



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

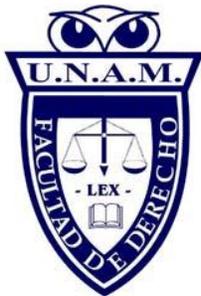
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

“ASPECTOS CONSTITUCIONALES
DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA”

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
NORMA ALICIA ELIZALDE LEÓN.

ASESOR: LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO.



MÉXICO DISTRITO FEDERAL 2013.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"
 FACULTAD DE DERECHO
 SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
 DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
 AUTÓNOMA DE
 MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F. 7 de agosto de 2012.

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ.
 DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
 ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
 PRESENTE.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **ELIZALDE LEÓN NORMA ALICIA**, con número de cuenta 08538857-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROCUARACIÓN DE JUSTICIA"**, realizada con la asesoría del profesor Lic. Carlos Vieyra Sedano.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada 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, sabe 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"

**ATENTAMENTE
 "POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
 EL DIRECTOR DEL SEMINARIO**

LIC. EDUARDO ELÍAS MUSI

*mpm.

FACULTAD DE DERECHO

**SR. LIC. DON EDMUNDO ELÍAS MUSSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO, DE LA H. FACULTAD DE DERECHO DE LA U. N. A. M.
P r e s e n t e.**

Anexo al presente me permito poner a su amable atención, el trabajo de tesis elaborado al amparo de este Seminario a su merecido cargo, por la alumna de nuestra Facultad, NORMA ALICIA ELIZALDE LEÓN, con número de cuenta 0-8538857-6, y que lleva por título: "ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA", con la modesta asesoría del suscrito.

En atención a que el trabajo de mérito ha llegado a su culminación y, en criterio del suscrito, el mismo reúne satisfactoriamente los requisitos impuestos por la Legislación Universitaria aplicable para los de su clase, lo sometemos a su calificada revisión, para los efectos de su aprobación y, en su caso, autorización para impresión y posterior sometimiento al sínodo correspondiente.

Sin más que agregar sobre el particular, reciba Usted un afectuoso saludo.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D. F. a 20 de junio de 2012.
EL PROFESOR DE ASIGNATURA "A" DEF.



LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO-

C. c. p.- LA ALUMNA.

DEDICATORIAS

DIOS

Te doy gracias Señor por todo lo que me has dado en esta vida, por ser mi escudo, por llevarme en tus brazos en momentos difíciles, por poner a la gente que necesitaba en mi camino, gracias por amarme y permitirme llegar a este momento, y darme la oportunidad de darles este gusto a mis padres.

A MIS PADRES

Por ser mi ejemplo a seguir, por su amor, por su apoyo aún y cuando no siempre estén de acuerdo con mis decisiones, por su paciencia y consejos, por estar siempre a mi lado y ser mi fortaleza, los amo.

A MIS HIJOS

Por ser la alegría más grande de mi vida, mi motivación, mi razón, mi principio y mi fin, son mi todo.

A MI ESPOSO

Por ser mi apoyo, por estar conmigo en las buenas y en las malas, por compartir tu vida junto a mí y sobre todo por tu ayuda y comprensión.

A MIS HERMANOS

Por estar siempre presentes y brindarme su ayuda.

A MIS AMIGOS

Por ayudarme a llegar a este momento.

A MI QUERIDA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y A MI QUERIDA FACULTAD DE DERECHO

Porque a través de Ustedes, tuve la maravillosa oportunidad de ser de los privilegiados de conocer y tener a grandes Maestros, de conocer a mucha gente que ahora puedo llamar amigos, de desarrollarme como persona y como profesional, de vivir de lo que me gusta.

**“ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE
LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA “**

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA

1.1 NATURALEZA JURÍDICA	1
1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	13
1.3 ESTRUCTURA	28

CAPÍTULO SEGUNDO

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FUNCIONES
DEL MINISTERIO PÚBLICO**

2.1 CONCEPTO	42
2.2 FACULTADES Y OBLIGACIONES	52
2.3 IMPORTANCIA DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PÚBLICO	57

CAPÍTULO TERCERO

**LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL**

3.1 INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA	83
3.2 INICIO	84

3.3	PROSECUCIÓN Y PERFECCIONAMIENTO	85
3.4	DETERMINACIONES	99

CAPÍTULO CUARTO
ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA
PROCURACIÓN DE JUSTICIA

4.1	DERECHO DE PETICIÓN	103
4.2	SEGURIDAD JURÍDICA	107
4.3	EXAMEN INTEGRAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008	113
	CONCLUSIONES	124
	BIBLIOGRAFÍA	128

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se realiza un examen integral de la función del Ministerio Público y su regulación Constitucional, misma que encontramos en los artículos 14, 16 y 21 de nuestra máxima Ley.

En el artículo 14 Constitucional se regula la seguridad jurídica, en el artículo 16 se habla de los requisitos de procedibilidad y en el artículo 21 se detalla con precisión la función investigadora del Ministerio Público, para lo cual requiere de la policía actualmente denominada de investigación, sin soslayar que el principal responsable de la actividad investigadora es el denominado Representante Social.

La seguridad jurídica consiste en la certeza del gobernado que los actos de autoridad sean apegados a la Ley, preservando el Principio de Legalidad y el Estado de Derecho.

La modernidad exige que la actuación del Agente del Ministerio Público en Averiguación Previa, debe realizarse dentro de los parámetros referidos, en virtud de que una adecuada investigación en la indagatoria, debe servir de base para la actuación posterior del órgano jurisdiccional en el proceso penal, una vez que mediante el ejercicio de la acción penal, sea remitido el expediente mediante la consignación respectiva, observando lo dispuesto por nuestra máxima ley.

NORMA ALICIA ELIZALDE LEÓN.

CAPÍTULO PRIMERO. LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA.

1.1 NATURALEZA JURÍDICA.

Según lo explica el Doctor Miguel Acosta Romero, la Procuraduría General de la República es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.¹

El autor en cuestión precisa:

“En las primeras ediciones (1973) de mi libro Teoría General del Derecho Administrativo, afirmé que el Procurador General de la República es un funcionario que forma parte de la Administración Pública Centralizada.

Hasta 1976 había discusión teórica sobre el particular, y también estimamos que la evolución de la Administración Pública Federal, nos ha dado la razón al ser incorporado el Procurador dentro de la estructura de la Administración Pública Centralizada Federal por lo que, creemos que ya no existe duda alguna de la ubicación de la Procuraduría General de la República y de su titular”.²

¹ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 15ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2002. Pág. 219.

² ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2002. Págs. 178 y 179.

José Franco Villa puntualiza que el Ministerio Público 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.

El autor en comento determina que en derecho comparado no hay unidad en la denominación y se explica por la preferencia, que en algunos países se da a algunas de las múltiples funciones que le están atribuidas.³

La denominación francesa es Ministerio Público; promotor fiscal o ministerio fiscal es de tradición española y Procurador General para designar al jefe del Ministerio Público; en opinión de algunos tratadistas, tiene influencia de algunos países anglosajones el *Attorney General* que puede traducirse como abogado general en español.

Las nociones Procurador y Procuraduría también hacen referencia a defensores de consumidores, personas o grupos sociales; así también llevan el nombre de Procurador, el Procurador Federal del Consumidor, el Procurador de la Defensa del Trabajo, el Procurador del Menor, los Procuradores Agrarios, etc.

Durante mucho tiempo, y debido a la tradición de constituciones y leyes que en el siglo pasado regularon a estas instituciones, se sostuvo, por un sector de la doctrina, que el Procurador General de la República

³Autor citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 178.

era un funcionario judicial y que pertenecía al Poder Judicial Federal y también se indicaba que su función era jurisdiccional.

Inclusive, existe un precedente de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de que forma parte del Poder Judicial Federal (ejecutoria dictada en el amparo número 6543/1959) porque el artículo constitucional que lo prevé se encuentra ubicado dentro de los que regulan este poder (artículo 102), de acuerdo con lo que la doctrina constitucional reciente ha calificado de topografía constitucional.

Por cuanto hace a la ubicación constitucional del Procurador General de la República, si bien es cierto que no es enumerado en los artículos del 90 al 93 de la Constitución que hacen referencia a la Administración Pública Federal y que el Procurador está previsto en el artículo 102 de la Constitución de 1917, que está en el capítulo IV, denominado del Poder Judicial de la Federación, un análisis del propio artículo 102-A, del 94 y de la propia Constitución, consideramos que el Procurador no está mencionado en el artículo 9 de la Constitución que enumera a las instituciones que integran el Poder Judicial Federal.

En opinión del Doctor Miguel Acosta Romero el Procurador General de la República es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado con aprobación del senado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional), e informa anualmente al Congreso de la Unión.⁴

⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 184.

Respecto al carácter político, jurídico y administrativo del procurador General de la República, es funcionario político según el Doctor Miguel Acosta Romero:

- a)* Porque es nombrado con aprobación del Senado y removido libremente por el Jefe de Estado;
- b)* Acuerda con el Jefe de Estado;
- c)* Forma parte de la Administración Pública Centralizada en el más alto nivel;
- d)* Tiene relaciones con otros poderes;
- e)* Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 constitucional que tiene competencia para acordar la suspensión de garantías individuales;
- f)* Informa anualmente al Congreso de la Unión del Estado que guarda su dependencia, aunque no está previsto en la Constitución, y
- g)* Su función implica la realización de actividades políticas en el contenido más amplio de esta expresión.

Es funcionario jurídico porque:

- a)* Era Consejero Jurídico del Gobierno Federal hasta el 31 de diciembre de 1994;
- b)* Es parte en todos los juicios en que la Federación sea parte;
- c)* Es parte en todos los juicios relacionados con agentes diplomáticos y consulares;
- d)* Da opinión jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes;

e) Opina sobre las contradicciones de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo;

f) El Procurador General de la República, por conducto del Ministerio Público de la Federación, por sí, o por medio de sus agentes, ejercita la acción penal, y

g) El Ministerio Público Federal es parte en todos los juicios de Amparo.⁵

La Procuraduría General de Justicia, forma parte del Gobierno del Distrito Federal y dicha situación desde el punto de vista del Derecho Administrativo la sitúa como un órgano centralizado y a la centralización nos referiremos a continuación:

Miguel Acosta Romero comenta que la centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República con el Objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.⁶

Gabino Fraga considera que existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.⁷

⁵ *Ibíd.* Págs. 184 y 185.

