



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO PENAL

**“LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LA INSTITUCIÓN
DEL MINISTERIO PÚBLICO”**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

LORENA CALVA RODRÍGUEZ

ASESOR: **OSVALDO CHAVARRÍA SUÁREZ**



CIUDAD UNIVERSITARIA

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL
OFICIO INTERNO FDER/ SP/22/3/2013
ASUNTO: APROBACIÓN DE TESIS

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La alumna **LORENA CALVA RODRÍGUEZ** ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **MTRO. OSVALDO CHAVARRÍA SUÁREZ**, la tesis profesional titulada "**LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**" que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor, del **MTRO. OSVALDO CHAVARRÍA SUÁREZ**, en su calidad de asesor, informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "**LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**" puede imprimirse para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna **LORENA CALVA RODRÍGUEZ**

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

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

Sin otro particular, agradezco anticipadamente la atención que le dé a la presente solicitud, y aprovecho para enviarle un saludo cordial.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 7 de Marzo de 2013.

MTRO. CARLOS ERNESTO BARRAGÁN Y SALVATIERRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



CEBS/ajs

*A mi hija **Regina Giusto Calva**, por ser la fuente de inspiración y motivación en mi vida, para ser cada día mejor y con quien tengo el compromiso de superarme.*

*A mis padres **Gerardo Calva Martínez** y **Julieta T. Rodríguez Espinosa**, quienes con su amor, esfuerzo y confianza, me han apoyado en cada momento de mi vida, hasta culminar mi carrera profesional. Sin ustedes, simplemente hubiese sido imposible tener tantos momentos de felicidad, pues forman parte de mí.*

*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**.*

*A los **Maestros Carlos Ernesto Barragán Salvatierra** y **Oswaldo Chavarría Suárez**, a quienes reconozco su trayectoria como catedráticos, pero más aún como excelentes amigos, serían limitadas mis palabras de agradecimiento por el enorme apoyo y esfuerzo, ciertamente desinteresado, que me brindaron hasta la conclusión de este trabajo de tesis por la orgullosamente asesorada.*

**“LA NECESARIA AUTONOMÍA DE LA INSTITUCIÓN
DEL MINISTERIO PÚBLICO”**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN I

**CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MINISTERIO PÚBLICO**

1.1 Grecia	1
1.2 Roma	3
1.3 Italia	5
1.4 Francia	6
1.5 España	10
1.6 México	11
1.6.1 México Prehispánico	11
1.6.2 Época colonial en México	13
1.6.3 México independiente	26

**CAPÍTULO II
LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

2.1 Concepto de Ministerio Público	36
2.2 Naturaleza Jurídica de la Institución del Ministerio Público	40
2.3 Atribuciones del Ministerio Público	41
2.5 Principios de actuación que rigen a la Institución del Ministerio Público	50
2.5.1 Principio Jerárquico	51
2.5.2 Principio Indivisible	53
2.5.3 Principio de Independencia	53
2.5.4 Principio de Insustitubilidad	55

2.5.5	Principio de Buena Fe	56
2.5.6	Principio de Iniciación	57
2.5.7	Principio de Oficiosidad	57
2.5.8	Principio de Unidad	57
2.5.9	Principio de Oportunidad	58
2.5.10	Principio de Estricta Legalidad	59
2.5.11	Principio de Constitucionalidad	60
2.6	Principios que rigen a la Institución del Ministerio Público en el Juicio Oral	61
2.6.1	Principio Acusatorio	61
2.6.2	Principio de Oralidad	62
2.6.3	Principio de Inmediación	64
2.6.4	Principio de Publicidad	64
2.6.5	Principio de Contradicción	65
2.6.6	Principio de Continuidad	66
2.6.6	Principio de Concentración	67

CAPÍTULO III FACULTADES Y FUNCIONES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

3.1	Facultades esenciales de la Institución del Ministerio Público	68
3.2	Funciones del Ministerio Público de acuerdo a la Reforma Constitucional de 2008	72
3.2.1	Etapa preliminar o de investigación	73
3.2.2	Etapa intermedia o de preparación del juicio oral	76
3.2.3	Etapa de juicio oral o de debate	78
3.2.4	Etapa de medios de impugnación de la resolución	81
3.2.5	Etapa de ejecución de la sentencia	83

CAPÍTULO IV
LA NECESARIA INDEPENDENCIA DE LA
INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.1. Necesaria descentralización del Ministerio Público	84
4.2. Un nuevo modelo de procuración de justicia	84
4.3. Sistema de Procuración de Justicia Penal	87
4.4. El Ministerio Público como nuevo paradigma	89
4.5. Propuesta de reforma constitucional para el Ministerio Publico	91
4.6. Autonomía del Ministerio Público	94
4.7. Influencia política en el actuar del Ministerio Público	97
4.8. Facultades de la Fiscalía	98
4.9. Independencia del Ministerio Público	100
4.10. Desempeño interno del Ministerio Público	101
4.11. Transparencia y rendición de cuentas	103
4.12. Un nuevo órgano constitucional autónomo para la procuración de justicia	105
4.13. La renovación del Ministerio Público	107
4.14. Fueros constitucionales	109
4.15. Auditoria por el poder legislativo y el poder ejecutivo	112
4.16. Alternativas de Remoción	113
4.17. De lo necesario para evitar la arbitrariedad del Ministerio Público autónomo	114
CONCLUSIONES	117
PROPUESTA	125
BIBLIOGRAFÍA	134

INTRODUCCIÓN

Ha sido para mí una inquietud el tener el conocimiento más completo de la Institución del Ministerio Público como dependiente del Estado, por esta razón que realizo un estudio de dicha institución en la historia y en nuestro país, ya que 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 eternas 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.

Debido a la importancia que tiene el Ministerio Público, como institución el cual actúa en representación del interés social, considero que es una pieza fundamental para investigar los delitos, y además del poder conferido, tiene la facultad de exigir ante el órgano jurisdiccional la aplicación del derecho en contra de quien o quienes atenten contra la paz social, por tal motivo, he dividido mi trabajo en cuatro capítulos.

En el Capítulo Primero, realizo un estudio histórico de la Evolución de la del Ministerio Público, se hace referencia a sus orígenes en Grecia, Roma, Italia Medieval, Francia, así como en las diversas etapas en nuestro país. Trato hechos históricos que considero importantes, como la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917, entre otros puntos.

En el Capítulo Segundo, analizo la figura del Ministerio Público considerando concepto, naturaleza jurídica así como sus atribuciones como Institución. Enuncio primero los principios antes de la Reforma Constitucional

publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de junio de 2008, para después señalar los principios vigentes que regulan a esta Institución.

En el Capítulo Tercero, particularizo cada función de la institución del Ministerio Público por ser el representante de la sociedad en materia penal, así como el vigilante de los intereses privados de carácter general y el representante de la ley en los casos de interés público, entre otras funciones. De ahí su importancia, ya que son amplísimas las facultades que dicha Institución tiene. Debido a las constantes modificaciones de las leyes que nos rigen y que en algunas ocasiones son más favorables para los inculpados, que para los denunciantes, de ahí mi inquietud sobre el análisis y estudio en este capítulo.

En el Capítulo Cuarto, enfoco la investigación a la necesaria independencia de la Institución del Ministerio Público. El primer punto la institución del Ministerio Público en el actual Derecho Mexicano, atiende a una multiplicidad de causas entre las cuales destaca la dependencia material que el titular del Ministerio Público tiene 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.

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.

Mi propósito a lo largo de éste trabajo, 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, con la intención de plasmar la idea de evolución que ha tenido la Procuración de Justicia en nuestro orden jurídico.

Posteriormente, se destacan 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.

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 injerencias ni tentaciones políticas y congruente con los principios democráticos de Derecho Penal previstos en nuestra Constitución.

CAPÍTULO I

“ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO”

Para comprender al Ministerio Público es necesario resumir los antecedentes del mismo.

Todo comenzó desde el momento en que el hombre, decidió organizarse para evitar los grandes inconvenientes que existían, de permitirse al individuo que se hiciera justicia por su propia mano, resultando permisible así la venganza privada; haciendo uso de la ley del Talión: "Alma por alma, ojo por ojo, diente por diente, etc."¹; ésta es la semilla remotísima que hizo germinar en el decurso de los siglos, la necesidad y justificación del origen del Ministerio Público.

1.1 Grecia

En Grecia, se ha pretendido fincar el antecedente más remoto, específicamente en la figura del *Arconte*, que fue una magistratura que surgió en el año 683 a. C., siendo parte integrante del Gobierno Ateniese, pero existen diversas opiniones al respecto. De aquí que el Doctor Sergio García Ramírez señala:

“los *tesmoteti* eran meros denunciadores; la acción penal podía ser ejercitada por el agraviado. Licurgo creó los éforos, encargados de que no se produjese la impunidad cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo, los éforos fueron censores, acusadores y jueces. A partir de Pericles, el Areópago acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculcado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados. Aquí, comenta Mac Lean, el Areópago fungía como Ministerio Público, al ejercer la acción penal ante el

¹ KLEIN, Gerard. La Ley del Talión. Editorial Andrómeda. 1976. Pág. 35.

tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la ley. Por su parte, el arconte denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o éstos no ejercitaban la acción. Finalmente, el ejercicio de ésta quedaba muy a menudo en manos de los oradores.”²

En tal virtud, el Maestro Guillermo Colín Sánchez, refiere que:

“especialmente en el Arconte magistrado, que a nombre del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos, intervenía en los juicios; sin embargo, tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido entre los atenienses la persecución de los probables autores de delitos era facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto no son suficientes para emitir un juicio preciso.”³

Asimismo el Doctor José Franco Villa, citado por el Maestro Guillermo Colín Sánchez señala que:

“el antecedente del Ministerio Público en el Derecho griego lo fue el Tesmoteti, que tenía la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara un representante que llevara la voz de la acusación. Con esto se confirma la vaguedad de los datos llegados hasta la actualidad sobre la materia y se vislumbra la persistencia del principio de la venganza privada en el procedimiento penal griego, debido a la constante intervención de la parte agraviada. No teniendo los autores sobre la materia la certeza de que es aquí donde nace el concepto del Ministerio Público.”⁴

¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México 1989. Págs. 252 y 253.

² COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. México 2003. Pág. 104.

⁴ Idem. Pág. 87.

Siendo de advertir que la actuación del Arconte era meramente supletoria, pues la acción procesal estaba en manos de los particulares.

El Maestro Julio Acero, en su obra *Procedimiento Penal*, cita a los autores Manduca y Ricardo Rodríguez, quienes señalan “como antecedente o gérmenes precursores del Ministerio Público el derecho ático para que un ciudadano sostuviera la acusación ante del Eliastas.”⁵

En resumen encontramos que su organización reflejaba un interés personal e individual; el particular pidiendo el castigo y la sociedad completamente ajena a este proceso, siendo los jueces los que se encargaban de aplicar las penas, pero siempre el ejercicio de la acción penal estaba en manos de los particulares.

1.2 Roma

En Roma, como la cuna de la legislación del mundo, existía una división de la actividad judicial, una ante el magistrado *In lure* y otra ante el Juez *In Iudicio*, aunque todo ciudadano estaba facultado para promover la acción penal, tal y como se desprende de las llamadas *Legis Actiones*, en las cuales se mencionaba la *Manus Iniecto*, que claramente era una aprehensión corporal privada que efectuaba dar cumplimiento a una condena judicial que le constriñera al acatamiento de una obligación previamente contraída.

Otro antecedente de la Institución del Ministerio Público, en la etapa Imperial de Roma, es la del Procurador del César, quien “tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidando el orden en las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados.”⁶

Por lo antes señalado el Maestro Julio Acero, refiere que: “La institución

⁵ ACERO, Julio. *Procedimiento Penal*.- Editorial José M. Cajera Jr.- S. A. Sexta Edición.- México, 1968. Pág. 33.

⁶ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo.- *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. Editorial Porrúa. México 2003.- Pág. 104.

del Ministerio Público se remonta a la época del esplendor de Grecia y Roma, donde los prefectos de las ciudades y los procuradores del Cesar desempeñaban funciones semejantes a las del Ministerio Público actual.”⁷

El Maestro González Bustamante en su obra “Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano”, señala al respecto que

“todo ciudadano estaba facultado para promover. Cuando el romano se adormeció en su indolencia y los hombres de Breno tocaran a las puertas de la gran urbe; cuando las rivalidades entre Mario y Sila produjeron el período de las delaciones secretas, se abandonó la acusación privada y se adoptó la acusación popular y el procedimiento de oficio que es para algunos autores el germen del Ministerio Público.”⁸

Guillermo Colín Sánchez narra que:

“Se dice también que en los funcionarios llamados *Judices Questiones* de las Doce Tablas, existía una actividad semejante a la del Ministerio Público, porque estos funcionarios tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos, pero esta apreciación no es del todo exacta; sus atribuciones características eran netamente jurisdiccionales.”⁹

A pesar del desenvolvimiento jurídico a que llegaron, tanto los romanos como los griegos, la institución del Ministerio Público era completamente desconocida por estos pueblos, sin relación alguna con el representante social contemporáneo.

Continuando con el Maestro González Bustamante, en donde habla que se establece al representante del grupo, como primer antecedente del Ministerio

⁷ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo.- Op. Cit. Pág. 30.

⁸ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1988. Pág. 54.

⁹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. Cit. Pág. 87.

Público, señala a los estudiosos Catón y Cicerón como los hombres más ilustres que comparecieron ante el Foro en representación de la colectividad y la más alta conciencia del Derecho. “Más tarde, se designaron magistrados a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales, como los *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, que propiamente desempeñaban servicios policíacos y en particular, los *pra efectus urbis* en la ciudad...”¹⁰

“Los actos procesales se ventilaban en público pero el representante del grupo no entraba en acción en tanto el ofendido no manifestaba su voluntad para que se persiguiese al responsable; cada parte empleaba los medios que tenía a su alcance para convencer al Juez que no estaba facultado para allegarse pruebas de *motu proprio* ni para investigar de oficio como consecuencias de los principios que disciplinan al sistema inquisitorio.”¹¹

Por último y a pesar de que sus atribuciones estaban circunscritas al aspecto político, la actividad relacionada con la justicia penal se encomendó a los funcionarios llamados *Curiosi*, *Stationari* o *Irenarcas*, que eran autoridades dependientes directamente del Pretor.

1.3 Italia

En la Italia medieval, la mayoría de los autores señalan que: el único dato concreto en la Época Medieval relativo al Ministerio Público, lo encontramos en la Italia de ese remoto pasado y se refiere a los *Sindici* o *Ministrales*, que era una autoridad dependiente y colaboradora de los órganos jurisdiccionales en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos, por ello, no se puede decir que existió una identificación entre ambas instituciones, ni mucho menos que ésta fincara precedente de aquélla.

¹⁰ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Op. Cit. Pág. 54.

¹¹ Ibidem. Pág. 69.

1.4 Francia

El Ministerio Público en el Procedimiento Criminal Francés, los germanos acostumbrados a sostener personalmente sus derechos, introdujeron el principio de la venganza privada, a través del cual el individuo mediante un procedimiento de tipo acusatorio privado, caracterizado por ser público, oral y formalista, así como el empleo del duelo judicial como medio de prueba, se vengaba, se defendía y se indemnizaba; confundíéndose de esta manera la acción pública y la acción civil.

El Maestro Carlos A. Ayarragaray nos dice:

“bajo la presión de diversas causas el procedimiento de los germanos tornase inquisitorial, inspirándose esta transformación en orden de principios procesales romanos y a tendencias nuevas puestas en uso por el Derecho Canónico. Este, con el potente dinamismo de la iglesia, impuso su procedimiento, quedó aceptado en absoluto en el curso del siglo XVI. En tiempos del Rey San Luis, en el año de 1260, ya la evolución aparece netamente, pero solo aceptada por los burgueses y los villanos, que preferían tal procedimiento de alegatos y escritos forenses, en sustitución de los duelos y combates judiciales; los varones y grandes la repudiaron. Fue así que al iniciarse el siglo XIII coexistieron dos principios: el Acusatorio y el Inquisitorio.”¹²

El procedimiento inquisitivo, se caracterizó principalmente por ser secreto y escrito, así como por la utilización de la tortura como medio para obtener la confesión del acusado.

La Ordenanza de 1670 y la Ley de 1971, dividieron el procedimiento penal en dos fases; la de información o instrucción preparatoria, que quedó bajo

¹² AYARRAGARAY, CARLOS. El Ministerio Público. Buenos Aires Editores. Librería Nacional 1929. Pág. 32.

el dominio del régimen acusatorio, la combinación de elementos de los sistemas ya conocidos, dio lugar a la formación de un procedimiento mixto que actualmente subsiste.

