. Acto seguido una comisión del Congreso deberá elaborar un dictamen que señalará si los candidatos propuestos reúnen o no los requisitos que establece la Constitución local. Posteriormente, el Congreso integrará un jurado con tres académicos e investigadores, preferentemente ajenos al Estado, quienes llevarán a cabo el examen público de oposición a los candidatos a ocupar el Cargo de Procurador del Estado, concluido el examen de oposición se declarará un receso, con el objeto de que el jurado elabore un informe sobre los resultados, el cual tendrá el carácter de opinión no vinculativa. Reiniciada la sesión, el pleno del Congreso del Estado nombrará, por votación por cédula, al Procurador de Justicia, de entre las personas que hubieren aprobado el examen de oposición, considerando el informe del jurado. Si ninguna de las personas propuestas aprobaren los exámenes públicos de oposición, el Congreso del Estado lo comunicará al Gobernador, para que éste último envíe otra propuesta en terna de las personas a ocupar el cargo de Procurador General de Justicia.



<http://www.tlaxcala.gob.mx/procu/index.html>

3.2.29 Veracruz

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz-Llave es una dependencia del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, a la que le corresponden la titularidad y la organización del Ministerio Público local, así como, asesorar y representar en lo jurídico al depositario del Ejecutivo local conforme a lo que establece el artículo 87, fracción XII, de la Constitución Política Local.

El Ministerio Público, como la institución jurídica de buena fe que presume ser, tiene el compromiso constitucional de representar a la sociedad veracruzana y velar por la exacta observancia de las leyes de interés general.

Sus funciones primordiales son: Investigar los hechos que pudieren constituir delitos del fuero común. Ejercer la correspondiente acción penal. En su caso, exigir ante los tribunales la reparación del daño causado por el delito. Intervenir en los procedimientos judiciales en los que estén interesadas personas a quienes la Ley otorga protección especial, o aquellas a las que el Ministerio Público debe representar. Promover ante las autoridades lo necesario para que la administración de la justicia sea pronta y expedita.

El Procurador General de Justicia, es el titular de la dependencia, el cual será nombrado y removido libremente por el depositario del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.

Para ser Procurador del Estado se deben reunir los requisitos que, para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado señala el artículo 96 de la Constitución Política Local.



Fuente: Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

3.2.30 Yucatán

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, es la dependencia del Poder Ejecutivo que se encarga de garantizar el despacho oportuno y expedito de los asuntos atribuidos a la Institución del Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Yucatán en sus artículos 71, 72 y 73.

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, establece como finalidades del Ministerio Público y en consecuencia de la Procuraduría General de Justicia, las siguientes:

“...

- I. La persecución de los delitos del orden común cometidos en el estado, cualesquiera que sean la residencia o nacionalidad de los responsables, así como de los iniciados, preparados o cometidos fuera del estado, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio del mismo, siempre que concurren las siguientes circunstancias:
 - a). Que el inculpado no haya sido juzgado definitivamente por los mismos hechos en el lugar en que los cometió;

- b). Que la infracción sea considerada delictuosa en el lugar de su comisión y en el estado, y
 - c). En el caso de los delitos permanentes o continuados comenzados a cometer fuera del estado y que se sigan cometiendo en éste, y
- II. La recepción, en auxilio del Ministerio Público Federal, de las denuncias o querellas que se le presenten con motivo de la comisión de delitos de ese fuero y en su caso, turnarlas a esa autoridad en los términos legales.”¹⁶⁶

Por otro lado, la misma Ley Orgánica, hace un listado de las atribuciones del Ministerio Público, diferenciándolas de las finalidades de la propia Procuraduría, entre ellas se encuentran la de perseguir los delitos del orden común; velar por la legalidad; proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes y otros de carácter individual o social; investigar las infracciones cometidas por los menores; realizar estudios de política criminal; fortalecer la seguridad pública; participar en el combate de los delitos en materia electoral en el estado; realizar estudios de prevención del delito; proporcionar atención jurídica a las víctimas y a los ofendidos por el delito; auxiliar a las autoridades federales o a las de otras entidades federativas en la persecución de los delitos; velar por el más estricto respeto a los derechos humanos; emitir opiniones sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Ejecutivo del Estado le envíe para su estudio; asesorar a las autoridades municipales que así lo soliciten de manera expresa, para la resolución de conflictos entre sus municipios; y, asesorar técnica y jurídicamente sobre los asuntos que le encomiende el Ejecutivo del Estado.

La Procuraduría General de Justicia de Yucatán, se considera parte en los procedimientos penales, desde el momento en que se declare procedente el ejercicio de la acción penal que legalmente le compete, y en el procedimiento civil o familiar o cuando expresamente lo determine la Ley. En todos los demás casos tiene el carácter de autoridad.

El Procurador General de Justicia, los Subprocuradores, los Directores, el Visitador General y demás servidores públicos de la dependencia, son nombrados y removidos libremente por el Gobernador del Estado.

¹⁶⁶ Ley Orgánica de la Procuraduría del Estado de Yucatán, Artículo 4, en: <http://www.pgj.yucatan.gob.mx/pdf/leyorganicapgjyucatan.pdf> , 03 de octubre de 2007, 4:30 p.m.

Para ser Procurador General de Justicia del Estado de Yucatán, se deben reunir los requisitos establecidos en el artículo 66, tal y como lo dispone el artículo 74, ambos de la Constitución Política del Estado.

Los particulares, por su parte, pueden presentar cualquier queja ante el Procurador General de Justicia a través de la Dirección de Servicios a la Sociedad, por las faltas administrativas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de las funciones inherentes al servicio que presten en la Procuraduría General de Justicia del Estado.



Fuente: http://www.pgj.yucatan.gob.mx/pdf/organigrama_02_2006.pdf, 15 de octubre de 2007, 4:00 p.m.

3.2.31 Zacatecas

La legislación local de Zacatecas sigue la línea de la Constitución Federal al no especificar la ubicación institucional del Ministerio Público. Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas tampoco establece que la Procuraduría General de Justicia del Estado pertenezca al ámbito del poder Ejecutivo local, sin embargo, se advierte que materialmente pertenece a la administración pública, por las características que tiene en común con el resto de sus similares de otras Entidades Federativas como el nombramiento y remoción del cargo, la representación legal del gobierno y en general las atribuciones que la Constitución local y su Ley Orgánica le confieren.

El Ministerio Público de la Entidad, tiene a su cargo las funciones de prevenir, investigar y perseguir los delitos, el ejercicio de la acción penal y la intervención para la defensa de los intereses sociales, de las víctimas, de los ofendidos por el delito, de ausentes, menores y discapacitados en los procesos que se sigan ante la autoridad judicial.

También corresponde a la Procuraduría de Justicia del fuero común vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad; realizar la pronta y debida procuración de justicia; velar por el respeto de los derechos humanos; participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública representar al Gobierno del Estado en la celebración de convenios de colaboración; cumplimentar, por conducto de la Policía Ministerial, los mandamientos judiciales que le remitan los órganos jurisdiccionales; proponer ante el Gobernador del Estado las medidas procedentes respecto de su competencia en materia de seguridad pública, penal, civil y familiar; hacer del conocimiento del Gobernador del Estado y del Tribunal Superior de Justicia, los abusos e irregularidades graves que se adviertan en los Juzgados y Tribunales; proponer al titular del Ejecutivo las medidas de política criminal adecuadas, entre otras.

El Ministerio Público está presidido por un Procurador General de Justicia, quien ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución. El mismo, es designado por el Gobernador del Estado, con la ratificación de la mayoría de los miembros de la Legislatura local, para ello, debe reunir los requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado; y, puede ser removido libremente por el Ejecutivo local.



Fuente: <http://www.zacatecas.gob.mx/procuraduriaorganigrama.htm>, 27 de septiembre de 2007

3.2.32 Distrito Federal

El artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece que el Ministerio Público del Distrito Federal se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular, el Procurador General de Justicia, les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de la subordinación del titular de la Fiscalía local al Poder ejecutivo, en el caso del Distrito Federal, existe una situación particularmente delicada, pues su Procurador General de Justicia debe ser nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero siempre bajo la aprobación del Presidente de la República. Esta facultad estimamos, debe ser suprimida; pues la Representación Social capitalina tiene una doble dependencia jerárquica, por un lado del Presidente y por otro del Jefe de Gobierno, quien a su vez se encuentra supeditado en materia de procuración de justicia al titular del Ejecutivo Federal. Tal circunstancia genera una problemática orgánica y política pues es el Presidente quien formalmente tiene a su cargo la correcta procuración de justicia en el Distrito Federal, derivado de los argumentos que hemos esgrimido, y por otro lado, es el Gobierno local el que se encarga de llevar a cabo la aplicación de su propio sistema de investigación y persecución de los delitos.

En cuanto a sus atribuciones, la Institución Ministerial, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el artículo 10 del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes obligaciones: la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal; la protección de los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social en general, en los términos que determinen las leyes; promover una pronta, completa y debida impartición de justicia; y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del

Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estas atribuciones deben ejercerse por el titular de la Procuraduría, por sus agentes o auxiliares.

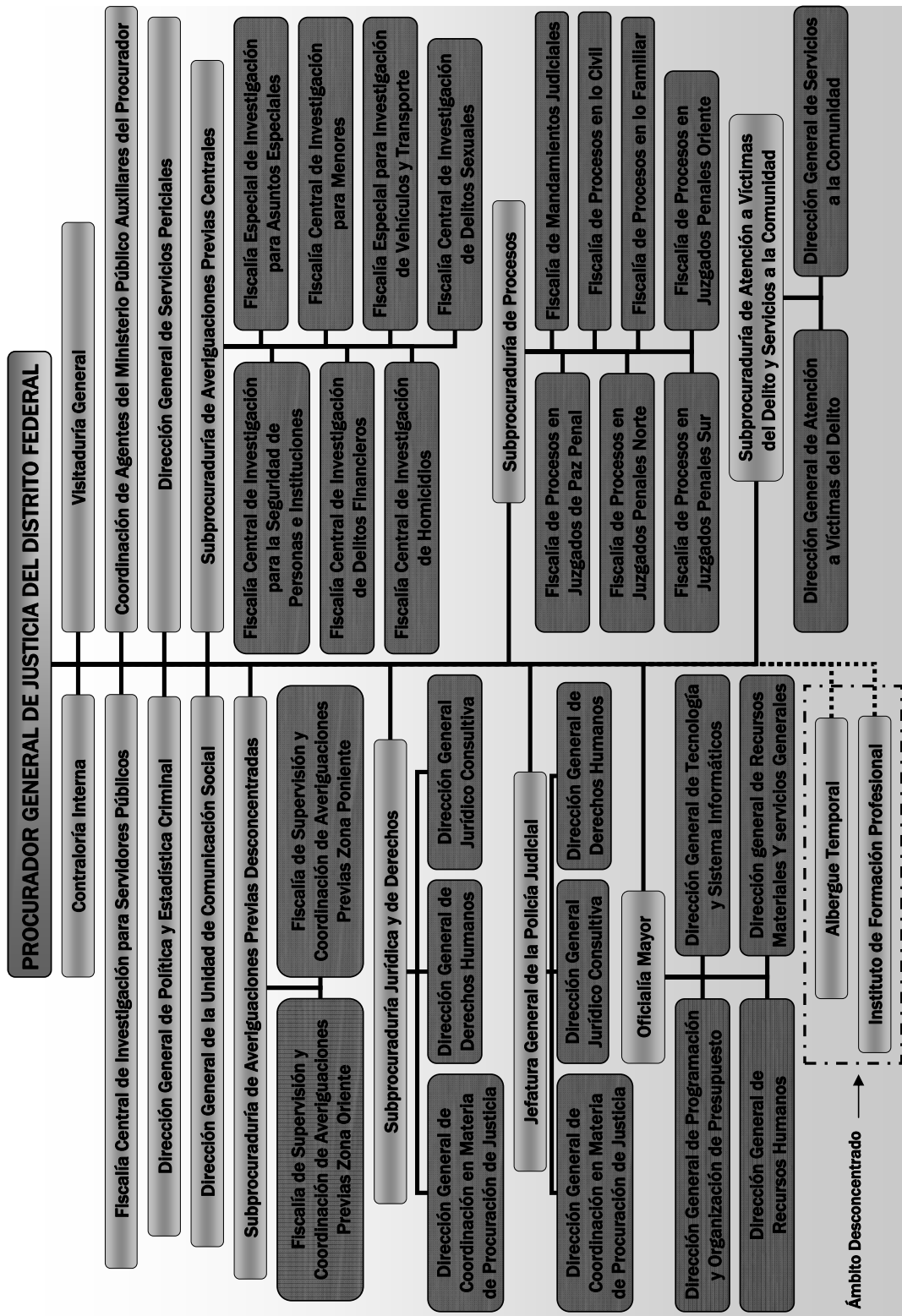
Los requisitos para ser Procurador General de Justicia son los siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, al día de su designación;
- IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del derecho; y
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.¹⁶⁷

Se consideran auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal, según el artículo 23 de su Ley Orgánica: la Policía Judicial y los Servicios Periciales. En tanto que de manera indirecta son auxiliares del Ministerio Público: la Policía preventiva del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense local, los servicios médicos de la Ciudad de México y, en general, las demás autoridades que fueren competentes cuando se requiera su colaboración.

Los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, están obligados a poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.

¹⁶⁷ Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 19, en: <http://www.ihemsys.gob.mx/cedin/Legislaci%C3%B3n%20del%20DF/LEY%20ORGANICA%20DE%20LA%20PROCURADURIA%20GENERAL%20DE%20JUSTICIA%20DEL%20DISTRITO%20FEDERAL.pdf> , 03 de octubre de 2007



Fuente: <http://www.pjdf.gob.mx/organigrama/organigrama.asp>, 18 de junio de 2007

3.3 Ministerio Público en el fuero de guerra

En concordancia con el pensamiento del doctor Agenor González Valencia, la Institución Ministerial es única y sólo se diferencia su actividad en razón del fuero de competencia (común, federal o de guerra), por lo que el Ministerio Público Militar es una institución castrense fundamental para el desarrollo del proceso penal moderno en el fuero de guerra, frente a los delitos y faltas que atentan contra la disciplina militar; pues su actividad investigadora tiende a decidir sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.¹⁶⁸ El Ministerio Público Militar tiene su fundamento Constitucional en los artículos 13 y 21, que le permiten investigar y perseguir delitos respectivamente; en este sentido se da absoluta legitimidad a tan importante instancia investigadora de tipo especializado por la naturaleza de los delitos militares y la calidad de los miembros de las fuerzas armadas.

3.3.1 Secretario de la Defensa Nacional y el Ministerio Público Militar

En la procuración de justicia militar es de advertirse la vinculación que existe entre el la figura administrativa del Procurador General de Justicia Militar y la función de sus agentes, los cuales encarnan al propio Fiscal Militar; mas el detalle que invita a tratar con cierta reserva la autonomía del Ministerio Público Militar, es que aunque el discurso de justicia militar trate de esconderlo, lo cierto es que en la práctica opera una justicia de mando.

Sólo para ilustrar esta idea, baste traer al análisis a los tribunales militares, que en palabras del Maestro Alejandro Carlos Espinosa, son de naturaleza *sui generis*, esto es, formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales, dependientes del propio Secretario de la Defensa Nacional; otro ejemplo es el deber del Procurador General de Justicia Militar, establecido en la fracción IV, del artículo 81 del Código de

¹⁶⁸ Cfr. TAPIA IBARRA, Amando y Dayanara Cruz, *El Ministerio Público Militar* formulario de actuaciones, Editorial Sista, México, 1989, p.21

Justicia Militar, de pedir instrucciones a la Secretaría de la Defensa Nacional para su conducción en aquellos casos en que su importancia lo requiera, debiendo cumplimentarlas aún y cuando las ordenes que reciba no estén ajustadas a derecho.

Como ya vimos, la justicia de mando se desprende, entre otras variables, de la facultad discrecional que le otorga el propio Código punitivo militar al Secretario de la Defensa Nacional, por lo que la raigambre de este sistema hará complicado que el Ministerio Público transite en un futuro próximo a la autonomía investigadora en esta modalidad, pero seguramente con el correr de los años y una vez lograda la transparencia de los procedimientos penales militares, la modernización en su técnica legislativa y en la medida que se avance al garantismo penal de sus miembros, se darán las condiciones para plantear su autonomía; de momento en nuestra opinión, el Ministerio Público Militar como parte de un micro sistema de Derecho, en congruencia con el Maestro Alejandro Carlos, debe tener su propia reglamentación sustantiva, adjetiva y penitenciaria, acorde a los principios y valores¹⁶⁹ que animan la vida militar.¹⁷⁰

3.3.2 Nombramiento y Revocación de su titular y de los Agentes Ministeriales

Para ser Procurador General de Justicia Militar, de acuerdo con el artículo 41 del Código de Justicia Militar, se requieren las mismas condiciones que para ser magistrado; y su designación y protesta, se hará de la manera indicada para aquellos funcionarios, esto es, por acuerdo del Presidente de la República a través de la Secretaría de la Defensa Nacional. De tal suerte que la persona designada deberá ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser mayor de treinta años; ser abogado con título oficial expedido por

¹⁶⁹ La lógica que anima al Derecho Penal Militar es distinta a la del Derecho Penal común, para ejemplificar tal aseveración, baste decir que en tanto para los civiles, el bien jurídico tutelado de más alta valía es la vida, para los militares es la disciplina; además de que el endurecimiento de su régimen de control es evidente, dado que si un civil se separa de su trabajo si razón, cuando más se hará acreedor a un despido, en tanto que el militar si abandona el servicio tendrá que enfrentar un proceso penal.

¹⁷⁰ CARLOS ESPINOSA, Alejandro. *Derecho Militar Mexicano*, Op. cit., p.234.

autoridad legítimamente facultada para ello; acreditar, cuando menos, cinco años de práctica profesional en los tribunales militares y ser de notoria moralidad.¹⁷¹

Las exigencias legales y los requisitos formales que deben ser satisfechos por el Procurador Militar, dan muestra de un servicio profesional consolidado, donde la formación jurídica es de fundamental importancia.

Por otro lado, para ser agente adscrito deben satisfacerse los mismos requisitos que para ser juez del Tribunal de Justicia Militar, es decir, ser mayor de 25 años, tener por lo menos tres años de práctica profesional con título de licenciado en derecho, mexicano por nacimiento y ser de notoria moralidad. Su nombramiento recae en la Secretaría de la Defensa, otorgando su protesta de ley ante el Procurador General de Justicia Militar todos aquellos que residan en la capital de la República; mientras que aquellos que residan fuera de ella, protestarán ante el comandante de la guarnición de la plaza en donde radique el juzgado al que sean adscritos o ante el mismo procurador.

Por lo anterior, una característica que resalta de la Procuraduría de Justicia Militar es que "...el nombramiento de los agentes ministeriales militares no deviene de manera natural del Procurador General de Justicia Militar, como en el resto de las instituciones homólogas, sino que corresponde a una atribución administrativa de alto mando."¹⁷²

3.3.3 Estructura Orgánica del Ministerio Público en el fuero marcial

Es el artículo 39 del Código de Justicia Militar determina la composición del Ministerio Público en la materia, aunque no de manera muy precisa, pues hay que recordar que se trata de un cuerpo legal con más de setenta años de vigencia y que gran parte de sus disposiciones no están actualizadas y otras se encuentran

¹⁷¹ Código de Justicia Militar, artículo 4

¹⁷² En relación a ello, el Maestro Carlos Espinosa señala que existen válidas argumentaciones en el sentido de que los miembros de las fuerzas armadas, previo a su profesión, arma o servicio en que se destaquen, deben reconocer que son soldados y que su institucionalidad se vincula con el propio ejército y el mando. CARLOS ESPINOSA, Alejandro, "El Ministerio Público Militar: sus particularidades", *Op. cit.*, p. 235

completamente en desuso. El citado precepto establece que la Procuraduría Militar se compondrá de un Procurador General de Justicia Militar, combinando la figura constitucional con la de carácter administrativo, quien será el jefe de la Institución y Consultor Jurídico de la Secretaría de Guerra y Marina, ahora Secretaría de la Defensa Nacional; también cuenta con un agente adscrito a cada juzgado militar, de los agentes que deban intervenir en los procesos formados por jueces no permanentes, de los agentes auxiliares adscritos a cada una de la Comandancias de Guarnición y todos los empleados subalternos necesarios para llevar a cabo su función, entre los que destacan los “asesores del mando” que fundamentalmente realizan estudios y emiten opiniones jurídicas respecto de asuntos relevantes.

No obstante, la Procuraduría de Justicia Militar se estructura de una forma un tanto más compleja de la señalada, la cual ejemplificamos en el cuadro siguiente:



Fuente: Tomado del libro *Derecho Militar Mexicano* del Maestro Alejandro Carlos Espinosa, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 237

3.3.4 Atribuciones en su marco normativo

Dado que las modalidades de tan importante figura monopólica de la acción penal requieren que se adecue tanto a las necesidades del sistema castrense como a lo ordenado por la supremacía constitucional, siendo razonable que encontremos una Institución que se encuentre al margen de una justicia de mando, en un régimen disciplinario donde sus ejes rectores se identifican con el deber de obediencia, disciplina, servicio y congruencia institucional.

La Procuraduría General de Justicia Militar desarrolla importantes funciones en el fuero de guerra que se extienden mas allá del artículo 21 constitucional, respecto de la persecución de los delitos, atribución correspondiente al Ministerio Público Militar en términos de la disposición legal mencionada; de esta manera encontramos en el artículo 39, fracción I, del Código de Justicia Militar que el Procurador General de Justicia castrense no solamente es el jefe de la Institución sino que además se desempeña como consultor jurídico de la Secretaría de la Defensa Nacional y como conducto ordinario del Ejecutivo y la propia Secretaria en lo tocante al personal a sus órdenes. Tal circunstancia se antoja cada vez más compleja atendiendo al natural crecimiento del número de asuntos relacionados con la mencionada Secretaría de Estado.

Es así, que consideramos conveniente resaltar las funciones de este órgano de procuración de justicia, que independientemente de las constitucionales establecidas en el artículo 21, son:

1. Consultoría jurídica por la persona del Procurador de Justicia Militar.
2. Dictaminar dudas o conflictos del orden jurídico.