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Op Cit.* Pág. 35.

⁷ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 21ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000. Pág. 28.

La centralización administrativa implica la unidad de mando y ésta se da a través de una relación jerárquica que une los órganos administrativos de las diversas categorías y los subordina a la autoridad central del Presidente de la República.

Gabino Fraga sostiene que mediante dicha relación de jerarquía se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman, la conservación de esa unidad está garantizada por la concentración del poder de decisión y del de mando.⁸

La centralización administrativa, significa la acción y efecto de centralizar, reunir en un centro común; tomar para sí el gobierno central, toda la autoridad.

Para Jean Rivero este concepto se refiere por una parte a la solución del problema de las relaciones del Estado con las colectividades locales (entidades, provincias, Estados), y por otra parte, al método de organización del Estado.

Sobre estas bases y considerando los elementos que integran la figura de la centralización se pueden encontrar los antecedentes históricos de esta institución en la monarquía absolutista de fines de la Edad Media.

Bajo este régimen la autoridad real se esforzó por concentrar e) máximo de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en detrimento del poder que en un tiempo llegaron a ejercer los señores feudales.

⁸ Ibidem. Pág. 29.

Esta tradición fue trasladada a nuestro país con la llegada de los españoles. El régimen colonial se caracterizó entre otras cosas por someter las decisiones de mayor trascendencia para la vida de la Colonia y sus habitantes a la autoridad real.

De esta manera desde la metrópoli se decidía el destino de la Colonia. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de autoridades coloniales éstas obedecían igualmente a un esquema centralizado en donde la máxima autoridad la ejercía el virrey a nombre de la Corona.

Al triunfo del movimiento independentista bajo el régimen de la Constitución de 1824 se adopta el sistema federal como forma de gobierno.

Esta situación implica ya en principio, descentralización del poder que se distribuye ahora entre los niveles federal, estatal y municipal.

En 1836 se adopta con la Constitución llamada de las Siete Leyes, un esquema centralista, que en 1847, a través del Acta de Reformas que restablece el orden constitucional de 1824, cede definitivamente su lugar al sistema federal instaurado por la Constitución del mismo año, y que hubo de ser ratificado por la Constitución de 1857.

Por lo que se refiere al aspecto administrativo, la administración pública federal ha seguido una tendencia centralista con una mayor o menor intervención legislativa en el control y vigilancia de su actividad.

Paradójicamente, bajo el imperio de la Constitución de 1857, instrumento que se caracterizó por la preeminencia del poder legislativo sobre el ejecutivo, el país vivió un régimen marcadamente centralista, bajo la autoridad del general Porfirio Díaz.

La Constitución de 1917, al igual que su antecesora, adopta el sistema federal como forma de gobierno asociado a un régimen presidencialista. Esta última característica implica la concentración de facultades en favor del Poder Ejecutivo Federal que se ejerce de manera unipersonal.⁹

La mayor parte de la doctrina coincide en considerar que la relación jerárquica implica una serie de poderes como son los siguientes: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y para resolver conflictos de competencia. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es el organismo dependiente del ejecutivo federal que tiene como función esencial la actividad del Ministerio Público en nuestra Ciudad Capital.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Este organismo tiene su antecedente en la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 5 de febrero de 1857, la que por influencia francesa suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al Procurador general y al fiscal, electos en segundo grado como los ministros de la propia Corte y dispuso que los

⁹ VOZ PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Tomo P-Z. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996. Pág. 2442.

funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General que debía presidirlo, serían nombrados por el Ejecutivo.

Con anterioridad, la situación del Ministerio Público, tanto en la esfera Federal como la del Distrito Federal era bastante imprecisa, pero de manera predominante las diversas Constituciones y las leyes orgánicas mexicanas situaron a dicha institución dentro del poder judicial, siguiendo la tradición española, y este modelo era también seguido por la dispersa legislación relativa al Distrito Federal y a las restantes entidades federativas.

La reforma constitucional de 1900 se reglamentó en el ámbito nacional al modificarse el título preliminar del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1895, relativo a la organización del Poder Judicial Federal, por ley promulgada el 3 de octubre del citado año de 1900, para otorgar carácter institucional al Procurador, al establecerse la Procuraduría General.

Con estos antecedentes, se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales de 12 de septiembre de 1903, que por vez primera organizó al citado Ministerio Público local en forma jerárquica, dependiente del ejecutivo de la unión, pero no de manera unitaria, pues se crearon varios procuradores de justicia como jefes del citado Ministerio Público, uno en el Distrito Federal que también tenía competencia en el partido norte de Baja California y el Territorio de Quintana Roo, un segundo procurador para los partidos del centro y del sur de la Baja California, con residencia en La Paz, y un tercero en territorio de Tepic, con residencia en la capital del mismo nombre.

El texto original del artículo 73 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia del gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con los lineamientos señalados en la base VI, que ha sido modificada en varias ocasiones, pero en cuanto a la organización del Ministerio Público se conserva en lo esencial el inciso 5º de dicho precepto (con excepción de la referencia a los territorios federales, que como es sabido fueron suprimidos en 1974).¹⁰

De acuerdo con dicha disposición, el Ministerio Público en el Distrito Federal está a cargo de un Procurador General que reside en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente.

El artículo 90 de la Constitución establece que la Administración Pública Federal será centralizada o 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.

Asimismo, la propia disposición constitucional precisa que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Por su parte, el artículo 80 de la propia Constitución señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo

¹⁰ Ibidem. Págs. 2412 y 2413.

individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición significa que la administración pública federal está subordinada al presidente de la República, quien es la única autoridad facultada para ejercer el Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que el presidente de la República es al mismo tiempo jefe de gobierno, jefe de Estado y jefe de la administración pública.

De esta manera, las dependencias y entidades de la administración pública federal son colaboradores del presidente de la República y ejercen a su nombre las funciones administrativas que les encomienda la ley.

Así pues, el presidente de la República está facultado para, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

De conformidad con las disposiciones constitucionales antes citadas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamenta la estructura y funcionamiento de la administración pública federal, precisando que ésta se integra por dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal.

En la primera categoría se encuentran la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.

Esto significa que dentro de la administración pública federal, existe también un régimen descentralizado, integrado por entidades que guardan con el presidente de la República, una relación distinta a la jerárquica, gozando de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En consecuencia, en México coexiste un principio de descentralización derivado del régimen federal (aspecto político), con un sistema administrativo centralizado en el que el presidente de la República concentra en su entorno un gran número de facultades y Poderes.

En este sistema los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos administrativos dependen jerárquicamente del titular del Poder Ejecutivo Federal, sin gozar de poderes o responsabilidades propias.

En otros países podemos encontrar sistemas políticos centralizados con sistemas administrativos que gozan de una mayor autonomía y responsabilidad que en el caso de México, tal es el caso de Francia.

Históricamente, no surgen al mismo tiempo la Procuraduría General de la República, ni el Procurador, ni el Ministerio Público Federal.

La Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal son instituciones que en México adquieren características que aun cuando hay semejanzas con otras parecidas, la Constitución de 1917 les da una dimensión muy propia al reconocer el monopolio de la acción penal a cargo del Estado y que encomienda su ejercicio a un solo órgano que es el Ministerio Público.

Tanto la institución del Procurador General de la República como la del Ministerio Público tienen orígenes en el Derecho comparado. Así se dice que el Ministerio Público es fundamentalmente de origen francés derivado de las Constituciones que se dieron en Francia a partir de la revolución de 1789 y que fueron precisadas en el Código de Instituciones Criminales y en la Ley de Organización Judicial de 20 de abril de 1810.

Reiteramos que no son idénticos los del Ministerio Público, a los del Procurador General de la República, en cuanto al ejercicio de la acción penal, en Roma, en una época, todo ciudadano podía promoverla, la que hizo que algún autor comentara que Roma se hizo la ciudad de infames delatores donde nació la necesidad de un procedimiento de oficio que es el origen del Ministerio Público y así se encomendó a magistrados, el perseguir a los delincuentes y a esos magistrados se les denominó *curiosi*, *stationari* o *irenarcas* y en la ciudad, para efectos particulares los *proaefectus urbis* y los procuradores *caesaris*.

En la Edad Media, en Italia, hubo agentes subalternos a quienes se le encomendó el descubrimiento de los delitos y se les designó con el nombre de ministrales.

En Francia, surge la institución del Ministerio Público, después de la revolución; en 1793 y surge también la figura del Procurador General en las leyes promulgadas por Napoleón, en 1808 y 1810.

En España se conoció con el nombre de promotores fiscales que actuaban en representación del rey; en el siglo XV, la recopilación les

daba el nombre de fiscales. El Ministerio Fiscal depende del Ministerio de Justicia de acuerdo con el decreto del 21 de junio de 1926.

Durante la etapa colonial, en el virreinato, existió la figura del promotor o procurador fiscal, o simplemente el fiscal cuyas principales funciones fueron defender los intereses tributarios de la corona, perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; en algunos casos auxiliaban a quienes tenían a su cargo la administración de justicia.

Aun cuando la República Mexicana no obtuvo su independencia hasta 1821 es interesante precisar el Precedente de la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, cuyo capítulo XVI intitulado del Supremo Tribunal de Justicia, en su artículo 184 determinaba la existencia de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal; también hacían referencia a los fiscales los artículos 185, 186, 188, 189.

Por decreto de 22 de febrero de 1822 se determinó que constituían el Supremo Tribunal dos magistrados propietarios y un fiscal.

La Constitución de 1824 en su artículo 124, previó que la Suprema Corte de Justicia se compondría por once ministros y un fiscal.