El desarrollo del procedimiento inquisitorio trajo como consecuencia la desaparición de la acusación privada, siendo sustituida por la denuncia y la queja, formulándose la primera ante el Procurador del Rey y la segunda ante el Juez constituyéndose por medio de ésta última lo que actualmente llamamos parte civil, siendo necesario para ello que el quejoso se constituyera formalmente parte, para que se le considerara con tal carácter, pudiendo hacerlo en cualquier estado en que se encontrara la causa.

El autor Ricardo Rodríguez, dice:

“Al mismo tiempo, el procedimiento se desenvolvía bajo la mano activa de los oficiales del Rey *gens du roi*, cuyas funciones que dieron origen a la institución del Ministerio Público, como la más propia para llevar a los tribunales de represión, la acción pública con el fin de perseguir y castigar los delitos; institución que asumió su verdadero carácter en el siglo XVI, reglamentándola Felipe el Hermoso; y aunque estos oficiales se extralimitaron algunas veces en las funciones a ellos encomendadas, la institución se afirmó a mediados de aquel siglo, obrando los Procuradores del Rey como un poder reconocido.”¹³.

Los procuradores del rey en principio representaron exclusivamente al fisco, la represión de los delitos, el ejercicio de la acción pública, se dejaba al ofendido o correspondía de oficio a los Senecheux, en casos especiales en los que se convertían al mismo tiempo en jueces y parte perseguidora, pero con el tiempo los procuradores ampliaron sus funciones invadiendo otras

¹³ RODRÍGUEZ, Ricardo. El Procedimiento Penal en México. Oficina Tip. De la Secretaría de Fomento, 1900. Pág. 107.

magistraturas atribuyéndose sus funciones.

El Maestro Carlos A. Ayarragaray, expresa:

“Acrecieron su autoridad de inmediato esos magistrados, por cuanto en las cortes del rey dejó el monarca de asistir siendo representado por un miembro de su corte, al que estaban encomendadas las funciones que hoy le corresponden a los agentes del Ministerio Público y para cuyo desempeño ambulaban con el parlamento, pero al decidir Felipe el Hermoso que el parlamento debía tener sede estable en París, estableciéndose defensores ante los tribunales.”¹⁴

Simultáneamente aparecieron los abogados del rey, existiendo desde entonces dos funcionarios reales:

- El Procurador del Rey, que se encargaba de los actos del procedimiento y;
- El Abogado del Rey que atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el rey.

Ambos funcionarios formaban parte del Parquet; nombre con el que eran y son llamados los miembros del Ministerio Público, por tener su colocación sobre el piso de la audiencia, al pie del estrado desde el cual se administraba justicia.

La Revolución Francesa, manifiesta el Maestro González Bustamante: “Al transformar las instituciones monárquicas encomendadas las funciones reservadas al procurador y al abogado del rey, a comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas y a los acusadores públicos que debían sostener la acusación en el juicio. Sin embargo la tradición aún en el ánimo del pueblo y en la Ley de 22 Brumario, año VII, se establece el

¹⁴ AYARRAGARAY, CARLOS. Op cit. Pág. 32.

Procurador General que se conserva en las Leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo.

Podemos decir que la Institución del Ministerio Público después de haber sufrido la influencia de los grandes cambios operados por la revolución de 1789 y por las leyes que posteriormente se expidieron sobre organización judicial, fue reconstruida y asentada sobre las que subsisten aún hoy en día, en la organización imperial de 1808 y 1810, que determinó las funciones, atribuciones y organización actual del Ministerio Público Francés.”¹⁵

La revolución Francesa de 1793 trajo como consecuencia profundas transformaciones, y así en las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente donde se encuentra el antecedente inmediato del Ministerio Público. En la monarquía era el rey quien impartía justicia por derecho divino, podía disponer hasta de la vida de sus súbditos y sus potestades eran omnímodas. Las funciones reservadas al procurador y al abogado del rey se encomendaron a comisarios, quienes tenían a su cargo promover la acción penal y a ejecutar las penas y a los acusadores públicos que debían sostener la acusación en el juicio.

El Maestro González Bustamante, sostiene que el Ministerio Público francés, fue evolucionando, dejando atrás el procedimiento inquisitorio, suprimiendo el tormento, disponiéndose que los actos procesales fuesen públicos y que se diese mayor intervención al Ministerio Público en los procesos; posteriormente se dio a los ofendidos el derecho de acudir a los Tribunales con el carácter de querellas, reconocimiento que el ejercicio de la acción penal corresponde a los funcionarios del Ministerio Público, y finalmente hasta antes del movimiento revolucionario de 1793, se establecieron las obligaciones de los procuradores en lo que se refiere a la institución del Jurado Popular.

¹⁵ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Op Cit. Pág.56.

1.5 España

En España los lineamientos generales del Ministerio Público francés fueron tomados por el Derecho Español moderno, había una magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando no hubiera un interesado que acusará al delincuente, este funcionario (personero del rey) era un mandatario particular del rey en cuya actuación representaba el monarca.

Durante el reinado de Felipe II, se establecen dos fiscales: uno actúa en los juicios civiles y otro en los criminales. En un principio se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, multas o toda pena de confiscación; más tarde, fueron facultades para defender la jurisdicción y el patrimonio de la hacienda real.

Posteriormente el Procurador Fiscal formó parte de la “Real Audiencia”, interviniendo fundamentalmente a favor de las causas públicas y en aquellos negocios en los que tenía interés la Corona; también integraba el Tribunal de la Inquisición. En este Tribunal figuró con el nombre de “Promotor Fiscal”, llevando la voz acusatoria en los juicios; y para algunas funciones específicas del mismo, era el conducto entre éste y el rey, a quien entrevistaba comunicándole las resoluciones que se dictaban.

Los “Promotores Fiscales”, eran funcionarios encargados de defender los intereses del fisco: así como de pedir justicia ante los tribunales, haciéndolo en nombre de la sociedad unas veces, y otras en nombre de los particulares, que por no poder defenderse asimismo, necesitaban el amparo y protección de la ley.

“En España existió la Promotoria Fiscal desde el siglo XV, como una herencia del Derecho Canónico. Los promotores fiscales, eran representantes del Monarca y obraban según sus instrucciones, las cuales desempeñaban fielmente. Las leyes de Recopilación de 1576 expedidas por el Rey Felipe II, reglamentaron las funciones de los promotores fiscales, que consistían en

vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante era el soberano. Bajo el reinado de Felipe V, se pretendió suprimir las promotorias en España, pero la idea no fue acogida y se rechazó únicamente los tribunales españoles.”¹⁶

En España, no es, sino hasta la Constitución de Cádiz de 1812, que se organiza la institución del Ministerio Público, estableciéndose un fiscal ante cada tribunal de España, estando dicho fiscal bajo el mando de un superior, sin embargo, la Institución no tuvo vida regular en este país hasta la vigencia del Reglamento Provisional para la Administración de Justicia del año de 1835.

1.6 México

1.6.1 México Prehispánico

En el México antiguo, época prehispánica se muestra una gama de culturas originarias de nuestro suelo patrio, que estaban debidamente organizadas con un sistema político y económico que les permitió florecer en forma impresionante. El orden social se caracterizaba porque se regulaba mediante una normatividad derivada de la costumbre reiterada de sus habitantes, que en sus aspectos objetivo y subjetivo eran consideradas como necesariamente obligatorias; su régimen jurídico era consuetudinario.

Por su importancia trascendente en la formación del México que hoy se conoce, es que refiero brevemente en este espacio a la cultura azteca. Entre los aztecas "imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales de la sociedad mexicana. Para tal efecto, el monarca delegaba distintas atribuciones a funcionarios específicos. En materia de justicia, el *Cihualcóatl* desempeñaba funciones muy peculiares: auxiliaba al *Hueytlatoani*, vigilaba la recaudación de los tributos, presidía el Tribunal de Apelación y era una especie de consejero del monarca a quien representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y

¹⁶ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1988. Pág. 59.

militar. El *Tlatoani*, que era el personero de la divinidad y gozaba de la libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio, era el que aplicaba el Derecho. Por ello, no se considera que existe alguna similitud entre el *Tlatoani* y el *Cihualcóatl* con el Ministerio Público, ya que en esencia las funciones de aquellos consistían en atribuciones jurisdiccionales.”¹⁷

Respecto de las contradicciones, es posible denotar algunas conclusiones en las que están de acuerdo la mayoría de investigadores, tal es el caso de Gustavo Barreto Rangel quien manifiesta que:

- a) La persecución de los delitos se encontraba a cargo de los jueces, de acuerdo a la competencia y grado que tuvieran, así los jueces investigaban el delito y aplicaban el derecho.
- b) El *teuctli*, el *centenetlapixques*, *achcauhtin*, el *topilli* y el *cimhuacoatl*, se encargaban de funciones procedimentales y de policía.
- c) El procedimiento era seguido de oficio, el funcionario judicial era el encargado de llevar a cabo todos los actos necesarios.”¹⁸

A pesar de que el *teuctli* investigaba los hechos de mayor importancia, no puede considerarse antecedente del Ministerio Público por depender directamente de funcionarios judiciales. En cambio el *topilli* realizaba una de las funciones de policía judicial consistente en aprehender a los delincuentes y conducirlos a la autoridad respectiva. Únicamente en estos términos podemos hablar de antecedentes de las funciones del Ministerio Público en el derecho azteca.

Al respecto el autor Colín Sánchez dice que el funcionario de gran relevancia fue Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades reviste la

¹⁷Ibidem. Pág. 17.

¹⁸ BARRETO RANGEL, Gustavo. Evolución de la institución del Ministerio Público con especial referencia a México. En Obra jurídica Mexicana, Tomo V, Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de Guerrero, México. 1988. Págs. 3947 – 3948.

importancia de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba a los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otro funcionario se encargaban de aprehender a los delincuentes.

De acuerdo a lo anterior se deduce que en el Imperio Azteca existió un funcionario similar al Ministerio Público, puesto que una de las facultades que tenía el Tlatoani fue la de acusar y perseguir a los delincuentes.

1.6.2 Época Colonial en México

Durante esta época las instituciones de Derecho Azteca sufrieron grandes transformaciones al realizarse la conquista, y fueron desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España.

En 1519, fueron designados, los primeros inquisidores, quienes tuvieron competencia en todas las indias a Fray Pedro de Córdoba y al Obispo de Puerto Rico, Alfonso Manso, mismos que nombrarían notarios, fiscales y el personal que fuera necesario. Al llevarse a cabo la conquista, los ordenamientos legales del derecho español y las disposiciones dictadas por las nuevas autoridades, desplazaron a los sistemas jurídicos de los aztecas, texcocanos y mayas.

El choque natural se produjo al realizarse la conquista, y eso trajo como consecuencia desmanes y abusos de funcionarios y particulares y también de quienes escudándose en la prédica de la doctrina cristiana abusaban de su investidura para cometer atropellos.

En la investigación de los delitos imperaba una absoluta anarquía; autoridades civiles, militares, y religiosas invadían “jurisdicciones” fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitaciones que su capricho.

Medida importante fue la obligación de respetar las leyes de los “indios”, su gobierno, su policía, usos y costumbres, siempre y cuando no contraviniera al Derecho Hispano.

La investigación de los delitos no se encomendó a un funcionario en particular, el virrey, los Gobernadores, los capitanes generales, los corregidos, y muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ello. Como en la vida jurídica, en todas las esferas de la administración pública estaba a cargo de personas designadas por lo reyes de España o por lo Virreyes, corregidores, etc., los nombramientos, siempre recaían en sujetos que los obtenían mediante compra o influencias políticas, no dándose injerencia a los “indios” para actuar en ese ramo.

El nueve de octubre de 1549, a través de Cédula Real se ordenó hacer una selección para que los “indios” desempeñaran los puestos de los jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia; especificándose que la justicia se administrara de acuerdo con los usos y costumbres que habían regido.

Al designarse “alcaldes Indios”, estos aprehendían a los delincuentes y los caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en aquellas causas sancionadas con pena de muerte, por ser facultad exclusiva de las audiencias y gobernadores.

Diversos cuerpos normativos, (la recopilación de las Leyes de Indias, las Siete Partidas de Don Alfonso el Sabio, la Novísima, etc.,) establecieron disposiciones procesales, no existía un grupo de normas organizadas institucionalmente para regularizar el procedimiento en materia criminal y aunque las Siete Partida, de manera más sistemática pretendían establecer los preceptos generales, al estructurar el proceso penal en el sistema de enjuiciamiento de tipo inquisitorio, resultaban confundidas las disposiciones de carácter eclesiástico, profano, floral y real.

El poder inquisitorial, se ejerció, de inmediato después de la Conquista. Comisarios franciscanos y dominicos con potestad delegada por la Orden de Santo Domingo, la realizaban. Una nueva etapa de la primera inquisición

novohispana, se inició con la designación de Fray Juan de Zumárraga como inquisidor apostólico.

A medida que la vida colonial fue desarrollándose, se presentaron diversidad de problemas que las leyes españolas no alcanzaban a regular, se pretendía que las leyes de indias suplieran tales deficiencias, sin embargo como los problemas lo acentuaban mayormente por las arbitrariedades de la doctrina cristiana.

Tribunal de la Inquisición en México

El Tribunal del Santo Oficio fue establecido en España mediante bula expedida por Sixto IV en 1478. En México se estableció el 4 de Noviembre de 1571, siendo virrey Don Martín Enríquez, correspondiéndole ser el primer inquisidor al doctor Moya de Contreras y primer fiscal al Licenciado Alonso Hernández de Bonilla.

Felipe II por la Cédula Real del 25 de enero de 1569, crea el Tribunal de la Inquisición de México.

En realidad su instalación no fue inmediata, y aunque se realizaron algunos procesos, con las formas y métodos esenciales contenidos en las instrucciones, dictadas en España, eso no fue más que un anticipo de su real fundación.

El 12 de septiembre de 1571, cuando se fundó el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición de las Indias Occidentales, y son designados como Inquisidores generales, Don Pedro de Moya y Contreras y Don Juan de Cervantes, quien no llegó a tomar posesión del cargo por haber fallecido durante el viaje de España a México, la lectura de las instrucciones y el juramento de los integrantes del Tribunal se realizó en la iglesia mayor (Catedral). .

El Tribunal, estaba integrado por las siguientes autoridades: Inquisidores, Secretarios, Consultores, Calificadores, Comisarios, Promotor fiscal, Abogado defensor, Receptor, Tesorero, Familiares, Notarios, Escribanos, Alguaciles, Alcaldes e Intérpretes.

“Inquisidores o Juez; se designaban a frailes, clérigos y civiles.

Los secretarios decidían la suerte principal del acusado a través de la “consulta de fe” que se hacía cuando había sido oído el acusado, misma que según su criterio estaba sujeta a la aprobación o ratificación.

Promotor Fiscal; éste denunciaba y perseguía a los herejes y enemigos de la iglesia, llevaba la voz acusatoria en los juicios y para algunas funciones del Tribunal era el conducto entre este y el Virrey, a quien entrevistaba comunicándole las resoluciones y la fecha de celebración del auto de fe.

Asistía el Virrey a los “autos de fe” integrando la formación que para esos acontecimientos efectuaba todo el tribunal en el acto de ejecución.

Defensor; el Abogado Defensor, era el encargado de los actos de defensa; el receptor y el tesorero del aspecto económico, gastos y cuentas, así como también de la custodia de los bienes confiscados.

Los familiares, eran las personas que figuraban en forma honorífica y además ejercían funciones de policía, comunicándoles de inmediato todo aquello que interesaba al proceso.

Los notarios, refrendaban las actas de los juicios; los escribanos llevaban los apuntes relacionados con las denuncias;

Los alguaciles, ejecutaban las aprehensiones.

Los alcaldes tenían bajo su responsabilidad el cuidado de las cárceles y por consiguiente de los reos”.¹⁹

La inquisición se estableció, con miras de proteger la fe católica e inicialmente dependió de las autoridades eclesiásticas, pronto se independizó de ellas, debido a la importancia que adquirió; operando sin tener que dar cuenta de sus juicios y actos a ninguna jurisdicción, tanto civil como religiosa, sus resoluciones fueron inapelables.