En consecuencia concretamos dichas facultades atendiendo a dos caracteres:

1. La persecutoria de delitos

2. La de asesoramiento de alto mando.

La misma línea guarda el artículo 81 del Código de Justicia Militar, estableciendo el deber Ministerial de dictaminar las dudas de la Secretaría de la Defensa, junto a otras tantas funciones, de entre las cuales destacan: la persecución de los delitos contra la disciplina militar, atendiendo a las reglas de competencia que establece el citado Código; la formación de la estadística criminal militar; el deber de iniciar ante la Secretaría las leyes que estimare convenientes para mejorar la administración de justicia marcial; formular su reglamento, sometiéndolo a consideración de la Secretaría para su aprobación; entre otras de no menor importancia.

Otra de las particularidades del Órgano Investigador de los delitos en el fuero militar, se desprende del artículo 36 del Código de Justicia Militar, estableciendo que el Ministerio Público es el único capacitado para ejecutar la acción penal y no podrá retirarla o desistirse de ella, sino cuando lo estime procedente o por orden firmada del Secretario de la Defensa o por quien en su ausencia lo sustituya, orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo previamente el parecer de su máximo representante, esto es, el Procurador General de Justicia Militar.

Es importante destacar que el abanico de atribuciones y deberes del Procurador General de Justicia Militar presenta interesantes rasgos, no obstante, se requiere de una urgente revisión de las disposiciones que integran al Código de Justicia Militar, pues dichas obligaciones deben ser replanteadas a fondo con una adecuada técnica legislativa; Es el caso que las más recientes corrientes que han iniciado a fortalecerse a nivel mundial indican que la Procuración de Justicia Militar no debe formar parte de los ejércitos sin perder su especialidad, bajo el argumento de que son delitos del orden federal con un sujeto activo específico, léase militares, por ello se viene insertando esta función en las Fiscalías o Procuradurías Generales de los Estados por lo que la tendencia es que en un futuro la Procuraduría Militar tienda a desaparecer.

CAPÍTULO IV

AUTONOMÍA TÉCNICA ¿DISCURSO O REALIDAD?

La distancia más corta entre dos puntos no es el camino que suele seguir el discurso.

Anónimo

4.1 ¿Ministerio Público independiente de la autoridad administrativa?

Más allá de las consideraciones derivadas del análisis estrictamente legal sobre las funciones y facultades del Ministerio Público, todavía cabe la pregunta ¿existe realmente autonomía en el ejercicio del trabajo de los agentes ministeriales? La respuesta es clara, sí en la mayoría de los asuntos,¹⁷³ pero debemos ser responsables y reconocer que existen casos, que a través de un hilo muy fino escapan de esa modalidad de investigación, ante fuertes presiones de tipo político que impiden que un agente ministerial realice de manera expedita su trabajo, aunado a los criterios que inspiran la selectividad en el Derecho Penal que son el molde de actuación del Ministerio Público y a la falta de profesionalización que es caldo de cultivo en donde se desarrolla la larva de la corrupción.

4.1.1 Dependencia del órgano acusador de la administración pública del Estado

Textualmente no existe una relación de subordinación en la Constitución, entre el Ejecutivo y el Ministerio Público; sin embargo, esta interpretación nada irracional, tiene que ver con la facultad constitucional para nombrar al Procurador, aunque esta designación requiera ahora de la aprobación del Senado, en el caso de la federación, y sobre todo porque es el Presidente quien puede removerlo libremente sin tener que

¹⁷³ La autonomía a veces es tristemente confundida con la discrecionalidad, que ha dado paso a prácticas lamentables que atienden a muy diversos intereses.

justificar o fundamentar su decisión.¹⁷⁴ Esta situación ha perneado en las Entidades que conforman el Estado Mexicano al grado de establecer deliberadamente la incorporación de las Procuradurías de Justicia locales en la Administración Pública centralizada. De esta forma, la permanencia y estabilidad en el empleo del titular del Ministerio Público depende del asentimiento y la anuencia presidencial o gubernamental, según sea el caso, circunstancia que influye en la proclividad de los titulares de la Representación Social en todo el país para sucumbir ante las sugerencias que realice el gobierno en turno.¹⁷⁵

La Procuraduría General de la República, a diferencia de las estatales, formalmente no es una dependencia administrativa, pero en la práctica recibe el mismo trato que una Secretaría de Estado, lo cual genera una serie de condiciones a las que se encuentra sometida y que pudiesen ser puntos a considerar una vez lograda la autonomía del Ministerio Público; por lo tanto, durante el desarrollo de ésta investigación, señalaremos las desventajas que implica la dependencia jerárquica del Ministerio Público respecto del titular del Ejecutivo, mas no todo es negativo, pues gracias a su condición actual, se encuentra sometido a una serie de controles de parte de la Administración Pública aplicables a todos los órganos que pertenecen al Poder Ejecutivo, los cuales garantizan a los ciudadanos el debido cumplimiento de sus funciones y el adecuado ejercicio de los recursos públicos asignados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Gobernación, son algunas de las instituciones que tienen facultades de escrutinio y fiscalización sobre la Procuraduría General de la República, para lo cual, se desarrollan procedimientos jurídicos que precisan sus atribuciones y alcances respecto a la información que maneja la Procuraduría.

¹⁷⁴De acuerdo con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, el Senado de la República está facultado para ratificar el nombramiento del Procurador General, circunstancia que tuvo como objetivo otorgar mayor legitimidad al nombramiento del titular de la Procuraduría y asegurar la capacidad de dirección de la persona designada para ocupar el cargo.

¹⁷⁵ Como se desprende del estudio orgánico de páginas anteriores, en el caso de la mayoría de las entidades federativas, la designación del Ministerio Público es similar al Federal; los titulares de las procuradurías generales de justicia, son designados por el gobernador (Poder Ejecutivo Local) a través del mandato constitucional de cada Estado y ratificados por los congresos locales.

En el tema del erario, el Ministerio Público está regulado por diversas legislaciones que impiden que pueda gastar sus recursos de manera discrecional, debiendo dirigirse bajo los principios de racionalidad y austeridad presupuestal, establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación; en cuanto a la compra de bienes y contratación de servicios, estos están regulados por la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. Los sueldos de sus servidores públicos, están determinados por otras autoridades, a diferencia de ciertas instituciones autónomas que se autodeterminan los salarios como en el caso del Banco de México.

Otra de las ventajas, de acuerdo con la opinión del Maestro Alejandro Carlos, es que la supremacía que el Ejecutivo ejerce sobre el Ministerio Público, permite plantear un programa sexenal integral, como a nivel federal lo hace en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual abarca el periodo de gobierno de la Presidencia de la República. La planeación integral sexenal implica que exista coordinación con las áreas a fines a la procuración de justicia, como la Secretaría de Seguridad Pública. Este trabajo conjunto permite seguir los mismos criterios de política criminal; que la información que se brinde a la sociedad sea congruente con las políticas públicas del Poder Ejecutivo y que no se dupliquen esfuerzos.

En cuanto al combate a la corrupción¹⁷⁶ y la transparencia en los actos realizados por el personal a cargo de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República y la mayoría de las Procuradurías Generales de Justicia en el país, se ubican dentro de las instituciones públicas obligadas a otorgar información a los gobernados, pues cabe mencionar que son varias las entidades de la República que cuentan con leyes sobre acceso a la información e instituciones encargadas de vigilar que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, cumplan con las diversas disposiciones sobre transparencia y acceso a la información, situación que no aplica del todo a los entes autónomos, ya que si bien están obligados a cumplir las mismas disposiciones de transparencia y acceso a la información, cuando el solicitante

¹⁷⁶ Se entiende por corrupción, la aptitud deshonesta de cualquier persona de dar o recibir dádivas, obteniendo así un beneficio indebido.

considera que se ha vulnerado su derecho a la información, son ellos mismos quienes se erigen en juez y parte en los procedimientos de inconformidad.

Como se observa, existen válidos argumentos para mantener la estructura actual que ubica al Ministerio Público en la esfera de la Administración Pública, sin embargo, se ha demostrado que esa fórmula corrompe y solapa los excesos y arbitrariedades con que se dirigen los grupos de poder, derivando en un sistema hegemónico que limita las posibilidades de acción de un ciudadano común en contra de los actos que le causan menoscabo.

4.1.2 Participación de los titulares del Ministerio Público en las políticas del Poder Ejecutivo

El deber que tiene el Estado de implantar una política criminal idónea, así como de otorgar y sostener la seguridad pública, proceden del artículo 21 constitucional, el cual en su parte conducente establece lo siguiente:

“...
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las Instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Tal obligación del Estado se traduce desde siempre en combatir penalmente cualesquiera formas de manifestación delictual, a través de las diversas facetas que conforman el Sistema de Justicia Penal Mexicano, tal y como lo explicamos en el primer capítulo del presente trabajo; pero debido a que tres de esas fases recaen en el Poder Ejecutivo, a saber, la de prevención, procuración y ejecución, su titular está obligado a dictar las medidas que crea convenientes para el adecuado cumplimiento de esas funciones, desde luego, siempre bajo la observancia de las disposiciones legales preexistentes y atendiendo a los pedimentos de la sociedad, por ello es que surgen los

diversos instrumentos en los que el Ejecutivo señala cuales serán los temas prioritarios para su gobierno y cual será la política que se aplicará, como es el caso del Plan Nacional de Desarrollo.

En ese orden de ideas, el Ministerio Público se hace partícipe de la política que establece el Presidente de la República o el Gobernador del Estado, según sea el caso, ya que no puede dejar de observar la traza del Ejecutivo, ni ir en contra de ella, porque forma parte de la misma administración; dicho en otras palabras, todo Estado para sobrevivir debe ejercer el control social institucionalizado y el gobierno en turno tiene la obligación de velar por dichos fines, utilizando todos los instrumentos que se encuentren a su disposición, por ello, el Ministerio Público juega una función, más que importante, indispensable en la subsistencia del Estado mexicano.

Desde hace muchos años, derivado de los altos índices de criminalidad y de la difícil situación en cuanto a la seguridad pública, se ha incrementado la demanda por parte de la ciudadanía de mayores castigos y penas más severas a quienes dañan el tejido social, muestra de ello es la tendencia de los legisladores a maximizar las penalidades, aumentar y diversificar los tipos penales y sus modalidades, convencidos que ello frenará la delincuencia. Pero evidentemente esta situación no ha dado los resultados deseados, toda vez que *contrario sensu* de reducir los índices de criminalidad, esta política criminológica propicia el incremento de personas privadas de su libertad por la comisión de un delito que anteriormente no era considerado como grave o que tenía una pena menor y, ante el endurecimiento de la ley penal, su situación jurídica se complica y trae como consecuencia una mayor honerosidad para el Estado, procedimientos más rezagados, falsos e inclusive nulos resultados en materia de readaptación social.

4.1.3 El Ministerio Público al servicio del poder y la politización de la justicia penal

De la manera de designar al funcionario titular de la Representación Social surge una dependencia política del órgano investigador de los delitos hacia el Poder Ejecutivo Federal, condición que ha dañado de manera indirecta la operación e imagen de la misma en detrimento de la credibilidad de sus actuaciones, la transparencia de sus procesos y la confianza de la sociedad.

Esa misma sintomatología y problemática descrita para el caso federal, replica de manera idéntica para las entidades federativas, con la particularidad que los niveles de influencia del gobernador en el proceder del procurador u homólogo estatal, según corresponda, es sensiblemente más asentada, dado que en la gran mayoría de las constituciones estatales se determina expresamente que la Procuraduría es una dependencia del Poder Ejecutivo de tal suerte que la tarea para lograr la autonomía en este nivel de gobierno, presenta un mayor número de aristas y complicaciones, por lo que se antoja aún más distante el momento en que ello ocurra.

En el caso particular del Distrito Federal, existe una situación aún más delicada, pues el Procurador General de Justicia capitalino debe ser ratificado por el Presidente de la República; facultad que estimamos debe ser suprimida; pues la Representación Social capitalina tiene una doble dependencia jerárquica, por un lado del Presidente y por otro del Jefe de Gobierno, quien a su vez se encuentra supeditado en materia de procuración de justicia al titular del Ejecutivo Federal, generando una problemática política y orgánica en los favorables tiempos de democracia en que los gobiernos de ambos ámbitos se encuentran en manos de instituciones políticas e ideológicas diversas.

Desde nuestro punto de vista, la procuración de justicia es una labor estrictamente técnica que debiera estar alejada de los intereses de grupo que en nada ayudan a consolidar la democracia que al menos en el discurso existe. Por ello, sin

atribuirle más méritos y desproporcionar los beneficios que significa contar con un Ministerio Público autónomo en su totalidad y profesionalizado, es indiscutible, que se daría un paso sólido en abono de instaurar un sistema de justicia penal más eficiente y acorde con las exigencias de una sociedad global, democrática y demandante.

4.1.4 El formalismo de la autonomía técnica

Inicialmente debemos señalar, que un sector del pensamiento de los juristas involucrados con el sistema de justicia penal, no está a favor de otorgarle autonomía constitucional al Ministerio Público, bajo el argumento de que éste tiene ya autonomía técnica en la investigación del delito; pero ¿a qué se refiere esta autonomía técnica investigadora?

La ley penal no hace una definición sobre lo que debe entenderse por autonomía técnica investigadora, pero en la práctica ha sido concebida como el libre ejercicio de las facultades del Ministerio Público, por ejemplo: poder llamar a comparecer a quien considere aportará elementos que enriquezcan la investigación; desarrollar las diligencias necesarias durante la averiguación previa para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado; solicitar órdenes de aprehensión, detención, cateos, de arraigo, aseguramiento de bienes o su embargo precautorio y otros mandamientos que deberán ser ordenados previamente por un juez; así como, conceder libertad provisional a los indiciados en los términos que de manera expresa señala la Constitución y sus leyes reglamentarias.¹⁷⁷ De la misma forma, el Ministerio Público puede no iniciar la averiguación previa y propiciar la conciliación entre las partes en los casos que estime conveniente y cuando la ley así lo permita, proponiendo soluciones alternas al conflicto, asimismo, tiene la posibilidad de dejar de conocer sobre algún asunto que no sea de su competencia y remitirlo a la autoridad competente, así como determinar la reserva de la averiguación previa o el no ejercicio

¹⁷⁷ Para el caso de delitos no graves el Ministerio Público puede solicitar la libertad provisional del inculpado, pero si fuere el caso de que aporte más elementos en su contra, la libertad provisional le puede ser negada (artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

de la acción penal, cuando de la investigación se desprenda que no existen elementos suficientes para realizar la consignación ante la autoridad jurisdiccional.

Todas esas funciones en su conjunto, es lo que se conoce como autonomía técnica, otorgando independencia de actuación a los agentes ministeriales respecto del poder Ejecutivo, desde luego, siempre apegada al principio de legalidad. Sin embargo, encontrar el punto de congruencia entre la voluntad del legislador y lo que ocurre en la práctica forense presenta importantes desencuentros; por ello, aseverar que el Ministerio Público en su actuar es generalmente autónomo en la técnica de investigación o no lo es, resulta bastante arriesgado.

Al momento de existir una relación jerárquica de subordinación entre el Ministerio Público y el Ejecutivo, situación que surge más por una práctica consuetudinaria que por ministerio de ley, la mencionada autonomía técnica investigadora se ve reducida, invadida, lastimada e incluso condicionada a factores políticos que pueden ser determinantes en la legalidad y credibilidad del trabajo ministerial. La historia nos obliga a revisar el discurso para hacer un análisis de su realidad factual y reconocer que el Ministerio Público requiere de una verdadera autonomía que redunde en una procuración de justicia imparcial, legítima, transparente y que garantice certeza jurídica a los gobernados.

Un ejemplo histórico palpable de los muchos que hay sobre las consecuencias de las presiones políticas que aquejan al Ministerio Público y, que por lo tanto, demuestran la falta de autonomía en sus investigaciones, es el asesinato del General Venustiano Carranza. En aquél tiempo la presidencia de la República se encontraba bajo el mando de Adolfo de la Huerta, motivo que influyó para que la Procuraduría Federal argumentara que era incompetente para conocer del asunto, debido al triunfo del movimiento de Agua Prieta y, al no ser más Carranza el Presidente de la República, le correspondía a las autoridades locales investigar el hecho delictivo.¹⁷⁸

¹⁷⁸ FILLAT MARTÍNEZ, Napoleón. *La evolución de la procuración de justicia en México*, Revista Iter Criminis, Núm. 8, Segunda Época, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2003.

Así también, nos permitimos ir más allá, para invitar a la reflexión sobre los abundantes pronunciamientos realizados por los titulares del Poder Ejecutivo, ya que es frecuente escuchar declaraciones en conferencias de prensa de estos altos funcionarios, respecto de que si existen o no elementos para integrar un delito, exoneraciones, que se han girado instrucciones al procurador, sólo por citar algunos ejemplos, mismos donde se aprecia la franca intromisión del Presidente o el Gobernador, según sea el caso, en un quehacer estrictamente técnico, donde la única guía para actuar debe ser por antonomasia, el resultado que arrojen las indagatorias.¹⁷⁹

El Maestro Alejandro Carlos señala que igualmente, existen las presiones de los medios de comunicación, derivado de la fuerza que en México ha cobrado la libertad de expresión; pues los noticieros y programas de opinión, se han convertido en un factor real de poder, que muchas veces informan al público equivocadamente y de manera tendenciosa acerca de la situación jurídica de un inculpado, sin explicar que la acusación pueda resultar en determinado momento falsa, pues ante la reclamación a las autoridades de resultados por un hecho de interés mediático, puede llegar a influir en el ánimo de éstas para concatenar circunstancias y consignarse a alguien como probable responsable sin que se tengan los elementos necesarios que acrediten el cuerpo del delito. Por otra parte, es muy raro tener noticia de que los medios de comunicación salven la imagen de una persona que efectivamente no cometió un delito, por lo que es necesario tener conciencia colectiva en torno a ello.

Por supuesto que en el discurso legal se encuentran sentadas con toda puntualidad las bases que inspiran la autonomía técnica del Representante Social, dado que, si partimos del presupuesto de que los principios legitimadores del Ministerio Público encuentran su raíz en la Constitución General de la República, en los propios

¹⁷⁹ A guisa de ejemplo destacan las declaraciones hechas tanto por el Presidente de la República, como del mismo ex titular de la Procuraduría General de la República, publicado en diferentes diarios de circulación nacional. "Renuncia Macedo, en un mensaje a la Nación, el Presidente Vicente Fox aceptó la renuncia de Rafael Macedo de la Concha y anunció que la Procuraduría General de la República revisará de manera exhaustiva el expediente de consignación de Andrés Manuel López Obrador, buscando, dijo, preservar en el marco de la ley la mayor armonía política del país. Junto con Macedo de la Concha, Fox aceptó la renuncia del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, Alejandro Ramos, y del de Investigación Especializada en Delitos Federales, Carlos Javier Vega Memije, y designó a Daniel Cabeza de Vaca Hernández, quien se desempeñaba como Consejero Jurídico de la Presidencia, como encargado de la PGR. La propuesta se presentará al Senado. En tanto, "el hasta ayer Procurador Rafael Macedo de la Concha señaló que presentó su renuncia para no obstaculizar las decisiones que el Presidente Fox considere necesarias para lograr la consolidación democrática." (El Universal, p.10, La Jornada, p.3, Reforma, p.4, Milenio Diario, p.6, Excélsior, p.4, La Crónica, p.4, El Sol de México, p.4, Uno más Uno, p.4, El Financiero, p.42 y El Día, p.3)

códigos penales sustantivos y adjetivos, en las leyes orgánicas y reglamentos de las procuradurías generales de justicia del país, amén de las disposiciones que rigen su actuar desde el punto de vista administrativo, de respeto a los derechos humanos y ético, entre las que destacan las relativas a responsabilidades de servidores públicos y las vinculadas con violaciones a derechos fundamentales, entonces su actividad invariablemente debería ser adecuada a las exigencias sociales; mas el problema real se encuentra en la práctica, en el momento de iniciar una indagatoria, de determinar líneas de investigación, al resolver el no ejercicio de la acción penal y en general en todas aquellas funciones atribuidas por la ley al órgano investigador, dado que en esa discrecionalidad inmersa en un sistema tan complejo donde privan las complicidades, los intereses y particularmente los beneficios no autorizados, es donde se exige la concurrencia de al menos tres ejes rectores que permitan inexcusablemente acercarse a las pretensiones del discurso legal, me refiero a la profesionalización, el servicio de carrera y la autonomía del Ministerio Público.

Por todo esto, la función ministerial debe contar con los elementos mínimos indispensables, que impidan que el ejercicio de la acción penal sea un instrumento de persecución política y un factor de presión de aquellos que detentan poder político u económico.

4.2 La percepción social del Ministerio Público

Es manifiesto, que la ciudadanía en su imaginario colectivo, percibe que el trato recibido en una agencia investigadora del Ministerio Público vulnera las prerrogativas más elementales del ciudadano, pues es necesaria una larga espera para ser atendido, el apuntamiento interminable en diversas libretas, tolerar la actitud prepotente y desinteresada del dolor humano por parte de quienes laboran en las agencias, la corrupción y el trato selectivo que reciben determinados individuos de la hegemonía social y, principalmente, la falta de solución al problema que aqueja a la sociedad por parte de aquel que supuestamente les representa.

Luego entonces, es difícil imaginar que el grueso de la sociedad podrá seguir confiando, en una institución tan desinteresada en su labor. Por ello, a nosotros nos corresponde seguir pugnando y proponer los cambios necesarios para que cualquier persona se sienta segura o, por lo menos, perciba un sentimiento solidario ante su problema por parte aquel quien le representa.

4.2.1 El descrédito del acusador público y sus auxiliares directos

El tema del servicio en las agencias ministeriales, es tal vez el punto más vulnerable de todo lo que le circunscribe al Ministerio Público; sin duda un tema pendiente de todas las administraciones públicas del país, respecto a lo que la sociedad percibe sobre las procuradurías generales de justicia así como de sus agencias y agentes del Ministerio Público.