En el Artículo 125 de este ordenamiento se señalaban los requisitos para ser electo fiscal los cuales eran: estar instruido en la ciencia del Derecho a juicio de las legislaturas locales, tener 35 años cumplidos, ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica con tal que se tuviera la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.

Los miembros de la Suprema Corte de Justicia eran electos por las legislaturas de los Estados y conforme al artículo 134, se consideró de igual jerarquía al magistrado que al fiscal.

Una ley de 14 de febrero de 1826 determinó la necesidad de la intervención del ministerio fiscal en todos los asuntos criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades. Esta ley también les impuso la obligación a los fiscales de visitar semanalmente las cárceles.

Las Bases y las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 en la ley V "Del Poder Judicial de la República Mexicana" en su artículo segundo determinaron que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros y un fiscal.

Por otra parte, las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 también previnieron que la Suprema Corte de Justicia tendría la misma conformación de la anterior, paso determinó la creación de fiscales generales cerca de 108 tribunales, para hacerse cargo de los negocios de hacienda y otros que se consideren de interés público.

Hasta 1853 se observa en todos los ordenamientos antes mencionados una tendencia hispánica de considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial, adjudicándoles en esporádicas ocasiones, funciones de defensores de la Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal, pero sin llegar a constituir un organismo Unitario.

Por primera vez, en la Historia de México se usa la palabra Procurador General de la Nación en el artículo noveno de las bases para

la administración de la República de 22 de abril de 1953, Como lo podemos observar en la siguiente reproducción de dicho artículo:

ARTÍCULO 99- "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia en la cual y en todos los Tribunales Superiores será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".

La ley de 16 de diciembre de 1853, cuyo autor fue Teodosio Lares, distinguido jurista mexicano, por primera vez previó la organización del Ministerio Público dependiente del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1857 continuó con la tradición de incorporar al Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia a un Fiscal o a un Procurador General (artículo 91) equiparándolos a la categoría de ministros de la misma.

La ley de jurados criminales de 15 de julio de 1869 determinó la existencia de tres promotorías fiscales en los juzgados de lo criminal con facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión, así como para promover la averiguación de los mismos (artículos 4 al 8).

El Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1880 establecía al Ministerio Público siguiendo la teoría francesa, en cuanto a la averiguación de los delitos y a la representación de la sociedad, como también lo referente al ejercicio de la acción penal.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación de mayo de 1894 conservó la tendencia a mejorar la institución de Ministerio Público.

En la iniciativa de reformas a la Constitución de fecha seis de noviembre de 1896, relativo a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857 se hicieron entre otros los siguientes señalamientos:

"33. El silencio de los legisladores constituyentes sobre este punto ha dejado, como único recurso, la significación de las palabras -Fiscal y Procurador General- para definir y precisar las funciones que a éstos correspondan."

"34. La voz fiscal designa la persona que debe promover en los asuntos de la Hacienda Pública y señala también al representante de la sociedad en los negocios del orden penal. Procurador es el que, en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa, y ambas entidades indican el agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la ley federal y de promover todo lo conducente a la eficacia de las prescripciones constitucionales y no pueden por lo mismo formar parte del tribunal que decida sobre sus gestiones."

"35. Los intereses fiscales están a cargo del Poder Ejecutivo quien los recauda, los administra y los invierte en las atenciones del servicio público, y es insostenible que en caso de contienda judicial esté obligado a confiar el patrocinio de aquéllos a los miembros de un poder independiente, que pueden proceder aun contra las tendencias de la administración."

"36. Para colocarnos a la altura de los adelantos de la época, es indispensable buscar el perfeccionamiento del sistema judicial en el Ministerio Público, institución eminentemente liberal, científica y provechosa."

Las reformas fueron aprobadas conforme al procedimiento constitucional y se publicaron en el *Diario* Oficial de 25 de mayo de 1900 quedando como sigue:

"ARTÍCULO 91.-La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas de la manera que establezca la ley."

"ARTÍCULO 96.-La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo."

A punto de iniciarse el siglo XX nacía la Procuraduría General de la República, como resultado de más de 50 años de esfuerzos por adoptar, a nivel federal, el modelo francés de Ministerio Público y superando la herencia española que nos transmitiera la Colonia, de la fiscalía y sus promotores.

Como han señalado Isidro Montiel y Duarte y Javier Piña y Palacios, la adopción del modelo francés de Ministerio Público no fue un exabrupto, sino un proceso que duró más de medio siglo, comenzando con la Ley Lares del 16 de diciembre de 1853, prosiguiendo con la Ley Miranda del 29 de diciembre de 1858; posteriormente con la Ley Juárez de Jurados fechada el 15 de junio de 1869, la Ley Transitoria de 1871, el Código de Procedimientos Penales de 1880, así como el de 1894; y

contando con el interregno del "Segundo Imperio" en que estuvo en vigor en México el Código de Instrucción Criminal Francés.

La ley de organización del Ministerio Público de 1908 significó otro avance en la evolución de la atribución del Procurador General, de su Titular y del Ministerio Público. Dicho ordenamiento en su artículo primero estableció que:

El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de la justicia en el orden federal, de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los Tribunales Federales; y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia. Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.¹¹

Juan José González Bustamante explica que las bases que regirían al Ministerio Público contenidas en la Constitución de 1917 son las que siguen:

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la institución del Ministerio Público quedó organizada de la siguiente manera:

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Op.Cit. Pág. 221.

- a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público;
- b) De conformidad con el Pacto Federal, los Estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público;
- c) El Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público;
- d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público y entendiéndose que dicha policía constituye una función;
- e) Los jueces de lo penal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias;
- f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente;
- g) En materia federal, el Ministerio Público es el consejero jurídico del Ejecutivo, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales, y el jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos;

- h) El Ministerio Público interviene en los asuntos en que se interesa al Estado, y en los casos de los menores e incapacitados.¹²

Asimismo, el artículo 102 de la Constitución de 1917 también es fundamental en la institución de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal.

La Constitución de 1917 también hizo referencia expresa al Ministerio Público en los Territorios y el Distrito Federal, ahora únicamente es respecto de este último, dicho texto originariamente era la base V y ahora es la base VI, la cual ha tenido pocas reformas en virtud que lo único que se ha eliminado es lo referente a los territorios toda vez, que éstos ya no existen.

La base VI-A establece: "el Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente"

La ley de organización del Ministerio Público Federal de 14 de agosto de 1919, siguió una estructura muy parecida a la ley de 1908, pero ajustada a la Nueva Constitución.

Posteriormente se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República, en el *Diario Oficial* de fecha 31 de agosto de 1934, que fue abrogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución

¹²Autor citado por ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Págs. 223 y 224.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial* de 13 de enero de 1942. La Procuraduría General de Justicia del Estado de México data de fines del Siglo XIX.

1.3 ESTRUCTURA.

De acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de septiembre de 2009, dicho organismo se estructura así:

Artículo 21. (Autoridad jerárquica de la Procuraduría). El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, titular de la institución del Ministerio Público, ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

Para el despacho de los asuntos que competen a la institución, y de conformidad con el presupuesto que se le asigne, la Procuraduría contará, además de su titular, con:

- I. Subprocuradores;**
- II. Oficial Mayor;**
- III. Visitador General;**
- IV. Coordinadores Generales;**
- V. Directores Generales;**
- VI. Fiscales;**
- VII. Agentes del Ministerio Público y Oficiales Secretarios;**
- VIII. Jefe General de la Policía de Investigación y Policía de Investigación;**

- IX. Abogadas victimales, Peritos, Psicólogos Clínicos y Trabajadores Sociales;**
- X. Supervisores, visitantes, coordinadores, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental y demás personal de apoyo administrativo que sea necesario para el ejercicio de sus funciones;**
- XI. Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación;**
- XII. Instituto de Formación Profesional;**
- XIII. Consejo de Participación Ciudadana;**
- XIV. Centro de Evaluación y Control de Confianza;** y las demás que se prevean en el Reglamento respectivo para el cumplimiento de sus funciones.

En la Procuraduría existirá una Contraloría Interna dependiente de la Contraloría General del Distrito Federal, quien ejercerá las atribuciones conferidas por la normatividad aplicable, de la misma forma se contará con una oficina de acceso a la información pública en términos de la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

Conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, esta es la estructura de dicha Dependencia:

Artículo 10.- Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

- I. Subprocuradores;**
- II. Oficial Mayor;**

- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;
- V. Titulares de unidades especializadas;
- VI. Directores generales;
- VII. Delegados;
- VIII. Titulares de órganos desconcentrados;
- IX. Agregados;
- X. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos, y
- XI. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 11.- Para el desarrollo de las funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, se contará con un sistema de especialización y de coordinación regional y desconcentración, sujeto a las bases generales siguientes:

I. Sistema de especialización:

- a) La Procuraduría General de la República contará con unidades administrativas especializadas en la investigación y persecución de géneros de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia organizada, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos federales;
- b) Las unidades administrativas especializadas actuarán en la circunscripción territorial que mediante acuerdo determine el Procurador, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes, y
- c) Las unidades administrativas especializadas contarán con la estructura administrativa que establezcan las disposiciones aplicables.

II. Sistema de coordinación regional y desconcentración:

a) La Procuraduría General de la República actuará con base en un sistema de coordinación regional y desconcentración, por conducto de unidades administrativas que ejercerán sus funciones en las circunscripciones territoriales que establezcan las disposiciones aplicables;

b) Las circunscripciones territoriales serán delimitadas atendiendo a la incidencia delictiva, las circunstancias geográficas, las características de los asentamientos humanos, el nivel poblacional, los fenómenos criminógenos y demás criterios que establezca el reglamento de esta ley;

c) Cada circunscripción territorial contará con las unidades administrativas que resulten necesarias para el cumplimiento de las funciones, de conformidad con las normas aplicables.

Las unidades administrativas a que se refiere el párrafo anterior se integrarán con agencias del Ministerio Público de la Federación, oficiales ministeriales y el personal necesario para el desempeño de sus funciones;

d) Las delegaciones serán órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas. Al frente de cada delegación habrá un delegado, quien ejercerá el mando y autoridad jerárquica sobre el personal que le esté adscrito.