El sumario se iniciaba de oficio por denuncia, quejas secretas, rumores y hasta sospechas; y una vez formado se procedía a aprehender a los inculcados, secuestrando al mismo tiempo sus bienes, sin importar que se dejara en la indigencia a los dependientes y familiares de aquellos. Se les encerraba en calabozos sin explicarles la causa y objeto de su detención, y de qué se les acusaba, ni quien era el acusador. Las visitas estaban vedadas sino hasta la sentencia; el abogado y el confesor necesitaban licencia del Tribunal para entrevistarse con el reo y el primero tenía que hacerse acompañar de un inquisidor. La confesión, obtenida por tormentos atroces en las más de las veces, era la prueba máxima dentro de un procedimiento secreto, escrito, sin debate oral, falta de contradicción por parte del inculcado y en el que el valor de las pruebas se hallaba determinado legalmente.

El fiscal, quien formaba parte del Tribunal, acusaba de herejes –en lo general- a los inculcados y en lo particular de los delitos que habían quedado tipificados en la instrucción. La función que desempeñó el fiscal de la Inquisición fue muy semejante a la realizada por su similar en las audiencias; es decir, como mero requirente durante el proceso y como representante de la Hacienda Real en la ejecución de las sentencias. La Inquisición fue abolida mediante el decreto CCXXII, de 22 de febrero de 1813.”²⁰

¹⁹ PEREIRA, Carlos y GARCÍA, Genaro. La inquisición en México. Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 275.

²⁰ *Ibidem*. pp. 120–122.

Como antecedente de la policía judicial, encontramos que los alguaciles ejecutaban las determinaciones de los Virreyes y de los Oidores; ejecutaban las ordenes de aprehensión y en los casos de flagrante delito debían proceder a la detención sin mandato expreso, dando cuenta inmediata a la audiencia si dicha aprehensión se ejecutaba durante el día, y si era por la noche, depositaban al delincuente en la cárcel, haciéndolo del conocimiento del tribunal mencionado. Estaba prohibido expresamente a los alguaciles mayores ejecutar órdenes de aprehensión o de soltura sin la autorización correspondiente.

El nombramiento de alguacil recaía en sujetos de origen español pertenecientes a clases privilegiadas, que cometieron toda clase de abusos, por lo que en 1549 ya se designaban alcaldes indios.

Los alguaciles mayores auxiliaban a la Audiencia en el aspecto policíaco, contaban para ello con la colaboración de tenientes alguaciles substitutos y alguaciles de campo, entre sus obligaciones tenían las de acompañar personalmente en sus visitas o comisiones a los oidores asistir obligatoriamente a las audiencias y visitar las cárceles.²¹

“Se debe señalar que Carlos V ordenó que todo cuanto no estuviese determinado por las leyes propias, se guardaran las de Castilla.”²²

En los tres niveles de impartición de justicia en la Nueva España, además del Tribunal de la Inquisición, y las funciones que desarrollaba el *fiscal* en ellos, habiendo observado que *no es él quien ejercita la acción penal, ni investiga los delitos, sino únicamente presenta las conclusiones cuando ha terminado la instrucción*, en la Colonia no existió ese funcionario encargado habitualmente de llevar a cabo la acusación ante los tribunales. Aunque el fiscal si desempeñaba algunas funciones que desarrolla nuestro actual Ministerio Público como vigilante de la legalidad en los procesos. Tal situación

²¹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Auxiliares de los órganos de la justicia. (La policía). En la Revista “Criminalia”. Núm. 6. Año XXX. Junio, 1964. México. pp. 379 – 380.

²² PARRA OCAMPO, Leopoldo. La evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª Edición, México, 1989. p. 31.

imperó aun después de proclamada la Independencia por Hidalgo en 1810, y aún más, la investigación de los delitos por parte del juez va a ser discutido en el constituyente de 1917.

Audiencia era un Tribunal con funciones gubernamentales específicas, atribuciones generales para solucionar los problemas policíacos y los asuntos relacionados con la administración de justicia. En la Nueva España se instalaron dos; uno en la Ciudad de México y otro en Guadalajara; sus integrantes se regían en su funcionamiento por las leyes de Castilla.

Las denuncias recibidas en España, en contra de la conducta observada por Hernán Cortés, sus subordinados y demás autoridades, entre otros factores, determinaron que el Poder Real enviara a la Nueva España un Juez residencial para que investigara y resolviera esos problemas, y aunque en la época de Carlos V, a través de una Cédula, de había decretado la instalación de la audiencia.

En un principio formaban parte de la audiencia cuatro oidores y un presidente, más tarde; el Virrey (fungía como presidente), ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen, dos fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal) a un alguacil mayor, un teniente de gran canciller y otros funcionarios de menor importancia.

a) Oidores; investigaban las denuncias o los hechos hasta llegar a formarse la convicción necesaria para dictar sentencia, pero tratándose del Virrey o presidente, tenían prohibido avocarse a las mismas; suplían las faltas de los alcaldes del crimen y firmaban las ordenes de aprehensión, las cuales para tenerse como válidas necesitaban, por lo menos, ostentar dos firmas de los oidores.

b) Alcaldes Del Crimen; conocían de las causas criminales, en primera instancia, cuando los hechos se ejecutaban en un perímetro comprendido en cinco leguas del lugar de su adscripción, con frecuencia intervenían directamente, en las investigaciones de un hecho ocurrido en lugares donde no

habían oidores, actuaban como Tribunal Unitario para causas leves; cuando se trataba de sentencias de muerte, mutilación de miembro o pena corporal, se constituía en cuerpo colegiado, siendo necesario tres votos favorables o de acuerdo, para que una sentencia fuera aprobada y aunque era facultad de la audiencia sentenciar las apelaciones interpuestas en contra de las resoluciones de los alcaldes del crimen, estos resolvían el recurso; en consecuencia, se desvirtuaba la naturaleza del mismo, porque todas las funciones se concentraban en una sola persona. De hecho, la investigación y castigo de los delitos radicaba en estos funcionarios, quienes no respetaban las atribuciones de los demás integrantes de la Audiencia, realizaban toda clase de aprehensiones, excepto si se trataba del corregidor de la ciudad, a menos que lo autorizara el Virrey de la Nueva España.

Se instituyeron funcionarios con atribuciones legales para investigar los delitos en la administración de justicia penal, tenían injerencia; el Virrey, los gobernadores, los capitanes generales, los corregidores y muchas otras autoridades.

El Virrey era Capitán general de justicia mayor, superintendente de la Real Hacienda y Vicepatrono. La función del Vicepatrono, era representar al Rey en las atribuciones religiosas del patronato; con su alta investidura intervenían en todos los asuntos, los que manejaba en muchas ocasiones a capricho.

Los gobernadores eran nombrados por el Virrey; gobernaban circunscripciones políticas de menor importancia, tenían su responsabilidad el cuidado de la administración de justicia y la resolución de todo problema que se presentara.

Los corregidores se les adscribían a los distintos lugares indicados por el Virrey, para que cuidaran el orden, administración de justicia, dictaran disposiciones legales y dirigieran los aspectos administrativos de su circunscripción territorial.

Los alcaldes mayores, estaban subordinados a los corregidores, ejercían funciones administrativas o judiciales en los lugares de su adscripción.

Disposiciones para designar funcionarios Indios. La administración pública en la Nueva España se desenvolvía, teniendo como jefes en todas las esferas, personas designadas por los Reyes de España, por los Virreyes y demás autoridades; los nombramientos obedecían a influencias políticas; fue hasta el 9 de Octubre de 1549, cuando en una Cédula Real se ordenó que se hiciera una selección entre los indios para que desempeñaran los cargos de; 14 alcaldes, jueces, regidores, escribanos, especificándose que la justicia se impartiría de acuerdo con los usos y costumbres que habían gobernado su vida.

Los alcaldes indios, auxiliados por alguaciles, aprehendían a los delincuentes indios y los llevaban a las cárceles de españoles en el distrito correspondiente.

“Los caciques, ejecutaban aprehensiones y ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en aquellas causas reservadas para su resolución a las audiencias o a los gobernadores”.²³

Muy pronto se dejó sentir la arbitrariedad y el abuso de estas autoridades, los “compadrazgos” e intereses creados, influían considerablemente en las resoluciones judiciales. Al ser notable el descontento, fue necesario dictar medidas se estableció la prohibición de apadrinar matrimonios o bautizos en los distritos donde ejercieran sus funciones; visitar a sus vecinos, concurrir a desposorios, honras fúnebres y entierros.

A los fiscales y demás personal del tribunal, se les prohibió hacerse acompañar de personas que tuvieran algún negocio pendiente en los lugares donde la Audiencia tenía competencia, adquirir propiedades y contraer matrimonio dentro de su distrito con personas originarias del mismo, esta

²³ AZUELA, Salvador. Apuntes de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 114

medida se extremó a tal grado que, la disposición incluyó también a los hijos de los funcionarios.

El Juicio de Residencia, consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo. El nombre quedó establecido debido a que el funcionario en contra de quien se seguía, debía residir en el lugar del juicio mientras se agotaban las investigaciones.”²⁴

El juicio de residencia constaba de dos partes; una secreta realizada de oficio y otra pública, para tramitar las denuncias de los particulares, para facilitar el pronto despacho de los juicios, habrían de ventilarse en donde el residenciado desempeñaba sus funciones, para que los agraviados tuvieran facilidad de presentar testigos y otras pruebas.

Se iniciaba cuando el pregón daba a conocer el edicto de residencia, momento a partir del cual principiaba a contarse el término que duraría y durante el cual se recibían los agravios; advirtiéndose, a quienes los presentaran, gozar de amplia protección y ser sancionados lo que trataran de amedrentarlos para que no presentaran sus quejas.

El juez encargado de practicar la residencia, era asesorado por “comisionados”. Sus facultades, consistían en dar a conocer sus edictos, en poblaciones que por su lejanía, resultaba difícil que lo hiciera el propio juez y también recababa las informaciones necesarias para la instauración del proceso, acreditada la personalidad del residenciado, se iniciaban los interrogatorios acerca del cumplimiento de las obligaciones del funcionario y sus colaboradores, así como la moralidad, buenas costumbres y protección indígena. Como la prueba testimonial tenía gran trascendencia procesal, se

²⁴ MARILUXZ URQUIJO, José María. Ensayo sobre los juicios de residencia indianos.- Editorial Porrúa, México 1992, Pág. 3

tomaban infinidad de medidas para que la verdad no se desvirtuara por bajas pasiones o intereses creados.

El juzgador, cuya labor era totalmente inquisitiva, solicitaba informes oficiales a las demás autoridades del lugar, revisaba los libros del cabildo, examinaba los expedientes judiciales o de gobierno y todo lo que se facilitara la comprobación de los hechos.

La parte secreta, el juez formulaba una lista de encargos presentados y en seguida, debía hacerlo saber al residenciado, para que este pudiera presentar su defensa.

La parte pública, había acción popular, las querellas y demandas era presentadas por los agraviados, tanto para los asuntos resueltos en su contra como para aquellos pendientes de resolución. Toda querella o demanda, estaba sujeta a los mismos trámites del juicio ordinario; siempre había de pugnarse para acelerarlos y resolverlos en el menor tiempo posible, de manera tal que presentados los cargos y ofrecidos los descargos, el juez estaba en aptitud de dictar sentencia.

Acto seguido la causa era remitida al Consejo de Indias, el que se estableció en el año de 1525 en Madrid, era el Tribunal Supremo de todos los negocios judiciales y administrativos en México y de los demás dominios españoles en América. Conocía de las “Residencias De Segundas Suplicas”, procesos graves y de todos los recursos, en relación con los asuntos gubernamentales en segunda instancia, pero debido a los peligros que corría la documentación al enviarse a la península y también a la demora en recibirse se acordó hacer lo propio únicamente para las residencias tomadas a los gobernadores y a quienes fueran miembros integrantes de las audiencias, en todos los demás casos, la audiencia correspondiente, habría de resolverse en segunda instancia, aunque la finalidad de los juicios de residencia era noble y fue utilizado como medio intimidatorio para lograr mayor eficiencia y cumplimiento de las autoridades en el desempeño de sus funciones,

desgraciadamente los resultados fueron poco satisfactorios, porque en el nombramiento de los jueces predominaba la voluntad del Virrey, lo que originaba que se sometiera a sus caprichos y componendas; si un momento crítico se presentaba, no había nada que temer, pues gozaban de toda su protección.

“Debido a la ignorancia de que eran las víctimas los “indios”, el desconocimiento que tenían la lengua española, las amenazas e intimidaciones de que eran objeto para evitar que presentaran sus quejas el soborno y el cohecho, fueron factores determinantes para desvirtuar estos juicios y únicamente adquiría realidad la residencia para los casos de funcionarios de jerarquía ínfima.

En cuanto a los Virreyes, gobernadores y demás autoridades de importancia como sujetos de Juicio de Residencia, el comentario formulado por Alejandro Humboldt nos conduce a la conclusión siguiente; si el Virrey era rico, hábil y estaba sostenido en América por un asesor valiente y en Madrid por amigos poderosos podía gobernar arbitrariamente sin temor a la residencia.

Si bien la ordenanza real española del 9 de mayo de 1587, que rigió en México y fue inclusive reproducida en nuestro país por la ley del 8 de junio de 1823 por el cual se creó el cuerpo de Funcionarios Fiscales en los Tribunales del Crimen y en virtud de ellos el Juez disfrutaba de una libertad ilimitada en la dirección del proceso, y el fiscal solo intervenía para formular su pliego de acusación.

El Tribunal de la Acordada tenía facultades para legislar y uno de los actos en donde más se dedicó esta labor, “fue en la formación del Tribunal de la Acordada”, llamado así por la audiencia en acuerdo, es decir presidida por el Virrey lo estableció. Principio su actuación en 1710.

Tribunales Inferiores eran los tribunales de primera instancia que ocupaban el primer nivel en la administración de justicia.

“En un primer nivel estaban las autoridades locales alcaldes ordinarios, cabildos seculares, subdelegados (en el régimen de intendencias), alcaldes mayores, corregidores, intendentes (a partir de 1786 en Nueva España), gobernadores y jueces de provincia.

Los tribunales inferiores no respondían a una sistemática, ni a un criterio uniforme en cuanto a su integración, atribuciones y organización.²⁵

“En México las primeras ordenanzas fueron las de Cortés que datan de 1524 y 1525; en esta última se determinaba que en cada villa habría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal y fueron precisamente estos funcionarios los que en México ejercieron las actividades de impartición del derecho, además de realizar las propias de gobierno.

En las villas y pueblos que los españoles iban fundando por el territorio nacional, los *alcaldes menores*, conocieron de causas civiles y criminales, excepto en las que ameritaran muerte o mutilación y eran designados por la autoridad civil; cuando la villa o población alcanzaba el rango de ciudad, los alcaldes tomaban el carácter de *alcaldes mayores* los cuales se desempeñaban como jueces de primera instancia y podían resolver inclusive aquellos casos que ameritaran la muerte y mutilación de los inculcados, así como los aquellos en que habían intervenido indios, causas en las cuales realizaban la instrucción los alcaldes menores. Asimismo, podían conocer de las apelaciones en contra de resoluciones dictadas por éstos últimos; es decir, también funcionaron como tribunales de segunda instancia.

En estas tareas, los alcaldes estuvieron asistidos por los *alguaciles mayores y menores*, quienes constituyen el antecedente directo en nuestro país de la policía judicial, ya que eran los encargados de ejecutar las decisiones de oidores y virreyes; auxiliados a su vez por los tenientes y alguaciles de campo, a quienes se les encargaban las comisiones fuera de la ciudad, pudiendo

²⁵ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís. Et. al. El Ministerio Público en la época colonial. En “Anuario Jurídico”. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. Volumen VI. 1979. Primera edición. Dirección General de Publicaciones de la UNAM. México 1980. Pág. 300.

aprender (sic) a los que sorprendieran infraganti cometiendo delitos, así como quitar armas a quienes las portaban de noche”.²⁶

En los tribunales inferiores no se menciona la existencia de fiscales.

1.6.3 México Independiente

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

²⁶ DE JESÚS SANDOVAL, Francisco. *Antecedentes prehispánicos y coloniales de las funciones del Ministerio Público*. En “Revista mexicana de justicia”. Núm. 8, Vol. II. Procuraduría General de la República. Septiembre – octubre, 1980. México. Págs. 117–118.

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.²⁷

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 España²⁸. 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.”²⁹

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,³⁰ plasmado en su artículo 126, calidad que en la actualidad no tienen los procuradores de justicia del país.

²⁷ 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.

²⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. La función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, Págs. 53.

²⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. Págs.186.

³⁰ CASTRO, Juventino V., Ministerio Público en México, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1996, Págs.35.

“Los individuos que compongan la Corte Suprema de Justicia serán perpetuos en este destino, y sólo podrán ser removidos con arreglo a las leyes.”³¹

Los requisitos para ser Fiscal, se contemplaban en el artículo 125 de la Constitución Federal³², 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

³¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, p.187

³² *Ídem.*

en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes.”³³

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.