Un reducido porcentaje de oficinas y sus respectivos servidores públicos federales y locales, tienen contacto directo con la gente y unas con esta característica son precisamente las agencias del Ministerio Público de toda la Republica, las cuales además cuentan con la peculiaridad de que las personas que allí asisten para solicitar los servicios del Estado acuden en la mayoría de los casos en situaciones de crisis, de vulnerabilidad, irritabilidad e incluso con un sin fin de sentimientos que requieren de un trato humanizado, consolador, protector, ágil y eficiente.

Una persona que asiste al Ministerio Público, no asiste complacido como cuando va a registrar a su hijo, contraer matrimonio, registrar los derechos de autor de su obra, solicitar un pasaporte; incluso muchos trámites que se realizan en las instituciones públicas, resultan engorrosos, lentos y complicados por lo que representan una gran molestia para el gobernado; pero nada comparado con una persona que acude a una agencia ministerial a denunciar que han asaltado su casa con armas de alto calibre, robado su auto, secuestrado a un familiar, lesionado o privado de la vida a

alguien, que ha sido víctima de un asalto a mano armada, de una violación, o bien, por la supuesta comisión de un delito.

En todos estos casos, los denunciantes, remitidos y citados, se acercan a las autoridades en un estado emocional muy complicado y en busca de que no quede impune el delito que les ha causado un perjuicio o de que se aplique una justicia equilibrada y ágil; sin embargo, la carga de trabajo, los vericuetos procesales y la realidad que se vive en las agencias ministeriales, en nada ayudan a que el ciudadano se sienta atendido y seguro que se detendrá al responsable que vulneró sus derechos, y así, en muchas ocasiones las víctimas de hechos delictivos, no encuentran en el Ministerio Público la solución jurídica de su conflicto.

Por otro lado, la corrupción que ha permeado, provoca que tanto los denunciantes como los probables responsables pierdan la confianza en la Institución encargada de la procuración de justicia y ambos puedan llegar a convertirse en víctimas de los intereses un Ministerio Público deshonesto y falto de ética profesional.

Cierto es que derivado de los altos índices de delincuencia, el trabajo de los Agentes Ministeriales rebasa sus posibilidades de acción y resultados, pero también ha provocado que los responsables de atender a la ciudadanía, vean en cada uno de los casos que llegan, sólo un expediente más de muchos que agregan a la lista de espera, deshumanizando su labor como encargados de la procuración de justicia. Tampoco se trata de que los agentes se involucren de manera personal con cada uno de los asuntos que se presentan, pero sí, que sean empáticos y cobren conciencia de que una persona que denuncia se encuentra en una situación emocional difícil y requiere de un trato cordial, comprensivo y , a veces, hasta compasivo.

Un considerable número de personas no denuncian porque consideran que será más la pérdida de tiempo que los resultados a obtener, lo que genera la llamada *cifra*

negra,¹⁸⁰ y aquellos que deciden denunciar se enfrentan a la corrupción o a tecnicismos jurídicos de difícil comprensión, como aquel que denuncia el robo de un reloj, pero no puede acreditar la preexistencia y propiedad por no ser un objeto costoso que se venda con factura. Tampoco podemos olvidar que falta preparación en los agentes ministeriales provoca que en muchas ocasiones el juez deba dejar en libertad a un culpable, por falta de elementos originados de una mala integración de la averiguación previa, lo que en nada colabora a mejorar la imagen del trabajo ministerial.

El Ministerio Público tiene mucho que hacer para recobrar la confianza de la sociedad. Es necesario sanear a esta institución tan importante y trascendente en la vida de nuestro país; pero la expectativa sólo podrá lograrse con resultados positivos en la investigación de los delitos, con la captura de los responsables y con el trato humanizado de las víctimas por parte de los agentes ministeriales y el resto del personal administrativo, realizando todas sus actuaciones con transparencia y apartadas de toda corrupción; aspectos que podrán cumplirse al separar al Ministerio Público del ámbito de influencia del Poder Ejecutivo.

4.2.2 ¿Los intereses de la sociedad o del mando?

Con el fin de satisfacer una necesidad presente como es evitar que todo aquél que actúe al margen de la ley continúe bajo ese comportamiento, sin represión alguna por parte del Estado, el Ministerio Público fue concebido por nuestro derecho positivo como una Institución de buena fe, con la función primordial de brindar un servicio a la nación, que implica asegurar a toda la sociedad que la ley penal se aplicará a quien le sea imputable una responsabilidad por violentar las normas que protegen los bienes jurídicamente tutelados por el Estado.

Es así que el Ministerio Público, más que un órgano de Gobierno, es el Representante de la Sociedad, en quien los gobernados encuentran ayuda contra la

¹⁸⁰ La cifra negra engloba todos aquellos delitos cometidos en la cotidianidad que no son denunciados y ello puede ocurrir por las más variadas causas, entre las que destacan la falta de credibilidad en las instituciones, el trato despótico y deshumanizado, la falta de resultados, así como muy diversas variables que invitan al ofendido en lo personal a no denunciar los hechos o querrellarse de los mismos, según corresponda.

delincuencia, el abuso del poder y la corrupción. Ninguna institución, sea oficial, religiosa o de cualquier otro carácter, atiende todo el año, las 24 horas del día las necesidades de los ciudadanos como lo es la Institución Ministerial.

En sus inicios la figura del Ministerio Público fue utilizada para proteger los intereses del rey y de algunos discípulos que gozaban de su simpatía. Los franceses, que fueron los primeros en tener un fiscal dentro de su estructura política, debieron ver en éste a un aliado del opresor y por consiguiente un enemigo del pueblo, función completamente divergente a la labor que realizan los Procuradores de Justicia en nuestro país y en muchos otros lugares alrededor del mundo.

Desde una postura crítica, seria y objetiva debemos reconocer que el Ministerio Público ha tenido diversas etapas con serios altibajos, donde la crisis más grave que la sociedad tuvo que enfrentar en este contexto, fue cuando el Órgano encargado de representar a los ciudadanos estaba adscrito al Poder Judicial, ya que no existía una independencia en la investigación de los delitos respecto de la actividad de los juzgadores, convirtiéndose en juez y parte de los procesos penales y tornando la figura del Ministerio Público en un mero ornamento del juzgado.

No podemos asegurar determinadamente, que en esta etapa la procuración de justicia no se encontraba al servicio de la ciudadanía, lo que sí podemos afirmar es que en considerables ocasiones este servicio público se degeneraba en perjuicio de aquellos a quienes debía representar. Sin embargo, gracias a los cambios realizados a principios del siglo XX, esta forma de organización se extinguió con la promulgación de la Constitución que ahora nos rige, con el firme propósito de desvincular al Órgano Acusador respecto del Juez y con ello generar la imparcialidad en la actividad jurisdiccional y otorgar mayor certidumbre jurídica a los sujetos que intervienen en el proceso penal.

Al respecto, surgen las interrogantes: ¿Realmente con este cambio se aseguró un servicio de y para la sociedad? ¿Están cumpliendo las procuradurías del país con su

encomienda de ser representantes de la sociedad a través de prestar un servicio de calidad, eficiente y de resultados, que impacte directamente en el bienestar de las personas y su tranquilidad?

En la actualidad las diferentes procuradurías responsables, cada una en sus respectivos ámbitos de competencia, cumplen en la mayoría de los casos con su función de brindar a la ciudadanía un servicio, que va desde la vigilancia en los juicios de garantías hasta erigirse como representante de la sociedad en los juicios penales, sin olvidar que en ciertos delitos no sólo se daña al sujeto directamente ofendido, sino a la colectividad; como en el caso del delito de homicidio el cual es reprochado no sólo por la familia sino por toda la comunidad.

Sin embargo, hoy en día aún existen un gran número de deficiencias que generan serios problemas en cuanto a la atención a las víctimas, la persecución de los delitos, violación de las garantías individuales, abuso de autoridad, corrupción y beneficios no autorizados a favor de particulares y funcionarios públicos de considerable influencia, que lastiman la integridad de la Institución.

Por otro lado, no debemos soslayar los esfuerzos por tratar de acercar al grueso de la sociedad una procuración de justicia honesta, transparente y regida sólo por los principios de ética y Derecho, a través de la capacitación, con miras al profesionalismo y la coadyuvancia entre las diversas competencias ministeriales en la persecución de los delitos y la lucha contra el crimen organizado. Por tanto, un punto que reforzaría el reconocimiento de la Institución Ministerial al servicio de la comunidad, es la separación de Ministerio Público de las influencias políticas y de intereses parciales o sectarios, que generan el gravísimo problema de otorgar prerrogativas fuera de la ley que un ciudadano común no posee, y aunque esto pareciera simplemente una consideración sin fundamento, lo cierto es que en los hechos a nadie escapa su existencia.

4.2.3 Abuso de autoridad y falta de profesionalización de la Policía Ministerial

En concreto y desde este momento, nos permitimos afirmar que la función del Ministerio Público en el arte de la investigación sería prácticamente imposible si careciera de la participación de sus auxiliares, que dicho sea de paso, son los responsables de realizar la investigación de campo y forense, diligencias que sin duda exigen gran ética y profesionalismo.

La expectativa de la Institución Ministerial y particularmente de su policía investigadora, no es nada favorable, desde hace mucho tiempo a esta última se le identifica como un medio de represión al servicio de la “Razón de Estado” y no al servicio de los intereses comunes, de suerte tal, que aún en nuestros días se mira a ambas instituciones como al gendarme que discrecionalmente selecciona a quien aplicar la norma y a quien volverle inmune a ésta, lo que en combinación con diversos elementos de corrupción engendra en nuestro sistema penal un aparato indeseable de corte inquisitivo, aunque la ley trate de ocultarlo.

La policía ya sea federal, estatal o municipal, ministerial o preventiva “...no se debe concebir como “la fuerza represiva del Estado” sino como un “servicio público” de orden y legalidad.”¹⁸¹ Esto puede parecer sólo una afirmación semántica, sin embargo, el concepto es más profundo ya que implica reinventar la labor policial, buscando fundamentalmente ganar la confianza de la ciudadanía y alcanzar una relación más cercana que coadyuve al combate de la delincuencia a través de un trato amable, atendiendo las necesidades de las personas y nulificando la corrupción.

La policía debe ser esencialmente un organismo al servicio de la comunidad, lo cual implica que ha de ser objetiva, forzosamente representativa de la misma, y con capacidad oportuna de respuesta, poniendo en práctica una serie de actividades encaminadas a asegurar el ejercicio libre y pacífico de los derechos del ciudadano reconocidos por la ley.

¹⁸¹ LEÓN OLEA, Bernardo, “La Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal”, en: *Revista Mexicana de Justicia*, número 9, sexta época, Procuraduría General de la República, México, 2005, p. 53

En el caso de la policía investigadora, lo verdaderamente significativo es la sustancia de su actividad, averiguar el cómo, el cuando, el porqué y para qué de los hechos; de ahí que se encuentre sometida al mando directo del Ministerio Público, recordemos que la Constitución así lo ordena, por las argumentaciones ampliamente justificadas, que en su oportunidad realizó el constituyente de 1917.

Sin embargo, la mayoría de los policías judiciales no están en condiciones de realizar funciones de detective y, como igual se obtienen condenas con el trabajo deficiente que hacen, no hay razones para cambiar. Por eso, la policía judicial es famosa por su proceder arbitrario en el trato a acusados, por vender órdenes de aprehensión a inculcados para no ejecutarlas, por realizar cobros indebidos por muchas otras causas, por hacer un uso excesivo de la fuerza, entre otras tantas prácticas. En estas condiciones es claro que la policía judicial es un obstáculo para conducir procesos penales como lo exigen los estándares internacionales, es decir, procesos en que el imputado esté por regla en libertad, procesos que se basen en investigación científica, no en la tortura física o psicológica.

Es momento de tomar decisiones concientes y responsables que permitan dar cuenta favorable de las irregularidades detectadas en la práctica y encontrar el rumbo que nos guíe a evitar la experiencia de muchos ciudadanos que han tenido que pasar por las agencias del Ministerio Público, sufrir de sus abusos y de los de la policía que se encuentra a su servicio.

En esta lógica, un elemento que consideramos altamente importante para avanzar en la construcción de una mejor infraestructura investigadora, es la profesionalización de la Policía Ministerial, sin que ello implique que una vez lograda, en automático se eliminen los vicios advertidos, sino que será mediante la suma de esfuerzos y la convergencia de los más diversos factores en un marco de voluntad política como se irá saneando a esta institución, pues cualquier acción orientada a un Derecho Penal garante, naturalmente acarreará un beneficio a los intereses más íntimos de los justiciables.

Existe una gran posibilidad de avanzar a un modelo policial con las características antes especificadas, pese a ello, al igual que en el caso de la profesionalización del Ministerio Público y su autonomía, el trecho es largo, sinuoso y con gran afluencia de intereses.

4.2.4 Retos y perspectivas de una verdadera policía científica

La profesionalización de la actividad policial "...es el vínculo más eficaz para llevar a cabo sus actividades, ya que solo así se correlaciona toda la gama de conocimientos para su correcta aplicación..."¹⁸² En este orden de ideas, la formación científica en el ramo policial "...debe crecer al mismo ritmo en que nacen las nuevas generaciones de delincuentes y por supuesto de computadoras, ya que los avances escapan a la capacidad de asimilación humana, de ahí la importancia de romper con la distancia de la academia profesionalizada y el empirismo del sistema policiaco..."¹⁸³

Aspirar a un cambio abrupto de una policía rutinaria, corrupta, indisciplinada, falta de técnica en la investigación, prepotente e incluso, en ocasiones, hostigante y torturadora, al modelo de una policía científica, que avale sus investigaciones en táctica, estrategia, inteligencia, política criminal, profesionalismo y transparencia, es verdaderamente un sueño, pues necesitan converger una serie de condiciones que impulsen su adecuada transformación.

Al respecto, debemos destacar que las estructuras orgánicas de las policías judiciales o ministeriales, son heterogéneas, en su mayoría presentan entre tres y nueve niveles de responsabilidad, su definición parte de la presencia policial y no de la función sustantiva de investigación, muy pocas de ellas separan claramente sus funciones de dirección y control de las de supervisión y operación; por tanto, el tránsito

¹⁸² MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Policía Nacional Investigadora del Delito, Antología del origen, evolución y modernización de la policía en México*, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 686

¹⁸³ *Idem.*

a una mejor policía ministerial tiene que ser lento y requiere de un gran esfuerzo e inversión económica.

Destaca dentro de las inconsistencias, un rango muy amplio que diferencia los salarios mensuales de los policías, por ejemplo, existen policías judiciales en algunas procuradurías que reciben pagas por aproximadamente tres mil pesos al mes, en tanto que en otras para el policía básico investigador la paga se aproxima a los once mil pesos por el mismo periodo de tiempo, lo que porcentualmente, refiere una diferencia de más del 250%.

También existe disparidad en cuanto a los perfiles de los investigadores, situación que no precisamente se manifiesta en proporción directa con el dato anterior, dado que algunas procuradurías exigen la secundaria otras el bachillerato y las más exigentes carreras trucas y, en paralelo, se establece un margen de ingreso muy amplio, que va de los 18 a los 43 años en algunas entidades federativas, aunado a que en su logística policial se valen de la ilegalidad, pues en muchas ocasiones toman para las investigaciones vehículos asegurados a los que no tienen derecho a usar y en el mejor de los casos, el parque vehicular oficial es muy atrasado, ya que existen entidades con automotores de más de 20 años de uso; en fin una serie de discrepancias que crean distintos ambientes policiales difícilmente congruentes entre sí y con la ley.

Por otro lado, en el año de 2002 fue creada la Agencia Federal de Investigación, que opera como modelo de investigación científica y policía de gabinete, de cuyo esfuerzo y resultados en los últimos tiempos se ha tomado muestra por las policías investigadoras del país en el marco de los trabajos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, donde recientemente se instaló el Comité Técnico de Policía Judicial y Ministerial, que sirve de sustento para el desarrollo e implementación de un modelo tipo de investigación policial a través de la elaboración de diagnósticos estructurales, orgánicos, funcionales y salariales de las policías ministeriales.

Desde nuestra apreciación, un nuevo modelo de policía judicial debe partir de las siguientes premisas:

- ◆ Contar con una estructura orgánica funcional, en la que se distingan tres niveles de jerarquía.
 - ⇒ Dirección de mando, encargada del diseño y labores sustantivas de la policía.
 - ⇒ Supervisión y control, encargada de la implantación de los sistemas y procedimientos de investigación policial, así como de garantizar que el personal cumpla con sus funciones, con estricto apego a la ley.
 - ⇒ Operación, encargada de cumplimentar los mandamientos judiciales y ministeriales de manera sistemática, además de combatir la estructura criminal.
- ◆ Que sus funciones sean auditables y estén sustentadas en manuales de organización y procedimientos.
- ◆ Que el salario del policía sea acorde a la región, funciones y perfil del mismo.
- ◆ Que el perfil básico del policía en materia de preparación sea de carrera trunca o licenciatura.
- ◆ Que su desarrollo profesional tenga como eje rector el servicio civil de carrera.

Sólo en la medida que se unifiquen las condiciones materiales, técnicas y profesionales de las policías ministeriales a nivel nacional, con base en los requisitos expresados con antelación, habrá una mejora visible en la actuación policial, la investigación de los hechos delictivos y en la opinión pública sobre éste órgano policial.

4.3 El imperativo social del Ministerio Público

Como anteriormente hemos señalado, la función que principalmente corresponde al Ministerio Público y por la cual fue instaurada tan importante figura en nuestro Sistema de Justicia Penal, es justamente la de fungir como representante de la sociedad, en los casos en que un individuo vulnera los bienes jurídicamente tutelados por el Estado de otro, pero que además, este daño debe ser trascendente, al grado que afecte de manera directa o indirecta a la sociedad en su conjunto.

Podemos afirmar que el incumplimiento a una ley de carácter privado, es la trasgresión a un derecho tutelado por el Estado, que no tiene necesariamente influencia en la sociedad, por que sólo afecta al dueño del bien; por ejemplo, en el caso de la propiedad, que es un derecho protegido por la ley civil y que comprende el *ius utendi*, *ius fruendi*, *ius vindicandi*, *ius possidendi* y *ius enajenandi*; todos ellos sólo pueden ser ejercidos por el titular de la propiedad del bien, pero cuando éste se ve afectado en su derecho por la interferencia de un tercero, es decir, no puede usarlo (*ius utendi*) o venderlo (*ius enajenandi*), entonces a éste individuo le están vulnerando su derecho a la propiedad y por consiguiente tiene la posibilidad de ejercitar una acción ante los tribunales, toda vez que se encuentra legitimado y protegido por el Estado.

Cuestión diferente en el caso de una falta a las leyes penales, como en la hipótesis de un homicidio, donde el bien jurídico tutelado es superior y afecta directamente a la víctima y a su familia, pero también de manera indirecta al resto de la sociedad, dado que influye negativamente en la seguridad pública; lo mismo sucede con otros delitos de alta reprochabilidad como los patrimoniales, contra la integridad corporal, la salud física y mental, entre otras conductas que necesariamente competen al Derecho Penal y donde el Ministerio Público juega un papel de suma trascendencia al ser el encargado de velar por los intereses de la sociedad en su conjunto y no de individuos en particular.

Es por lo anterior, que el proceder autónomo del Ministerio Público es de suma trascendencia, pues la imagen que sobre la seguridad pública tiene la sociedad, en la exigencia de que los delitos cometidos no se queden en la impunidad, recae

desmesuradamente sobre la actividad ministerial, cuando el Sistema de Justicia Penal es mucho más amplio e incluso éste en su conjunto, no constituye la arquitectura necesaria para frenar los fenómenos desencadenantes de los delitos.

4.3.1 ¿Por qué es necesario el Ministerio Público?

El Ministerio Público para el individuo y la sociedad no sólo es importante, sino que resulta indispensable, para la vida comunitaria. En primer lugar, es el medio más adecuado para evitar el chantaje, la enemistad, la venganza y otros sentimientos insanos tan comunes en el hombre que se siente lesionado y, a su vez, garantiza a la sociedad la persecución jurídica e inexorable de los delitos y de sus autores, sin importar las amenazas o presiones que recibieren los ofendidos para provocar que éstos suspendan la acusación o actividad procesal.

Por otro lado, la presencia del Ministerio Público en nuestro sistema penal permite en lo posible evitar procesamientos penales indebidos con la consecuente privación de libertad a inocentes, tratando de allegarse de los medios de prueba suficientes que le permitan considerar la posible comisión o no, de un hecho ilícito, la probable responsabilidad del inculpado y su inmediato ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial.

Hoy en día, a pesar de las severas y constantes críticas al sistema penal mexicano y su funcionamiento, lo cierto es que sigue siendo el mejor medio de control social al servicio del Estado, aunque en ocasiones pase por encima de particulares y cause atropellos a los derechos humanos, en tanto que muchas de esas acciones tienden a asegurar la gobernabilidad del país y la subsistencia de los poderes del Estado, pues no obstante esto pueda resultar indeseable, en todos los países del mundo se práctica, ya que está en juego la estabilidad misma del Estado y la protección de la sociedad.

Para inscribir el Derecho Penal mínimo dentro de un modelo autónomo del órgano investigador, previamente debemos colocarnos en el supuesto de implementar una serie de operaciones que permitan no perder el control social, a la vez de otorgar seguridad jurídica a los gobernados y evitar excesos, medidas que no podrán surgir de una simple reforma legal, sino del esfuerzo conjunto de los diversos actores del Sistema de Justicia.

4.3.2 La respuesta institucional a las exigencias sociales

Ciertamente, la mediocridad de determinado personal ministerial, derivada de la falta de capacitación e incentivos que los impulsen a superar su estatuto académico-intelectual, propicia el entrampamiento que frena el normal desarrollo de la procuración de justicia. Sólo mediante el cultivo del conocimiento en la materia penal sustantiva y adjetiva, así como de otras disciplinas jurídicas afines y vinculadas puede alcanzarse el objetivo de experiencia y calidad que exige la alta encomienda y responsabilidad del desempeño de la función ministerial.¹⁸⁴

En ese orden de ideas, todo cambio en la procuración de justicia, debe tener su origen en los sentidos reclamos de la sociedad mexicana por mayor seguridad pública, la consolidación del estado de derecho y el estricto respeto a los derechos fundamentales. Por lo tanto, el compromiso de la Institución del Ministerio Público debe estar encaminado a velar por la certidumbre de la legalidad, en el ámbito de su competencia, donde los gobernantes y gobernados se sujeten por igual al mandato de la ley; lo cual será sin duda el mejor punto de referencia, para acreditar ante la sociedad la eficacia del proceso de trabajo y, en suma, la transformación de la imagen del Representante Social en una Institución digna de confianza.