Las delegaciones preverán medidas para la atención de los asuntos a cargo del Ministerio Público de la Federación en las localidades donde no exista agencia permanente;

e) Las unidades administrativas, delegaciones y demás órganos desconcentrados en cada circunscripción territorial atenderán los asuntos en materia de averiguación previa, ejercicio de la acción penal, reserva, incompetencia, acumulación, no ejercicio de la acción penal, control de procesos, amparo, prevención del delito, servicios a la comunidad, servicios administrativos y otros, de conformidad con las facultades que les otorgue el reglamento de esta ley y el acuerdo respectivo del Procurador General de la República;

f) La ubicación y los ámbitos territorial y material de competencia de las unidades administrativas y órganos desconcentrados en las circunscripciones territoriales, así como de las delegaciones, se determinarán por acuerdo del Procurador General de la República, atendiendo a los criterios señalados en el inciso b), y

g) El Procurador General de la República expedirá las normas necesarias para la coordinación y articulación de las unidades administrativas en cada circunscripción territorial con las áreas centrales, los órganos desconcentrados y las unidades especializadas, a efecto de garantizar la unidad de actuación y dependencia jerárquica del Ministerio Público de la Federación.

La procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución; será nombrado y removido en los términos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La capacidad subjetiva en abstracto, exigida para ser Procurador, es la siguiente:

Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ser originario o vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación; tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su designación; poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho, y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría y podrá delegar una o varias de sus facultades, salvo aquéllas que por las disposiciones aplicables, tengan carácter de indelegables.

La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, está a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tiene las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares:

Debe perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal. En la Ley Orgánica se omite establecer la facultad para investigar los delitos que confiere al Ministerio Público el artículo 21 constitucional, limitándose a mencionar las atribuciones relacionadas con su persecución, la cual realmente ocurre en sede judicial, y sólo después de ejercitada la acción penal pero más adelante, se confirma el descuido del legislador en la redacción del ordenamiento orgánico de la institución, pues al detallar el contenido de la actividad persecutoria, incluye en ella a la investigación.

De esta manera se señalan como atribuciones durante la averiguación previa, entre otras, la recepción de denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, la investigación de los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere la ley, practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados, ordenar la detención y, en su caso, la retención, en los casos de flagrancia y

urgencia, asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, la restitución provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos.

Asimismo en la etapa de averiguación previa, podrá conceder la libertad provisional a los indiciados; solicitar al juez las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo; promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela; y determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando proceda.

Las referidas atribuciones pertenecen al Ministerio Público pero cuando está desempeñando la función de investigar el delito, no cuando realiza la función persecutoria, que también le encomienda la norma constitucional, pues ésta comprende, según la propia ley señala, las funciones siguientes:

Debe ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación, en su caso; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes; poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley; solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios.

Igualmente tiene la obligación de aportar los elementos pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito de que se trate, de la responsabilidad

petral, de la existencia y monto de los daños y perjuicios, para su reparación; formular las conclusiones; impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público, en general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal tiene a su cargo la custodia de la legalidad y el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional.

Las atribuciones en materia de derechos humanos, comprenden la promoción entre los servidores públicos de la Procuraduría, de un respeto a los derechos humanos; la atención de las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, instituciones con las que se coordinará para procurar el respeto a los derechos humanos; y la recepción y atención de las quejas que formulen materia directamente los particulares en materia de derechos humanos.

Por su parte, la vigilancia de la pronta y debida procuración e impartición de justicia entre otras atribuciones comprende: hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; formular quejas ante el consejo de la judicatura del

Distrito Federal por las faltas, que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Además informar a los particulares sobre procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito, y ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídico en todas unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia.

Tiene la obligación de continuar con la protección de los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes y ancianos, que consiste en intervenir en los procedimientos judiciales, o cuando estén en situación de daño o peligro.

Debe realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y eficientar la función de seguridad pública, contribuyendo al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, para ello entre otras actividades, examinará la información en materia de incidencia delictiva, las causas que originan el delito, lugares de comisión e impacto social y costo de las reformas jurídicas tendientes al mejoramiento de la seguridad, desarrollando la elaboración de estadísticas criminales, promoviendo la formación de profesionales, mejorando las técnicas y persecución eficaz de los delitos.

Precisa realizar estudios y desarrollar Programas de prevención del delito. En cumplimiento de esta atribución, es necesario fomentar la cultura preventiva y elaborar programas de prevención del delito.

Es imprescindible proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia. A este efecto, es procedente proporcionar orientación y asesoría legal, propiciando la coadyuvancia en los procesos penales; promover tanto la garantía como la efectividad de la reparación de daños y perjuicios y concretar acciones con instituciones de asistencia médica y social, para la atención de víctimas del delito.

Es necesaria la, participación de la comunidad, lo que se traducirá en la formulación de programas de colaboración comunitaria, para mejorar el desempeño de la institución; proporcionar orientación jurídica a los miembros de la comunidad, su mejor atención por parte de los servidores públicos de la Procuraduría, manteniéndolos informados sobre sus atribuciones y servicios.

El Ministerio Público debe realizar visitas a los reclusorios preventivos y centros de ejecución de penas y, en su caso, escuchar las quejas de los internos y poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes. Además podrá practicar diligencias, a fin de verificar que las sentencias impuestas por los órganos jurisdiccionales sean estrictamente cumplidas.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Procuraduría requerirá informes, documentos y opiniones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios de la República.

Igualmente requerirá informes y documentos de los particulares para los mismos fines, en los términos previstos por las normas aplicables.

La procuración y administración de justicia en México son llevadas a cabo por los órganos creados para tal efecto, los cuales forman parte de lo que se llama Poder Judicial, el cual –según Ovalle Favela- puede explicarse de la siguiente manera:

“Es el conjunto de órganos de los estados que tienen a su cargo, regularmente, el ejercicio de la función jurisdiccional en los asuntos que son de competencia local, concurrente o auxiliar.

“El sistema federal adoptado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, supone la existencia de una doble organización jurisdiccional: la federal, concentrada prevalentemente en el Poder Judicial federal y la de cada uno de los 31 estados de la Federación, reunida en un Poder Judicial para cada una de dichas entidades federativas. Con nivel y funciones similares a los de estos últimos poderes, también existe un Poder Judicial para el Distrito Federal.

El Poder Judicial de cada estado ejerce su jurisdicción sobre asuntos y conflictos en los que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, como es el caso de las leyes civiles y penales. A ésta clase de litigios y negocios los podemos denominar genéricamente, locales o estatales.”¹³

¹³ OVALLE FAVELA, José. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo P-Z. México 1996. 9ª. Edición. Pág. 2440.

La procuración de justicia, es una actividad que tiene la tendencia de dotar a los habitantes de la seguridad y certeza de que sus derechos serán respetados y hechos valer en el momento en el cual concurran ante la autoridad judicial correspondiente.

La administración de justicia, se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional, implicando el gobierno y administración de los tribunales.

A decir del Maestro Héctor Fix Zamudio:

“Desde el primer punto de vista, la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, se realiza en México tanto por el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial, como por otros que formalmente se encuentran fuera del mismo, pero que también efectúan funciones jurisdiccionales.

Este es el sentido de la disposición del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.”¹⁴

¹⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo A-CH. México 1996. Pág. 104.

CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

2.1 CONCEPTO.

Carlos Franco Sodi explica que la institución del Ministerio Público ha sido una conquista del Derecho moderno.

Al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, se inicia el período de la acusación estatal en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla.

Objeto de acerbas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público ha sido duramente combatido y se le ha llamado el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional que se mueve como autómatas a voluntad del Poder Ejecutivo o un invento de la monarquía francesa destinado únicamente a tener de la mano a la Magistratura, sus partidarios y detractores se cuentan por millares; pero su adopción se ha consagrado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándose como una magistratura independiente que tiene la misión de velar por el estricto cumplimiento de la ley y que es depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

Investigar los orígenes del Ministerio Público es una tarea ardua y más resulta encontrar conexiones en el pasado con la moderna institución. Se afirma que existió en Grecia, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas. En el Derecho

Ático era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales.

No se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y de defensa. Regía el principio de la acusación privada.

Después se encomendó el ejercicio de la acción a un ciudadano, como representante de la colectividad; era una distinción honrosa que enaltecía al elegido y el pueblo lo premiaba con coronas de laurel. Sucedió a la acusación privada, la acusación popular, al abandonarse la idea de que fuese el ofendido por el delito el encargado de acusar y al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente lleva el ofendido al proceso, persiguiese al responsable y procurase su castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un noble atributo de justicia social. La acusación privada se fundó en la idea de la venganza, que fue originariamente el primitivo medio de castigar. El ofendido por el delito, cumplía a su modo con la noción de la justicia, haciéndosela por su propia mano. La acusación popular significó un positivo adelanto en los juicios criminales.¹⁵

El autor de mérito precisa que su antecedente histórico se pretende encontrarlo en los temosteti que tenían en el Derecho Griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara a un representante que llevara la voz de la

¹⁵ FRANCO SODI, Carlos. El procedimiento penal mexicano. Talleres gráficos de la Nación. México 1937. Págs. 53 y 54.

acusación. En Roma todo ciudadano estaba facultado para promoverla. Cuando el romano se adormeció en su indolencia y los hombres de Breno tocaron 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. Los hombres más insignes de Roma, como Catón y Cicerón, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. 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 *praefectus urbis* en la ciudad; los *praesides* y *procónsules*, los *advocati fisci* y los *procuratores Caesaris* de la época imperial, que si al principio fueron una especie de administradores de los bienes del Príncipe (*rationales*), adquirieron después suma importancia en los órdenes administrativo y judicial, al grado de que gozaban del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el Fisco. En las legislaciones bárbaras, encontramos los *gastaldí* del Derecho Longobardo, el *cante* o los *sayones* de la época franca y los *misci dominici* del Emperador Carlomagno. El procedimiento de oficio, implantado en Roma, se le conoce en el Derecho Feudal, por los *condes* y *justicias señoriales*.