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.”³⁴

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:

³³ *Ídem.*

³⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, Pág. 230.

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.³⁵

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 previo 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.

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

³⁵ *Ibíd.*, p. 231

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 93.³⁶

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,³⁷ 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.

³⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, p. 54

³⁷ 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.

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.³⁸

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.³⁹ 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

³⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, p. 54

³⁹ 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.

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 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 Público⁴⁰

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.

⁴⁰ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. cit.*, Pág. 61

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

- 11 de septiembre de 1940.⁴¹ 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.”
- 25 de octubre de 1967.⁴² 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 1994.⁴³ 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.

⁴¹ Diario Oficial de la Federación, 11 de Septiembre de 1940, Tomo CXXII, Número 9, Pág. 2

⁴² Diario Oficial de la Federación, 25 de Octubre de 1967, Tomo CCLXXXIV, Número 45, Pág. 2

⁴³ Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1994, Tomo CDXCV, Número 22, Pág. 5

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 trance 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.

CAPÍTULO II

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1. Concepto de Ministerio Público

La palabra Ministerio Público viene del latín “*ministerium*”, que significa cargo que ejerce uno, empleo u oficio, especialmente noble y elevado. Por lo que hace a la expresión Público, esta deriva también del latín “*publicuspopulus*”, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, perteneciente a todo el pueblo; se aplica también a la potestad o derecho de carácter general que afecta en la relación social como tal.

Por lo tanto, en su acepción gramatical, Ministerio Público significa “cargo que se ejerce en relación al pueblo”. En su sentido jurídico la Institución del Ministerio Público es una dependencia de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia.”⁴⁴

El Ministerio Público, es la institución pública, investida de facultades para la investigación y persecución de los delitos, por lo que para el autor Jorge Alberto Silva Silva es:

“La institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.”⁴⁵

De lo anterior, se puede resaltar que la institución del Ministerio Público es una sola, en virtud de que erróneamente se confunde a la institución con las

⁴⁴ FRANCO VILLA, José. *El Ministerio Público Federal*. Editorial Porrúa, México, 1995. Págs. 3 y 4.

⁴⁵ SILVA SILVA, Jorge Alberto. *Derecho Procesal Penal*. Editorial Oxford. 2ª Edición, México 1997. Pág. 155.

agencias investigadoras, que si bien es cierto estas forman parte del Ministerio Público, está en sí no constituye un Ministerio Público Autónomo, así el autor Cesar Augusto Osorio y Nieto al referirse a esta situación indica:

“La Agencia Investigadora del Ministerio Público es la dependencia de la Procuraduría que tiene como funciones recibir denuncias; acusaciones o querellas; iniciar las averiguaciones previas correspondientes; practicar las diligencias que procedan y resolver las situaciones jurídicas planteadas, determinando en su oportunidad lo conducente ajustándose rigurosamente a derecho.”⁴⁶

Por su parte el Maestro Guillermo Colín Sánchez, define al Ministerio Público en los siguientes términos:

“es una función del Estado, que ejerce por conducto del Procurador de Justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los presuntos delincuentes y en los demás previstos en aquéllas en las que expresamente se determina su intervención a los casos concretos.”⁴⁷

Debido a la importancia que representa el Ministerio Público, representa una institución pública, cuyo objetivo lo es el ejercitar la acción penal como representación social, para lo cual hará de investigar y perseguir los delitos.

Por otra parte, el autor Leopoldo De La Cruz Agüero, define a esa institución en forma más clara al referir, que:

“Por Ministerio Público debe entenderse a la institución u organismo de carácter administrativo, perteneciente al Poder Ejecutivo Federal o Estatal, en su caso, cuyas funciones,

⁴⁶ OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa. 8ª Edición. México 1997. Pág.48.

⁴⁷ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op Cit. Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 103.

entre otras, son las de representar a la Federación o al Estado y a la sociedad en sus intereses públicos; investigar la comisión de los delitos y perseguir a los delincuentes, en cuya actividad tendrá como subordinada a la policía administrativa; ejercitar la acción penal ante los tribunales judiciales competentes y solicitar la reparación del daño, cuando proceda; como representante de la sociedad procurar la defensa de sus intereses privados cuando se trate de ausentes, menores e incapacitados etcétera, etcétera.”⁴⁸

El autor Jorge Garduño Garmedia, expone el siguiente concepto del Ministerio Público:

“Es el órgano al cual el Estado ha facultado para que, a nombre de éste, realice la función persecutoria de los delitos cometidos, y en general vigile el estricto cumplimiento de las leyes en todos los casos que las mismas le asignen.”⁴⁹

El distinguido jurista Luis Cabrera, al referirse a ésta institución, dice:

“El Ministerio Público es y debe ser, por definición, una Institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, extendida ésta como complemento y realización de la justicia.”⁵⁰

Este mismo autor agrega que: “El Ministerio Público, definido teóricamente, es una Institución encargada de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes.”⁵¹

El autor José Franco Villa manifiesta:

⁴⁸ DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. Procedimiento Penal Mexicano. Editorial Porrúa. 4ª Edición. México 2000. Pág. 50.

⁴⁹ GARDUÑO GARMEDIA, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de delitos. Editorial Limusa, S. A. de C. V. Primera Edición México, 1988. Pág. 23.

⁵⁰ CABRERA, Luis. La Función Constitucional del Ministerio Público. Editorial Coruña. Pág. 31.

⁵¹ *Ibidem*, Pág. 43.

“El Ministerio Público Federal es una Institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.”⁵²

El ilustre maestro Rafael De Pina, da la siguiente definición del Ministerio Público:

“Cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal.”⁵³

El maestro Fernando Arilla Bas, al referirse a la Institución del Ministerio Público, refiere: “es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la Federación, Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, y Gobernadores en los Estados). Tiene un doble carácter, de autoridad, durante la preparación del ejercicio de la acción penal y de parte, durante la preparación del proceso, el proceso y el juicio.”⁵⁴

Son múltiples y variadas las definiciones que en el campo doctrinario se han dado acerca del Ministerio Público; sin embargo los autores, al integrar el concepto de la Institución, coinciden en los siguientes puntos:

1. El Ministerio Público es un organismo dependiente del Estado (Poder Ejecutivo).
2. Actúa en representación del interés social.

⁵² FRANCO VILLA, José. Op cit. Pág. 3.

⁵³ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Decimoquinta Edición. México. 1980. Pág.345.

⁵⁴ ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México. Editorial Porrúa. 20ª Edición. México, 2000. Pág. 4.

3. Tiene a su cargo la investigación y persecución de los delitos.
4. Tiene encomendada la defensa de la legalidad.
5. Tiene un doble carácter de autoridad, durante la preparación del ejercicio de la acción penal, y de parte, durante la preparación del proceso, en el proceso y en el juicio.

Se considera por lo tanto que la Institución del Ministerio Público es el órgano acusador del Estado, como representante de la sociedad, monopoliza el ejercicio de la acción penal, en nombre del Estado. Como representante social, el Ministerio Público no persigue ningún interés propio, ni ajeno, sino que realiza llanamente la voluntad de la ley.

El Ministerio Público es la parte acusadora dentro del proceso penal, es indispensable para que exista proceso penal, agregando a sus peculiaridades un carácter forzoso, imparcial, de buena fe y privilegiado. Además, es un órgano jerárquico o único, con poder de mando, radicando en el Procurador, por lo que los agentes constituyen solamente una prolongación del titular.

2.2. Naturaleza Jurídica de la Institución del Ministerio Público

El Ministerio Público, en general, se configura como un órgano sin personalidad ni patrimonio propio (actuando, por tanto, bajo la personalidad jurídica del estado), lo que no significa que carezca de autonomía e independencia funcional administrativa y financiera.

En cuanto a su ubicación institucional, el Ministerio Público puede encontrarse:

1. Inserto dentro del Poder Ejecutivo, en cuyo caso el Presidente o jefe de gobierno tiene facultades decisivas en su conducción, interviniendo en el nombramiento y destitución de sus autoridades y demás fiscales (como sucede en el sistema mexicano, francés, alemán y estadounidense).

2. Incorporado en el Poder Judicial, caso en el cual podría quedar supeditado a la función jurisdiccional (como sucede en Colombia a partir del cambio constitucional de 1991).
3. Inserto en el Poder Legislativo, pudiendo quedar el ejercicio de su función influida por la contingencia política.
4. Independiente de los poderes del estado, entendiéndose como un órgano que no responde ante alguno de los poderes clásicos en calidad de subordinado jerárquicamente (como sucede en el sistema brasileño, chileno, guatemalteco y peruano).
5. Como un poder del Estado por sí mismo, entendiéndose como un órgano autónomo, consagrado constitucionalmente y en igualdad de condiciones que los otros órganos del Estado (como sucede en el sistema venezolano).

Desde el punto de vista de la teoría de los poderes del Estado, se considera que el Ministerio Público:

- No desenvuelve actividad *preventiva* de la violación del orden público, por lo que no realiza actividad de policía administrativa, de lo que se sigue que no pertenece a la función ejecutiva o administrativa;
- No realiza actividad general, del tipo producción normativa, más allá de sus funciones internas para la aplicación del derecho (sin perjuicio de la doctrina de los actos propios), por lo que no es parte de la función legislativa;
- Realiza actividad de aplicación del derecho, del tipo *represiva* de las infracciones al orden penal, por lo que se sigue que su función es una "especie" que cae dentro de la función judicial, junto a los tribunales que ejercen jurisdicción.

2.3. Atribuciones del Ministerio Público

Las atribuciones del Ministerio Público como Institución, encuentran su fundamentación jurídica en los artículos 21 y 102 Constitucionales vigentes.

Cabe aclarar que los artículos que se citarán a continuación son los que fueron modificados con la reforma del 18 de junio de 2008.

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

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

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b. El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c. La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d. Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e. Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”⁵⁵

Aunque del artículo 21 Constitucional referido con anterioridad se desprende su atribución fundamental, en la vida práctica, ya que su actuación también se extiende a otras ramas de la esfera jurídica.

“Artículo 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. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

⁵⁵ Constitución Política de los Estados Unidos. Editorial. Op cit. 2013.

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

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

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”⁵⁶

Cabe señalar que en la reforma Constitucional del artículo 21 de fecha 18 de junio de 2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación, indica que:

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de la penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., 2013.

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

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

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.”⁵⁷

En consecuencia a la norma Constitucional, las leyes Federales y Locales, los demás textos legales y la Jurisprudencia, otorgan al Ministerio Público un marco de acción que se extiende más allá del ámbito del Derecho Privado en cuestiones de tutela social, representa en los incapacitados y ausentes; en Derecho Familiar, protegiendo los intereses de los menores en caso de divorcio, etcétera, en el Derecho Mercantil en algunas otras situaciones en que es afectado el interés público.

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma 2008-Artículo 21.

Asimismo cabe señalar que en 1983, los ordenamientos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, sufrieron cambios en el método de formulación y concentración normativa de las atribuciones. Al respecto lo es el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el que en resumen, da los siguientes rubros:

- “Investigar y perseguir los delitos del orden federal.
- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia.
- Intervenir en la extradición, entrega o traslado de indiciados, procesados o sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.
- Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, y a otras autoridades, organismos públicos autónomos, incluso constitucionales, y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones.
- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.
- Ejercitar la acción de extinción de dominio y las atribuciones que le corresponden en el procedimiento respectivo.
- Atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos;
- Conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública e intervenir en las acciones de coordinación que le correspondan para cumplir los objetivos de la seguridad pública.”⁵⁸

En materia penal, la institución del Ministerio Público actualmente tiene como atribuciones, la investigación de los delitos, orientar y conducir a la Policía Judicial, la cual estará bajo su autoridad y mando; representar a la víctima o al

⁵⁸ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Editorial Sista. 2013, Artículo 4.

ofendido, por lo que se le puede considerar como parte formal en la relación procesal; tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, es el responsable de llevar la voz de la acusación durante todo el proceso y es un órgano administrativo encargado de velar por la aplicación de la Ley en forma estricta.

Ahora bien, es importante resaltar que en la Reforma Constitucional publicada el día 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación se indica que la institución del Ministerio Público tiene dos atribuciones fundamentales, investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal, y considerar los criterios de oportunidad para el ejercicio de la misma.

De acuerdo con los autores Carlos F. Natarén Nandayapa y Beatriz E. Ramírez Saavedra, señalan que: “La actividad investigadora entraña una labor auténtica indagación, es decir, de búsqueda constante de pruebas que acrediten los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participen. El Ministerio Público trata de proveerse de todos los medios, órganos e instrumentos de prueba que sean necesarios para comprobar esa materialidad del delito y con ello estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y pedir, en su momento, la aplicación de la ley penal.”⁵⁹

De esta manera, el poder de acusar del Ministerio Público, el ejercicio de la acción penal, requiere estar precedido de una investigación preliminar que le dé sustento, de tal suerte que no podrá acusarse sin estar debidamente acreditado.

En esta etapa, el Ministerio Público se apoya en los servicios periciales como medios científicos de comprobación del delito y en los servicios de la policía ministerial que esta autoridad coordina. La policía proporciona el apoyo de campo en el esclarecimiento del escenario penal y ejerce una función de selectividad de facto de los asuntos que a su criterio en las atribuciones de la policía, merced a las reformas constitucionales comentadas, es que deja de ser

⁵⁹ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz E. Litigación oral y práctica forense penal. Editorial Oxford. Pág. 32.

únicamente un órgano auxiliar del Ministerio Público para convertirse en cotitular de la función investigadora.

En cuanto a la segunda atribución, “Ejercicio de la acción penal”, se entiende como: “conjunto de decisiones y actos procesales que le corresponden a la parte actora o parte acusadora en el proceso penal. En ese sentido, el Ministerio Público es el órgano del Estado que, estructurado de una manera jerárquica, tiene como finalidad el ejercicio de la acción penal. El establecimiento de castigo a quienes violentan el orden jurídico es una atribución exclusiva del Estado, la cual se denomina *ius puniendi*. En el Estado democrático de derecho el *ius puniendi* se ejerce sólo a través del proceso penal por medio de órganos jurisdiccionales que tienen exclusivamente asignada esa responsabilidad...

En el proceso penal pueden ejercer la acción penal, adquiriendo la condición de partes acusadoras, un número variable de sujetos: el Ministerio Público, la acusación del particular, la acusación popular y el acusador privado.”⁶⁰

Por lo anteriormente referido, el acusador particular es la víctima u ofendido por el delito, que igualmente puede constituirse en parte acusadora.

Además de los casos del acusador particular y el Ministerio Público, en algunos sistemas jurídicos cualquier ciudadano, aunque no haya sido ofendido ni perjudicado por el delito, puede ejercitar la acción penal y constituirse en acusador popular, siempre que cumpla con una serie de exigencias legales.

Por último, el acusador privado es también el ofendido o perjudicado por el delito, pero, a diferencia del acusador particular (que tiene que considerar la posibilidad del ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público), es el único legitimado para ejercer la acción penal, porque el delito por el que se ha

⁶⁰ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz E. Litigación oral y práctica forense penal. Editorial Oxford. Págs. 33 y 34.

visto ofendido o perjudicado no afecta el interés público.

Finalmente, debe considerarse que la titularidad del ejercicio de la acción penal no sólo implica integrar y presentar la acusación, sino que también tiene un conjunto amplio de atribuciones que necesariamente incluyen actos procesales como ofrecer y desahogar pruebas, solicitar medidas cautelares, presentar recursos, etcétera.

2.4. Principios de actuación que rigen a la Institución del Ministerio Público

A continuación se enunciarán los principios que rigen a la Institución del Ministerio Público considerando primero los principios antes de la Reforma Constitucional publicada el día 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación para después señalar los principios vigentes que regulan a esta Institución.

Diversos autores han enunciado características del Ministerio Público que han denominado: “Principios Rectores de la Institución del Ministerio Público”, no existe un listado en donde se plasma científicamente a dichos principios ya que los que se conocen se originan en la ley positiva, por ello pueden cambiar tanto como cambien la ley que los contenga los principios como lo indica el autor Jorge Alberto Silva Silva: “los principios conocidos responden a la forma de estar organizado y estar funcionando el Ministerio Público en un país determinado, y en un momento dado”.⁶¹

El doctor Sergio García Ramírez dice: “son cinco los principios que la doctrina suele desprender de la ley en cuanto a la fisonomía y actuación del Ministerio Público. De éste se dice que es único o jerárquico, indivisible, independiente, irrecusable e irresponsable.”⁶²

Son tres los principios rectores de la institución del Ministerio Público, la

⁶¹ SILVA SILVA, Jorge Alberto. Op Cit, Pág. 164.