La tendencia clásica del combate al delito durante mucho tiempo, ha sido casi exclusivamente aumentar las penas, crear nuevos cuerpos policíacos y construir más cárceles; sin embargo, una verdadera transformación de la justicia penal requiere

¹⁸⁴ CAMARENA GARCÍA, Felipe Arturo. Revista Mexicana de Justicia, No. 10, *Op. cit.* p. 63.

revalorar los conceptos y estructuras que han evidenciado su incapacidad para hacer frente a la realidad. Es necesario cambiar las perspectivas, en lugar de seguir castigando a los delincuentes con penas más severas y represivas sin ningún sentido, que únicamente provocan mayor sobre población en las cárceles, necesitamos fijar nuestra preocupación en las causas que originan la comisión de los delitos, dedicar acciones y recursos para corregir a los delincuentes antes de que lo sean y buscar alternativas de solución de conflictos, incorporar a las víctimas con la atención de sus demandas y con la implementación de procedimientos que respondan a sus dudas y reduzcan sus insatisfacciones.

Por otra parte, la vinculación de la sociedad con la procuración de justicia se ha desenvuelto dentro de las instituciones sustantivas y procesales penales, lo que ha implicado que la ciudadanía participe en el sistema de justicia penal únicamente cuando es víctima, ofendido, denunciante, sujeto activo del delito, o bien, testigo, pues aún no se conciben otras formas de participación ciudadana que muchas ocasiones es quién mejor conoce la forma de operación y actividades de los delincuentes.

Un diseño institucional adecuado es muy importante para el correcto funcionamiento de los órganos del Estado, por ello, la autonomía del Ministerio Público, permitirá un mejor desempeño en la procuración de justicia, a fin de desburocratizar esta actividad y crear un lazo más fuerte entre el Ministerio Público y aquellos a quienes representa.

4.3.3 Derecho penal de acto de corte democrático

En compaginación con las ideas del Maestro Alejandro Carlos vertidas en su cátedra, si partimos de la lógica de que el Derecho Penal es esa rama del Derecho que sanciona los delitos y que dichos delitos son conductas, entonces, indudablemente el Derecho Penal tiene por objeto la sanción de aquellas conductas que penalmente son relevantes; es decir, cuando reúne o reúnen las características de ser típica, antijurídica y culpable, pues la ausencia de alguno de estos elementos no permitiría el nacimiento del delito, por lo que a la luz de los elementos negativos del mismo, a saber: ausencia de conducta, atipicidad, juridicidad o causas de justificación e inculpabilidad, el Ministerio Público determinará forzosamente el no ejercicio de la acción penal.

De tal suerte, resulta inaceptable bajo un ideario democrático, que a los sujetos se les investigue y castigue o no en función de quienes son y no en razón de la conducta que realizaron, lo que genera un grave problema de inconformidad y temor en la sociedad, que dependiendo su situación social son calificados como delincuentes desde antes de serlo, de ahí la demanda urgente de desterrar todas las formas de expresión de esta modalidad punitiva, que además es evidentemente ilegítima e ilegal.

Acorde con la opinión de Beristain, el Derecho Penal es la última razón de Estado y ello no es gracioso, obedece a que se ocupa de conductas muy graves, transgresoras del orden social, por lo que la reacción del Estado es la pena, la cual sin duda debe entenderse a la luz del retribucionismo penal¹⁸⁵ en dar mal por mal, castigando a todo aquél que cometa una violación a los bienes jurídicos tutelados como la vida, la libertad, la integridad corporal, el adecuado desarrollo psicosocial, el patrimonio y la democracia entre muchos otros, sin importar la clase social, genero, cargo público, etc. Luego entonces, el Derecho Penal de autor debe quedar en el pasado por ser contrario al garantismo constitucional, por lo que es momento de transitar al derecho penal de acto de corte democrático.

Es así que en la medida y proporción en que las técnicas de investigación criminal se respeten con celo férreo y rigor, en concordancia con leyes justas,

¹⁸⁵ BERISTAIN, Antonio. *De Dios legislador en el Derecho Penal, la criminología y victimología*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 138.

protectoras, que se apeguen a principios de igualdad en su aplicación, es que será viable garantizar a las personas, que no serán atropelladas en sus derechos por la maquinaria del Estado, por la inercia de la corrupción, por la triste red de la selectividad o bien por la consigna ordenada por los dueños del poder y el dinero.

La suma del garantismo y la excelencia científica en las investigaciones aplicadas a través de leyes equilibradas, protectoras de la colectividad y no de grupos, es sin duda lo que nos permitirá acercarnos en la medida de lo posible al Derecho Penal democrático. Tenemos claro que el Derecho punitivo debe ser un medio de control en beneficio de la sociedad; por ello, nos urge contar al menos con ministerios públicos de primer nivel, maestros de la ciencia penal, profesionales y autónomos en su labor.

4.3.4 La reforma al servicio de los gobernados

Resulta indiscutible considerar los beneficios que un Ministerio Público autónomo obsequia a una sociedad en el marco de la aplicación de un Derecho Penal democrático, más la realidad jurídica no se construye con aspiraciones, sino que se enmarca constitucionalmente por preceptos rectores y leyes que rigen a las instituciones, por lo tanto, para encontrar viabilidad a una propuesta de tales magnitudes, es menester realizar previamente los ajustes de carácter constitucional para que sea posible.

Consideramos permisible mejorar el Sistema de Justicia Penal gracias a que nuestro Máximo Ordenamiento prevé los mecanismos para su modificación, por lo que las instituciones y su naturaleza no son inmutables, por el contrario al ser el Derecho un instrumento dinámico, por definición las instituciones de Derecho Penal también lo son.

Se necesitan herramientas legales planteadas desde la perspectiva de los hechos, que es en donde se perciben las incongruencias y lagunas legislativas, en las

que los actores del sistema penal y los sujetos que intervienen en el proceso penal encuentren modelos adecuados para lograr una verdadera justicia penal democrática.

Lamentablemente, nos encontramos en un país lleno de profunda desigualdad, donde los que más tienen cada día tienen más y los que menos tienen cada día tienen menos. En este contexto, debemos asegurar por lo menos una adecuada procuración y administración de justicia para toda la sociedad con el propósito de mantener la cohesión social, de lo contrario estamos jugando con una bomba de tiempo que tarde o temprano va a explotar y que puede generar problemas de delincuencia mucho más graves que los que hoy vivimos.

Con ello, lo que debe buscar la autonomía del Ministerio Público no debe ser exclusivamente la autonomía respecto de los intereses gubernamentales, sino una transformación de fondo en función de un mejor servicio a los gobernados, el sentimiento de seguridad de la población y la estricta vigilancia de la legalidad, allí es donde también debe encaminarse la transformación de la Institución.

Transparencia, confianza y rendición de cuentas en un marco de certeza y seguridad jurídica es el mínimo al que debe aspirar todo ciudadano conciente de que vivir en el ámbito de la legalidad apareja una importante reducción de complicaciones no solo para la provocation de justicia que día a día se vuelve obesa y lenta, sino para realizar una vida más libre, sana y acorde con su naturaleza aspiracional.

CAPÍTULO V

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE UN MINISTERIO PÚBLICO AUTÓNOMO

La obra política más difícil es obtener la confianza antes del éxito.

Napoleón Bonaparte

5.1 Necesaria descentralización del Ministerio Público

A pesar de que ya hemos hechos algunos señalamientos respecto a las ventajas que implica tener al Ministerio Público en la esfera del ejecutivo federal, porque ciertamente las hay, ahora nos avocaremos a vertir algunas consideraciones por las que apostamos a un Ministerio Público institucionalmente autónomo y a las condiciones que impulsan su transformación.

Hay que hacer énfasis en la dificultad que le representa ser autoridad administrativa y parte en el proceso penal, punto medular por el que surge este requerimiento de autonomía. Muchos tratadistas han señalado que mientras el Ministerio Público estuvo dentro del Poder Judicial, fungía sólo como una figura decorativa y que los jueces realizaron gran cantidad de excesos e irregularidades en cuanto a las investigaciones de los delitos y persecución de los delincuentes. Que decir de ahora y de su condición administrativa, que permite una serie de abusos de quienes forman parte de la administración pública escudándose en el Ministerio Público para cometer sus atropellos y negocios cuestionables.

Indudablemente, la Representación Social más que un simple órgano es un cuerpo orgánico, de tal suerte que quienes lo integran, es decir los diversos agentes y

funcionarios, se consideran miembros de la unidad, pues no son más que una prolongación de su titular; por tanto, la subordinación del Procurador al poder ejecutivo compromete a todo el Ministerio Público, habida cuenta que éste se halla organizado jerárquicamente, de tal manera que dominando a aquél se controla al resto de la Institución.

Es ahí donde encontramos el beneficio de la autonomía, dado que es muy sano lograr separar al Ministerio Público de las influencias bien o mal intencionadas del Poder Ejecutivo. Es momento de plantear una reforma integral, de romper paradigmas y establecer como vías la igualdad y el equilibrio.

5.1.1 Condiciones que impulsan la necesidad de un nuevo modelo de procuración de justicia

El rezago en materia de procuración de justicia no puede verse en forma reductiva y constreñirlo al gran retraso que priva en la materia de averiguaciones previas y de mandamientos judiciales no cumplidos por el Ministerio Público y la Policía Ministerial, debemos abrir el panorama e identificar otros segmentos que seguramente son la fuente de la demora e imprecisión en la integración de las indagatorias, por ello, me permitiré enunciar algunas áreas de retraso que urgen ser atendidas, es así que se aprecia gran inconsistencia legislativa, deficiente profesionalización, falta de ética y cultura de servicio; alcanzar niveles cómodos de aceptación en estos rubros, permitirá zanjar de raíz el visible atraso de la procuración de justicia en México.

Los problemas legislativos tiene que ver con la falta de acuerdos políticos de los responsables de aprobar las propuestas en la materia, la incongruencia de muchas disposiciones que logran ser aprobadas con otras ya vigentes y la falta de compatibilidad entre los tipos penales que rigen en cada una de las entidades federativas, mismas que provocan que conductas tipificadas como delictivas en una no lo sean en otra. Este severo problema escapa a las instancias de procuración de justicia y requiere, para superarlo que los legisladores comprendan que la aprobación

de reformas en materia de procuración de justicia y seguridad pública, no es asunto político sino práctico y en beneficio de la sociedad.

Además se actualiza la hipótesis de que se legisla con miras electorales y se deja de lado el verdadero interés colectivo, por ejemplo, resulta ser muy popular proponer cadenas perpetuas o pena de muerte para los delincuentes, cuando de ante mano se sabe que el problema de la justicia penal no está en las penas sino en la falta de eficiencia y eficacia del sistema; en contrapartida, resulta poco rentable para efectos electorales y políticos plantear la reducción de penas, la despenalización de conductas, penas alternativas a la privación de libertad entre otras variables; por ello, la actividad legislativa no es sinónimo de avances en tan importante segmento.

Es claro que quienes realizan las propuestas no son expertos en técnica legislativa y menos aún en Derecho Penal o política criminal, por ello, hacer leyes penales con apoyo en subjetividades y ocurrencias, apareja la creación de códigos penales inconsistentes que obstruyen en buena medida la tarea de investigar y perseguir delitos, entendidos estos últimos como conductas de elevada reprochabilidad social, como cuando por ejemplo se busca penalizar los “arrancones”, las peleas de perros u otro tipo de conductas que a nuestro parecer debiera sancionar el derecho administrativo y no el penal.

Por otro lado, la construcción de la profesionalización del personal ministerial, se asemeja con los más diversos segmentos del conocimiento, la convicción, la disposición, la ética de servicio, la responsabilidad, el compromiso institucional y la capacitación permanente de entre los más importantes rubros; sin embargo, un aspecto que de manera general se ha ignorado por las instituciones y del cual el Ministerio Público no es la excepción, es el identificado con la inducción, esto es, el servidor público debe conocer a la institución en su integridad y a la normatividad orgánica y reglamentaria aplicable a la misma.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Es común encontrarse dentro del personal sustantivo de las procuradurías a elementos que no conocen más allá de su área y su procedimiento y además no dominan técnicamente la ley orgánica y el reglamento de su institución.

La profesionalización constituye el presupuesto de la dignificación de la prestación del servicio en materia de procuración de justicia; un Ministerio Público profesionalizado, se aparta de la ilegalidad, conoce y aplica objetivamente la ley penal, es congruente en las investigaciones, respeta los derechos humanos de los ciudadanos y garantiza la seguridad jurídica de los justiciables, por ello, el camino de profesionalizar a la institución ministerial, no obstante la inexistencia de “varitas mágicas”, debe hacerse de manera gradual, sistemática y bajo la conciencia de que se logrará en la mecánica de los relevos generacionales, sin que implique que sobre la marcha se dejen de implementar acciones tendentes a su inmediata aplicación.

En este orden de pensamiento, fomentar la capacitación del Ministerio Público se traduce indubitablemente en la dicotomía de los presupuestos esenciales de la función ministerial en la debida integración de las indagatorias y el irrestricto respeto a los derechos humanos, que lejos de contraponerse se complementan; dicho en otros términos, en la medida que la Representación Social se ajuste a la legalidad, se dará cabal cumplimiento a los principios establecidos por las normas rectoras en materia de los derechos del hombre.

La ética y el servicio público son más que conceptos aislados, se trata de una forma de vida; para lograrlo es necesario un cambio de mentalidad, de cultura y de usanzas, que por supuesto no se obtendrán sólo con la publicación de un código de ética o la impartición de seminarios sobre servicio público; debe ser un trabajo integral que incluso llevará generaciones sensibilizar a los servidores públicos y convencerlos de la trascendencia de seguir estos principios en el cumplimiento de sus labores diarias.

Desafortunadamente, la mayoría de quienes trabajan en la noble tarea de procurar justicia, no han comprendido que su trabajo no es cumplir horarios y llenar formularios, sino que implica servir a los mexicanos con eficiencia y calidad. Los servidores públicos se deben a la sociedad; si un comerciante atiende a su cliente de la mejor manera porque obtendrá un lucro personal con su venta, un servidor público se

encuentra más obligado a atender al ciudadano, no sólo de la mejor manera, sino con respeto y trato humanizado, pues ello redundará en un beneficio para la sociedad de la cual forma parte.

5.1.2 Hacia un nuevo Sistema de Procuración de Justicia Penal

La procuración de justicia cuando es oportuna, eficaz y transparente siembra en la colectividad el sentimiento de salvaguarda de sus bienes jurídicos más preciados, por lo que luchar desde los más distintos flancos por su consolidación, contribuye a la estabilidad social y la seguridad jurídica por todos exigida.

La unificación entre las posiciones asumidas por académicos, funcionarios públicos relacionados con la procuración e impartición de justicia, así como de abogados postulantes, en aras de la profesionalización y funcionalidad de la justicia penal en nuestro país es el camino hacia un derecho penal de razón y no de excesos e imposiciones.

Afortunadamente existen los canales institucionales para facilitar el camino que permita confluir una práctica profesional y una teoría de fácil aplicación, adecuada a las características de la sociedad mexicana, apegada a sus necesidades reales y que cierre el tejido por donde escapan los múltiples actores que violentan la norma punitiva. Para ello, se requiere también de voluntad política y participación ciudadana, que orientadas a la autonomía en la investigación. La responsabilidad de que ello ocurra nos atañe a todos y sólo será permisible en la proporción en que las fuerzas políticas cobren conciencia de que ello traerá mayores beneficios al colectivo y se logre transformar la cultura de la ilegalidad por la de la legalidad.

La distancia que existe entre la teoría y la práctica debe ser acortada con el esfuerzo conjunto de quienes protagonizan el escenario punitivo del Estado, tarea que se antoja difícil, sin embargo, corresponde a las generaciones nuevas de penalistas

asumir el compromiso de estrechar el espacio entre ambas, que lejos de entenderse como campos separados, requieren amalgamarse en una lógica de política criminal para dar una mejor orientación a la aplicación de la justicia penal en México.¹⁸⁷

El abogado que comienza el ejercicio de su carrera debe encontrar en las contrariedades que presenta el esquema penal actual, el aliciente para enderezar de manera minuciosa y ética el Derecho Penal, bajo la conciencia de que el apego real a sus principios rectores son la guía que dará la orientación al respeto irrestricto de los derechos humanos tan anhelado.

Hace una década la aspiración de un mejor Ministerio Público se vislumbraba utópica, no se concebía en el futuro inmediato una mejora en la persecución e investigación de los delitos, al menos como ahora se percibe; el investigador se formaba más en la mala práctica, que se tenía por válida y aceptada por consenso, que en la especialización de la ciencia del Derecho Penal. A pesar de la presencia de errores técnicos heredados de generación en generación; era común escuchar que la culpa y la culpabilidad se tenían considerados como sinónimos, o bien, que bastaba la conducta y el resultado para consignar un delito ante el juez, se ordenaba la práctica por formulario de las mismas diligencias para la acreditación de tipos penales distintos, ya que la dogmática penal no era importante sino sólo la aplicación a ultranza de la ley penal.

Este cambio de actitud en la función ministerial se debe a una transformación gradual en las ideas en que se funda el servicio público, y específicamente el servicio público de procuración de justicia, siendo necesario establecer como eje rector de la actividad del Ministerio Público el conocimiento de la dogmática penal apegado a la protección de las garantías individuales y los derechos humanos. Sin embargo, esta fórmula requiere de un impulso serio, en virtud de que resta mucho por hacer para

¹⁸⁷ La teoría y la práctica son un binomio que debe considerar cuestiones criminológicas que sólo la sensibilidad de un Ministerio Público de vanguardia, autónomo, responsable, capacitado y profesional puede advertir con la ayuda de sus auxiliares, de tal suerte que es indispensable tener en cuenta que el conocimiento criminológico es fáctico y trasciende los hechos: descarta hechos, acepta otros y los explica.

lograr que el desempeño del Representante Social se encuentre a la altura de lo que significa.

Por ello, la condición profesionalizadora del Ministerio Público, las adecuaciones de la ley penal en sus expresiones sustantiva, adjetiva y ejecutiva, la racionalización en la aplicación de las penas, la proporcionalidad en las medidas de política criminal y la justicia penal alternativa, en paralelo, con el incremento de niveles aceptables de bienestar, son los requisitos que permitirán el surgimiento de un Derecho Penal mínimo y de un Ministerio Público autónomo.

5.1.3 El Ministerio Público como nuevo paradigma

Es común conceptualizar a los paradigmas como el conjunto de ideas, verdaderas o no, que dan explicación a un fenómeno determinado. En este sentido, el ejercicio de la función ministerial se amalgamó con una serie de ideas que dieron contenido al quehacer de la procuración de justicia.

Este viejo paradigma constaba de lo siguiente:

- La cotidianeidad en la integración de averiguaciones previas supera el conocimiento técnico de la materia; es decir, se tenía como cierto el hecho de que a mayor integración, mayor conocimiento.
- La ley penal (sustantiva y adjetiva) se aplicaba literalmente, por lo que se excluía el conocimiento de las teorías de la interpretación jurídica.
- Se tenía como idea generalizada que la función fundamental del Ministerio Público es la procuración del castigo y no la procuración de la verdad, por lo que se diluía el principio de buena fe que debe orientar a la representación social.

- La eficiencia del Ministerio Público era medida atento al cociente de denuncias sobre consignaciones, lo que propiciaba la “robotización” de la procuración de justicia, donde el investigador en aras de justificar su labor, en muchas ocasiones, realizaba sus pliegos de consignación endebles, forzando los tiempos, los tipos y violando derechos humanos.
- Existía en el imaginario colectivo la idea de que realizar tareas de investigación del delito aparejaba en muchas ocasiones beneficios no autorizados por la institución.
- El control semi-absoluto en la decisión de investigar o no la persecución de una conducta, de acuerdo a criterios subjetivos y viciados, era una constante cuya expresión aparejó el descrédito, en el mejor de los casos y el repudio de algunos servidores públicos encargados de procurar justicia.

La intención de garantizar la igualdad de oportunidades, elevar y fomentar la profesionalización, son ideas que están impulsando el quebrantamiento de éste viejo paradigma en donde al Ministerio Público se le identificaba con prepotencia, parcialidad e ineficacia. Actualmente la profesionalización y el servicio de carrera de procuración de justicia son los principales rumbos que fijan la nueva mirada institucional, la cual se ha convertido en directriz del resto de las instituciones del sistema de procuración de justicia y que requieren de la independencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo para consolidarse.

Ineludiblemente asolar los males endémicos que son identificados e identificables en la subordinación actual y en la selectividad de su operar es una tarea ardua que incumbe a todos. En ese sentido, pensamos que romper con los modelos que bien o mal han funcionado durante casi una centuria, como es el caso del Ministerio Público institucionalmente ligado al Ejecutivo implica grandes riesgos; sin

embargo, cuando ello importa y existe la posibilidad de evolucionar hacia un beneficio colectivo vale la pena correrlos.

Únicamente será con paciencia, de forma planeada, gradual, programada y de gran responsabilidad ética, como se logrará que el Ministerio Público se transforme en la práctica a lo que ofrece el discurso, por supuesto que a todos nos conviene que esta institución sea verdaderamente un Representante Social que realice su tarea regido por el principio de la buena fe, que se aboque a perseguir conductas y no sujetos, que sea respetuoso del principio de legalidad en todas sus variantes y sobre todo, que se pronuncie a determinar responsabilidades exclusivamente derivado de una acuciosa y seria investigación que precise autorías y participaciones; lograrlo sigue siendo el gran reto del sistema frente a un mundo de globalización, donde la delincuencia común y organizada han logrado sobre pasar los límites imaginados.