En la Edad Media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos. Juristas como Bartolo, Gaudino y Aretino, los designan con los nombres *desindíci*, *cónsules locorum villarum* o simplemente *minístrales*. No tienen propiamente el carácter de *Promotores Fiscales* sino más bien representan el papel de

denunciantes. En Venecia existieron los Procuradores de la Comuna que ventilaban las causas de quarantía criminale y los Conservatori di legge, en la República de Florencia.

Es aventurado encontrar antecedentes del Ministerio Público moderno en estas épocas. Podríamos afirmar que más bien existen similitudes en los promotores Fiscales, en las Ordenanzas de Felipe el Hermoso de 1301, de Carlos VIII, de 1493 y de Luis XII de 1498, se menciona a funcionarios encargados de promover la buena marcha de la administración de justicia. Se habla los fiscales en la célebre Ordenanza de Luis XIV, de 1670 y en la Ley del 7 Pluvioso, Año 9, votada por la Asamblea Constituyente.¹⁶

En referencias a la evolución del órgano investigador, Franco Sodi puntualiza que la Promotoría Fiscal no existió como Institución autónoma en el sistema de enjuiciamiento inquisitorio creado por el Derecho Canónico y mandado observar por el Papa Inocencio III, en el año de 1215; por Gregorio IX en 1233, e introducido a España en el año de 1481 y a las Américas en los siglos XVII y XVII. Bajo este sistema en que el Juez era el árbitro en los destinos del inculpado y en que tenía amplia libertad para buscar las pruebas y para utilizar cuantos medios tuviese a su alcance para formar su convicción, los fiscales eran funcionarios que formaban parte integrante de las jurisdicciones.

El período de la acusación estatal tiene su origen en las transformaciones de orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la Revolución de 1793 y se funda en una nueva concepción jurídico-filosófica. Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente,

¹⁶ *Ibidem*. Págs. 54 y 55.

son sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público. En la Monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del Soberano que impartía la justicia por derecho divino y era exclusivamente al Rey, a quien correspondía el ejercicio de la acción penal. La Corona regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la Época Feudal, el Monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos y nadie debía turbar la paz del Rey, sin hacerse acreedor a graves castigos.

Si es verdad que el Ministerio Público nació en Francia, no fue el que conoció y perfeccionaron en la Segunda República, las ilustres figuras de León Gambetta y de Julio Simón. Los Procuradores del Rey, son producto de la Monarquía francesa del siglo XIV y se crearon para la defensa de los intereses del príncipe. Hubo 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 Monarca o las personas que estaban bajo su protección. Consecuentes con las ideas imperantes, el procurador y el Abogado del Rey obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del Soberano, y no podía ser de otra manera, si recordamos la frase de Luis XIV que resumía en su persona todas las funciones del Estado. No se trataba de una magistratura independiente, porque entonces no se elaboraba aún la teoría de la división de los poderes.

La Revolución Francesa, al transformar las instituciones monárquicas, encomienda 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 pesa aún en el ánimo del pueblo y en la Ley del 22 Brumario, Año VIII, se restablece el procurador General que se conserva en las leyes napoleónicas de 1808 y 1810, y por Ley del 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del poder Ejecutivo.

Las funciones que se le asignan en el Derecho Francés son de requerimiento y de acción. Carece de las funciones instructoras reservadas a las jurisdicciones, empero esto no significa que se le desconozca cierto margen de libertad para que satisfaga determinadas exigencias legales que le son indispensables para el cumplimiento de su cometido.

Al principio, el Ministerio público francés estaba dividido en dos secciones: una para los negocios civiles y otra para los negocios penales, que correspondían, según las disposiciones de la Asamblea constituyente, al comisario del Gobierno o al acusador público.

En el nuevo sistema, se fusionaron las dos secciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público. Se dice que el Ministerio Público nació en la época de la monarquía y se toma como punto de partida de la moderna institución, la célebre ordenanza de Luis XIV, de 1670.

Ya hemos indicado que son las leyes revolucionarias, las que le dieron origen, al transformar las instituciones político sociales en Francia, y durante la dominación napoleónica, las leyes de 1808 y 1810. En la Primera República, en medio del torbellino de pasiones, la institución se mantuvo inmovible y lo mismo sucede en el primer

Imperio, obteniendo su máxima definición en la segunda República, al reconocerse su independencia con relación al Poder Ejecutivo.¹⁷

Según el autor en estudio, el Ministerio público Francés, tiene a su cargo ejercitar la acción penal, perseguir, en nombre del Estado, ante la jurisdicción penal, a los responsables de un delito, interviniendo en el período de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes.

En los crímenes interviene de manera preferente, sobre todo cuando estima que se afectan los intereses públicos; en los delitos y en las contravenciones, sólo actúa de manea subsidiaria.

Se distinguen con claridad las funciones encomendadas al Ministerio Público y a la Policía Judicial. Según el artículo 8º. del Código de Instrucción criminal, la Policía Judicial investiga los crímenes, los delitos y las contravenciones, reúne las pruebas y entrega a los autores a los tribunales encargados de castigarlos. En el artículo 16 del Código del 3 Brumario, se expresa que la Policía Judicial se ha instituido para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Al principio, las funciones de Policía Judicial se encomendaban a los jueces de paz y a los oficiales de la Gendarmería; pero después, en el artículo 21 del Código del 3 Brumario, año IV, se extendió esta función a los guardias campestres y forestales, a los alcaldes de los pueblos y a sus auxiliares, a los Comisarios de la Policía, a los procuradores del Rey y a sus substitutos, a los jueces de paz y a los

¹⁷ Idem. Págs. 55 y 56.

jueces de instrucción, colocados en último término, porque en la investigación de los delitos, el supremo funcionario jerárquico, lo es el Juez de Instrucción.

Los Comisarios de Policía o, en su defecto, los Alcaldes o sus auxiliares, intervienen en la investigación de las contravenciones, a menos que la ley reserve estas funciones a los guardas forestales. Los prefectos de los departamentos o el prefecto de la Policía de París, están facultados por sí mismos o con el auxilio de los oficiales de Policía Judicial a proceder a la investigación de los delitos, crímenes o contravenciones y a poner a los responsables sin demora, a disposición de los tribunales encargados de juzgarlos; en casos de delitos flagrantes, desahogan las diligencias más urgentes y buscan las pruebas que demuestran la existencia de los delitos; los comisarios de Policía, los alcaldes y sus auxiliares, sólo intervienen en las contravenciones de policía, mediante procesos verbales que son enviados después al oficial encargado de continuar la averiguación.

Los llamados "procesos verbales" constituyen el período preprocesal: sirven al Ministerio Público para instruirse sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, pero las diligencias practicadas en este período, tienen distinto valor probatorio, pues en tanto que las diligencias practicadas por agentes inferiores de la Policía Judicial, sin el control y vigilancia del Ministerio Público, son únicamente una información de los hechos, las encomendadas a los substitutos del Procurador o sus auxiliares, tienen fuerza probatoria plena.

Los guardas campestres y forestales, comprendidos también entre los funcionarios de la Policía Judicial, se limitan a comprobar la

existencia de contravenciones y delitos que se refieren a la materia rural o forestal, pero están facultados para capturar a los responsables sorprendidos en flagrante delito y consignarlos ante el Alcaide o Juez de Paz.

En cuanto a los substitutos del Procurador o sus auxiliares, si bien es cierto que forman parte de la Policía Judicial y gozan de libertad para investigar los crímenes y los delitos, a diferencia de los oficiales de Policía Judicial que tienen la misión de investigar y no de perseguir, lo hacen de oficio, reciben las denuncias y las querellas, transmiten las piezas de convicción al Juez y rinden cuenta de sus actos al Procurador General, forman parte integrante de las cámaras de acusación (parquets). Nótese la diferencia que tiene el Ministerio Público y la Policía Judicial franceses, con la institución del Ministerio Público y su auxiliar la Policía Judicial en nuestro país, a partir de la Constitución política de la República de 5 de febrero de 1917, en que se despoja a los tribunales del carácter de policía Judicial y, por consiguiente, de la función de investigar los delitos, de buscar las pruebas y descubrir a los responsables.¹⁸

En el desarrollo de las funciones de Policía Judicial –en opinión de Franco Sodi– la vigilancia y control de la investigación queda en manos del Procurador General y de la Corte de Apelación. Ello explica por qué en Francia, el ofendido por un delito que no ha logrado que el Ministerio Público ejercite la acción penal, demanda la intervención de las jurisdicciones de segunda instancia por medio del recurso de revisión, porque las jurisdicciones también forman parte de la Policía Judicial, lo que no sucede en México. En las contravenciones, no es indispensable

¹⁸ FRANCO SODI, Carlos. Op. Cit. Págs. 57 y 58.

que concurra el Ministerio Público con el ofendido, pero en todo caso, éste tiene el derecho de vigilar que el proceso siga su marcha normal.

La legislación francesa ha establecido una incompatibilidad absoluta entre las funciones de acción y de requerimiento que constituyen el ejercicio de la acción penal y las funciones de Policía Judicial que comprenden la investigación previa. Sólo interviene el Procurador del Rey, en el desarrollo de los procesos verbales de una manera excepcional, cuando se trata de crímenes flagrantes, con el fin de evitar que se destruyan las pruebas, y su intervención se reduce a la práctica de las diligencias más indispensables para comprobar el cuerpo del delito y tomar declaraciones de los testigos presenciales, debiendo dar inmediato aviso al Juez de Instrucción en turno.

Cuidó el legislador de evitar que el Ministerio Público invadiese las funciones encomendadas a la jurisdicción. Sólo al Procurador del Rey y a sus substitutos se les confiere personalmente estas atribuciones. Los demás funcionarios del Ministerio Público, como el Fiscal General y los abogados fiscales y substitutos, no pueden desempeñar funciones de Policía Judicial, sino de control y vigilancia en las actuaciones que se practiquen. La investigación de los delitos, se ejerce bajo la autoridad de los tribunales, pero siempre bajo la vigilancia del Procurador.