⁶² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op Cit. México. 1992. Pág. 134.

Constitucionalidad, Legalidad y Buena fe”, otros autores contemplan más principios, sin embargo, considero que los principios más importantes o fundamentales de la actuación de la Institución del Ministerio Público ya que engloban a los demás y en este trabajo de investigación me permito exponer la mayoría de los principios antes mencionados y que son los siguientes:

2.4.1. Principio Jerárquico

El Ministerio Público, se encuentra organizado en un orden jerárquico bajo la dirección y exclusiva responsabilidad de un Procurador General de Justicia, en quien residen las funciones del mismo.

Los Agentes del Ministerio Público, son una prolongación o extensión del Procurador General de Justicia, debiendo recibir y obedecer las órdenes del mismo, toda vez que es de su exclusiva competencia el mando y el manejo de ésta materia, para su mejor funcionamiento, así lo establece la legislación que rige a dicha institución. “Las personas que lo integran, no son más que colaboradores del titular, motivo por el cual reciben y acatan órdenes de éste, porque la acción y el mando en esa materia es de competencia exclusiva del Procurador.”⁶³

Para el autor Sergio García Ramírez refiere que: “los agentes son sólo una prolongación del titular y la representación es única.”⁶⁴

El maestro Jorge Alberto Silva Silva: “Aunque existan varios agentes del Ministerio Público, tampoco existe litisconsorcio activo, pues no son varios actores sino uno solo.”⁶⁵

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, manifiesta lo siguiente:

“Artículo 9. El Procurador General de la República ejercerá autoridad

⁶³ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo.- Op. Cit. Pág. 109.

⁶⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. México. 1992. Pág. 208.

⁶⁵ SILVA SILVA, Jorge Alberto. Op. Cit. México 1995. Pág. 164.

sobre todo el personal de la Procuración General de la República.”⁶⁶

“**Artículo 22.** Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I. Directos:

- a) Los oficiales ministeriales;
- b) La Policía Federal Ministerial;
- c) La Policía Federal, en término de los dispuesto por el artículo 21 constitucional, y
- d) Los servicios periciales.

II. Suplementarios:

- a) Los agentes del Ministerio Público del fuero común, las policías del Distrito Federal, de los Estados integrantes de la Federación y de los Municipios, así como los peritos de las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas...
- b) El personal de la Procuraduría General de la República...
- c) El personal del Servicio Exterior Mexicano acreditado en el extranjero...
- d) Los funcionarios de las entidades de los auxiliares suplementarios...”⁶⁷

“**Artículo 24.** En la investigación de los delitos, las policías actuarán bajo la conducción y el mando del Ministerio Público de la Federación...”⁶⁸

“**Artículo 25.** 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.”⁶⁹

“**Artículo 29.** Los auxiliares del Ministerio Público de la Federación

⁶⁶ Artículo 9. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Editorial Sista. 2013.

⁶⁷ Artículo 22. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Op Cit.

⁶⁸ Artículo 24. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Op Cit.

⁶⁹ Artículo 25. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Op Cit.

deberán, bajo su responsabilidad, dar aviso de inmediato a éste, en todos los casos que intervengan con ese carácter, haciendo de su conocimiento los elementos que conozcan con motivo de su intervención.”⁷⁰

Se entiende por jerarquía el mando o titularidad que radica en el Procurador, siendo los Agentes del Ministerio Público una prolongación del mismo y convirtiéndose así la representación social en única.

2.4.2. Principio Indivisible

El Ministerio Público como representante social no actúa en nombre propio sino representando como servidor público a dicha Institución, entonces varios Agentes del Ministerio Público pueden intervenir en un procedimiento pues como ya se dijo, todos ellos representan en común a una sola Institución que es la Procuraduría; y si alguno de éstos fuera excluido de su función asignada, no disminuiría lo actuado, ya que no es la persona física la que actúa y promueve, sino que es el servidor público representante de la sociedad el que actúa en nombre para la protección de los intereses de la misma.

Por lo tanto los Agentes del Ministerio Público actúan de una manera impersonal, ya que no actúan a nombre propio sino en representación de la institución social, y por ello puede ser sustituido libremente por otro agente en un asunto, sin que sea perjudicial para el inculpado ya que no es necesario hacerle saber al inculpado el nombre del nuevo agente del Ministerio Público que intervendrá en su caso. Actúa siempre como órgano indivisible desde el punto de vista orgánico.

2.4.3. Principio Independencia

Es contradictorio hablar de independencia de la Institución del Ministerio Público ya que como es sabido por todos nosotros que es dependiente del Poder Ejecutivo, me refiero a la independencia de esta institución como una

⁷⁰ Artículo 26. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Op Cit.

característica que sostiene la autonomía de esta institución frente a cualquier otro órgano de gobierno, como lo es el ámbito judicial o legislativo ya que por parte del ejecutivo el procurador como sus agentes no son inamovibles ya que son cambiados de adscripción o removidos con facilidad.

Debe tener independencia suficiente para actuar ajeno a las cuestiones políticas, pero vinculado al cumplimiento del principio de legalidad.

El artículo 49 constitucional, establece el principio de la división de Poderes, que para su ejercicio son: El Ejecutivo, Legislativo y Judicial, correspondiendo la función del Ministerio Público al Poder Ejecutivo, separándolo del Poder Judicial, es decir de los Juzgadores, quienes antes, ejercían funciones indagatorias de los delitos, particularmente en la Constitución Federal de 1857.

Estos son algunos ejemplos de que la Institución del Ministerio Público no es independiente:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señala en sus diversos artículos lo siguiente:

“Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República”;⁷¹

“Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y

⁷¹ Artículo 89. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, 2013.

definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”⁷²

“**Artículo 122.** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.”⁷³

2.4.4. Principio Insustitubilidad

“Otra nota del Ministerio Público, común en los estudiosos mexicanos, es la Insustitubilidad, también llamada imprescindibilidad (Julio Acero) o irrecusabilidad (García Ramírez).

Esta nota o –principio- se opone al de sustituibilidad, o recusabilidad de la institución, que implica la posibilidad de reemplazar o permutar a la institución del Ministerio Público por otra institución diversa.

En México, debido al monopolio del sujeto activo del proceso por parte del Ministerio Público, resultaría a todas luces imposible la sustitución, pues de ser así no habría quien acusara.

Pero adviértase bien: no es posible sustituir a la institución, pero sí es posible sustituir a los agentes, los que en lo personal pueden excusarse, lo cual permite sustituir a las personas, pero no a la institución.”⁷⁴

La irrecusabilidad de la actuación del Ministerio Público se desarrolla con la estabilidad orgánica, para seguridad en el ejercicio de sus funciones.

⁷² Artículo 90. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

⁷³ Artículo 122. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

⁷⁴ SILVA SILVA, Jorge Alberto. Op. Cit. Pág.167.

2.4.5. Principio de Buena Fe

Este principio es fundamental para entender el actuar del Ministerio Público debido a que es el representante social, él confía en que las personas que hacen de su conocimiento la comisión de una conducta probablemente delictiva, se conducen con verdad, si es bien sabido que se les protesta o se les exhorta, pero el Ministerio Público no investiga a la persona que presenta una denuncia o querrela, sino que investiga los hechos que esa persona hizo de su conocimiento por ello se dice que actúa de buena fe, y también porque el Ministerio Público si considera que no se acreditó tanto el cuerpo del delito como la probable responsabilidad, puede promover el sobreseimiento en el proceso o al presentar conclusiones las formulará inacusatorias, porque el Ministerio Público sólo puede promover la acción penal en contra de personas culpables y no pueden ser arbitrario y promover la acción penal en perjuicio de inocentes.

El principio de buena fe significa que basta con que acuda algún sujeto en estado normal para tomarle su declaración y formule una denuncia o una querrela para darle credibilidad, y le inicia una Averiguación Previa; también promueve el sobreseimiento (dar por terminado un procedimiento penal o un juicio de manera anticipada sin llegar a sentencia), y cuando considera también que se puede desistir de la acción penal.

Otra de las facultades del Ministerio Público, con la cual se da el principio de la institución de “buena fe”, cuando durante el proceso aparezca que la conducta o bien que los hechos no son constitutivos de delito conforme a la descripción del tipo, o bien que el inculpado no tuvo participación en el delito que se persigue, que la pretensión punitiva este legalmente extinguida, o en el caso de que exista alguna causa excluyente de responsabilidad para el inculpado, el Ministerio Público promoverá el sobreseimiento y por lo tanto la libertad absoluta del inculpado. Lo anterior de conformidad con el artículo 138 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El Ministerio Público no debe conducirse como un inquisidor, debe de interesarse por el castigo de los responsables de los delitos, así como también debe de preocuparse por el respeto de las garantías individuales.

2.4.6. Principio de Iniciación

El principio de iniciación consiste en que una vez que al Ministerio Público le sea informado la noticia *criminis*, debe iniciar la investigación, reuniendo los requisitos de procedibilidad, denuncia o querrela, por lo que realizará todas aquellas diligencias que sean necesarias para determinar el ejercicio o no de la acción penal.

2.4.7. Principio de Oficiosidad

Iniciada la denuncia o querrela el Ministerio Público debe de actuar de oficio hasta saber si hay elementos para ejercitar o no la acción penal, hay excepciones por cuanto hace a los delitos que se persiguen por querrela de parte ofendida en los cuales el ofendido puede otorgar el perdón lo que extingue la acción penal. En nuestro país la persecución de los delitos sólo puede ser realizada por el Estado, y esa atribución ha sido delegada en manera exclusiva al Ministerio Público, lo anterior de conformidad con el texto del artículo 21 constitucional, antes de las reformas de 2008.

2.4.8. Principio de Unidad

El Ministerio Público es una sola institución; primero es la unidad en el mando: tiene un superior jerárquico que es el Procurador General de la República. La institución constituye una pluralidad de funcionarios, pero su representación es coherente y armónica. La unidad consiste en que haya una identidad de mando y de dirección, en todos los actos que intervengan los funcionarios del Ministerio Público; las personas físicas que forman parte de la institución, constituyen una pluralidad de funcionarios o servidores públicos, pero su representación es única e invariable.

El Ministerio Público es un todo y una sola parte, por ello en una misma causa puede intervenir cualquier Ministerio Público con independencia de su adscripción y jerarquía, debido a que su personalidad y representación es siempre única e indivisible.

2.4.9. Principio de Oportunidad

El principio de oportunidad es la excepción al principio de Oficialidad o Legalidad de la persecución penal.

El Principio de Oficialidad o Legalidad es la regla general y consiste en la obligación que tiene el Ministerio Público de investigar los hechos que son puestos de su conocimiento por medio de la denuncia o la querrela y, en caso de que en su investigación compruebe el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, debe ejercitar la acción penal correspondiente.

Facultan al Ministerio Público a no ejercitar la acción penal no obstante que en su investigación encuentre que está comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, atendiendo a determinadas circunstancias y condiciones que el Código de Procedimientos Penales establece.

Estos criterios deben diferenciarse de las otras facultades discrecionales del Ministerio Público tales como: la facultad de abstenerse de investigar y la facultad de archivar temporalmente la investigación; considerando que la facultad de abstenerse de investigar procede porque de la investigación se advierte que los hechos contenidos en la denuncia o la querrela no son delictuosos, o que la responsabilidad del imputado se encuentra extinguida, es decir, no hay delito o el que había ya no se podrá perseguir porque la responsabilidad del imputado se ha extinguido; en el Archivo Temporal, los hechos contenidos en la denuncia o en la querrela sí son delictuosos, pero por alguna circunstancia no es posible, en la investigación, encontrar elementos que acrediten el cuerpo del delito o la probable responsabilidad y por ello se ordena el Archivo temporal de la investigación, de

manera que cuando se encuentren o surjan esos elementos que no se habían podido encontrar, se abre la investigación nuevamente y se continúa hasta que se lleve al Juez.

2.4.10. Principio de Estricta Legalidad

Todos los funcionarios deben apegarse a los mandatos legales, así como que en materia penal no hay espacio para la discrecionalidad o el condicionamiento de la aplicación de la ley a consideraciones de índole política, económica e incluso social, es decir, la ley debe aplicarse exhaustivamente y sin excepciones en las formas y términos especificados en la misma. El principio de legalidad busca brindar seguridad jurídica y minimizar las oportunidades para que las autoridades se aparten de sus mandatos legales. Este principio lo establece el artículo 16 Constitucional, que menciona que todo acto de autoridad debe estar fundado (basado en disposiciones legales) y motivado (que el acto concreto corresponda exactamente a la hipótesis legal).

El Ministerio Público tiene el deber de actuar con empeño para que se destaque la inocencia del indiciado que su propio defensor, y debe ser más severo en el castigo del culpable que la víctima del delito, debe ser el más celoso guardián en el cumplimiento de las leyes.

El principio de estricta legalidad se traduce en que el Ministerio Público es un vigilante encargado constitucional de que se cumplan con todos los actos jurídicos, dentro de la más estricta legalidad, sí se percata de que no es así, de inmediato debe ejercitar la acción penal.”

Fundamento del principio de Legalidad en el Código Federal de Procedimientos Penales.

“Artículo 180.- Para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad el indiciado, el Ministerio Público y los tribunales gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que

estimen conducentes según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho.”⁷⁵

2.4.11. Principio de Constitucionalidad

Este principio se refiere a que el Ministerio Público no puede actuar en contra de lo establecido por la Constitución, ya que siendo nuestra norma fundamental su origen y fundamento se encuentra en la misma, debe respetarla y acatarla al pie de la letra, respetando en todo momento lo establecido en ella y garantizando su cumplimiento y aplicación como garante de la misma, por ello es ilógico que los agentes del Ministerio Público actúen violando lo establecido en ella y vulnerando las garantías individuales de los indiciados contenidas en la parte dogmática de la Constitución General de la República.

El principio de constitucionalidad de la ley engloba que la propia norma fundamental salvaguarda que la constitución se aplique de forma irrestricta, y el Ministerio Público será el encargado de que se cumpla la constitucionalidad de la ley.

Este principio establece según comprendo el hecho de que todas las leyes se encuentren acorde con lo establecido por la Constitución, esto quiere decir que todo acto emanado de la ley tiene que ser coherente con el espíritu de la Constitución, o sea, con lo que ordena y establece, ningún acto de autoridad puede contradecir lo que indica la Constitución en su texto. El artículo 21 de la Constitución, regula la separación entre el órgano que juzga e impone la pena y el que realiza la investigación, persecución y acusación, que en nuestro sistema son, respectivamente, el Juez y el Ministerio Público, por lo que en ello se encuentra el fundamento de un sistema acusatorio que es la separación entre el juzgador y el acusador.

⁷⁵ Artículo 180. Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Sista 2013,

2.5. Principios que rigen a la Institución del Ministerio Público en el Juicio Oral

Todo sistema de justicia penal se instrumenta con base en ciertos principios, según el bien jurídico que el Estado considere preponderante a partir de su política criminal. De este modo, hay Estados de Derecho garantistas que ponderan la libertad y la legalidad como valores supremos, así como modelos de Estado de policía que se consideran como valores superiores la seguridad y el orden público.

2.5.1. Principio Acusatorio

El artículo 21 de la Constitución regula la separación entre el órgano que juzga e impone la pena y el que realiza la investigación, persecución y acusación, que en nuestro sistema son, respectivamente, el Juez y el Ministerio Público, por lo que en ello, el fundamento de un sistema acusatorio que es la separación entre el juzgador y el acusador.

Este sistema acusatorio fue el que inspiró el texto propuesto por Venustiano Carranza en su mensaje y proyecto de la Constitución Federal del 1° de diciembre de 1916, que en su párrafo trigésimo cuarto dice: “La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas”; por otra parte de manera congruente, en el párrafo trigésimo noveno expresa: “...dará al Ministerio Público, toda la importancia que le corresponde dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos...”.

En el ámbito procesal, la fase de investigación, conocida como averiguación previa, es responsabilidad del Ministerio Público, quien actúa como autoridad debido, entre otras cosas, a que tiene la facultad de recabar pruebas, que por su valor probatorio para emitir varios tipos de resoluciones, incluidas las sentencias, hacen evidente un sistema mixto.