5.1.4 Propuesta de reformas constitucionales con vista a la autonomía del Ministerio Público

Las modificaciones constitucionales que requiere el Ministerio Público son de gran importancia, dadas las condiciones de discordancia entre su naturaleza jurídica y sus funciones, por lo tanto, se necesita una reforma integral por la que se le otorgue autonomía plena, no sólo en la investigación de los delitos, sino en su gestión, decisiones e incluso en materia presupuestal, recordemos que éste último rubro resulta ser un factor de presión muy poderoso.¹⁸⁸

La autonomía del Ministerio Público requiere inclinarnos hacia la formula que otorga la calificación de organismo constitucional autónomo y no solamente la de órgano descentralizado de la Administración Pública. Esta nueva ubicación dentro de la organización del Estado mexicano, se separa de la doctrina tradicional sobre la cual fue

¹⁸⁸ Entre los académicos, los mismos agentes ministeriales, dentro de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y en otros foros, concuerdan en que el presupuesto designado a la procuración de justicia es insuficiente y para que ésta mejore, debe ir acompañada también de un incremento presupuestal, que se vea reflejado en recursos materiales y en los honorarios tanto para agentes del Ministerio Público como para los policías encargados de la investigación.

creado que afirma que el poder soberano debe dividirse en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹⁸⁹

Para lograr estos cambios tan trascendentes, es necesario que exista acuerdo en otorgarle autonomía al Ministerio Público y que se hagan propuestas serias al respecto, como la que realizó el expresidente Vicente Fox, dentro del paquete de reformas relativo al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal en marzo de 2004, enviado a la Cámara de Senadores, en el que propuso otorgar autonomía al Ministerio Público, pero que no logró concretarse por la falta de acuerdos políticos.

Sin duda alguna, otorgar plena autonomía al Órgano Investigador de los delitos, trae aparejada la modificación del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de reformular la organización y atribuciones del Ministerio Público en la Fiscalía General de la Federación o cualquier otra denominación que se le otorgue al organismo que sustituiría a la actual Procuraduría General de la República.

En ese orden de ideas y haciendo referencia al principio de la “jerarquía de las leyes”, las legislaturas locales deberán replantear la composición y estructura de sus respectivas procuradurías, pues si bien es cierto, el artículo 102, apartado A, hasta ahora establece en *latu sensu* la función de perseguir los delitos del Ministerio Público, en sentido estricto solo obliga al Gobierno Federal a observar lo que dispone. Luego entonces, consideramos necesario establecer en este mismo precepto la obligatoriedad de una reestructuración ministerial en el orden común, o bien, dejar que poco a poco la reforma federal permee en sus homólogos de las Entidades de la Federación.

¹⁸⁹ Los organismos descentralizados, son creados por ley o por decreto del Congreso de la Unión, poseen personalidad jurídica propia, autonomía jerárquica respecto del titular del Ejecutivo, “se les distingue el hecho de poseer un autogobierno”, realizan funciones administrativas, existe un control por parte del Estado (una excepción a esta característica, la tiene la Universidad Nacional Autónoma de México). Por su parte el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, señala que “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.” MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1 er. y 2º curso*, 5ª edición, Editorial Oxford, México, 2004, pp. 141 a 147. Es justo el modelo aplicado a la Universidad Nacional Autónoma de México, como pretendemos que se hiciera con las procuradurías; esto es, que sean organismos públicos pero fuera del hábito de competencia del titular del Ejecutivo; tal es el caso también de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, estamos convencidos que el Ministerio Público debe preservar las atribuciones de investigación y persecución de los delitos, así como coadyuvar con la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia, de manera que debe permanecer su característica de representante social. Por el contrario, para dotar a dicho Organismo de la independencia suficiente para conformar un cuerpo técnico ajeno a intereses partidistas o de mando, requiere dejar de desempeñar las tareas de representación y consejería de los Gobiernos de la Federación y de los Estados respectivamente, pues es bien sabido que aunque la Consejería Jurídica de la Presidencia tiene el papel de asesoría al Gobierno Federal, lo cierto es que la Procuraduría General de la República continúa asesorando al Ejecutivo Federal en ciertos asuntos, sin olvidar que como se desprende del presente trabajo, en casi todos las Entidades de la Federación, el Procurador local es el consejero y representante del Ejecutivo.

La reforma de mayor importancia tiene que ver con el nombramiento de los procuradores; que debe salir por completo de las manos del Ejecutivo para trasladarse al ámbito del Senado de la República y a los congresos locales en el caso de los Estados. Mas ello no resuelve del todo el problema de la falta de autonomía, sólo establece ciertos controles para designaciones de funcionarios “a modo”, que a final de cuentas pueden ser “cabildeadas” con los grupos parlamentarios; por lo que debemos dejar la puerta abierta a nuevas formulas de nombramiento como las que en su momento expondremos.¹⁹⁰

Respecto a los medios de control de la actividad ministerial, es necesario que se señale en la Constitución su existencia y que la ley respectiva regule sus facultades, al igual que la forma de designación y las causas de remoción del titular de la Fiscalía.

En vísperas de se estimular un cambio trascendental y considerando que la gran mayoría de los delitos son del fuero común, debemos proponer a los congresos locales que se sumen a la tendencia de otorgar autonomía a la institución ministerial y

¹⁹⁰ Existe una iniciativa en la Cámara de Diputados, donde se propone que el titular del Ministerio Público sea designado por el Senado de la República de una terna formulada por su Comisión de Justicia.

aclarar la naturaleza jurídica de las mismas. Estas reformas pueden ser tan radicales, que lleven aparejado el cambio de denominación *de procuradurías generales a fiscalías generales*, como lo hizo en su momento el Estado de Chiapas al otorgar autonomía a su órgano encargado de procurar justicia y como lo pretendía el mencionado paquete de propuestas de reforma al sistema de justicia federal de 2004.

Por lo anterior, liberar a las procuradurías de la designación del Poder Ejecutivo, establecer un plazo definido para el encargo de procurador, convertir al Ministerio Público en un nuevo organismo con autonomía constitucional, , eliminar al Ministerio Público federal del Capítulo IV de la Constitución (correspondiente al Poder Judicial) y asegurar que invariablemente se cumpla la buena fe como principio rector de la Institución; seguramente son los principales planteamientos que deberán considerar los legisladores para que la Representación Social funcione como un auténtico garante de la legalidad en materia de procuración de justicia y que esta reforma trascienda hasta la realidad de los hechos.

5.2 Fortalezas para su autonomía

Hay que subrayar que recientemente nuestro país, ha avanzado en los aspectos económicos, comerciales y políticos del quehacer nacional; logrando transitar de aquel Estado autoritario a la democracia electoral que día a día va en incremento; ahora falta consolidar esa incipiente forma de vida, para asegurar su permanencia, por lo que el sistema de justicia y seguridad pública no puede quedar excluido de ésta transformación.

Particularmente la procuración de justicia en México no se ha modernizado como muchas de nuestras instituciones, esencialmente sigue preservando el diseño de un régimen presidencialista vertical que nos caracterizó a partir de la Constitución de 1917, haciéndose partícipe de una serie de irregularidades de las que de ninguna forma podemos sentirnos orgullosos.

Desde siempre han existido voces que repudian el uso político de la justicia, pero en tiempos recientes dichas voces se han multiplicado hasta formar un clamor nacional de que la promotoría de justicia, principalmente la penal, debe ser objeto de una transformación estructural que al mismo tiempo democratice esa relevante función pública.

En tal dirección se pronuncia la segunda iniciativa de reforma que en marzo del 2007 envió el Presidente Felipe Calderón al Congreso de la Unión, la cual en sus considerandos expresa el deseo de "...la aplicación irrestricta de la ley,... por encima de los intereses políticos, económicos o coyunturales que indebidamente pretenden influir en sus decisiones (del Ministerio Público). En este sentido,...es lógico que si dicha institución es rehén de esas influencias, su investigación estará gravemente distorsionada y alejada de los altos fines que se le encomendaron."¹⁹¹ Aunque tal iniciativa tiene un propósito plausible, en nuestra opinión es insuficiente, pues lo único que pretende es la reforma del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República sin proponer una efectiva autonomía del Ministerio Público.

Por el contrario, la reforma al artículo 102, apartado "A", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, fue positiva y mucho más trascendente, porque sujetó la designación presidencial del nuevo procurador a la ratificación del Senado de la República, sin embargo, se requieren nuevos avances en esta materia, ya que la procuraduría sigue estando en el ámbito del Poder Ejecutivo; Por tanto, el nombramiento del procurador únicamente requiere ratificación y no la consulta o aprobación previa de un órgano legislativo, la ratificación es sólo del Senado no del Congreso en su totalidad y no por mayoría calificada; el presidente puede remover libremente al procurador cuyo estatus sigue siendo de secretario de Estado y, por supuesto, los Subprocuradores siguen siendo nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.

¹⁹¹ Segunda Iniciativa de reformas al sistema de justicia penal. www.pgr.gob.mx, 30 de junio de 2007

En esos términos, toda reforma al subsistema de procuración de justicia debe ceñirse a los principios político-democráticos en los que se desenvuelve la sociedad en un lapso de tiempo, por ello es factible proponer una importante reforma constitucional que permita la sustitución y definitiva separación del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, como sucede en países como Alemania, Italia, Argentina, Chile, Guatemala, Perú y otros alrededor del mundo.

Cabe precisar que la adscripción de la Fiscalía en otros poderes significaría un hecho absurdo; con respecto al Poder Judicial, además que ya estuvo inmerso en este contexto, históricamente no funcionó e implicaría un retroceso por las razones que han sido esgrimidas respecto a este modelo; tampoco funcionaría su adscripción al Poder Legislativo, ya éste debe concentrarse en construir el proyecto político de nación al que aspiramos y crear el marco jurídico vigente, no en circunscribir bajo su esfera al órgano persecutor, porque generaría los mismos vicios que su estado actual al volver inmunes a los legisladores, a la par de que ampliaría la politización del Representante Social.

Sin duda alguna la opción que nos parece la más viable, consiste la creación de una Fiscalía, que reemplazaría a la actual Procuraduría de General de la República, dentro de la cual se organizaría el Ministerio Público como un órgano constitucional autónomo y que tendría las siguientes características: un titular designado por la mayoría calificada del Senado, a propuesta de una terna por parte de la Suprema Corte de Justicia; autonomía financiera y evidentemente funcional; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia, pero además, con una formación profesional integral; estrictas obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y condiciones en que ello fuere pertinente, sujeción de los funcionarios a sanciones graves por su conducta inapropiada, entre otras. Éste perfil haría mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad que se respira en el país pero, primordialmente, para avanzar en la consolidación de la aplicación de la ley en un Estado social y democrático de derecho.

Siguiendo éste criterio, deben establecerse los mecanismos para que los Estados de la Federación coordinen esfuerzos y lleven a cabo la innovación legal necesaria para establecer la autonomía del Ministerio Público en sus respectivas competencias, atendiendo a la uniformidad y sistematización ineludibles en el combate a la delincuencia.

5.2.1 Evitar la influencia política en el actuar del Ministerio Público

El problema de la subordinación política del Ministerio Público, deviene desde su creación y se da más por una práctica consuetudinaria que por ministerio de ley; esta tendencia tanto a nivel federal como en los diferentes estados de la República es real y constante; escenario que ha dañado severamente la credibilidad de sus actuaciones, la transparencia de sus procesos y la confianza de la sociedad. Por tanto, la despolitización de la función investigadora es vital, la cual se puede lograr al generarle autonomía orgánica, operativa y presupuestal con un sistema de nombramientos que garantice un grado razonable de equilibrio político para la designación de su titular; con ello, en la medida que se desvincula al fiscal de los grupos políticos, las expectativas sobre lo que él hace son distintas, pues se le percibirá como un órgano técnico en el ejercicio de sus facultades, con un alto grado de autonomía oponible a los agentes políticos más claros y no como un órgano político de represión al servicio de los intereses del gobierno en turno.

Asimismo, las influencias y prerrogativas en el actuar del Ministerio Público no terminan en los titulares del Ejecutivo en sus distintos ámbitos de competencia, las prebendas que se otorgan fuera del marco de la legalidad alcanzan descomunadamente a secretarios, subsecretarios y a las personas más allegadas a estos personajes, lo cual hace todavía más inaceptable el hecho de que el Ministerio Público sea susceptible de recibir ordenes de a quien o a quienes dejar actuar en la impunidad.

En ese tenor, las procuradurías necesitan una transformación estructural para lograr ser abiertamente consideradas como órganos del Estado con garantías de independencia para sus miembros en cuanto a su trabajo, con autonomía financiera, con transparencia y responsabilidad de las acciones de su titular y de sus integrantes.

Ciertamente, la persecución de los delitos no debe quedar al margen de las preferencias políticas, de intereses sectarios o de grupo, debe estar por encima de todos los individuos por igual sin importar su condición social, situación económica o preferencias de cualquier tipo, encauzándose siempre bajo los parámetros de la legalidad y respeto a las garantías individuales, pero con la fuerza suficiente para desempeñar sus atribuciones.

5.2.2 Facultades de la Fiscalía con miras al cumplimiento irrestricto de la procuración de justicia

El problema sobre la procuración de justicia en México no termina con la renovación y modernización de las Procuradurías del país, sino que alcanza a la misma naturaleza de la Institución del Ministerio Público, ya que la opinión generalizada gira en torno de que no cumple con su principal función que es procurar justicia, por encima de todas aquellas atribuciones que tanto la Constitución como otros ordenamientos legales le encomiendan.

Así, algunas modificaciones o reformas hechas a diversas instituciones públicas con el ánimo de cambiar su régimen jerárquico, se han hecho sólo tomando en consideración el punto político y han dejado de lado al Derecho Administrativo, olvidando que la naturaleza jurídica, la organización y las facultades de las instituciones van necesariamente vinculadas y tienen diversos alcances, que si no se toman en cuenta a la hora de hacer reformas pueden ser contradictorias y causar severos conflictos en su operatividad.

En ese orden de ideas, la autonomía de la Representación Social no sólo hay que verla con la idea de alejarla de las decisiones de tipo político o que tome una distancia sana de éstas, también debemos tener en cuenta cuál es la naturaleza jurídica del Ministerio Público y cuáles son sus atribuciones, diferenciándolas con mayor claridad y especializando a la Fiscalía para que la investigación y la acusación de los delitos sea prioritaria y de la mejor calidad posible.

Es imprescindible que el Ministerio Público deje de ser el representante del Gobierno Federal y sobre todo de los Gobiernos de las Entidades Federativas, que es en donde se acentúa dicha función, porque la posición que toma el Ejecutivo respecto de ciertos asuntos, sin lugar a dudas influye en el quehacer diario de quien vela por el respeto de las leyes. En ese sentido, la representación social, en numerosas ocasiones, es contraria a la representación de los intereses estatales, por ello, deben absorberse tales funciones por las consejerías jurídicas tanto locales como federal y sanear a nuestra Institución Ministerial, que hoy por hoy desempeña muchas atribuciones que poco o nada tienen que ver con la procuración de justicia, para lograr un certero rescate y delimitación de las funciones y la naturaleza jurídica del Ministerio Público.

Por otro lado, es un realidad que actualmente el verdadero primer juez en un proceso penal, es la autoridad encargada de procurar justicia, ya que tiene todos los instrumentos para llevar a cabo una investigación, convertirla en una averiguación y presentarla formalmente ante el órgano jurisdiccional, dicho sea de paso que el desempeño de los jueces tampoco ha sido el adecuado; la trascendencia de tal función parece haber quedado olvidada al interior de las agencias en donde se define el futuro de los asuntos, por lo que es necesario redoblar esfuerzos en este ámbito, que indudablemente trae un sin número de consecuencias para la víctima u ofendido, los inculpados y para toda la sociedad.

A pesar de que el Ministerio Público es el único encargado de la procuración de justicia, hay que decirlo, es un investigador deficiente, así lo demuestra la práctica

diaria, en donde casi siempre los abogados de la parte agraviada son los que allegan los datos al Ministerio Público y en otros casos lo hace el policía judicial, pues es poco usual que sea aquél quien salga a investigar, sobre todo cuando la dominante son los delitos llamados “de cuello blanco” y patrimoniales, es mas, en reiteradas ocasiones los agentes ministeriales ni siquiera tienen la formación suficiente para hacer la búsqueda debida de las pruebas para acreditar la comisión de un delito o para determinar las diligencias necesarias para comprobar su comisión.

5.2.3 Equilibrio de una sana y debidamente regulada independencia

Si nos cuestionamos ¿Por qué la necesidad de equilibrar la independencia?, la respuesta debe ser clara en que efectivamente, lo congruente con el espíritu de la ley penal y la naturaleza del Ministerio Público, es lograr su autonomía plena; sin embargo, es de elemental responsabilidad encontrar el momento propicio y las condiciones adecuadas para que ello ocurra. Justo ahora, transitar sin más ni más a la autonomía del órgano investigador sin prever en paralelo los mecanismos eficientes y eficaces de control para el mismo, simplemente sería un riesgo que valdría la pena valorar, previo a mover la estructura constitucional que da vida a nuestro sistema de administración justicia vigente.

La Constitución Política Federal, parte de la idea de anular cualquier pensamiento insano en contra de la estabilidad del Gobierno del Estado mexicano, como pudiere ser una rebelión o un golpe de Estado, eliminando los medios para aquellos que quieran llevarlos a cabo. Por ello, consideramos que es muy importante que tanto la Constitución como la legislación secundaria prevean la posibilidad de llamar a juicio al Ministerio Público y en su caso, sancionarlo de una manera justa y apegada a la legislación, inclusive tener la posibilidad de incoarle un juicio político por la comisión de una falta o delito grave, violación a la legislación o uso indebido de los recursos.

Un considerando en vísperas de lograr el correcto equilibrio de la autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, es la colegialidad en la dirección. La Comisión Nacional de Derechos, el Instituto Federal Electoral e inclusive la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, están basados en un dato de colegialidad para que en la discusión, en la convivencia con otros y en la necesidad de tomar decisiones compartidas, cuando menos hasta cierto grado, se modere o se pondere el margen de error que siempre puede tener una perspectiva singular.

Por lo que respecta al control de los agentes del Ministerio Público y de sus auxiliares en la averiguación previa, quiero subrayar que es imprescindible echar mano de aquellos mecanismos de carácter procesal que han perdido relevancia en nuestro sistema de administración de justicia y que en mucho pueden ayudar a controlar los posibles excesos en que llegare a incurrir el Órgano Acusador, me refiero a la *ineficacia procesal* de aquellos actos que se sean contrarios a la Constitución o las leyes, pero no sólo eso, sino que el juez pudiere *declarar nulas las pruebas* que hayan sido obtenidas ilegalmente; sin lugar a dudas, esto generaría la seguridad jurídica necesaria para lograr que el inculpado, a través de su abogado, pudiese hacer frente a los excesos del Ministerio Público y con ello desaparecerlos paulatinamente al no ser más útiles los mecanismos que durante años han causado pánico en la sociedad tales como la tortura y algunos otros abusos.

Hacer frente en juicio a la arbitrariedad e ilegalidad de la producción de las pruebas por parte del Fiscal, puede hacer la diferencia entre ganar o perder un asunto, a la par que permitirá un equilibrio entre las partes y los particulares contarán con mayor seguridad jurídica en los actos de molestia que realice el Ministerio Público.

5.2.4 Vigilancia e inspección interna del Ministerio Público

La evaluación del desempeño específico de cada uno de los Agentes Ministeriales adquiere relevancia en razón de que al no haber evaluación no hay memoria institucional, al no haber memoria institucional no hay auto observación y una institución que no se observa así misma de manera sistemática y rigurosa, es una institución que no aprende y que jamás podrá alcanzar los objetivos y metas que se le requieren, más aún tratándose de una labor tan delicada como la procuración de justicia.

Sin duda la existencia de controles efectivos, medibles, técnicos, estables y duraderos, son los presupuestos necesarios para que la Institución Ministerial alcance los niveles de calidad deseados. Por ello, estamos convencidos en que la eliminación de los criterios meramente cuantitativos que tratan de medir el desempeño individual del personal es un paso para generar la transformación al interior de las Procuradurías de Justicia. En su lugar, debe existir un sistema más sensible y calificado en el que los involucrados en la averiguación previa o, en su caso, del procedimiento penal, puedan evaluar al Ministerio Público que interviene en su procedimiento respectivo, al igual que algunos otros instrumentos a los que haremos referencia en seguida.

Estimamos que un método, más que cuantitativo, cualitativo, es evaluar a los Agentes Ministeriales en función al número de averiguaciones previas que efectivamente fueron consignadas al órgano jurisdiccional, sin haber sido regresadas al Ministerio Público por falta de elementos, y que posteriormente concluyeron con una sentencia favorable gracias a la buena calidad de la integración de la averiguación previa. Éste es un procedimiento que forzosamente tiene que ver con el fondo del asunto y el desempeño del Agente Ministerial en todas las etapas del proceso.

También podemos considerar la existencia de instrumentos que recojan las rutinas diarias ministeriales, es decir, libros en los cuales se registren las decisiones que se toman día a día al interior de las agencias en términos prácticos, con el propósito de generar un control eficaz sobre su actuación diaria, para cuando haya

duda sobre lo que se hizo en algún caso, se pueda exigir al Ministerio Público mostrar los registros y revisar los criterios que utilizó al resolver el asunto.

Desde luego, la transformación institucional equivale a la construcción del tejido de mejores procesos internos y al cambio de actitud del personal ministerial frente al gobernado; por ello, la profesionalización del personal se identifica con los más diversos segmentos del conocimiento, la convicción, la disposición, la ética de servicio, la responsabilidad, el compromiso institucional y la capacitación permanente; por lo cual no debemos soslayar la importancia que tienen las acciones de capacitación en este apartado.