En España existió la Promotoría Fiscal desde el siglo XV, como una herencia del Derecho Canónico. Los promotores fiscales obraban en representación del Monarca, siguiendo fielmente sus instrucciones.

En las leyes de Recopilación de 1576 expedidas por el Rey Felipe II, se les señalan algunas atribuciones: "Mandamos que los fiscales

hagan diligencias para que se acaben y fenezcan los procesos que se hicieren en la vista privada de los escribanos, así contra los mismos jueces como contra los escribanos." (Libro II, título XIII.)

Las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante es el Soberano. Bajo el reinado de Felipe V, se pretendió suprimir las promotorías en España por decreto de 10 de noviembre de 1713 y por la declaración de principios de 1º de mayo de 1744 y de 16 de diciembre del expresado año, pero la idea no fue bien acogida y se rechazó unánimemente por los tribunales españoles.

Por decreto de 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal funciona bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Es una magistratura independiente de la judicial y sus funcionarios son amovibles. Se compone de un Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un Abogado general y otro asistente. Existen además, los Procuradores generales en cada Corte de Apelación o audiencia provincial asistidos de un Abogado general y de otros ayudantes.¹⁹

2.2 FACULTADES Y OBLIGACIONES.

Para que la institución del Ministerio Público pueda cumplir fielmente con su cometido, es imprescindible que observe determinados principios que le son inherentes. El primero, es la unidad en el mando: el reconocimiento de un superior jerárquico que es el Procurador de Justicia.

¹⁹ *Ibidem*. Págs. 58 y 59.

La institución, constituye una pluralidad de funcionarios, pero su representación coherente y armónica. La unidad consiste en que haya una identidad de mando y de dirección, en todos los actos en que intervenga los funcionarios del Ministerio Público; las personas físicas que forman parte de la institución, constituyen una pluralidad de funcionarios, pero su representación es única e invariable.

La indivisibilidad consiste en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público, representa la institución y actúa de una manera impersonal; la Persona física que representa a la institución no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano del que forma parte. Puede ser libremente sustituida por otra.

La independencia que es una de las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de la institución, es muy relativa mientras no se logre su completa autonomía y se desligue del Poder Ejecutivo. Para conseguirlo, es indispensable que se consagre la inamovilidad para los funcionarios del Ministerio Público, a efecto de que queden colocados en una posición de independencia y libertad en lo referente al funcionamiento y al margen de toda influencia política. Además es conveniente hacer una cuidadosa selección del personal, garantizando en sus puestos a los funcionarios probos y aptos, que se hayan especializado en estas materias.²⁰

José Hernández Acero manifiesta que la función persecutoria es un conjunto de actividades que desarrolla el Ministerio Público para comprobar la existencia de los delitos y llegar a saber quién o quiénes los realizaron y con ello estar en condiciones de solicitar la intervención

²⁰ FRANCO SODI, Carlos. Op. Cit. Págs. 59 y 60.

del órgano jurisdiccional, para que, en su caso, se impongan las penas y así también actuar en los procesos, ofreciendo y desahogando pruebas, formulando conclusiones y en su caso también interponer los recursos en fiel persecución de los delitos.

La actividad del Ministerio Público tendiente a comprobar los delitos y a descubrir quienes los cometieron, se va reuniendo en un expediente al que se le denomina Averiguación Previa y de aquí desprendemos que el propio Ministerio Público en esta averiguación previa va a desarrollar dos tipos de actividades, pues por una parte desplegará una labor investigadora y terminada ésta ejercerá la acción penal o procesal penal.²¹

El autor referido precisa que en la labor investigadora el Ministerio Público actúa como una verdadera autoridad, de naturaleza administrativa, pues las actuaciones se practican por y ante el Ministerio Público, de lo que se desprende que la Averiguación previa es un procedimiento penal de naturaleza administrativa; en el entendido de que la labor investigadora deberá obedecer a las siguientes principios:

- a) Principio de Obligatoriedad
- b) Principio de Oficiosidad
- c) Principio de Legalidad

En el **Principio de Obligatoriedad**, se establece que el Ministerio Público, una vez que tiene conocimiento de la conducta delictiva mediante la denuncia o la querrela, llamados requisitos de procedibilidad

²¹ HERNÁNDEZ ACERO, José. Apuntes de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 5.

o noticia criminis, está obligado a intervenir en la investigación de esa conducta delictiva.

Respecto al **Principio de Oficiosidad**, debemos decir que del Ministerio Público para realizar su labor investigadora no necesita esperar a que lo estén instando mediante promociones que hagan el denunciante, el querellante, la víctima o el ofendido.

Por lo que se refiere al **Principio de legalidad** el Ministerio Público gozará de la acción más amplia para emplear los medios de prueba conducentes, según su criterio, aunque no sea de los que define el Código, pero siempre y cuando no estén reprobados por la Ley".²²

Estos principios se encuentran plasmados en los artículos 124, 262 y 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 113 del Código Federal de Procedimientos Penales, en los cuales a la letra se dispone:

"Artículo 124.- Para la comprobación del cuerpo del delito y la probable o plena responsabilidad del inculpado, en su caso, el Ministerio Público y el Juez gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de prueba que estimen conducentes, para el esclarecimiento de la verdad histórica, aunque no sean de los que define y detalla la ley, siempre que esos medios no estén reprobados por ésta".

"Artículo 262.- Los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo a las órdenes que reciban de aquellos, están obligados a proceder de oficio a la averiguación de los delitos del orden común de que tengan noticia. La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

²² HERNÁNDEZ ACERO, José. Op. Cit. Págs. 5 y 6.

- I. Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querrela necesaria, si no se ha presentado ésta, y
- II. Cuando la ley exija algún requisito previo, si éste no se ha llenado”.

“Artículo 286.- Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas de este Código”.

“Artículo 113.- El Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que reciban de aquél, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la averiguación la comunicación o parte informativo que rinda la policía, en el que se hagan del conocimiento de la autoridad investigadora hechos que pudieran ser delictivos, sin que deban reunirse los requisitos a que aluden los artículos 118, 119 y 120 de este ordenamiento. A la comunicación o parte informativo se acompañarán los elementos de que se dispongan y que sean conducentes para la investigación.

La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

Cuando se trate de delitos en los que solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si ésta no se ha presentado.

Cuando la ley exija algún requisito previo, si éste no se ha llenado.

Si el que inicia una investigación no tiene a su cargo la función de proseguirla, dará inmediata cuenta al que corresponda legalmente practicarla. Cuando para la persecución de un delito se requiera querrela u otro acto equivalente, a título de requisito de procedibilidad, el Ministerio Público Federal actuará según lo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para conocer si la

autoridad formula querrela o satisface el requisito de procedibilidad equivalente.

Tratándose de informaciones anónimas, el Ministerio Público ordenará a la Policía que investigue la veracidad de los datos aportados; de confirmarse la información, iniciará la averiguación previa correspondiente, observándose además, lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo”.

2.3 IMPORTANCIA DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atender a lo preceptuado en el artículo 16 del mismo ordenamiento jurídico y tiene por finalidad decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal, como se expresó, con base en la verdad histórica y fundamentos jurídicos.

Las principales bases legales de la función investigadora del Ministerio Público, son las siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Penal Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

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

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Destaca lo señalado por Julio Antonio Hernández Pliego quien expresa: "La conformación de la institución del Ministerio Público en el carácter que hoy le reconocemos, es decir, a través del artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace a uno de sus órganos, para que en nombre de la sociedad, se ocupe de la investigación y persecución de los delitos, con el auxilio de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

"En consonancia con nuestro sistema de gobierno, que nos organiza constitucionalmente como una república democrática, representativa y federal, integrada por Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen integral pero unidos en una Federación, contamos con un Ministerio Público Federal, que se ocupa fundamentalmente de la persecución de los delitos federales y un Ministerio Público local, que tiene como propósito esencial perseguir los delitos del orden común.

"No obstante, que la Constitución no contiene norma alguna que confiera al Ministerio público la titularidad en el manejo de la averiguación previa. Lo que sí realiza nuestra carta fundamental, en su articulado, es sentar las bases ideológicas conforme a las que ha de organizarse el procesamiento penal de corte acusatorio, propio de un Estado democrático de Derecho.

"Como la averiguación previa presidida autoritariamente por el Ministerio Público no la instituye la Constitución, según hemos sostenido,

viene siendo una creación de las leyes procesales, las cuales le otorgan su conducción precisamente al órgano del Estado en quien se depositó la potestad de investigar y perseguir el delito.

Parecería que el otorgamiento en la titularidad de la acción penal que constitucionalmente incumbe al Ministerio Público, por ser el encargado de investigar y perseguir los delitos, fue interpretado por el legislador secundario, en el sentido de facultarlo, al mismo tiempo, para instruir la averiguación previa con el carácter de autoridad”.²³

Continúa el autor precisando que al ejercitar la acción penal que dará origen a la etapa preinstructoria del proceso, el Ministerio Público que había actuado como autoridad en la averiguación previa, adquiere por aquel hecho, afirma mayoritariamente la doctrina la calidad de una parte procesal solamente, con todas las consecuencias jurídicas que ello implica.

Desde luego, por ejemplo, no realizará ya actos de imperio, aquellos para cuya validez legal no se requiere el concurso de la voluntad de sus destinatarios, lo que resulta importante si se tiene presente que el juicio de amparo, en su caso, sólo procede por actos de autoridad, de manera que al iniciarse la etapa de preinstrucción y perder el Ministerio Público la calidad de autoridad, sería improcedente el que se promoviera en su contra.

²³ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. El Ministerio Público y la Averiguación Previa en México. Editorial Porrúa. México 2008. Págs. 104 y 105.

El juez, desde el momento de acoger la consignación, presidirá autoritariamente el proceso, y quedarán legalmente sujetos a sus determinaciones el Ministerio Público, el inculpado y su defensor.

Así lo ha reconocido también sistemáticamente, la jurisprudencia de la Corte, expresando los razonamientos que son valederos conforme a su criterio.