En este sentido, cabe mencionar que dicho sistema mixto –en particular en los juicios- produce resultados alejados de un modelo garantista, como resultado del deficiente desahogo de pruebas en la citada fase del procedimiento penal, puesto que tanto la Constitución Federal, en su artículo 20, como el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 126, disponen los derechos que el indiciado tiene desde la averiguación previa; éstos son, sobre todo, que su defensor esté presente en el desahogo de las pruebas que se recaben. Pero tales preceptos no precisan desde qué momento se le debe de llamar a comparecer a la indagatoria para que lo designe y pueda acudir, pues sólo mencionan que a partir de que comparezca en persona tendrá tales derechos. Tal vaguedad ha dado como resultado que, en la mayor parte de los casos, al integrar una averiguación se practiquen diligencias sin la intervención del indiciado, se deje como última diligencia su declaración, y que sea hasta entonces que se les designe defensor, cuando ya la mayor parte de las pruebas han sido recabadas sin que éste haya tenido oportunidad de repreguntar a los testigos o peritos, objetar documentales, etcétera. De este modo se incumbe con el principio contradictorio, indispensable para una adecuada valoración de las pruebas y, con ello, se incrementa la posibilidad de que los medios de convicción sean falibles.

Más grave aún es cuando se trabaja en una averiguación al estar detenido el indiciado, pues, no obstante que por tal razón se puede dejar intervenir al defensor desde el inicio de la averiguación, se desahogaran las pruebas sin que esté presente, y es hasta las últimas diligencias cuando se le escucha en declaración y se le permite designarlo, pese a que la averiguación ya casi está concluida y lista para su correspondiente consignación ante un juez. Dicha situación sería irrelevante si no fuera porque es práctica común que en sentencia se les otorgue valor a estas pruebas.

2.5.2. Principio de Oralidad

Técnicamente, la oralidad consiste en la utilización del sistema de

signos gráficos fonéticos (lenguaje oral), siendo sus ventajas una mayor facilidad de emisión, una mayor potencia expresiva, y la ineludible intermediación entre emisor y receptor, con la consecuente posibilidad de que dichos signos fonéticos sean acompañados por acciones, (ademanes, contradicciones fisonómicas, movimientos del cuerpo), voluntarias o involuntarias, que incrementen la potencia expresiva de aquéllos.

Puede ocurrir que en ciertos actos procesales se combine la palabra hablada con la escritura, naciendo allí lo que se denomina oralidad actuada.

Los autores Sergio Gabriel Torres, Cristian Edgardo Barritta y Carlos Daza Gómez, sostienen que:

“...la ventaja esencial del sistema oral radica en que el tribunal juzgador está más cerca de las personas que ha de juzgar, de las razones y alegatos de sus abogados, y también hay mayor vinculación del Tribunal con las pruebas y los dichos de los testigos y peritos. Conforme lo explicado, consecuencia del principio de oralidad es el debate oral, puesto que éste implica la utilización de la palabra como medio de comunicación en todas las secuencias de la audiencia que sean necesarias para su desarrollo.”⁷⁶

Por lo antes expuesto, es importante tener en cuenta que este sistema de la oralidad obliga no sólo a jueces y abogados a estar actualizados permanentemente –elaborando pragmática y científicamente su desempeño–, sino que también tiende a un alto índice de elevamiento cultural de la sociedad, desde el momento en que la hace partícipe como espectadora y controladora del proceso judicial.

⁷⁶ TORRES, Sergio Gabriel; BARRITTA, Cristian Edgardo; DAZA GÓMEZ, Carlos. Principios Generales del Juicio Oral Penal. Editorial Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V. Primera Edición. México 2006. Pág. 29.

2.5.3. Principio de Inmediación

El principio de inmediación indica que el juez debe estar presente en la audiencia y dicha presencia debe ser, obviamente, física y no remota, y además deber der continua. Si el juez se ausenta o de plano no acude a la audiencia, todo lo actuado es nulo de pleno derecho.

De esta manera los jueces tendrán un conocimiento más cercano del caso y no podrán emitir sus fallos con la única guía de un frío expediente y del correspondiente proyecto que les prepare algún secretario. Es principio se encuentra reforzado por la fracción II del apartado A del propio artículo 20 Constitucional que establece: "...II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera lógica y libre."

El maestro Miguel Carbonell, indica que: "... la puesta en práctica de este principio requerirá de profundos cambios en la organización del trabajo judicial... requiere como lo ha señalado García Ramírez, que los jueces cuenten con el tiempo y la preparación que son necesarios para conducir una audiencia; lo mismo puede decirse respecto de los demás involucrados en el desarrollo de la audiencia, pues sería ingenuo suponer que el éxito de la misma depende solamente del juez o tribunal. Lo cierto es que el correcto desarrollo de las audiencias depende también del grado de compromiso, profesionalismo y preparación de las demás partes."⁷⁷

2.5.4. Principio de Publicidad

La publicidad del enjuiciamiento penal permite que los particulares ejerzan un control sobre el Poder Judicial consistente en la verificación de las condiciones, requisitos y presupuestos en que se desarrolla la administración

⁷⁷ CARBONELL, Miguel. Los juicios orales en México. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. Pág. 140.

de justicia por parte de aquellos que tienen a su cargo la representación del Estado en este segmento.

Los autores Sergio Gabriel Torres, Cristian Edgardo Barritta y Carlos Daza Gómez, exponen que: "... la publicidad del juicio penal es de la esencia de la forma republicana de gobierno, pues facilita la fiscalización, no sólo de las partes, son del pueblo que asiste a los debates, es decir, que se traduce en una mayor garantía para todos los ciudadanos, sin perjuicio de que obliga al magistrado, lo mismo que a los profesionales, a superarse en la labor diaria estimulados por la opinión pública, acrecentándose así también su responsabilidad, que de tal manera podrá hacerse efectiva más fácilmente.

La publicidad es una garantía de justicia y de libertad; encuentra en ella una tutela contra la calumnia, la ilegalidad y la parcialidad. Los jueces, fiscales y abogados saben también que lo hacen bajo la mirada del pueblo, ante la cual han de rendir cuenta de sus actos."⁷⁸

Por antes referido, la publicidad del juicio penal no se circunscribe a la potestad que tienen los miembros de la comunidad de asistir y presenciar las audiencias de debate, formarse opinión acerca del hecho juzgado y la responsabilidad del imputado, así como también de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se desarrolló el proceso y la calidad de la gestión de los funcionarios y demás auxiliares intervinientes, sino también abarca la facultad de hacer trascender lo verificativo hacia quienes no hubiesen asistido. Precisamente a esta forma de publicidad se dirigen los doctrinarios al diferenciar entre: a) Publicidad inmediata o activa, y b) Publicidad mediata o pasiva, según el conocimiento y control de los acontecidos en la audiencia haya obedecido a la efectiva concurrencia al acto de la audiencia, o se hubiera adquirido por referencia de los asistentes o por otros medios de información o comunicación.

⁷⁸ TORRES, Sergio Gabriel; BARRITTA, Cristian Edgardo; DAZA GÓMEZ, Carlos. Principios Generales del Juicio Oral Penal. Editorial Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V. Primera Edición. México 2006. Pág. 40-41.

2.5.5. Principio de Contradicción

Para el autor Sergio García Ramírez, el "... contradictorio constituye un principio procesal de la más elevada trascendencia. Permite el equilibrio entre las partes, la efectiva igualdad de armas, y conduce a un análisis judicial de la contienda. Cada parte al tanto de los elementos probatorios sugeridos o aportados por su adversario, puede llevar adelante el examen y la crítica de la prueba. Sólo serán eficaces las probanzas desahogadas ante el juzgador y bajo regla de contradicción."⁷⁹

El principio de contradicción significa, entre otras cuestiones, que todo lo que se aporte al juicio puede ser objeto de refutación y que las partes tendrán a su disposición los mismos elementos para demostrar que les asiste la razón, sin que una parte tenga en sus manos la posibilidad de aportar pruebas de mayor valor o de mayor peso que la otra. La contradicción quiere decir, que merecen, en aras de la justicia, obliga a dar a cada una oportunidades iguales para esgrimir sus pretensiones, probar sus afirmaciones y exponer sus razones.

2.5.6. Principio de Continuidad

El principio de continuidad indica que las actuaciones judiciales (y, sobre todo, la audiencia principal del proceso) no deben ser interrumpidas, sino que deben agotarse todos los temas a examinar una vez que han dado comienzo.

De esta manera se intenta evitar la práctica de interrumpir testimonios o audiencias debido a un sinnúmero de causas, lo que a la postre termina alargando innecesariamente los procesos.

Obviamente, el principio de continuidad resulta indispensable para realizar en la práctica el principio de concentración. Ambos principios guardan

⁷⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?. Editorial Porrúa. Segunda edición. México, 2009. Págs. 121.

una estrecha relación y se puede decir que uno es condición necesaria para que exista el otro y viceversa.

2.5.7. Principio de Concentración

El principio de concentración supone que la mayor parte de los actos procesales se van a realizar en una sola audiencia (idealmente) o en un número muy reducido de actuaciones procesales, lo que va a permitir que el proceso se abrevie lo más posible.

Este principio, que significa, en esencia, que el procedimiento no debe fragmentarse en diversas etapas preclusivas, lejanas del tiempo unas de otras y con constantes impugnaciones de numerosos actos procesales intermedios, como ocurre con el proceso predominante o exclusivamente escrito, el que se prolonga excesivamente en el tiempo. Para resguardar adecuadamente la concentración, en las fases orales del proceso debe predominar la reunión o condensación del procedimiento en una o varias audiencias orales, en las cuales las partes, en presencia y orientación del juez o tribunal, presenten y desahoguen sus medios de convicción y formulen verbalmente sus alegatos finales, y si es posible en la audiencia final se dicten los puntos resolutivos del fallo respectivo.

CAPÍTULO III

FACULTADES Y FUNCIONES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

3.1. Facultades esenciales de la Institución del Ministerio Público

El Ministerio Público para el buen desempeño de su actividad investigadora, requiere de ciertas facultades que le son propias y que le dan formalidad para el desahogo de sus diligencias.

Entre las cuales encontramos las siguientes:

- Recibir denuncias o acusaciones que le presenten por escrito u oral.
- Practicar y ordenar la realización de las diligencias necesarias para la comprobación de la existencia del delito.
- Convertir si es necesario la detención del indiciado y si son necesarios los cateos.
- Proporcionar de seguridad a la víctima o víctimas de dicho delito.
- En la averiguación previa acordar si se llevará acabo la acción penal.
- Tener bajo su mando la Policía que lo auxiliara, en este caso la Ministerial.

En lo referente a la estructura, la misma gira en torno a la Procuraduría General de Justicia, la cual es una dependencia del Poder Ejecutivo en la que se integra la institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos que son:

- La Policía
- Los Servicios Periciales de la Procuraduría General
- Los Cuerpos de Seguridad Pública
- Las Autoridades Investigadoras y Persecutorias de las entidades federativas y de la Federación.

Al Ministerio Público se le responsabiliza el ejercicio público de la acción penal, la dirección de la investigación, así como, la carga de la prueba. En ese sentido el agente del Ministerio Público debe obrar durante todo el proceso con absoluta lealtad para el imputado y su defensor, para el ofendido y para los demás intervinientes en el proceso. La lealtad comprende el deber de información veraz sobre la investigación cumplida y los conocimientos alcanzados, y el deber de no ocultar a los intervinientes elemento alguno que pudiera resultar favorable para la posición que ellos asumen, sobre todo cuando ha resultado no incorporar alguno de los elementos al proceso. En este sentido, la investigación del Ministerio Público debe ser objetiva y referirse tanto a los elementos de cargo como de descargo, procurando recoger con urgencia los elementos de convicción, y actuando en todo momento conforme a un objetivo, con el fin de determinar, incluso, el no ejercicio de la acción penal.

Para ello el Ministerio Público, se encuentra facultado para participar, dentro y de forma directa en la integración de la Averiguación Previa, desahogando todas aquellas diligencias tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos, que por parte de los individuos han sido considerados como prejuiciosos en su persona.

Ante el conocimiento que toma el Ministerio Público, de un hecho posiblemente delictivo, integra un expediente, el cual es conocido con el nombre de averiguación previa, que no es sino sencillamente un conjunto de actuaciones, practicadas por el Representante Social, necesarias para determinar la existencia del hecho delictivo.

Marco Antonio Díaz León, citado por Leopoldo de la Cruz Agüero, define la Averiguación Previa como: "... el conjunto de actuaciones que desempeña el Ministerio Público para reunir los requisitos de procedibilidad necesarios para ejercitar la acción penal."⁸⁰

⁸⁰ RIVERA SILVA, Manuel. Op. Cit. Pág. 93

Esto es sólo una etapa procedimental, ya que es antes de la consignación en los tribunales, es por eso que también se le dice fase de proceso ya que tiene por objeto el estudio de la presunta

En esta etapa se practican las diligencias necesarias que considere el órgano investigador para comprobar si existe o no el delito y la culpabilidad de el acusado dando como resultado la acción penal.

La actividad investigadora entraña una labor de auténtica indagación, es decir, la búsqueda constante de pruebas que acrediten los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participen. El Ministerio Público trata de proveerse de todos los medios, órganos e instrumentos de prueba que sean necesarios para comprobar esa materialidad del delito y con ello estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y decir, en su momento, la aplicación de la ley penal. Esta actividad es sin duda un presupuesto forzoso e ineludible del ejercicio de la acción penal; es decir, en tanto el Ministerio Público debe pedir al órgano jurisdiccional que inicie el proceso para la aplicación de la ley penal a una situación histórica, resulta entonces lógicamente necesario tener la posibilidad de acreditar con un órgano jurisdiccional que inicie el proceso para la aplicación de la ley penal a una situación histórica, resulta entonces lógicamente necesario tener la posibilidad de acreditar con un grado de certeza convincente la propia situación.

De esta manera el poder de acusar del Ministerio Público requiere estar precedido de una investigación preliminar que le sustento, de tal suerte que no podrá acusarse sin estar debidamente acreditado, es decir, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Los requisitos probatorios se encuentran en la función del proceso penal como límite al ejercicio discrecional y la aplicación de la sanción es necesario que se establezca la exigencia de comprobar la existencia de los hechos que originan la actuación judicial, lo que nos lleva al principio de la búsqueda de la verdad. En contraposición al procedimiento civil, en el proceso

penal rige este principio de verdad material por el cual existe la necesidad de buscar la prueba y presentarla para pedir al órgano jurisdiccional que se inicie el proceso. También este principio puede sustentar las atribuciones del tribunal que recibe la acusación, a fin de que puedan hacerse llegar los medios de convicción necesarios para esclarecer los hechos controvertidos, debido a que por una parte, no está vinculado por las afirmaciones de las partes en el proceso y por otra, a diferencia del procedimiento civil, no puede haber proceso penal en rebeldía, ya que la ausencia del acusado no puede implicar la conclusión de su culpabilidad.

Lo anterior, explica porque en ciertos sistemas jurídicos el tribunal no está limitado por los requerimientos de prueba: puede y debe recurrir de oficio a otros medios de convicción no solicitados ni por el Ministerio Público ni por la defensa del imputado.

En la etapa de preparación de la acción penal, en este caso, la investigación, el Ministerio Público se apoya en los servicios periciales como medios científicos de autoridad, coordina la policía proporciona el apoyo de campo en el esclarecimiento del escenario penal y ejerce una función de selectividad de facto de los asuntos que a su criterio deberán ser investigados por el Ministerio Público. Uno de los cambios más importantes en las atribuciones de la policía merced a las reformas constitucionales comentadas, es que “deja de ser únicamente un órgano auxiliar del Ministerio Público para convertirse en cotitular de la función investigadora”⁸¹

La segunda actividad que realiza el Ministerio Público es el ejercicio de la acción penal y a continuación la explicaré a detalle.

Antes de las reformas del 18 de junio de 2008, se identificaban como la función de persecución de los delitos, la cual constituye el núcleo esencial de su quehacer. Al Ministerio Público se le han asignado históricamente una variedad

⁸¹ NATARÉN NANDAYAPA, Carlos. Op. Cit. Pág. 33.

de atribuciones, pero se ha mantenido como constante y eje de las mismas al ejercicio de la acción penal. Entenderemos por ejercicio de la acción penal al conjunto de decisiones y actos procesales que le corresponden a la parte acusadora en el proceso penal. En ese sentido, el Ministerio Público es el órgano del Estado que, estructurado de una manera jerárquica, tiene como finalidad el ejercicio de la acción penal.

El establecimiento de castigo a quienes violentan el orden jurídico es una atribución exclusiva del Estado. En el Estado democrático de derecho se ejerce sólo a través del proceso penal por medio de órganos jurisdiccionales que tienen exclusivamente asignada esa responsabilidad. Como consecuencia lógica de lo anterior, la acción penal es atribuida en abstracto al Estado. Derivado de que una de las finalidades esenciales del Estado Constitucional de Derecho es la protección de los derechos fundamentales, el ejercicio de la acción penal se encuentra condicionado a un conjunto de exigencias probatorias.