Otro aspecto de especial relevancia y que de manera generalizada se ha ignorado por las instituciones gubernamentales, del cual el Ministerio Público no es la excepción, es el identificado con la inducción, esto es, el servidor público debe conocer a la institución en su integridad y a la normatividad orgánica y reglamentaria.¹⁹² Hoy por hoy contamos con Ministerios Públicos que poco conocen la normatividad secundaria, la cual tienen una trascendencia muy significativa en su aplicación, ya que establece los verdaderos parámetros que en la praxis deben observar tanto el Agente Ministerial como sus auxiliares directos, cuyo desconocimiento puede acarrear dificultades técnicas y administrativas.¹⁹³

Por último, y ya que tocamos el tema de la normatividad secundaria, debemos hacer algunos comentarios, en tanto que aparentemente ha sido olvidada, por lo siguiente, si bien es cierto la promulgación de un acuerdo establece generalmente la abrogación de otro sobre el mismo tema, también lo es que la cantidad de instrumentos es amplísima y no necesariamente conocida a detalle por quienes tienen la obligación

¹⁹² Es común encontrarse dentro del personal sustantivo de las procuradurías a elementos que no conocen más allá de su área y su procedimiento y además no dominan técnicamente la ley orgánica y el reglamento de su institución.

¹⁹³ En términos prácticos quienes verdaderamente "legislan" en materia de procuración de justicia, son los titulares de las procuradurías del país, toda vez que tienen la facultad discrecional de emitir decretos, acuerdos, manuales de procedimientos, lineamientos, circulares, convenios e instructivos; baste decir que existen circulares de mayor contenido normativo que el propio reglamento.

de aplicarla¹⁹⁴ y, en muchas ocasiones, se carece de buenas mecánicas de distribución y difusión de dicha normatividad, por lo que los compendios de la misma llegan a cotizarse en el medio, convirtiéndose en instrumentos altamente codiciados, cuando debieran ser la herramienta en el trabajo diario de los agentes.

5.2.5 Transparencia y rendición de cuentas: una realidad más que discursiva

En un sistema como el nuestro, los ciudadanos al depositar en sus representantes la gestión de sus intereses, detienen para sí el derecho de la rendición de cuentas, este privilegio genera la posibilidad para acercarse al servidor público y demandarle información, impulsar o tratar de detener ciertas medidas por considerarlas convenientes o no a sus intereses.

El tema de la transparencia apenas comienza a ser conocido y, en menor cantidad, un derecho reclamado por la sociedad a todas las instancias públicas, incluidas las Instituciones Ministeriales. En la mayoría de las Procuradurías se han creado las llamadas “Visitadurías”, con el propósito de autoevaluar el desempeño de la Institución, supervisar las actividades de sus servidores públicos y proponer las medidas preventivas y correctivas para evitar los actos de corrupción al interior.

Los ciudadanos después de tantos atropellos han aprendido que es necesario interpelar a los responsables del gobierno información sobre sus actos y que es hora de que la sociedad manifieste públicamente que es lo que no le satisface del trabajo del Ministerio Público, pues la impunidad que priva hacia los delincuentes, se ha convertido en un problema de seguridad nacional, que exige que las autoridades trabajen con transparencia, que rinda cuentas claras y que sea directamente la sociedad quien evalúe el rendimiento, calidad y resultados del Ministerio Público.

¹⁹⁴ Generalmente las oficinas jurídicas de las procuradurías no se ocupan de depurar la normatividad secundaria, lo que permite que prevalezcan criterios encontrados sobre algunos temas, circunstancia que permite discrecionalmente a los agentes ministeriales aplicar uno u otro, en detrimento de la certeza jurídica de los justiciables.

En ese orden de ideas, hay quien opina que el Ministerio Público debe rendir cuentas ante el Congreso o alguna de sus Cámaras; sin embargo otra vertiente opina que el Legislativo, al ser una autoridad pública abiertamente partidizada, la legitimación del Ministerio Público es inadmisibles, pues llegaríamos al absurdo de politizar el trabajo del Procurador o Fiscal, lo que genera más inconvenientes que los que presenta el modelo actual.

Por mi parte, considero que el Ministerio Público debe rendir cuentas ante quienes han sido los responsables de su nombramiento, que son al mismo tiempo quienes deben calificar los resultados de sus decisiones, a través de un balance serio del desempeño de la Institución, que no sólo muestre cifras, sino resultados en la opinión generalizada que sobre la Representación Social tiene la sociedad.

Aunque la cultura de la transparencia y el derecho a la información no han perneado aún a nivel nacional, es una tendencia irreversible, a la que resulta conveniente se sumen todas las instancias de procuración de justicia. Aunque no debemos olvidar que existen temas y áreas que por su relevancia deben quedar fuera de la obligación de mostrar sus actuaciones, mas esto no debe impedirles trabajar con transparencia y rendir cuentas en la medida de lo posible.¹⁹⁵

En este tenor, el Ministerio Público debe ser un órgano discretísimo para dar a conocer los resultados de su trabajo, pues en innumerables ocasiones los medios transmiten los avances de las investigaciones de casos muy relevantes y llegan a entorpecer las acciones en contra de los criminales, y otras veces son los mismos procuradores y titulares del Ejecutivo, quienes al ser cuestionados sobre un asunto en concreto, revelan información indispensable en la persecución del delincuente; por lo cual es necesario que se establezca la confidencialidad de los asuntos que estén bajo su mando hasta que pasen a la autoridad jurisdiccional.

¹⁹⁵ A pesar de las resoluciones del Consejo del IFAI y la determinación imperiosa de la ley, existen importantes resistencias en los ámbitos de justicia acuñadas en la supuesta secrecía de las indagatorias.

En conferencia magistral del 13 de julio de 2007, el Maestro Alejandro Carlos expresó en la Casa de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que "...la cultura de opacidad y secrecía, tiene profundas raíces, arraigadas por décadas y el proceso para revertir esta tendencia será a un ritmo muy lento, sin embargo, depende de los titulares de las fiscalías asumir el compromiso y cambiar la manera de operar las instituciones públicas y, de ésta forma, erradicar la corrupción al interior de las mismas."¹⁹⁶

5.3 Creación de un nuevo órgano constitucional autónomo para la procuración de justicia

La necesidad de dotar de cierta independencia a determinadas instituciones públicas, deviene, en primer término de disminuir la burocracia en la que lamentablemente se llega a caer, derivado de los excesivos controles para evitar malas prácticas o corrupciones, la otra tiene que ver con el tipo de funciones que realizan las instituciones, por lo cual para cumplir con sus fines es necesario que puedan actuar de manera libre e independiente, alejadas de presiones jerárquicas o intereses políticos, como ejemplo podemos señalar al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Si bien es cierto que la tendencia a crear organismos descentralizados y autónomos constitucionales ha beneficiado a estas instituciones y fortalecido su eficiencia y credibilidad frente a la sociedad, reforzando la democracia de esta Nación, no podemos olvidar que en México prolifera la tendencia a crear instituciones que vigilen a otras instituciones, que a su vez son vigiladas por otros; la razón tiene que ver con los altos índices de corrupción que privan en el sector público, pero que tristemente son necesarios.

¹⁹⁶ Presentación de la Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal "Criminogénesis" en la Casa de la Cultura Jurídica "Ministro Teófilo Olea y Leyva" de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 13 de julio de 2007.

La autonomía de los órganos de procuración de justicia es necesaria y puede ser muy positiva. Sergio García Ramírez ha escrito sobre el tema y opina que "...ha llegado el tiempo de que el Ministerio Público se asuma como un órgano del Estado mexicano."¹⁹⁷ Dicha autonomía permite la eficaz persecución de los delitos cometidos desde el poder público, ya que si se combina la dependencia jerárquica del Ministerio Público con el monopolio de la acción penal en su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción y se incentivan los fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder, respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia fuerza política, lo que evidencia una clase política y un gobierno masivamente delincuentes.

Hoy por hoy, la dependencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo no asegura el mejor cumplimiento del principio de legalidad, pues lejos se encuentra en los hechos de poder ser llamado el Representante Social o Vigilante de la Legalidad, como lo sitúan una gran cantidad de ordenamientos, sino que simplemente es el Representante del Gobierno. La independencia o autonomía del Ministerio Público, finalmente encaja en una teoría garantista del derecho, que supone su sujeción exclusivamente a la ley, frente a cualquier poder o condicionamiento legal o de facto.

Un organismo constitucional autónomo es aquel establecido en la Constitución, que no está ubicado o supeditado a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado.¹⁹⁸ Estos organismos representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, ya que se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes habituales sin que se infrinjan los principios constitucionales. En última instancia, son órganos de defensa de la democracia, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

¹⁹⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, p. 14

¹⁹⁸ El concepto de organismos constitucionales autónomos ha sido adoptado por la doctrina para definir, a aquellas entidades de derecho público, diversas a los órganos del Estado, legislativo, administrativo y judicial, que por mandato constitucional, gozan de independencia en su funcionamiento y administración, por lo que cuentan con autonomía presupuestal y gestión de ejercicio de sus atribuciones, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.

5.3.1 La modernización del Ministerio Público

La autonomía de la Ministerio Público es una tendencia internacional, donde muchos de los países que cuentan con un sistema de acusación pública, han optado por trasladar institucionalmente a la Fiscalía, de la esfera del Ejecutivo o Judicial, a un ámbito autónomo e independiente del resto de los poderes del Estado. Se trata de una idea que no es nueva y que, en nuestro país, había sido sustentada por importantes juristas como Luis Cabrera, pero que jamás se ha puesto en práctica, salvo en el caso del Estado de Chiapas, en donde éste modelo duró poco más de dos años. Sin embargo, gracias a los recientes acontecimientos de orden político, en México cada vez estamos más cerca de dar el gran paso respecto a la modernización del Ministerio Público, no solo cambiando su nombre por el de Fiscal, sino lograr una verdadera transformación de la Institución que hasta hoy es pieza indispensable para lograr la convivencia social.

La doctrina nos dice que los organismos constitucionales autónomos deben reunir ciertos requisitos, de lo contrario no pueden surgir ni ser considerados como tales. Se habla entonces de inmediatez, porque deben estar establecidos en la Constitución en forma expresa, aunque la legislación se encargue de regularlos. Se dice que su función debe ser esencial, es decir, debe ser un órgano necesario para el Estado constitucional de derecho, que cumpla una función específica y necesaria. Son órganos que participan en la dirección política del Estado, pues de ellos emanan resoluciones que son decisivas en su consolidación y dirección y, por último, debe de haber un principio de paridad de rango, dado que mantienen con otros órganos o poderes, relaciones de coordinación, por lo cual, definitivamente no deben estar subordinados a las decisiones de otro poder.

Una verdadera autonomía, debe manifestarse, materialmente, en tres aspectos fundamentales: orgánico, funcional y presupuestario, pues ciertamente el aspecto económico mucho tiene que ver con el adecuado desempeño de toda institución en

razón de que la administración de los recursos juega un papel fundamental que puede generar la indebida influencia de quienes son los encargados de repartir los recursos.

Finalmente se trata de una modificación de carácter administrativo totalmente diferente al modelo actual, por lo cual algunos señalan que para lograr la transformación del Ministerio Público sería suficiente convertir su naturaleza jurídica, que si bien a la fecha no está claramente definida en la ley, pero considerando que se le da trato de dependencia como en los Estados de la Federación, por la de una institución pública descentralizada, con autonomía técnica, operativa y presupuestal, se alcanzarían los objetivos que plantea la independencia de la Institución.

Desde nuestro punto de vista, con esta modificación no estamos apartando a la institución ministerial del Poder Ejecutivo, toda vez que los organismos descentralizados poseen personalidad jurídica, patrimonio propio y no guardan relación jerárquica con el Ejecutivo, pero existe cierto control o tutela por parte de éste al interior de sus consejos de gobierno.¹⁹⁹ No obstante, sí se han logrado avances para éste tipo de organismos que difícilmente se hubiesen obtenido de haber continuado bajo la dirección total del Ejecutivo, pues basta dar dos claros ejemplos de organismos descentralizados autónomos que demuestran su funcionalidad, el primero la Universidad Nacional Autónoma de México, que tiene autonomía técnica, operativa y presupuestal, a nivel constitucional y, el segundo es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que posee autonomía técnica y presupuestal, derivada de la ley. Sin embargo, algunos estudiosos del derecho consideran que no es una verdadera autonomía.

No cabe duda que la única forma como se puede dotar de independencia al Ministerio Público es dotarlo de autonomía constitucional, como es el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los cuales además de no tener relación jerárquica con el Poder Ejecutivo, tampoco están sometidos a ningún

¹⁹⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Op. Cit.*, pp. 143 y 144.

control del mismo, sino que es directamente el Congreso de la Unión el que se encarga de controlarlos a través de la legislación que al respecto establece.

Por supuesto, existen voces que no están de acuerdo con esto, toda vez que señalan que con esta naturaleza jurídica, se le restaría fuerza a la institución ministerial, corriendo el riesgo de dejarlo en la nada jurídica al no estar inserto en ninguno de los tres Poderes de la Unión y provocar, lo que tanto le han criticado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la falta de obligatoriedad de sus resoluciones.²⁰⁰ Nosotros no coincidimos con esta apreciación, pues en el mismo caso se encuentra el Instituto Federal Electoral, el cual es una de las instituciones, que más ha contribuido a fortalecer la democracia mexicana. Un Ministerio Público con autonomía constitucional, podría operar con la fuerza necesaria, sin controles políticos, pero sí legales y con elevada credibilidad social que permita su desenvolvimiento sin caer en los excesos de los que algunos temen.

5.3.2 Autonomía de la Fiscalía en los fueros constitucionales

La punta de lanza sobre los avances en materia de autonomía del Ministerio Público en nuestro país, estuvo a cargo del Estado de Chiapas, así lo muestra el Decreto No. 268, publicado en el Periódico Oficial no. 273-2^a. Sección del 24 de noviembre de 2004, donde el gobernador constitucional del Estado dio a conocer la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

Los motivos que llevaron a dicha entidad federativa a tomar esta directriz se sostuvieron fundamentalmente en que la Constitución Política de dicha entidad, confiere al Congreso del Estado la atribución de legislar en todas aquellas materias que

²⁰⁰ Sobre el tema de la autonomía del Ministerio Público, el Procurador General de Justicia del Estado de Aguascalientes, Xavier González Fisher; en el Foro "Hacia una reforma de la justicia penal: conceptos y metodología de implementación", celebrado en la ciudad de Aguascalientes los días 29 y 30 de junio de 2005; se manifestó en contra de la figura en comento, al considerar que no es viable la propuesta; pues se corre el riesgo de crear un cuarto poder o de constituir una institución donde se vean debilitadas las facultades ministeriales.

no estén reservadas al Congreso de la Unión o que sean concurrentes con la Federación y a los siguientes razonamientos:

“ ...

Los sistemas legales han evolucionado a lo largo de la historia, hasta lograr convertirse en un conjunto de leyes ordenadas de manera jerárquica. Las leyes que establecen la organización y funcionamiento de los sistemas de administración y procuración de justicia al ser inferiores de lo dispuesto por la Constitución, deben ser desarrolladas con el propósito de permitir que las instituciones tengan la posibilidad de establecer la organización y funcionamiento de los órganos internos. Esto con la intención de procurar en representación de la sociedad el debido respeto y garantías jurídicas a su vida, honor, libertad, propiedad y seguridad...”²⁰¹

“ ...

El Ministerio Público es la institución unitaria y autónoma que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal. También interviene en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores, incapacitados y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.”²⁰²

“...La función deontológica del Ministerio Público, es directamente proporcional a la procuración de justicia... El Ministerio Público es el representante social quien, dentro del sistema jurídico representa los intereses de aquellos grupos que se encuentran en planos desiguales...”²⁰³

En concordancia con lo expuesto en las consideraciones de la ley y con la intención de contar con un Ministerio Público libre de influencias políticas que determinen sus decisiones jurídicas, es que el Congreso local determinó la autonomía de gestión y presupuestaria de la Representación Social, así como otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios al Ministerio Público y cambiar así su denominación de Procuraduría General, por la de Fiscalía General, tal y como lo plasmaba el artículo 5 de su Ley Orgánica; cambios que buscaron propiciar la legitimidad en su actuación en la muy importante tarea de investigar delitos y perseguir delincuentes, estableciendo congruencia con su naturaleza constitucional, lo que empataba a tan importante Institución con la actual dinámica jurídica y social, la cual garantiza la igualdad en el Derecho Penal. No obstante, dichos avances fueron frenados el pasado 27 de septiembre de 2007, cuando el Congreso de Chiapas decidió

²⁰¹ Considerandos de la Ley Orgánica de la fiscalía General del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial no. 273-2ª. Sección del 24 de noviembre de 2004.

²⁰² *Ídem.*

²⁰³ *Ídem.*

regresar al antiguo sistema de justicia que ubica al Ministerio Público como un órgano dependiente del Ejecutivo.

Tanto el resto de los Estados de la Federación como el propio Distrito Federal, deben seguir aquél camino, pues al igual que Chiapas tienen abiertas las puertas jurídicas para desarrollar el marco legal de la autonomía de la Institución encargada de la procuración de justicia.

En cuanto a la Federación, es conveniente para lograr una verdadera independencia respecto del Presidente de la República, el fortalecimiento de la recientemente creada Conserjería Jurídica de la Presidencia, cediéndole todas aquellas facultades de representación y asesoría que hoy corresponden al Ministerio Público, que más que colocarlo como parte responsable en la consolidación de la justicia y la legalidad, lo convierten en el Abogado de la Nación, consultor legal y defensor en juicio de los intereses federales, que constantemente chocan con los intereses de los gobernados.

A pesar de que en la pasada administración del Ejecutivo Federal no se consolidaron algunas de reformas de suma trascendencia no sólo para el sistema de seguridad pública y procuración de justicia, sino para todo el Estado mexicano, tenemos la posibilidad de encontrar nuevamente el cauce que nos guíe a la transformación del Ministerio Público, pero será necesario que nuestros grupos políticos sean serios en su trabajo y tengan el talento e impulsen los cambios que necesita el país, ya que la reforma que se plantea tiene sus frutos en el mediano y largo plazo, a la par que requiere de un amplio y sofisticado conjunto de medidas transitorias para fortalecer las posibilidades de hacerlo efectivo.

No podemos olvidarnos del fuero marcial y del Ministerio Público encargado de la persecución de los delitos del orden castrense, del cual es preciso considerar, que dada la Importancia de dichas conductas antijurídicas, que en muchas ocasiones pueden afectar la seguridad interior y exterior de la Nación, es que pudiera justificarse

la intromisión de una autoridad gubernativa, como el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Defensa Nacional, en una labor tan técnica y especializada encomendada constitucionalmente al Ministerio Público como lo es la procuración de justicia, por ello la orientación de la autonomía en la investigación de conductas delictivas se vislumbra distante para la materia militar, pues las características de la justicia de mando se contraponen a los novedosos criterios que impulsan la autonomía del Ministerio Público.

Tal vez en un futuro si se llegare a consolidar un adecuado sistema de justicia eficaz y eficiente pero a la vez garantista en los distintos niveles de gobierno, será posible buscar la autonomía orgánica y funcional de la Procuraduría Militar.

5.3.3 Organización de la Fiscalía autónoma

Como ya hemos apuntado, la colegialidad en la dirección permite la discusión y la convivencia con otros en la necesidad de tomar decisiones compartidas, moderando el margen de error que puede tener un solo punto de vista. Por ello, pensamos que la organización de la nueva Fiscalía, debe estar basada en éste presupuesto. En ese orden de ideas, la Dirección de la Fiscalía General de la Federación podrá estar conformada por siete fiscales de consejo, en la que efectivamente participará el Fiscal General, el cual será elegido de la forma que más adelante señalaremos, quien a su vez presidirá la Institución y que tendrá la representación de la misma. Los seis fiscales restantes tendrán voz y voto dentro del consejo, el cual estará facultado para tomar las decisiones y ejercitar acciones encaminadas a la supervisión, auxilio y vigilancia de la Institución, de los agentes ministeriales y del personal de la misma, así como de sus auxiliares; de igual forma establecerá los mecanismo dirigidos a la profesionalización y evaluación del personal, pudiendo determinar las sanciones que crea convenientes contra los servidores públicos de la Institución por su conducta inadecuada; además podrá dar seguimiento y tomar decisiones en la investigación y persecución de los asuntos de mayor relevancia por así considerarlo el propio consejo, es decir, el consejo

debe tener la facultad para no sólo para promover y revisar las actividades encaminadas a la profesionalización e inspección del personal, sino para entrar al fondo de las investigaciones.

Por su parte, en la iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal que fue enviada por el expresidente Vicente Fox al Congreso de la Unión, se contemplo la implementación de un nuevo sistema de organización basado en la creación de las llamadas Fiscalías de Circuito, atendiendo a la desconcentración de la procuración de justicia en materia federal, lo cual a mi gusto es acertado, ya que el territorio nacional es tan amplio que no podemos seguir tomando las decisiones desde el centro del país. Las Fiscalías de Circuito deben tener todas las atribuciones en materia de integración de averiguaciones previas, ejercicio o no de la acción penal, reserva, incompetencia, acumulación, control de procesos, intervención en juicios de amparo, prevención del delito, servicios a la comunidad y servicios administrativos que se lleven a cabo dentro del territorio que se les asigne, generando un servicio eficaz y en beneficio de todo el sistema de justicia penal.

Hablar de la autonomía del Ministerio Público, necesariamente implica hablar de la ubicación institucional de sus órganos auxiliares, lo que quizás ha sido un de los puntos más discutidos y controversiales que ha despertado grandes debates en los más diversos foros, sobre todo en el caso de la policía judicial o ministerial.

Hay quienes opinan que la policía debiera salir completamente de la estructura orgánica de la Fiscalía para pasar a formar parte únicamente del ejecutivo, para ello proponen la existencia de una Dirección de Comunicación que forme parte de la Fiscalía, la cual enlazaría sus determinaciones con la Policía Ministerial a fin de cumplimentarlas; en ese sentido estuvo planteada la iniciativa de reforma del año 2004. Por el contrario, otra corriente del pensamiento afirma que al quitar de la estructura orgánica de la Fiscalía a la policía sería como cortarle los brazos a una persona pues no tendría la capacidad de hacer cumplir sus resoluciones al carecer de fuerza humana; luego entonces, debiera continuar bajo la disposición del Ministerio Público

como lo establece el modelo actual. En contra de ésta apreciación, se dice que dejar fuerza armada a disposición de un órgano autónomo como lo es la Fiscalía, significa otorgarle un gran poder y generar la existencia de un cuerpo independiente sin control, que en determinadas circunstancias podría atentar contra la estabilidad política del país, pues no hay que olvidar que la policía ministerial también es un órgano profesionalizado y con una fuerza bastante considerable.