Algunos autores, contrariando el planteamiento anterior niegan enfáticamente que el Ministerio Público deje de ser autoridad al ejercitar la acción penal, para convertirse en una parte procesal.

Sostienen que aquél carácter lo conserva siempre, con independencia del procedimiento penal así, se correría el riesgo de que el interés social que le está encomendado, lo abandonara en aras del patrocinio de intereses personales.

Se postula por tanto, que el concepto de parte no debe ser trasplantado íntegramente del Derecho Procesal Civil, en el cual los sujetos parciales representan intereses opuestos, pero de naturaleza privada, en tanto que es característico del proceso penal el manejo de intereses de carácter público que no necesariamente son antagónicos, como cuando el Ministerio Público ofrece pruebas que resultan favorables al inculpado, formula conclusiones no acusatorias o promueve el desistimiento de la acción penal.²⁴

Don Juventino V. Castro participa de la opinión de Massari en el sentido que el Ministerio Público, sujeto procesal de importancia capital,

²⁴ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. Op. Cit. Págs. 105 y 106.

no es parte en sentido sustancial por no patrocinar intereses propios, sino que es sólo en sentido formal o funcional, supuesto que ejercita un derecho que no le es propio al no ser dueño, sino depositario apenas de la acción penal.

Asegura el autor en consulta, que el Ministerio público va al proceso como una parte, pero no porque tenga un interés personal en él, sino porque la ley lo instituye para ello, con una función especial, sin que pierda por ello su carácter de autoridad, y se apoya en el pensamiento de Medellín Ostos, para descubrir el parangón que surge en relación con estas ideas y el juicio de amparo, en el que figura como parte la autoridad responsable, sin que pierda por eso el carácter de autoridad para convertirse en un particular, de donde concluye que parte en el juicio y autoridad, no son, términos incompatibles, del mismo modo que parte en juicio y particular no son sinónimos, por lo que si bien el Ministerio Público dentro del proceso penal es una parte meramente formal o funcional, su carácter de autoridad no le abandona jamás.

A continuación, sintetiza el pensamiento de Alcalá y Zamora, cuando define las tres posiciones que éste encuentra sobre el asunto que tratamos: Uno, representado por Beling, que atribuye al Ministerio Público el carácter de parte, condicionado a que realice sólo actos neutrales que de ninguna forma sean parciales en agravio del inculpado; Manzini, a su turno, que identifica al Ministerio Público como un sujeto, pues su función es desinteresada, objetiva e informada tan solo de los principios de verdad y justicia; y Florián, quien estima que no puede reconocerse al Ministerio Público la calidad de parte en todas sus múltiples actividades, ya que no está interesado personalmente en la

suerte de sus peticiones, y sólo lo será, cuando su actividad se dirija a llevar al proceso la relación que constituya su objeto principal, de ahí que sólo sea parte en un sentido especial y sui generis.

Castro y Castro, haciendo suyas las palabras de Medellín Ostos, las transcribe así: "Las actividades del Ministerio Público tienen dos aspectos: Actos que por sí no son definitivos para crear o decidir una situación de derecho, -y aquí se acerca a la actividad de un particular- y que necesitan la decisión del juez para que la situación de derecho se cree; y actos que por sí solos crean una situación jurídica (tal como el desistimiento de la acción penal y éste es el caso típico de los actos de autoridad.

Concluye afirmando que no importa que contra los primeros no proceda el amparo, pues ni benefician ni perjudican a los particulares, al requerir la intervención del juez para crear o extinguir una situación jurídica, pero contra los segundos (desistimientos) el amparo es indiscutiblemente procedente.²⁵

En similar línea de argumentación, determina su especial posición Matos Escobedo, en tanto asegura que hay que delimitar con precisión las actividades del Ministerio Público, desarrolladas como órgano encargado de la persecución de los delitos, determinando las que realiza solamente como parte y aquellas que desempeña revestidas de los atributos autoritarios, pues sólo estas pueden dar materia al juicio de amparo.

²⁵ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1985. Págs. 45 y 46.

La consignación de la averiguación previa con pedimento de aprehensión; de orden la promoción de pruebas durante su la instrucción, la formulación de conclusiones acusatorias, etc., son actos de parte por cuanto carecen de eficacia definitiva mientras la autoridad judicial no acceda a las peticiones del Ministerio Público.

En cambio, la abstención de este en el ejercicio de la acción penar, significada por su negativa a consignar la averiguación previa y a pedir la orden de aprehensión por su desistimiento de una acción ya iniciada o por formular conclusiones no acusatorias sí tiene validez autónoma, si, el apoyo de una resolución judicial.

Ciertamente que, cerrado el procedimiento y ante conclusiones inacusatorias del Ministerio Público, se requiere un mandamiento judicial para dar fin al proceso y producir la libertad del procesado.

Sin embargo, esto no le quita a semejantes conclusiones su valor autónomo y su eficacia en la realidad, porque, a menos de quebrantar el sistema acusatorio con violación entonces del artículo 21 Constitucional, el juez no podrá rehusarse a dictar ese auto.

De lo anterior colige Matos Escobedo que sí puede proporcionar materia para un juicio de amparo, en este aspecto la actividad o negativa del Ministerio Público, tanto por negarse a iniciar el ejercicio de la acción penal, cuanto por desistirse de ella o por formular conclusiones no acusatorias en contra y a pesar de presupuestos procesales que proclaman la existencia de un hecho delictuoso.

Hay que advertir que a las ideas expuestas; se opone el criterio sostenido de manera reiterada por la Suprema Corte de Justicia, que reconoce al Ministerio Público como un órgano animador del proceso, pero sin llevar las cosas al grado de reconocerle en el seno de él, la calidad de autoridad, pues aparte de otras consideraciones que puedan formularse, de aceptarse esta posición, tendría que admitirse la existencia de dos autoridades rectoras del procedimiento, una de ellas de –el Ministerio Público– encargada también a un tiempo de llevar la voz de la acusación, cuestión que pugna con un sistema de procesamiento acusatorio, propio de un Estado de Derecho democrático como el nuestro.²⁶

La palabra Ministerio viene del latín ministerium, cargo que ejerce uno, empleo, oficio, u ocupación especialmente noble y elevado.

Por lo que hace a la expresión público, ésta deriva también del latín publicus-populus: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, se aplica a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo el pueblo.

Por tanto, en su acepción gramatical, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo.

En su sentido jurídico, la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia.

²⁶ Autor citado por HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. Op. Cit. Págs. 107 y 108.

Fernando Arilla Bas, puntualiza que el fiscal se constituía por los abogados nombrados por el Rey para promover y defender en los Tribunales Supremos y Superiores del reino los intereses del Fisco y las causas pertenecientes a la vindicta pública.

En las leyes recopiladas se le denomina Procurador Fiscal. Había uno para lo civil y otro para lo criminal; el primero entendía de todo lo relativo a los intereses y derechos del fisco y el segundo en lo relativo a la observancia de las leyes que tratan de los delitos y de las penas.

Pero hoy día el promotor fiscal a decir del autor, es un abogado nombrado permanentemente por el Rey para defender en los juzgados de primera instancia los intereses del fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y las prerrogativas de la Corona y de la real jurisdicción ordinaria.

Se entiende por ministerio fiscal que también se llama ministerio público, las funciones de una magistratura particular, que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la Sociedad en cada tribunal; o que bajo las órdenes del gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado, y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales.²⁷

Miguel Fenech ubica al Ministerio Fiscal como una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado, a quien

²⁷ ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal Mexicano. 19ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 143.

representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal.²⁸

Guillermo Colín Sánchez sostiene que el Ministerio Público 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.²⁹

El maestro Héctor Fix-Zamudio, afirma que es posible describir, ya que no definir al ministerio público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad.³⁰

El Ministerio Público Federal es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General de la República, 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.

²⁸ FENECH, Miguel. Derecho Procesal Penal. Editorial Temis. Bogotá Colombia 1979. Pág. 263.

²⁹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 18ª Edición. Editorial Porrúa. México 1999. Pág. 103.

³⁰ FIX ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el derecho de Amparo. 2ª. Edición 1999. Editorial Porrúa. México 1964. Pág. 153.

En cuanto a la dependencia del Ministerio Público Federal respecto al Titular del Ejecutivo Federal, quien nos proporciona luz al respecto, es el Maestro Rafael I. Martínez Morales en los términos siguientes: "La constitución política federal da algunos fundamentos para pensar que la procuraduría de justicia es un órgano centralizado; así lo señalan los artículos 29, 102, apartado A y 89, fracción IX. En efecto, su titular, que es propuesto y removido libremente por el jefe del poder ejecutivo, acude al acuerdo de secretarios y jefes de departamento para la suspensión de garantías. Pero, por otro lado, y ello significa diferencia con las secretarías y los departamentos, no está previsto que refrende actos presidenciales en los términos del artículo 92, ni que comparezca o informe ante las cámaras del congreso de la unión, aunque la comparecencia y el informe anual se den en la práctica.

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º. establecía claramente que la Procuraduría General de la República integraba entre otros, la centralización administrativa, y en su artículo 4º. mencionaba al procurador *como* consejero jurídico del gobierno federal.

"Para la actuación de los llamados *gabinetes* (acuerdos colectivos) puede ser llamado este funcionario. Los citados artículos de la ley orgánica se reformaron el 28 de diciembre de 1994, para eliminar de su *texto* a la procuraduría, pero ello no altera su naturaleza.

"Al lado de este aspecto orgánico, en el cual efectivamente la procuraduría se encuentra dentro del poder ejecutivo, existe una tradición de siglos para considerarla dentro del ámbito judicial y, según

veremos, algunas de sus acciones son materialmente de naturaleza jurisdiccional más que de carácter administrativo.

“En tanto colaborador directo del jefe del poder ejecutivo, el procurador general de la república asume una serie de tareas de carácter político.

“Además de esos actos comunes a los titulares de entes centralizados, podemos mencionar la intervención que le corresponde en las controversias surgidas entre dos o más entidades de la federación, entre un estado y la propia federación y entre los poderes de una misma entidad federativa, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.