3.2. Funciones del Ministerio Público de acuerdo a la Reforma Constitucional de 2008

Como resultado de un número importante de reformas Constitucionales, de las cuales destacan las del año de 1994 y 2008, 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 sólo 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, todavía en aplicación 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...”⁸² 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. Sin embargo, en la reforma de 18 de junio de 2008, en el artículo antes mencionado indica lo siguiente: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”⁸³ ; por lo que, se establece únicamente su deber de investigación, desempeño que será con apego a derecho y transparencia, logrando de esta manera aumentar considerablemente la capacidad y calidad de la investigación en la procuración de justicia.

En la reforma Constitucional del sistema mexicano de seguridad y justicia de fecha 18 de junio de 2008 el Ministerio Público menciona que: Las etapas del proceso son preliminar, intermedia y de juicio oral.

Las etapas de que consta el nuevo proceso penal, básicamente, son tres: 1) preliminar (o de investigación); 2) intermedia (o de preparación del juicio oral), 3) de juicio oral (o de debate).

3.2.1. Etapa preliminar o de investigación

Uno de los cambios más radicales del nuevo sistema en cuanto a estructura del proceso es la sustitución de la averiguación previa por una etapa de investigación con menos formalismos, que podría redundar en una mayor

⁸² Artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

⁸³ Artículo 21. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Reformas.

efectividad de la investigación y, al mismo tiempo, hacer efectivo el derecho a la defensa.

En el sistema tradicional la averiguación previa es concebida como un procedimiento acusador constituido como autoridad con fe pública, desahoga y valora pruebas ante sí mismo.

Es un sistema acusatorio, por el contrario, la investigación parte de premisas totalmente diferentes. En primer término, porque se pueden apreciar momentos diferenciados de la misma:

1. En una primera fase de investigación, el Ministerio Público y los cuerpos policiales recogen datos y otros elementos de convicción para documentar el caso en investigación, sin que ello deba generar molestia para el ciudadano. Esta fase de la investigación se inicia con la noticia de la existencia o querrela. Cabe mencionar que si bien se conserva el requisito de la denuncia o querrela del sistema mixto tradicional, lo que cambia es que dichos requisitos de procedibilidad pretenden ser menos formales, en comparación con los que se exigen actualmente para iniciar una averiguación previa, además de que los cuerpos policiales tendrán la contribución de recibir las denuncias o querellas directamente de la ciudadanía.
2. En una segunda fase de la investigación, cuando ya se han reunido datos que establecen que ha cometido un hecho presuntamente delictivo y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión, el Ministerio Público solicita que la persona investigada sea vinculada a proceso, y continúa la investigación bajo control judicial. Debe quedar claro que la audiencia de vinculación a proceso se ubica dentro de esta etapa de investigación.
3. Finalmente, la investigación concluye al expirar el plazo que el juez haya fijado al Ministerio Público para el “cierre de la investigación”, momento en el que el Ministerio Público deberá formular su acusación para

continuar con la siguiente etapa del proceso. El tiempo que el juez otorgue al Ministerio Público para cerrar su investigación dependerá de las características del caso específico de que se trate –tipo de delito, posibilidad de obtener más pruebas, si se dictó prisión preventiva, etc.- además de atender los límites temporales que establece la Constitución.

Un segundo aspecto sustancial que distingue la averiguación previa de la etapa de investigación del sistema acusatorio es que el Ministerio Público pierde su fe pública, ya que sólo los medios de prueba que se desahoguen ante el órgano jurisdiccional serán susceptibles de valoración para dictar una sentencia. En consecuencia, también pierde sentido la integración de expedientes sumamente formales, pues el análisis de los medios de prueba se lleva a cabo durante la audiencia de juicio oral, donde las partes, frente al juez y de forma pública, tendrán la posibilidad de refutar las pruebas de la parte contraria.

Ahora bien, eso no significa que las actuaciones realizadas en la investigación no deban registrarse de alguna manera. Para ello, durante el desarrollo de la investigación se va integrando un registro que contendrá de forma clara y sintética, un recuento de las actuaciones llevada a cabo.

Un tercer elemento que caracteriza a la investigación en el sistema acusatorio es la redefinición de las relaciones entre el Ministerio Público y la policía. De acuerdo con el texto constitucional reformado, la policía tiene la facultad de investigar como coadyuvante del Ministerio Público, en una relación de colaboración donde este último conserva la conducción de la investigación y el mando.

El sistema de justicia penal en México debe recuperar la confianza en la acción policial, lo cual exige, entre otros aspectos, su profesionalización. Así como no hay prueba sin investigación, tampoco hay investigación sin acción policial. Ésta encuentra su sentido y justificación durante el desahogo de la prueba en juicio oral.

En la etapa de investigación se desarrollan una serie de instituciones jurídicas de especial importancia, como la reparación del daño; el ejercicio de la justicia restaurativa y de los criterios de oportunidad por parte del Ministerio Público.

3.2.2. Etapa intermedia o de preparación del juicio oral

Esta etapa se inicia con la presentación por parte del Ministerio Público de un escrito que formaliza su acusación, el cual deberá ser presentado dentro de los 10 días siguientes al plazo para el término de la investigación, fijado por el juez en la audiencia de vinculación a proceso. Como alternativa, el Ministerio Público puede solicitar el sobreseimiento de la causa o la suspensión del proceso.

En el escrito de formalización de la acusación deberán incluirse datos sobre la individualización del acusado, del defensor y de la víctima u ofendido, cuando esto último sea posible; el relato circunstanciado de los hechos atribuidos y su calificación jurídica; la forma de intervención que se atribuye al acusado; la expresión de los preceptos legales aplicables; los medios de prueba que el Ministerio Público piensa producir en juicio y las referencias, en su caso, a la prueba anticipada; el monto estimado de la reparación del daño y la pena solicitada.

Este escrito deberá ser trasladado a la víctima u ofendido, quien podrá antes del término de 10 días previos a la fecha fijada para la realización de la audiencia intermedia, señalar los vicios materiales y formales del escrito de acusación y requerir su corrección, así como ofrecer las pruebas que estime necesarias para complementar la acusación, concretar sus pretensiones y cuantificar el monto de la reparación del daño.

Formulado el escrito de acusación, el juez ordenará su notificación a todas las partes y citará a la audiencia de preparación de juicio o audiencia intermedia, que deberá llevarse a cabo dentro de los 25 a 35 días siguientes.

El objetivo principal de esta etapa es la depuración de los hechos controvertidos y resolver las cuestiones procesales que puedan suscitarse, como incompetencia del juez, litispendencia, cosa juzgada, extinción de la acción penal y cualquier otra excepción procesal que el acusado pueda hacer valer. De igual manera, en la audiencia intermedia o de preparación del juicio se definirá entre las pruebas ya ofrecidas aquellas que serán admitidas en el juicio. Además, si bien el sobreseimiento, la suspensión condicional del proceso, la justicia restaurativa, el archivo temporal y el procedimiento abreviado pueden darse desde la investigación son instituciones que también pueden agotarse en esta etapa intermedia.

En la audiencia de preparación del juicio, que se desarrolla ante el juez de control o de garantía, el debate se limita a considerar la suficiencia formal y sustantiva de la acusación, incluida la licitud y relevancia de las pruebas ofrecidas, antes de entrar propiamente en la etapa del juicio. Aun cuando en esta etapa no hay desahogo de medios de prueba, la audiencia de preparación del juicio se desarrolla de acuerdo con los principios de publicidad, oralidad, inmediación, contradicción y concentración de la defensa, sin que se comprometa el resultado.

En el marco de un sistema acusatorio, para evitar duplicidades, fortalecer la capacidad de la contradicción y ahorrar tiempo, el Ministerio Público se compromete con lo que pretende comprobaren juicio a través de su acusación, ya que la efectividad de su pretensión se conocerá al concluir la presentación y contradicción en forma oral y pública de la prueba en la audiencia principal, que será presidida por el juez o tribunal de juicio oral.

En la audiencia intermedia o de preparación del juicio se resuelve: 1) la admisión de pruebas, 2) los hechos que se tendrán por probados mediante acuerdos probatorios y 3) los medios de prueba que serán excluidos del juicio. La audiencia intermedia concluirá con el dictado de auto de apertura de juicio oral, que incluye todas las decisiones de dicha audiencia: los hechos de la acusación, las pruebas por desahogar y las que son excluidas por su ilicitud, así como la participación y los niveles de responsabilidad que se busca demostrar.

Finalmente, el auto de apertura a juicio deberá indicar cuál es el tribunal competente para conocer de la audiencia de juicio.

3.2.3. Etapa de juicio oral o de debate

Esta etapa está constituida principalmente por la audiencia de debate o de juicio oral. De manera general se señalan algunas características de esta audiencia:

- Los principios de inmediación, contradicción, continuidad, concentración y publicidad rigen la naturaleza de los actos que integran esta audiencia.
- El órgano jurisdiccional que conoce del juicio oral, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser un tribunal distinto del que ha conocido –es decir, actuado y resuelto- en las etapas previas.
- El juicio oral demanda la presencia necesaria de los jueces, del Ministerio Público y de la defensa. En el caso del defensor, su presencia es un requisito para la validez de la audiencia.
- El imputado tiene derecho a presenciar todo el juicio, salvo excepciones que se han establecidos en las leyes secundarias.
- La prueba primordial es el testimonio, concebido en sentido amplio, ya que incluye a los peritos y al propio imputado. No existe tacha de testigos ni peritajes absolutos en virtud del sistema de libre valoración de la prueba por el juez y la posibilidad de las partes de interrogar y conainterrogar a todo testigo.
- Los peritos al juicio oral para explicar su informe, es decir, no se limita a leer o a ratificar lo que allí este únicamente les sirve de base.
- Los peritos concurren al juicio oral para explicar su informe, es decir, no se limitan a leer o ratificar lo que allí se dice. Éste +únicamente les sirve de base.

- La única manera de incorporar al debate la información de un testigo o perito es presentarlo a que declare en el juicio, salvo las excepciones que implican la prueba anticipada y los acuerdos probatorios.
- En el sistema acusatorio rige el sistema de libre valoración de la prueba y de la sana crítica, de acuerdo con el cual el valor de una prueba lo otra el juez en función de las reglas de la lógica y con base en máximas de experiencia.
- La prueba instrumental –documentos, objetos, y otros elementos de convicción-, antes de ser incorporada al debate, podrá ser exhibida al imputado, a los testigos y a los peritos para que la reconozcan o informen sobre ella. Por prueba instrumental se entiende documentos que contengan declaraciones no producidas al interior del sistema de investigación –policía y Ministerio Público- y que sean relevantes para el caso. En ningún supuesto son admisibles como prueba instrumental, en su modalidad de documentos los registros de las declaraciones obtenidas por el sistema de investigación, fundamentalmente el Ministerio Público y la policía.

La audiencia de juicio oral se estructura de la manera siguiente:

- Al inicio del juicio oral, el tribunal sólo cuenta con el auto de apertura elaborado por el juez de garantía o de control al concluir la etapa de preparación del juicio. Dicho auto contiene la acusación del Ministerio Público y la exposición de la defensa. Por su parte, el Ministerio Público y la defensa tienen toda la información que se presentó para ser desarrollada durante el debate, incluida la de la contraparte.
- El día y la hora señalados para la celebración del debate de juicio oral, el juez o el presidente del tribunal verificará la presencia de los demás jueces, de las partes, de los testigos, peritos, intérpretes o traductores y de la disposición de las cosas que deban exhibirse en él, y lo declarará abierto.

- A continuación las partes realizarán una exposición oral de las posiciones planteadas que constituyen los alegatos de apertura. En éstos se debe presentar el sentido y contenido esencial de la teoría del caso de cada parte, por lo que no deben ser argumentos extensos ni detallados, así como tampoco ofrecer la motivación de la prueba, pues ésta todavía no se ha presentado.
- Una vez presentados los alegatos de apertura comienza el desahogo de los medios de prueba en el orden siguiente; el Ministerio Público, el acusador coadyuvante –la víctima u ofendido, cuando así lo desee- y la defensa. Es importante considerar que el orden de la presentación de los medios de prueba depende de las partes, ya que es un aspecto de su estrategia de litigación.
- El debate del juicio oral se desarrolla fundamentalmente por medio del interrogatorio directo y el contrainterrogatorio del testigo o perito.
- Una vez que se han desahogado los medios de prueba, el juez o el presidente del tribunal concederá sucesivamente la palabra al Ministerio Público, a la parte coadyuvante y al tercero objetivamente responsable, si los hubiere, y al defensor del imputado, para que, en ese orden, emitan sus alegatos finales o de clausura. El imputado tendrá siempre el derecho a la última palabra.
- El alegato final es uno de los momentos más relevantes del debate, ya que los medios de prueba se desahogan precisamente para construir este alegato final, pues este momento es el decisivo a fin de que los abogados de las partes en pugna argumenten para darle solidez y consistencia a la teoría del caso de cada parte.
- El juicio oral, previa deliberación de los jueces, termina en la sentencia definitiva que decidirá si el delito y el mismo fue o no cometido por el imputado, de modo que éste se hace no acreedor a una pena.

La etapa de juicio a través de la oralidad permite el desarrollo de los principios de inmediación y de la publicidad, además de la concentración para el desahogo de los medios de prueba. La oralidad se liga estrechamente con el

principio de inmediación, que exige al juez o tribunal su presencia en las audiencias para escuchar el debate sobre los hechos y argumentos jurídicos entre el Ministerio Público y la defensa. De esta manera se garantiza una calidad mayor de la información rendida, al tiempo que se impide la delegación de facultades, como el interrogatorio del imputado, testigos, peritos, etc. En una persona distinta del juez.

3.2.4. Etapa de medios de impugnación de la resolución

Una de las características esenciales del sistema acusatorio es la limitación de los medios de impugnación especialmente contra la sentencia, ya que se trata de revalorar y fortalecer la postura del juez de primera instancia.

No obstante lo anterior, el proceso penal acusatorio en México permite, en las etapas de investigación e intermedia o de preparación del juicio, los recursos de apelación y revocación; mientras que con la emisión de la sentencia se produce el derechos de impugnar, mediante los recursos de casación y revisión.

En el sistema acusatorio, estos recursos obedecen a una lógica propia, la cual se expone sintéticamente a continuación.

El recurso de revocación procede en contra de las resoluciones que resuelvan sin sustanciación un trámite del proceso, a fin de que el mismo juzgador que los dictó examine nuevamente el trámite del impugnado y dicte la resolución que corresponda. Como regla general, este recurso se planteará oralmente durante la audiencia de juicio oral y, en su defecto, por escrito, dentro de los tres días siguientes a a aquel en que fue notificada la resolución.

El recurso de apelación procede, por regla general, en contra las resoluciones dictadas por el juez en las etapas de investigación e intermedia, siempre que las mismas sean desfavorables –de una manera irreparable- a los derechos e intereses de alguna de las partes, pongan fin a la acción penal o

imposibiliten que ésta continúe. Se interpone por escrito ante el mismo juez que dictó la resolución y se remite, previo emplazamiento de las partes, al tribunal competente. El tribunal que resuelva el recurso citará a una audiencia para fallarlo en definitiva, en la que convocará a todas las partes interesadas.

El recurso de casación procede contra la sentencia y las resoluciones de sobreseimiento dictadas por el Tribunal de Juicio Oral, siempre que no se haya observado un precepto legal o éste haya sido aplicado erróneamente. En estricto sentido, la casación sólo procede por lo que hace al derecho y no al elemento fáctico.

La casación tiene dos efectos distintos en función de si su interposición se debió a causales procesales –caso en el que se anulará el juicio oral y se ordenará la celebración de la audiencia- o a vicios de la sentencia – en cuyo caso el Supremo Tribunal de Justicia respectivo, en funciones de tribunal de casación, podrá ordenar una resolución de reemplazo o la emisión de una nueva sentencia.

Al igual que en el resto de los casos, este recursos se desahogará oralmente cuando así lo estime conveniente el presidente de la Sala.

El recurso de revisión procede contra la sentencia firme, con carácter de ejecutoria, en todo tiempo, y únicamente a favor del imputado, cuando:

- Los hechos tenidos como fundamento de la sentencia resulten incompatibles con los establecidos por otra sentencia penal firme.
- Se haya fundado en medios de prueba documentales o testimoniales cuya falsedad en medios de prueba documentales o testimoniales cuya falsedad hay sido declarada en fallo posterior firme o resulte evidente aunque no exista un proceso posterior.
- Haya sido pronunciada a consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra argumentación fraudulenta, cuya existencia se haya declarado en fallo posterior firme.