La práctica nos invita a considerar dos situaciones, que han puesto en jaque la relación entre el órgano responsable de investigar y perseguir los delitos y la policía ministerial. En una primera línea de análisis, existe la fuerte tendencia a separar la función policial de la tarea ministerial, cuando son un binomio indisoluble, dado que precisamente, el contacto e intercambio de información entre ambos servidores públicos, es indispensable para lograr una asertiva investigación; que trabajen separadamente, bajo el argumento de evitar las corruptelas y complicidades, es contrario al discurso de la profesionalización del personal sustantivo. Dicho en otros términos, con el personal ministerial, de policía y pericial profesionalizado, se propiciará la reducción de tales vicios y por ende, será más factible que se realicen investigaciones científicas acordes con el mandato constitucional.

El otro problema de no menor envergadura, es que en la *praxis*, como lo apuntamos anteriormente, los dueños de la información y de la fáctica discrecionalidad en el proceder, son precisamente los policías, que no obstante ser subordinados directos del Ministerio Público, al tener el pulso de la investigación se insubordinan con frecuencia al Representante Social, le dosifican la información e incluso echan por tierra los esfuerzos impresos en la indagatoria, cuando se actualizan componendas y se ligan en el mundo de la ilegalidad, con quienes contravienen la ley penal.

Por lo anterior, es necesario es trabajar en la delimitación de las funciones, pues la forma como hoy opera el Ministerio Público con la policía, que supuestamente está bajo su mando y bajo su estructura orgánica, no dan los resultados que se requieren. Muchos agentes ministeriales acaban funcionando como agentes policíacos y muchos

agentes policíacos acaban funcionando como verdaderos Ministerios Públicos. No hay una definición, una delimitación clara del papel que cada uno de ellos debe realizar.

Nos inclinamos a pensar que las policías ministeriales, como auxiliares directos del Ministerio Público, deben seguir en la condición orgánica que hasta ahora tienen, bajo las observaciones y mejoras que ya hemos apuntado, pues ellos son para el Ministerio Público como las piernas para un corredor de fondo, que no podría llegar a ningún lado si careciera de ellas. No así respecto de los servicios periciales, toda vez que la importancia de su labor y los contenidos de sus dictámenes de naturaleza estrictamente técnica y profesional, no deben verse influidos por el Órgano Investigador.

En suma, más allá de las consideraciones vertidas y de las decisiones que se tomen por los legisladores sobre la ubicación de la Policía Ministerial, así como, de los Servicios Periciales, como órganos auxiliares del Ministerio Público, es insoslayable el hecho que de poco valdrá un rediseño institucional si seguimos observando la misma actitud de los funcionarios que trabajan en las diversas procuradurías del país; por el contrario, se requiere de gente que esté comprometida, capacitada y preparada para investigar y, en su caso, para hacer la consignación o presentaciones legales frente a los jueces de los delincuentes y sostener las afirmaciones en juicio. El sólo cambio al dotarle autonomía al Ministerio Público y mover a sus auxiliares del esquema no provocará que se cumpla adecuadamente con los objetivos que se les encomiendan, por ello insistimos en que se requiere de un proyecto de profesionalización que genere un cambio de aptitud en el personal, que permita la incentivación del perfil de carrera ascendente y eleve la calidad del servicio público.

5.3.4 Inamovilidad del titular de la Fiscalía como presupuesto necesario de la autonomía del Ministerio Público

La autonomía de la Fiscalía, pugna por una garantía de plena autonomía, no sólo de su nombramiento, sino desde la inamovilidad del titular en su cargo. Evidentemente los cambios constantes de Procurador interrumpen los programas de trabajo y suponen severos relevos en los mandos medios y superiores, lo cual trae aparejado un corto periodo de aprendizaje que difiere la toma de decisiones y retarda las acciones contra la delincuencia. Por ello, es preciso evitar que nuevamente se presenten aquellas etapas en las que el Presidente de la República designaba durante el periodo de su gobierno a cinco o seis Procuradores Generales de la República por cuestiones evidentemente políticas, lo cual entorpecía gravemente el funcionamiento del Ministerio Público Federal. Lo mismo sigue sucediendo en los Estados de la Federación y aún en la esfera marcial, donde los Procuradores tienen que cumplir cabalmente las órdenes que sus superiores les encomiendan.

La procuración de la justicia es una labor muy delicada y esencialmente técnica, por ello los titulares de las Procuradurías deben dejar de estar pendiendo de las ordenes del Ejecutivo, de oscilaciones y decisiones de carácter político, de la vulnerabilidad que padecen, sometidos a inestabilidades como las destituciones arbitrarias, que sólo demuestran la debilidad que tiene ésta Institución imprescindible para nuestro Sistema de Justicia Penal y la consolidación del Estado de Derecho.

La inamovilidad en el cargo de Fiscal, generará grandes avances no sólo para la Institución sino para la sociedad en su conjunto, por ello nos inclinamos a pensar que un periodo de cinco años en el cargo de Procurador o Fiscal, además de ser un plazo aceptable, permitirá concretar las actividades que pretenda realizar el titular de la Fiscalía. Por otro lado, las ventajas de períodos más extendidos para un Fiscal con poca probabilidad de ser removido le dan la posibilidad de planificar y ejecutar un programa con horizontes temporales amplios. Desde luego que, en sentido inverso, si la elección del nuevo Fiscal o el programa de acción no resultó exitoso el peso de la

permanencia de un mismo procurador ineficaz debilitará considerablemente a la Institución, sin embargo, eso es lo que precisamente se pretende evitar desde el momento en que se designe al titular de la Fiscalía, ya que debe ser una persona apta y que demuestre tener experiencia en la materia.

Con medidas como esta se incrementan las coincidencias con la propuesta de que el Ministerio Público debe tener plena independencia orgánica y funcional respecto al Ejecutivo, pues la historia habla por sí misma y aún hoy en día, se siguen escribiendo pasajes perturbadores que gracias al poder se encuentran en la impunidad.

5.4 De lo necesario para evitar la arbitrariedad del Ministerio Público autónomo

La autonomía del Ministerio Público, y específicamente el planteamiento de que las procuradurías dejen de depender del Poder Ejecutivo, es una propuesta con miras a un verdadero ejercicio autónomo en las actuaciones de la procuración de justicia, que hoy en día son por lo menos extrañas o dudosas respecto de los escándalos de los que hemos sido testigos oculares y auditivos. Por ejemplo, no fue el mismo trato el que se le dio al *Pemexgate*, que el que se dio al caso *Amigos de Fox*, al *gober precioso* y al caso *Montiel*, ejemplos como estos sobran y podrían multiplicarse, aunque algunos de ellos parecieran no tener ya importancia y haber quedado en el olvido, hasta hay quienes opinan que no vale la pena investigar y es una pérdida de tiempo seguir especulando sobre lo mismo.

Por otro lado, existen serias preocupaciones respecto de en lo que podría llegar a convertirse el Ministerio Público de otorgársele la autonomía que se plantea, siendo sencillo imaginar a una autoridad donde se deposita el poder de imputar conductas delictivas con la fuerza del propio Estado, equiparándola a un gigante que pudiera aplastarnos en cualquier instante; es decir, el problema se da en el contexto de que no se fijen los límites de su actuación, pues no obstante que la ley los señale, cuando el

poder se ejerce de *facto* pareciera no existir la ley. De tal suerte que al igual que en el modelo actual, el Ministerio Público sin ningún control, se erigiría en un órgano de poder real, con la diferencia de que al ser autónomo, no atendería a las políticas del Estado, porque se automatizaría en su labor investigadora y nos guste o no el Derecho Penal es un subsistema que tiene por objeto el control social, que no fue creado necesariamente para procurar justicia, sino para atenuar la violencia; visto de otra forma, no se trata de un problema de discursos, por el contrario, el sentido de la autonomía choca con efectos prácticos que incluso pueden tocar intereses de la seguridad del propio Estado.

Algunos expertos han expresado, “política mata derecho penal”; es decir, la noble idea de castigar al trasgresores de la ley penal no siempre empata con los intereses de la política y cuando ello ocurre, los primeros deberán subordinarse a los segundos, por cuestiones que incluyen a la propia gobernabilidad del Estado.

En un sistema autónomo en el que el procurador ordene o permita que sucedan cosas fuera de la ley, sería terrible que nadie pudiera pedirle cuentas; nos encontraríamos ante un Ministerio Público ejercitante de sus perjuicios y de sus obsesiones. El poder del Órgano de la acusación y de sus funcionarios integrantes, es un poder muy grande y que puede ser terriblemente ejercido si no existe un control que permita la adecuada actuación de la Institución.

La propuesta del expresidente de México, Vicente Fox Quezada, planteó la existencia de un Consejo de la Fiscalía General de la Federación, desde luego para el ámbito federal, el cual tendría funciones de supervisión, auxilio y vigilancia de la profesionalización de la Institución y sus auxiliares; ese Consejo, estaría conformado por el Fiscal General de la Federación, quien lo presidiría, dos consejeros designados por él, un consejero designado por el Senado de la República, uno por el Consejo de la Judicatura Federal y uno por el Ejecutivo Federal, composición que nos parece no garantiza la plena autonomía del Ministerio Público, ni un verdadero control desde la misma Institución, sobre todo si se toma en cuenta que las voces que se proponen

para integrar el Consejo pueden inclinarse a las preferencias políticas del grupo al que representan.

Es necesario sí, un mecanismo de control, pero constituido de la manera idónea, como lo hemos planteado antes. No obstante, debemos pugnar por un Ministerio Público autónomo, pero que en paralelo sea racional, que aplique una dosis gradual de política y la razón a sus determinaciones y que, además, sirva por igual a todos.

5.4.1 Una auditoria dirigida por el poder legislativo y otra por el poder ejecutivo por cada periodo de actividades

En el desarrollo del presente trabajo hemos expuesto una serie de argumentos por los cuales consideramos que el trabajo del Ministerio Público debe ser supervisado, pues desafortunadamente quien no tiene que rendirle cuentas a nadie, goza de una enorme posibilidad de incurrir en excesos y prácticas irregulares, producto de una cultura mezquina y falta de honestidad que nos rodea y de la que somos parte.

Particularmente, opino que la Fiscalía debe rendir cuentas ante quienes se han encargado de nombrar a su titular, pues la responsabilidad debe caer no sólo en quien ha tenido a su cargo la Institución, sino también sobre aquellos que han participado en su selección, la Cámara de Senadores y los Congresos locales; por lo cual, los avances en materia de procuración de justicia deben ser expuestos ante los citados órganos del Estado en su respectiva competencia, dejando entrever los elementos con los que se pueda dictaminar la actuación de un Fiscal General en su ámbito respectivo y hacerle las observaciones que se crean convenientes.

Tales comparecencias deben ser más que un simple trámite, un verdadero examen del trabajo en equipo de una Institución, que antes de politizar su desempeño, permitan realizarle recomendaciones para mejorar su desempeño. Inclusive hay quien opina que de dictaminarse el mal desempeño del Fiscal, exista la posibilidad de iniciarle

un procedimiento para su removerlo del cargo al final de un periodo de dos o tres años y, por el contrario, si derivado de la información generada se determina el buen desempeño del Fiscal, entonces se le pueda premiar confirmándolo en su cargo por un periodo similar.

Si lo que queremos en desligar completamente al Ministerio Público del Ejecutivo, también se deben suprimir las facultades de revisión que de *facto* tienen el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados sobre las acciones de la correspondiente Procuraduría, no obstante el principio de independencia del que tanto se presume; considerando, que de continuar el Ejecutivo auditando al Ministerio Público, de nada servirá un cambio en cuanto a su nueva ubicación institucional.

5.4.2 Alternativas de Remoción

Por lo que respecta al nombramiento del titular del Ministerio Público, en el momento en que deje de ser competencia del Ejecutivo, también perderá la facultad de destituirlo; motivo por el cual deberá recaer en la misma figura que lo nombró (la Cámara de Senadores o el Congreso local, según corresponda para la Federación o para cada uno de los estados) y estimo que sólo debiera solicitarse y proceder la misma, ante una falta grave y/o de responsabilidad contenida en la ley de responsabilidades.

Su remoción sólo podrá hacerse a través de un procedimiento de juicio político o por votación calificada de dos terceras partes del Congreso Federal o Local respectivo; es decir, tendría en los hechos prácticamente asegurada la inamovilidad. Por ello, descartamos cualquier posibilidad de destitución del Fiscal por parte del poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial simplemente por cuestiones políticas o antipatías ideológicas.

5.4.3 Controles para su designación y causas de Remoción

Si consideramos que el aspecto medular de otorgar autonomía al ministerio Público es la despolitización del responsable de la procuración de justicia, el Ejecutivo Federal debe abdicar de la facultad de proponer al titular de la Fiscalía, dado el origen electoral que tiene el Ejecutivo y la manera y términos como se desarrollan los procesos políticos para renovar al titular de la Presidencia de la República, lo mismo respecto al Gobernador del Estado o Jefe de Gobierno, según sea el caso. Se busca tener alguien fuera de los cuadros políticos, alguien que fortalezca la Institución desde la Institución, alguien apropiado para ocupar un compromiso de tal envergadura.

Por lo anterior, consideramos que existen dos formulas para despolitizar la designación del titular de la Procuración de Justicia. La primera es la propuesta de una terna que provenga de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Superiores de Justicia, en su caso, que sea enviada al Senado de la República o al Congreso local correspondiente para que, por votación calificada de dos terceras partes del Senado o del Congreso local, pueda hacerse la designación del nuevo Fiscal.

En cuanto al proceso de selección, la Suprema Corte de Justicia pudiera publicar una convocatoria y llevar a cabo la investigación y examen sobre el perfil de cada uno de los aspirantes que efectivamente reúnen los requisitos para ocupar el cargo, organizando consultas con instituciones académicas y colegios de abogados para elaborar la lista definitiva de los tres aspirantes seleccionados, la cual deberá ser presentada ante el Senado de la República.

Otra formula para designar al próximo titular de la Fiscalía autónoma, no varía tanto de la actual, sin embargo permitiría otorgar mayor solidez y credibilidad en la designación, se propone que sea el Ejecutivo Federal quien envíe una terna al Senado y éste, por votación calificada de por lo menos dos terceras partes haga la designación del próximo Fiscal General. Lo mismo ocurriría en el caso de los Estados de la Federación.

En cuanto a los Fiscales de Consejo, éstos deberán durar en su encargo un periodo de tres años y ser sucedidos de manera escalonada. Éstos podrán ser nombrados de forma similar en la que se propone se nombre al titular de la Fiscalía, es decir, esta vez la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá proponer a cinco aspirantes a ocupar el puesto de Fiscales de Consejo, a los que previamente deberá haber examinado en cuanto a sus aptitudes y perfiles de servicio profesional en el Sistema de Justicia, sea local o federal; de la lista de aspirantes, el Senado deberá elegir a tres personas que pasarán a ocupar las vacantes en el Consejo de la Fiscalía.

Cabe aclarar que insistimos en la formula de la proposición y examen de los aspirantes por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconociendo que de los tres Poderes del Estado, es el que observa mayor estabilidad y mejor desempeño, y con la facultad de nombramiento por parte del Senado del nuevo Fiscal y los Fiscales de Consejo, generaríamos la participación de más de un poder en la designación del próximo titular de la Fiscalía, compartiendo responsabilidades en su adecuada elección.

Respecto a los Fiscales de Circuito, la propuesta gira en torno a que éstos pudieran ser designados por el Senado, a propuesta del propio Consejo de la Fiscalía, atendiendo al *principio de unidad* necesario en la procuración de justicia y removidos por el propio Consejo. Los Fiscales de Circuito pudiesen durar en su encargo un periodo de cinco años.

En cuanto a la remoción, como ya advertimos, tratándose del titular de la Fiscalía, sugerimos que sea sólo por una causa grave o de responsabilidad y siempre mediante juicio político o votación calificada del Senado o congreso correspondiente. Pero respecto a los Agentes de la Fiscalía de menor rango, sugiero que exista la posibilidad de entablarles verdaderos procedimientos administrativos promovidos tanto por particulares como por la autoridad, ya sea por el mal desempeño de sus funciones, por su actuación deshonesto o por claras preferencias en un procedimiento de

averiguación previa respecto a alguna de las partes, los cuales pudieran concluir en la iniciación de un juicio penal en contra del servidor público, si la gravedad del asunto así lo ameritara, en una multa o sanción administrativa.

Creo que un modelo que haga más responsables a los Fiscales, sea cual sea su actividad, traerá un mayor compromiso de su parte, redundando en un mejor servicio a la sociedad y menores abusos del poder que en ellos se concede.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La procuración de justicia es un derecho a nivel constitucional de todos los gobernados mexicanos, en razón de que el texto de nuestra Constitución Federal prohíbe explícitamente hacerse justicia por propia mano, a la vez que prevé la existencia de un órgano ante el cual recurrir cuando los ciudadanos consideran que se les ha vulnerado alguno o algunos de los bienes jurídicamente tutelados por la ley; ése órgano es el Ministerio Público y su presencia en el Sistema Penal mexicano además de erradicar la venganza privada, busca el fortalecimiento de los lazos de cohesión social y el sostenimiento de la estructura del Estado.

SEGUNDA.- El Ministerio Público en México se ha consagrado como una de las figuras esenciales en todo proceso penal, sin la cual no es posible substanciar ningún juicio de ésta naturaleza. Bastantes y muy variadas son las razones para justificar su presencia y promover la preservación de ésta Institución en nuestro sistema penal, por ejemplo: al atribuirle al gobernado el ejercicio de la acción penal correríamos el riesgo de que muchos delitos quedarán sin persecución ya sea por falta de civismo, por temor a las represarías, la indiferencia al crimen, la falta de dinero para contratar un abogado, en fin, un mundo de posibilidades que influirían gravemente para que los delincuentes y las conductas delictivas quedarán impunes, sin olvidar, que caemos en el peligro de mercantilizar la persecución de los delitos y la función pública de castigar, en donde las extorsiones de burócratas deshonestos en contra de los probables responsables harían acto de presencia, entre otros problemas que valen la pena discutir y prevenir.

TERCERA.- La función investigadora que realiza el Ministerio Público en la averiguación previa, es el elemento fundamental del sistema penal mexicano, pues constituye la actividad jurídica básica del Estado de Derecho para investigar los delitos y, en su caso, para el ejercicio de la acción penal, ya que constitucionalmente se deben probar los contenidos del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del inculpaado para justificar la afectación de los derechos del indiciado y su consignación al

órgano jurisdiccional, además de que se trata de requisitos de orden público que buscan garantizar la legalidad de los actos de molestia y privación que necesariamente se causan.

CUARTA.- El modelo de justicia penal aplicado actualmente en México, resulta inoperante, debido a que los restos del antiguo sistema inquisitivo provocan serios problemas operativos que atentan principalmente contra los derechos de quienes se ven inmiscuidos en un problema de naturaleza penal. Si realmente deseamos un sistema democrático y garantista de justicia penal, es necesario excluir las reminiscencias inquisitorias y lo lograr la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo en todos los niveles de gobierno.

QUINTA.- El Ministerio Público atraviesa por una etapa de completa desnaturalización, debido a que durante muchos años absorbió un sin fin de atribuciones fuera de su actividad principal que es la procuración de justicia, lo que generó una figura sui géneris que hoy es casi imposible definir. Luego entonces, lo más conveniente es hacer una revisión de las facultades del Ministerio Público para decidir cuales de ellas deben seguir y cuales deben salir de su competencia, a fin de crear un verdadero guardián imparcial de los derechos de la sociedad, así como, apartarlo de los compromisos y usos políticos del gobierno, sea federal, estatal o del alto mando marcial.

SEXTA.- Los pocos resultados que arrojan hoy en día las investigaciones ministeriales, se ven oscurecidos por los criterios de selectividad del derecho penal, derivado de un sistema con tintes presidencialistas, vertical y autoritario que nos caracterizó durante muchas décadas y que todavía continua generando sus estragos a favor de los dueños del poder; además, la mala redacción de la ley penal deja al arbitrio de la autoridad encargada de la procuración de justicia, la posibilidad de decidir a quien aplicar la ley penal y a quien volverlo inmune a ella.

SÉPTIMA.- La falta de profesionalización es la larva de cultivo para que se sigan desarrollando las actividades de corrupción en las diversas estructuras del Ministerio

Público, por lo que es un requisito indispensable buscar profesionalizar sobre las bases del servicio de carrera, no sólo a los agentes del Ministerio Público sino a todo el personal administrativo que trabaja en la Institución, a fin de lograr un verdadero servicio público, capaz de solidarizarse con el dolor y la crisis emocional de una persona que atraviesa una situación difícil por el atentado que ha sufrido en contra de sus bienes jurídicos.

OCTAVA.- En la práctica, los dueños reales de la información y de la fáctica discrecionalidad en el proceder, son los cuerpos policiales adscritos al Ministerio Público, que no obstante ser sus subordinados directos, al tener el pulso de la indagatoria, se insubordinan con frecuencia al representante social, le dosifican la información e incluso le echan por tierra los resultados de la indagatoria, cuando se actualizan componendas y se ligan en el mundo de la ilegalidad con quienes contravienen la ley penal; por ello, urge la profesionalización de éste personal con fuertes cortes éticos.

Sólo en la medida que se unifiquen las condiciones materiales, técnicas y profesionales de las policías ministeriales a nivel nacional, habrá una mejora visible en la actuación policial, la investigación de los hechos delictivos y en la opinión pública sobre éste cuerpo policial.

NOVENA.- Las investigaciones aplicadas a través de leyes equilibradas, protectoras de la colectividad y no de grupos, es sin duda lo que nos permitirá acercarnos en la medida de lo posible al Derecho Penal de corte democrático, porque tenemos claro que el Derecho punitivo debe ser un medio de control social en beneficio de la misma sociedad, ya que sólo en proporción de que las técnicas de investigación criminal se respeten con celo férreo, y siempre apegadas a principios de igualdad, es que será viable garantizar a las personas que sus derechos no serán atropellados por la maquinaria del Estado, por la inercia de la corrupción, por la triste red de la selectividad, o bien, por la consigna ordenada por los dueños del poder y del dinero.