- Sobrevengan hechos nuevos o medios de prueba que solos o unidos a los ya examinados en el proceso hagan evidente que el hecho no existió, que el imputado no lo cometió o que el hecho cometido no es punible o corresponda aplicar una norma más favorable.
- Se deba aplicar una ley más benigna, una amnistía o se produzca un cambio en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que favorezca al sentenciado.
- Se obtenga resolución a favor por parte de un organismo jurisdiccional supranacional que resulte obligatoria conforme a los tratados de derechos humanos y ratificados por el Estado mexicano.

3.2.5. Etapa de ejecución de la sentencia

En el modelo acusatorio no concluye el proceso penal con la decisión de imponer un apena. Ello implica que el juez no sólo dicta la sentencia y posteriormente el Ejecutivo es el encargado de que se cumpla, como ha venido sucediendo en nuestro país de manera regular.

Derivado de las reformas al texto constitucional, el Poder Judicial adquiere la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la pena de prisión, tanto en lo que equivale al tiempo de su duración como en lo que respecta a la realización de las finalidades constitucionales de la pena privativa de libertad y al respecto de los derechos fundamentales dentro de los centros de reclusión. De esta manera, en el nuevo sistema acusatorio son los jueces quienes se encargarán de controlar la etapa de ejecución de la pena.

De acuerdo con los artículos transitorios de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, el sistema de jueces de sentencias deberá iniciar su vigencia en un plazo máximo de tres años.

CAPÍTULO IV

LA NECESARIA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.1. Necesaria descentralización del Ministerio Público

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, 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 encuentro 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.

4.2. 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, se debe 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.

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 indubitadamente en la separación de los presupuestos esenciales de la función ministerial en la debida integración de las indagatorias y el estricto 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.

4.3. 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.

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 irreal, 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 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 la 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.

4.4. 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 semiabsoluto 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.

4.5. Propuesta de Reforma Constitucional para el Ministerio Publico

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.

La autonomía del Ministerio Público requiere inclinarnos hacia la fórmula 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 creado que afirma que el poder soberano debe dividirse en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁸⁴

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.

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 sólo 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.

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

⁸⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1 er. y 2º curso, 5ª edición, Editorial Oxford, México, 2004, Págs. 141 a 147.

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 todas 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 se debe dejar la puerta abierta a nuevas fórmulas de nombramiento.

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 estimular un cambio trascendental y considerando que la gran mayoría de los delitos son del fuero común, propongo a los congresos locales que se sumen a la tendencia de otorgar autonomía a la institución ministerial y 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.

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.

4.6. Autonomía del Ministerio Público

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."⁸⁵

Aunque tal iniciativa tiene un propósito plausible, en mi 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.

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

⁸⁵ Segunda Iniciativa de reformas al sistema de justicia penal. www.pgr.gob.mx, 30 de junio de 2007. 10 enero 2013, 08:00 horas.

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 me parece la más viable, consiste en 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.

4.7. 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 órdenes de a quién 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.

4.8. Facultades de la Fiscalía

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 una 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 más, 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.

4.9. Independencia del Ministerio Público

Es necesario equilibrar la independencia, ya que 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 de los Estados Unidos Mexicanos, 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 los Derechos Humanos, 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 pudiese *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 contara con mayor seguridad jurídica en los actos de molestia que realice el Ministerio Público.

4.10. Desempeño interno 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 aun 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.

Estimo 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. 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 práctica deben observar tanto el Agente Ministerial como sus auxiliares directos, cuyo desconocimiento puede acarrear dificultades técnicas y administrativas.

Por último, en el tema de la normatividad secundaria, 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 de aplicarla 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.

4.11. Transparencia y Rendición de Cuentas

En un sistema como el que tenemos, 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.

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.

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 de comunicación 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.

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."⁸⁶

4.12. 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 los 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

⁸⁶ 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.

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.

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.”⁸⁷

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. Estos organismos representan una evolución en la

⁸⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor. La función constitucional del Ministerio Público, Tres ensayos y un epílogo, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, Pág.14.

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.

4.13. La renovación 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 mi punto de vista, con esta modificación no estoy 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.⁸⁸

No cabe duda que la única forma como se puede dotar de independencia al Ministerio Público es dándole de autonomía constitucional, como es el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales además de no tener relación jerárquica con el Poder Ejecutivo, tampoco están sometidos a ningún control del mismo, sino que

⁸⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1 er. y 2º curso, 5ª edición, Editorial Oxford, México, 2004, Pág. 143 y 144.

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 los Derechos Humanos, la falta de obligatoriedad de sus resoluciones. 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.

4.14. 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. 273-2ª. 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 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...”⁸⁹

“ ...

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.”⁹⁰

“... 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...”⁹¹

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

⁸⁹ Considerandos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial N° 273-2ª Sección del 24 de noviembre de 2004.

⁹⁰ Ídem

⁹¹ Ídem

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 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 Procurador, 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 Militar 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.

4.15. Auditoria por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

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, 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 es 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.

4.16. 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 Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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.

4.17. De lo Necesario para evitar la Arbitrariedad del Ministerio Público Autónomo

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 fórmulas 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 de mayoría 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 fórmula 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 fórmula 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 deshonesta 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 procedimiento 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. El Ministerio Público, cuya actuación había sido indefinida y débil, a partir de la Constitución vigente adquiere importancia mayúscula, de simple figura decorativa pasa a ser elemento básico en la administración de justicia penal y de los demás intereses que le encomiendan las leyes. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedaría asegurada porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido si no por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla si no en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige. Asimismo todos los artículos que conforman nuestra Carta Magna están dirigidos a proteger los derechos de los mexicanos y a la clara y expedita impartición de justicia. Por cuanto al Ministerio Público Federal, las bases de organización y funcionamiento quedaron asentadas en el artículo 102, que dice: La Ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. Debiendo estar presidido por el Procurador General, el que deberá de tener las mismas cualidades requeridas para el Ministerio de la Suprema Corte de Justicia.

SEGUNDA. Incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo, corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de Unión, entre un Estado y la Federación y entre los Poderes de un mismo Estado.

TERCERA. La Leyes Orgánicas del Ministerio Público en México tanto en el fuero común como Federal, fueron elaboradas siguiendo los lineamientos de la

Constitución de 1917. En México el Ministerio Público Federal y Local, han estado ligados al Poder Ejecutivo.

CUARTA. En doctrina se dice que la Cámara de Senadores es resguardante del pacto federal y que en la Cámara de Diputados está la representación del pueblo. Considero que tanto una como otra Cámara deben intervenir en el nombramiento del Procurador General de la República, dado lo delicado de los asuntos que le compete atender. El Procurador General de la República es el titular del Ministerio Público Federal, quien tiene bajo su responsabilidad la investigación y persecución de los delitos del fuero federal, es además el representante del interés social. Ganar a favor de la autonomía del Ministerio Público, es ganar a favor del Estado de Derecho y en consecuencia contra la impunidad.

QUINTA. La institución del Ministerio Público ha cambiado a lo largo de la historia del país. En la Constitución de 1824, el Procurador General como cabeza del Ministerio Público, de acuerdo con la tradición española, formó parte de la Suprema Corte de Justicia y era electo de la misma forma que los Magistrados de esta última, de acuerdo con lo establecido por los artículos 124, 127 y 140 de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, los que le daban la denominación tradicional de Fiscal. La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 establecía en su artículo 91 que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General, los que eran electos de manera indirecta en primer grado por un periodo de seis años. Las atribuciones de estos dos funcionarios adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron precisadas en el reglamento del citado alto tribunal, expedido por el Presidente Benito Juárez en 1862, en el cual se dispuso que el Fiscal debería de 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 sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; por lo que respecta al Procurador General, éste debía intervenir ante la Corte en todos los

negocios en que estaba interesada la Hacienda Pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de sus empleados o agentes de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Como puede observarse, primero el Fiscal y el Procurador General, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, no tenían facultades de Ministerio Público en sentido estricto, sino de representación de los intereses nacionales y la procuración de la impartición de justicia, por lo que se les colocaba dentro del Poder Judicial. Sin embargo, el 22 de mayo del año de 1900 se reformó la Constitución General de la República, para excluirlos de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que sean nombrados por el Ejecutivo Federal. Este cambio, se dio durante la dictadura de Porfirio Díaz, asesorado por el grupo conocido como los "científicos", quienes estaban influenciados por la organización del Ministerio Público Francés. De esta manera se fortaleció el Poder Ejecutivo y se debilitó el equilibrio de poderes.

SEXTA. En la Constitución de 1917 se mantuvo la designación y remoción libre del Procurador General de la República hasta diciembre de 1994, donde se le otorgó al Senado la facultad de ratificar o negar el nombramiento que haga de dicho funcionario el Presidente de la República. En la reforma al artículo 102 de 1994, se argumentó "que, en el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter su designación de su titular a la aprobación del Senado". La misma reforma afirma que "debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias de juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter al nombramiento que haga el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República." El

Procurador, en su calidad de titular del Ministerio Público, tiene la encomienda de la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales.

SÉPTIMA. El Ministerio Público es una institución de buena fe, que representa los intereses de la sociedad; por lo que necesitamos un Procurador de Justicia que sea fruto de la reflexión serena de dos Poderes de la Unión. En este mismo sentido, para legitimar el nombramiento del titular del Ministerio Público se necesita la participación de la Cámara de Diputados, ya que ella representa los intereses de los mexicanos.

OCTAVA. Considero que 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 lograr la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo en todos los niveles de gobierno. La Institución del Ministerio Público atraviesa por una etapa de completa desnaturalización, debido a que durante muchos años absorbió 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 cuáles de ellas deben seguir y las que 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.

NOVENA. 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. 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.

DÉCIMA. 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 injerencia 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. Se requiere 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.

DÉCIMA PRIMERA. Como organismos autónomos son 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. 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 prácticas constantes de insubordinación al Ministerio Público. 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.

DÉCIMA SEGUNDA. La creación de un nuevo Órgano Constitucional Autónomo como debe suceder con el Ministerio Público, está 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. Las conclusiones no acusatorias o el desistimiento de la acción penal (o promoción de sobreseimiento), ya que obligan al juez de la causa a dictar el sobreseimiento del proceso, el cual equivale a una sentencia absolutoria de carácter definitivo, estas determinaciones del Ministerio Público no pueden ser impugnadas por los afectados a través del Amparo, en virtud de que la jurisprudencia ha establecido que, en ese supuesto, el Ministerio Público no actúa como autoridad sino como parte: argumento que considero inadecuado, dado que el Ministerio Público es parte hasta el momento de la consignación ante el juez, al momento de que el Ministerio Público consigna deja de ser autoridad para ser parte del trinomio procesal penal mexicano.

DÉCIMA TERCERA. 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.

DÉCIMA CUARTA. 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.

DÉCIMA QUINTA. 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 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.

DÉCIMA SEXTA. 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. 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.

DÉCIMA SÉPTIMA. 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 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.

DÉCIMA OCTAVA. 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. 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.

PROPUESTA

TESIS FUNDAMENTAL

El texto actual de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102 apartado A, señala lo siguiente:

“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. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

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

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

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”

El texto actual de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102 apartado A, señala lo siguiente:

La modificación que propongo al artículo 102 apartado A de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

“La procuración de justicia es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Ministerio Público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, un Procurador General de Justicia y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

El Procurador General, deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser magistrado del supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Procurador General de Justicia y demás funcionarios serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en que incurran con motivo o en el ejercicio de sus funciones.

Le incumbe al Ministerio Público:

- I. La intervención en la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.
- II. Le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados;
- III. Buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos;
- IV. Hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita;

V. Pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

La Ley Orgánica determinará la integración de la Institución. El Procurador General de Justicia Intervendrá por sí o por medio de sus funcionarios o agentes en todos los asuntos en que el Estado sea parte, salvo disposición en contrario.”

La necesidad de dotar de total 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 los 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.

La autonomía de los órganos de procuración de justicia es necesaria y puede ser muy positiva. 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. 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.

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

sólo 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 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 da el 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.

Con esta modificación no se está 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. 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 los Derechos Humanos, los cuales además de no tener relación jerárquica con el Poder Ejecutivo, tampoco están sometidos a ningún 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 los Derechos Humanos, la falta de obligatoriedad de sus resoluciones. No coincido 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.

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.

La autonomía del Ministerio Público requiere inclinarnos hacia la fórmula 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 creado que afirma que el poder soberano debe dividirse en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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.

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.

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 todas 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 se debe dejar la puerta abierta a nuevas fórmulas de nombramiento.

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 estimular un cambio trascendental y considerando que la gran mayoría de los delitos son del fuero común, propongo a los congresos locales que se sumen a la tendencia de otorgar autonomía a la institución ministerial y 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.

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.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACERO, Julio. Procedimiento Penal.- Editorial José M. Cajera Jr. S. A. 6ª Edición.- Puebla, México, 1968.
2. ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México. Editorial Porrúa. Vigésima. Edición. México, 2000.
3. AYARRAGARAY, CARLOS A. El Ministerio Público. Buenos Aires Editores. Librería Nacional 1929.
4. AZUELA, Salvador. Apuntes de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México. 1992.
5. BARRETO RANGEL, Gustavo. Evaluación de la Institución del Ministerio Público con especial referencia a México. En obra Jurídica Mexicana. Tomo V. Procuraduría General de la República. Gobierno del Estado de Guerrero. México. 1988.
6. BRISEÑO SIERRA, Humberto. El enjuiciamiento Penal Mexicano. Editorial Trillas. Segunda edición, reimpresión de la 1ª Edición, México. 1990.
7. CABRERA, Luis. La Función Constitucional del Ministerio Público. Editorial Coruña. 1963.
8. CARBONELL, Miguel. Los Juicios Orales en México. Editorial Porrúa. México, 2010 Segunda Edición.
9. CARLOS ESPINOSA, Alejandro. Derecho Militar Mexicano. 3ª edición. Editorial Porrúa. México, 2004.
10. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa. Novena Edición. México, 1996.
11. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. México, 2003.
12. DE JESÚS SANDOVAL, Francisco. Antecedentes prehispánicos y coloniales de las funciones del Ministerio Público. En "Revista mexicana de justicia". Núm. 8, Vol II. Procuraduría General de la República. Septiembre- Octubre, 1980. México.
13. DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. Procedimiento Penal Mexicano. Editorial

- Porrúa. Cuarta Edición. México, 2000.
14. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Público Decimoquinta Edición. México. 1980.
 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. FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa, México, 1995.
 17. GARDUÑO GARMEDIA, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de delitos. Editorial Limusa, S. A. de C. V. Primera Edición México, 1988.
 18. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. Quinta Edición. México, 1989.
 19. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1988.
 20. KLEIN, Gerard. La Ley del Talión. Editorial Andrómeda. 1976.
 21. La Constitución y República. México. 2012.
 22. MARILUXZ URQUIJO, José María. Ensayo sobre los juicios de resistencia indianos. Editorial Porrúa. México, 1992.
 23. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1 er. y 2º curso, 5ª edición, Editorial Oxford, México, 2004.
 24. NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F., RAMÍREZ SAAVEDRA, Beatriz E. Litigación oral y práctica forense penal. Editorial Oxford. México.
 25. OROZCO Y BERNA, Manuel. La vida en la cárcel de la acordada. Criminalía IX. 1959.
 26. OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa. Octava Edición. México, 1997.
 27. PARRA OCAMPO, Leopoldo. La evolución del Ministerio Público en el Estado de Guerrero. Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1ª Edición, México, 1989.
 28. PEREIRA, Carlos y GARCÍA, Genaro. La Inquisición en México. Editorial Porrúa, México, 1992.

29. RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal en México. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México, 1991.
30. RODRÍGUEZ, Ricardo. El Procedimiento Penal en México. Oficina Tip. De la Secretaría de Fomento, 1900.
31. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís. Et. al. El Ministerio Público en la época colonial. En "Anuario Jurídico". Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. Volumen VI. 1979. Primera edición. Dirección General de Publicaciones de la UNAM. México 1980. Pág. 300.
32. SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Editorial Oxford. Segunda Edición, México 1997.
33. TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. Págs. 186
34. TORRES, Sergio Gabriel; BARRITTA, Cristian Edgardo; DAZA GÓMEZ, Carlos. Principios Generales del Juicio Oral Penal. Editorial Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V. Primera Edición. México 2006.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial SISTA, México, 2013.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Editorial SISTA, México, 2013.
3. Código Penal Federal. SISTA. Décima Tercera Edición, Editorial ISEF, México, 2013.
4. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Editorial SISTA, México, 2013.
5. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Legislación Procesal Penal. Editorial SISTA S.A. de C.V. México.

HEMEROGRAFÍA

1. Revista Criminalía Número 6.
2. Revista Mexicana de Justicia. Pág. 24.