DÉCIMA.- El verdadero problema sobre la función ministerial se encuentra en la práctica cotidiana, en el momento de iniciar una indagatoria, de ejecutar una orden de aprehensión, de realizar un cateo, de determinar líneas de investigación, al resolver el no ejercicio de la acción penal y en general en todas aquellas funciones atribuidas por la ley al órgano investigador, dado que existe discrecionalidad en el actuar de los agentes ministeriales, así como corruptelas, complicidades e intereses no autorizados.

Es momento de tomar decisiones concientes y responsables que permitan dar cuenta favorable de las irregularidades detectadas dentro y fuera de las agencias del Ministerio Público. En donde los beneficios se habrán de derivar de un conjunto de medidas que circunden al Ministerio Público, como la profesionalización, la orientación hacia un derecho penal garante de los intereses de los justiciables y de quienes denuncian, la autonomía del Ministerio Público, entre otras medidas, sin que ello implique que una vez logradas, en automático se eliminen los vicios advertidos, pues será mediante la suma de esfuerzos y la convergencia de los más diversos factores en un marco de voluntad política como se irá saneando paulatinamente a la institución ministerial y se logrará una procuración de justicia eficiente y eficaz.

DÉCIMA PRIMERA.- La autonomía técnica investigadora se encuentra gravemente dañada debido a las constantes intromisiones de los titulares del Poder Ejecutivo de los diversos ámbitos competenciales, en las tareas estrictamente técnicas de procuración de justicia, por lo que es necesario, eliminar cualquier forma de ingerencia que lejos de favorecer al trabajo del Ministerio Público, provoca que la mencionada autonomía técnica investigadora se vea reducida, invadida, lastimada e incluso condicionada a factores políticos que pueden ser determinantes en la credibilidad y el acierto del trabajo ministerial.

DÉCIMO SEGUNDA.- Necesitamos lograr la transformación de la Procuraduría General de la República, las procuradurías estatales y del Distrito Federal en órganos constitucionales autónomos, a fin de rescatar la legitimidad, transparencia y profesionalismo, que de conformidad con la ley le caracterizan al Ministerio Público.

Como organismos autónomos serán entidades técnicas de control que no se guiarán por intereses partidistas u oportunistas, es decir, que para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes clásicos, sino de cualquier grupo o factor real de poder; en tanto que su dirección debe recaer en manos de personas especializadas y comprometidas con el servicio público de la procuración de justicia.

DÉCIMO TERCERA.- Las policías ministeriales, como auxiliares directos del Ministerio Público, deben seguir en la condición orgánica que hasta ahora tienen, puesto que se trata de la fuerza humana para hacer cumplir sus determinaciones y llevar a cabo las labores de campo. Sin embargo, es urgente profesionalizar a los miembros de las diversas policías Ministeriales, para evitar que se sigan utilizando los métodos de investigación más arcaicos y lastimeros tanto para los probables responsables como para quienes interponen una denuncia, además de detener las practicas constantes de insubordinación al Ministerio Público.

DÉCIMA CUARTA.- Contrariamente a la condición que debe privar para la policía, la función pericial debe salir incluso del ámbito de competencia del Ministerio Público y dejar de ser sus subordinados, toda vez que, la naturaleza de sus dictámenes, sean técnicos o profesionales, no se deben ver influidos por el órgano investigador durante la averiguación previa o el proceso judicial.

DÉCIMO QUINTA - La creación de un nuevo órgano constitucional autónomo como debe suceder con el Ministerio Público, esta muy lejos de identificarse como un poder adicional del Estado, siempre y cuando se encuadre en parámetros de ética y profesionalización, además de prever las medidas necesarias para asegurar que su actividad se encuentre siempre dentro de los parámetros de la legalidad y lejos de la arbitrariedad.

PROPUESTA

El objeto del presente trabajo, ha sido plantear la solución a un problema de orden nacional que involucra al cien por ciento de la población, pues el tema gira alrededor de una Institución a la que por naturaleza le corresponde la defensa de los intereses de la sociedad frente a los abusos que tanto de particulares como de instituciones públicas pudiese recibir, desde luego, siempre bajo el marco de la legalidad. Por ello, en atención a los sendos reclamos de una ciudadanía que percibe desinterés, tratos desiguales y sufre excesos de quien debiera ser su protector, es que nos permitimos realizar la siguiente propuesta:

No obstante que en la mayoría de los casos sí opera la autonomía técnica de la investigación por parte del Ministerio Público, existen algunos que escapan de esa modalidad ante las fuertes presiones de tipo político, pues dada su condición de subordinado material del Ejecutivo, tiene la obligación de cumplir sus ordenes, dejando sin persecución delitos altamente reprochables y sin castigo a sus autores. Por ello, es ineludible otorgar autonomía constitucional al órgano que por antonomasia se erige como el guardián de la legalidad, puesto que su actual ubicación institucional crea a su alrededor un ambiente de desconfianza pública que en nada contribuye al fortalecimiento de la joven democracia que vive el país, antes por el contrario, continua otorgando un amplio número de prerrogativas a unos cuantos y apartando de la legalidad su actuar, convirtiéndolo en una marioneta de quienes detentan el poder.

Un Ministerio Público con verdadera autonomía, generará mayor credibilidad en sus prácticas como en el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que han alcanzado un alto grado de aceptación popular después que se les ha otorgado autonomía institucional. Se trata de un órgano que por sus características, debiera estar apartado de las determinaciones de cualquiera de los Poderes clásicos del Estado, por lo que consideramos conveniente seguir el ejemplo de los beneficios y avances que éstas instituciones producen en sus respectivos ámbitos.

Más allá de ser simplemente un órgano descentralizado de la Administración Pública, la autonomía Ministerio Público debe estar prevista desde la Constitución, erigiéndose en un órgano constitucional autónomo, porque aún en los órganos descentralizados el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de inmiscuirse, más tratándose de los Constitucionales Autónomos, nadie puede influir, si desde su creación se disponen los principios y reglas sobre las cuales debe desempeñar sus atribuciones.

Desde luego, el hecho de otorgar autonomía al Órgano encargado de la investigación, no traerá efectos inmediatos de mejora en el sistema de justicia penal y más exactamente en la persecución de los delitos, sino que se trata únicamente de un presupuesto indispensable para la transformación de una Institución necesaria en la vida, no sólo del país, sino de cada una de los habitantes.

En ese sentido, la profesionalización y el servicio de carrera deben acompañar a la independencia de la Institución, pues de poco valdrá ésta última si no se le otorgan las herramientas necesarias llevar a cabo su actividad.

Ya en el tema de las facultades de la nueva fiscalía, deben excluirse todas aquellas relacionadas con la representación de los intereses del Estado y del Gobierno en los distintos órdenes, dado que los intereses de la sociedad, en constantes ocasiones no coinciden con los intereses de aquellos. En cambio, se propone el fortalecimiento de las Consejeras Jurídicas para absorber todas aquellas atribuciones que poco o nada tienen que ver con la salvaguarda de los intereses sociales y la persecución de los delitos.

Otro de los pasos para lograr la autonomía ministerial se dará en el momento en que deje de ser competencia del Ejecutivo nombrar al titular de las procuradurías u órganos homólogos, así como la facultad de destituirlo. Por lo que debieran recaer dichas facultades en los respectivos Congresos, mediante un procedimiento que inmiscuya además al Poder Judicial, ya que, en cuanto mayor sea la participación de diversos organismos, mayor es la posibilidad de que compartir la responsabilidad en el

nombramiento del titular de la Fiscalía; así, si su designación no hubiese sido la correcta pudiera reclamársele a ambos.

Por otro lado, debe asegurarse la inamovilidad del Fiscal General tanto a nivel federal como en las diversas Entidades de la Federación y establecerse un plazo definido para el encargo, eliminando por completo las decisiones de destitución provocadas por intereses personalísimos de sus superiores. En ese orden de ideas, la autonomía que se propone debe alcanzar la libre gestión y toma de decisiones en cuanto a la procuración de justicia.

Por lo anterior, referir que la Representación Social requiere independizarse es cosa mayor, que debe surgir de una reforma constitucional integral, bien planeada y con miras al bienestar general. Baste decir, que alcanzar la autonomía del Ministerio Público, sin duda es un paso correcto en el camino hacia un Derecho Penal democrático y garantista, alejado de las decisiones políticas e influencias de grupo.

BIBLIOGRAFÍA

1. AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G., El bien jurídico de la vida y la codificación penal., en *Criminogenesis, Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal*, año 1, número 0, Editorial Apolo, México, 2007
2. BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos, Derecho Procesal Penal, 2ª edición, Editorial McGraw-Hill Interamericana, México 2005
3. BERISTAIN, Antonio. *De Dios legislador en el Derecho Penal, la criminología y victimología*, Editorial Porrúa, México, 2005
4. BORJA OSORNO, Guillermo. *Derecho Procesal Penal*, Editorial Cajica, México
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 4ª ed., Editorial Porrúa, México, 1996
6. CAMACHO MALO, Gustavo, *Derecho Penal Mexicano*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001
7. CASTILLO BAUNET, Germán Adolfo, Mitos y Realidades de la Autonomía del Ministerio Público, Procuraduría General de la República, México, 2006
8. CASTRO, Juventino V., *Ministerio Público en México*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996
9. CARLOS ESPINOSA, Alejandro, *Derecho Militar Mexicano*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004
10. CLARIÁ OLMEDO, Jorge A., *Derecho Procesal Penal*, Tomo II, Editorial Rubinzal-Culzoni, Argentina, 2001
11. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 19 edición, Editorial Porrúa, México, 2005
12. DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo, *Procedimiento Penal Mexicano (Teoría Práctica y Jurisprudencia)*, Editorial Porrúa, México, 1995
13. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Código Federal de Procedimientos Penales Comentado*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003
14. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Teoría General de la Acción Penal*, Editorial INDEPAC, México, 2005
15. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La función constitucional del Ministerio Público, Tres ensayos y un epílogo*, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002
16. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er y 2do curso*, 5ª edición, Editorial Oxford, México, 2004
17. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano*, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985
18. GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, *Derecho Constitucional, España y Unión Europea*, 5ª Edición, Editorial Ariel, Barcelona, 2003
19. GRANARA, Alberto David, *Derecho Procesal Penal*, Editorial Jurídica Nova Tesis, Argentina, 2000
20. HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A., *Programa de Derecho Procesal Penal*, 11ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004

21. HORVITZ LENNON, Maria y López Masle, *Derecho Procesal Penal Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Tomo I, Chile, 2002
22. MARTÍNEZ GARNELO, Jesús, *Policía Nacional Investigadora del Delito, Antología del origen, evolución y modernización de la policía en México*, Editorial Porrúa, México, 1999
23. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1 er. Y 2º curso*, 5ª edición, Editorial Oxford, México, 2004
24. OVALLE FABELA, José. *Teoría General del Proceso*, Editorial Harla, 3ª edición.
25. PÉREZ PALMA, Rafael, *Guía de Derecho Procesal Penal*, 7ª Edición, Editorial Cárdenas, México, 2003
26. PINO, Gustavo, et. al., *Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia*, 2ª edición, editorial Civitas, Madrid, 2001
27. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *¿Quién combate la corrupción en la PGR?*, Editado por la Procuraduría General de la República, México, 2006
28. ROJAS CABALLERO, Ariel A., *Las Garantías Individuales en México, su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, Editorial Porrúa, México, 2002
29. SALAS CHÁVEZ, Gustavo R., *El Sistema Penal Mexicano (Estado, Justicia y Política Criminal)*, Editorial Porrúa, México, 2002
30. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del justiciable, Elementos de teoría general del proceso*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003
31. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del justiciable, Materia penal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003
32. TAPIA IBARRA, Amando y Dayanara Cruz, *El Ministerio Público Militar formulario de actuaciones*, Editorial Sista, México, 1989
33. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997
34. ZAFARRONI, Eugenio R. *Manual de Derecho Penal*, Editorial Cárdenas, México 1994

HEMEROGRAFÍA

1. *Diario Oficial de la Federación*
2. *Criminogenesis, Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal*, número 0, año 1, Editorial Apolo, México, 2007
3. *Criminogenesis, Revista Especializada en Criminología y Derecho Penal*, número 1, año 1, Editorial Apolo, México, 2007
4. *Revista Mexicana de Justicia*, número 9, sexta época, Procuraduría General de la República, México, 2005
5. *Revista Mexicana de Justicia*, número 10, sexta época, Procuraduría General de la República, México, 2005
6. *Revista Iter Criminis*, no. 5, Segunda Época, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, enero-marzo 2003

7. *Revista Iter Criminis*, Núm. 8, Segunda Época, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2003.

INTERNET

1. <http://www.argentina.gov.ar>
2. <http://www.caipnl.org.mx>
3. <http://www.cem.itesm.mx>
4. <http://www.congresochiapas.gob.mx>
5. <http://www.congresochihuahua.gob.mx>
6. <http://www.congresodurango.gob.mx>
7. <http://www.congresogto.gob.mx>
8. <http://www.congresomorelos.gob.mx/>
9. <http://www.congresopuebla.gob.mx>
10. <http://www.e-local.gob.mx>
11. <http://www.edomexico.gob.mx>
12. <http://www.gbcs.gob.mx>
13. <http://www.guerrero.gob.mx>
14. <http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/le058.pdf>
15. <http://www.nayarit.gob.mx>
16. <http://www.ordenjuridico.gob.mx>
17. <http://www.pgjebc.gob.mx>
18. <http://www.pgj.yucatan.gob.mx>
19. <http://www.pgr.gob.mx>
20. <http://www.transparencianayarit.gob.mx>

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, México, 2007
2. Código Penal Federal, *Agenda Penal del D.F.*, 13ª ed., Editorial ISEF, México, 2007
3. Código Federal de Procedimientos Penales, *Agenda Penal del D.F.*, 13ª ed., Editorial ISEF, México, 2007
4. Código de Justicia Militar, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/3/default.htm?s=>
5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Agenda Penal del D.F.*, 13ª ed., Editorial ISEF, México, 2007
6. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>
7. Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, <http://www.congresochiapas.gob.mx/goto/sitio/leyes/--/action=despliega/id=139/index.htm>, 20 de septiembre de 2007, 7:20 pm.
8. Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público en el Estado de Tlaxcala, http://72.14.253.104/search?q=cache:mmNZnVEDu4J:www.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos%25CTlaxcala%25C8567_25%2520DE%2520SEPTIEMBRE%2520DE%25202006.doc+Ley+Org%C3%A1nica+de+la+Instituci%C3%B3n+del+Ministerio+P%C3%ABlico+en+el+Estado+de+Tlaxcala&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx, 03 de octubre de 2007
9. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Aguascalientes, <http://www.cem.itesm.mx/derecho/legislacion/aguascalientes/61.htm>, 02 de octubre de 2007, 12: 14 p.m.
10. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, <http://www.pgjebc.gob.mx/legislacion/LEYORPGJ.pdf>, 02 de octubre de 2007, 3:50 p.m.
11. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur, <http://www.gbcs.gob.mx/informacion/elementos/pdfs/leyes/lorgmp.pdf>, 02 de octubre de 2007, 7:00 p.m.
12. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Campeche, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/CAMPECHE/LEYES/CAMLEY50.pdf>, 02 de octubre de 2007, 2:10 p.m.
13. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Durango, <http://www.congresodurango.gob.mx/Leyes/63.PDF>, 02 de octubre de 2007, 4:30 p.m.
14. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, <http://www.ihemsys.gob.mx/cedin/Legislaci%C3%B3n%20del%20DF/LEY%20ORGANICA%20DE%20LA%20PROCURADURIA%20GENERAL%20DE%20JUSTICIA%20DEL%20DISTRITO%20FEDERAL.pdf>, 03 de octubre de 2007
15. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/279/file.doc1.pdf>, 02 de octubre de 2007, 4:30 p.m.

16. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, <http://consejociudadano.jalisco.gob.mx/leyorgpgj.PDF>, 18 de agosto de 2007, 3:00 p.m.
17. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/cnt/LeyEst_051.html, 04 de octubre de 2007, 1:00 p.m.
18. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, <http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/le058.pdf>, 02 de octubre de 2007, 5:00 p.m.
19. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, <http://www.congresomorelos.gob.mx/>, 04 de octubre de 2007, 4:00 p.m.
20. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nayarit, <http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/ordenamientos/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20la%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20Justicia%20del%20Est.htm>, 03 de octubre de 2007, 6:00 p.m.
21. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/NUEVO%20LEON/Leyes/NL_LEY073.pdf, 02 de octubre de 2007, 2:00 p.m.
22. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca, http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Textos%5COaxaca%5C6956_30%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202006.doc, 22 de agosto de 2007
23. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, <http://www.congresopuebla.gob.mx/prensa/tmp/leorgpro.doc>, 04 de octubre de 2007, 4:00 p.m.
24. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Querétaro, [http://72.14.253.104/search?q=cache:kyhixzo88WcJ:www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERETARO/Leyes/QUELey45.pdf+ley+Org%C3%A1nica+de+la+Procuradur%C3%ADa+general+de+Justicia+del+Estado+de+Que](http://72.14.253.104/search?q=cache:kyhixzo88WcJ:www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUERETARO/Leyes/QUELey45.pdf+ley+Org%C3%A1nica+de+la+Procuradur%C3%ADa+general+de+Justicia+del+Estado+de+Quer%C3%A9taro&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx), 09 de octubre de 2007, 4:00 p.m.
25. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo, http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/penal/ley055/L11200_61020.pdf, 15 de agosto de 2007, 5:00 p.m.
26. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de San Luis Potosí, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SAN%20LUIS%20POTOSI/Leyes/SLPLEY053.pdf>, 27 de agosto de 2007
27. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/estatal/leyes_organicas/Ley%20083%20Org%20Proc%20Gral%20de%20Justicia.pdf, 30 de agosto de 2007, 7:00 p.m.
28. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco, http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Leyes/TABLE_Y47.pdf, 01 de noviembre de 2007, 2:00 p.m.
29. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, <http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COEDUCA/ARCHIVOSPDF/TAB4104650/LEY%20ORGANICA%20DE%20MINISTERIO%20PUBLICO.PDF>, 03 de noviembre de 2007, 4:00 p.m.

30. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Yucatán, <http://www.pgj.yucatan.gob.mx/pdf/leyorganicapgjiyucatan.pdf>, 03 de octubre de 2007, 4:30 p.m.
31. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila, <http://www.pgjecoahuila.gob.mx/modulo3.php?opcion=8>, 20 de noviembre de 2007, 5:00 p.m.
32. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Colima, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COLIMA/Leyes/COLLEY066.pdf>, 02 de octubre de 2007, 6:00 p.m.
33. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Chihuahua, http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/620_91.pdf, 02 de octubre de 2007
34. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, <http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Leyes/acrobat/OMinisterio.pdf>, 02 de octubre de 2007, 4:23 p.m.
35. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Hidalgo, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/HIDALGO/Leyes/HGOLEY49.pdf>, 02 de octubre de 2007, 5:00 p.m.
36. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Sinaloa, <http://www.sinaloa.gob.mx/NR/rdonlyres/26734303-A4DC-4569-9138-EF4EC6E87240/0/69REGLAMENTODELALEYORGANICADELMINISTERIOPUBLICO.doc>, 12 de noviembre de 2007, 6:00 p.m.
37. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Tamaulipas, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TAMAULIPAS/Leyes/TAMLEY63.pdf>, 20 de octubre de 2007, 5:00 p.m.
38. Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Zacatecas, <http://www.congresozac.gob.mx/content/leyes/leyorgmp.htm>, 8 de agosto de 2007, 4:00 p.m.
39. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. *Agenda Penal del D.F.*, Editorial ISEF, México, 2007
40. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Aguascalientes, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/AGUASCALIENTES/Reglamentos/AGSREG01.pdf>, 03 de agosto de 2007, 5:30 p.m.
41. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA/Reglamentos/BCREGLA27.pdf>, 4 de julio de 2007 5:00 p.m.
42. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/211/RLOGPJEG193.pdf>, 23 de agosto de 2007, 7:00 p.m.
43. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco, <http://consejociudadano.jalisco.gob.mx/regleyppgji.PDF>, 14 de agosto de 2007, 3:30 p.m.
44. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Reglamentos/MEXREG041.pdf>, 5 de agosto de 2007, 6:30

45. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán de Ocampo, http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/reglam_procu.pdf, 7 de agosto de 2007, 1:30 p.m.
46. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos, <http://www.edomorelos.gob.mx/10consejeria/files/Reglamentos/Reg00007.pdf>, 19 de agosto de 2007, 3:50 p.m.
47. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, <http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/estatal/reglamentos/Regl.%20Ley%20Organica%20de%20la%20PGJusticia%20del%20Estado%20de%20Sonora.pdf>, 20 de agosto de 2007, 3:00 p.m.
48. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Reglamentos/TABREG24.pdf>, 20 de agosto de 2007, 4:50. p.m.
49. Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza, <http://www.pgjecoahuila.gob.mx/modulo3.php?opcion=9>, 9 de noviembre de 2007, 4:00 p.m.
50. Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Guanajuato, <http://209.85.173.104/search?q=cache:G0aQZdp4VDQJ:www.guanajuato.gob.mx/pgjeg/areas/reg-org-mp.pdf+62.+Reglamento+de+la+Ley+Org%C3%A1nica+del+Ministerio+P%C3%ABblico+del+Estado+de+Guanajuato&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=mx>, 04 de agosto de 2007, 3:00 p.m.
51. Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Sinaloa, <http://www.sinaloa.gob.mx/NR/rdonlyres/26734303-A4DC-4569-9138EF4EC6E87240/0/69REGLAMENTODELALEYORGANICADELMINISTERIOPUBLICO.doc>, 13 de agosto de 2007, 04:00 p.m.
52. Reglamento de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Tamaulipas, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TAMAULIPAS/Reglamentos/TAMRGTO17.pdf>, 6 de agosto de 2007, 6:00 p.m.