“En cuanto al carácter jurídico del procurador, resulta en verdad difícil separar lo administrativo y lo político de lo jurídico, pero puede mencionarse que encabeza un órgano centralizado federal, su calidad de jefe del ministerio público, que su dependencia es la titular de la acción penal y que ha de intervenir en cualquier procedimiento judicial en el que la Federación sea parte interesada. Respecto a su carácter administrativo, señalemos que el procurador es el que encabeza la escala jerárquica de su dependencia y, por tanto, ejerce todas las facultades que ello implica; es colaborador directo del Presidente de la República”.³¹

³¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. 5ª. Edición. Oxford University Press. México 2004. Págs. 119 y 120.

La determinación de la naturaleza jurídica y funcionalidad del Ministerio Público ha provocado discusiones interminables. Dentro del campo doctrinario, se le ha considerado:

Como representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales;

Como órgano administrativo que actúa con el carácter de "parte";

Como órgano judicial, y

Como colaborador de la función jurisdiccional.

Como representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales. Para fundamentar la representación social, atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad.

Al respecto, Francesco Carrara, hizo notar que aunque la potestad para la persecución de los delitos emana de la ley social, que crea las formas y -facilita los modos de esta persecución y hace más seguros sus resultados, no crea el derecho que tiene un origen anterior a la sociedad civil, y es más bien la razón única de la esencia del cambio de la asociación natural en sociedad civil, ya que la constitución de la autoridad en el Estado, es un medio necesario para la tutela jurídica.³²

³² CARRARA, Francisco. Programa del curso de Derecho Criminal. Tomo primero. Volumen I. Traducción de Luis Jiménez de Asúa. Editorial Reus. Madrid, España. 1925. Pág. 320.

Chiovenda, afirma que el Ministerio Público personifica el interés público en el ejercicio de la jurisdicción. Rafael de Pina, considera que el Ministerio Público ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad, por lo cual, en ninguna forma, debe considerársele como un representante de alguno de los poderes estatales, independientemente, de la subordinación, que guarda frente al Poder Ejecutivo, más bien -agrega-: la ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico.³³

Como un "Sub órgano" administrativo que actúa con el carácter de parte. El Ministerio Público, es un órgano administrativo, afirman no pocos autores, fundamentalmente, en la doctrina italiana, la cual se ha dividido; mientras algunos le consideran como "órgano administrativo", otros afirman: "es un órgano judicial".

Guarneri, se manifiesta por lo primero, establece que es un órgano de la administración pública, destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes; por tal motivo, la función que realiza, bajo la vigilancia del "Ministerio de Gracia y Justicia", es de representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal, y aunque, de acuerdo con las leyes italianas, forma parte del "orden Judicial", sin pertenecer al Poder Judicial, en consecuencia, "no atiende por sí mismo a la aplicación de las leyes, aunque procura obtenerla del tribunal, cuando y como lo exige el interés público; de manera que está al lado de la autoridad judicial como "órgano" de interés público en la aplicación de la ley".

³³ Autores citados por COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. Cit. Pág. 107.

Agrega el autor citado que como el Ministerio Público no decide controversias judiciales, no es posible considerarle órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo derivándose de esto su carácter de parte, puesto que la representación pertenece a la sociedad y al Estado en personificación de la misma, para que la ley no quede violada, persigue el delito y al subjetivarse las funciones estatales en: Estado-Legislación, Estado-Administración y Estado-Jurisdicción; el Ministerio Público, realiza las funciones del Estado-Administración, poniéndose como sujeto ante el Estado-Jurisdicción, pidiendo la actuación del Derecho, pero sin actuarle él.³⁴

Por otra parte, los actos que realiza el agente del Ministerio Público, son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se apliquen a éstos, los principios del Derecho Administrativo, tan es así, que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro.

Aún más, la sustitución, como consecuencia de la jerarquía que prevalece dentro de la organización, permite que se den órdenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran el Ministerio Público, aspecto que cae también dentro del orden administrativo.

En esas condiciones, actúa con el carácter de parte, hace valer la pretensión punitiva y de acuerdo con ello ejerce poderes de carácter indagatorio, preparatorio y coercitivo, sobre todo, presenta a través de la actuación del agente del Ministerio Público, las características esenciales de quienes actúan como parte; ejercita la acción penal,

³⁴ Ibidem. Pág. 107.

propone demandas, presenta impugnaciones, tiene facultades de pedir providencias de todas clases.

Guarneri, Manzini, Massari, Florián, José Sabatini y Franco Sodi, consideran que el agente del Ministerio Público dentro del proceso penal, actúa como parte, independientemente de que no existe común acuerdo, en relación con el momento procedimental en que debe considerársele como tal, de igual forma en México, la figura del Ministerio Público, actúa como parte en el proceso penal.

Como sub órgano judicial. La doctrina más reciente, encabezada por Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli, se inclina a otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que no puede ser un órgano administrativo, sino más bien, de carácter judicial.

Para eso, adoptan la postura de Santi Romano, el cual distingue la potestad fundamental del Estado dentro de las tres funciones comúnmente admitidas: legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial.

Si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como esta última abarca al Poder Judicial y éste, a su vez, a las otras actividades no jurisdiccionales, comprendidas en el objeto indicado, de esta manera, los autores mencionados afirman que el Ministerio Público es un órgano judicial, pero no administrativo.

Raúl Alberto Frosali, manifiesta: dentro del orden judicial, según la etimología de la palabra, debe entenderse todo aquello que se refiere al

juicio y en consecuencia, la actividad jurisdiccional es por ese motivo judicial.

Es necesario reconocer, agrega Frosali, que la actividad del Ministerio Público es administrativa, porque no es legislativa ni jurisdiccional, ni tampoco política, pero amerita la calificación de judicial porque se desenvuelve en un juicio.

Colín Sánchez nos dice que no considera que Frosali esté en lo justo, porque desde su punto de vista, habría que considerar con tal carácter al procesado, a los testigos y demás personas que intervienen en el proceso, lo cual, en su caso, equivaldría a un error.

El personal del Ministerio Público, dada su naturaleza y fines, que le son característicos, carece de funciones judiciales, estrictu sensu; éstas son exclusivas del juez, de tal manera que, debe concretarse a solicitar la aplicación del Derecho, mas no a "declararlo".

Para ilustrar en mejor forma mi afirmación -dice Colín Sánchez- baste citar que: durante la averiguación previa, cuando por alguna circunstancia no ejercita la acción penal, por los hechos, de los que tuvo conocimiento y, además, en cambio sí ordena que se archive el expediente, esto último, no significa que en el futuro sea un obstáculo para proceder, porque al contar con nuevos elementos, si éstos satisfacen las exigencias legales, su deber ineludible es: ejercitar la acción.³⁵

³⁵ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. Cit. Págs. 109 y 110.

Ante una hipótesis como ésta, no es válido argumentar que el expediente en donde constan las anteriores actuaciones, "ya está archivado"; las resoluciones del agente del Ministerio Público, en el procedimiento de averiguación previa no causan estado, precisamente porque la autoridad a quien incumbe realizarlas no tiene funciones judiciales.

En el Derecho Mexicano, no es posible concebir al Ministerio Público, como un "órgano judicial"; sus integrantes no tienen facultades de decisión en la forma y términos que corresponden al juez.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece:

"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..."

Como colaborador de la función jurisdiccional. Existen corrientes que identifican al personal del Ministerio Público como auxiliares o colaboradores de la función judicial, debido a las actividades que realizan a través de la secuela procedimental, ya que, todos sus actos van encaminados a lograr un fin último: la aplicación de la ley, al caso concreto.

En cierta forma, es posible admitir que colabora en la actividad judicial, a través de sus funciones específicas, porque, en última instancia, éstas obedecen al interés característico de toda la organización estatal.

El Estado para el fiel cumplimiento de sus fines, encomienda deberes específicos a los funcionarios, para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual, el agente del Ministerio Público (acusador), al investigar debe hacer cesar todo acto lesivo en contra de los particulares así dentro de ese postulado auxilia al titular de la función judicial.

Pensamos que si los agentes del Ministerio Público, como se dice tutelan el interés social en la averiguación de los delitos, para que, dado el caso, se pueda sancionar al infractor y, además, realicen otros actos que les encomienda el legislador por medio de la ley correspondiente, debiera ser el pueblo el que los eligiera, para así establecer congruencia entre la "representación que tienen y los representados que se la otorgan."

No es posible ignorar las graves inconveniencias en que se traduce la dependencia directa e inmediata del personal del Ministerio Público en relación con el Poder Ejecutivo y las ventajas que puede reportar si aquél formara parte o integrara, en su caso, una magistratura independiente.

En México, el personal que integra el Ministerio Público realiza una función creada por quienes integraron el Congreso Constituyente de 1917, y cuya naturaleza es polifacética, por eso en cumplimiento de sus funciones actúa como autoridad administrativa, colabora en la función

judicial, es un sujeto de la relación procesal e interviene en los asuntos en los que el Estado es parte, y en los casos de los ausentes, de los menores, entre otros.

En la actualidad, corresponden al personal del Ministerio Público muchas atribuciones; no obstante, es necesario hacer una revisión para determinar si las conferidas por el legislador le corresponden a si es preciso otorgarle algunas otras que no se le encomiendan.

Al respecto, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se dispone:

“Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República les confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables.

La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social y del bien común. La actuación de sus servidores se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos”.

“Artículo 2.- Al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación”.

“Artículo 3.- El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables”.

“Artículo 4.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

“I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, así como ordenar a la policía que investigue la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas, en términos de las disposiciones aplicables;

b) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en coordinación con sus auxiliares y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables, los protocolos de actuación que se establezcan, y los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

c) Ejercer la conducción y mando de las policías en la función de la investigación de los delitos, e instruirles respecto de las acciones que deban llevarse a cabo en la averiguación del delito y de sus autores y partícipes, en términos de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

d) Ejercer sus facultades de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes cuando las leyes otorguen competencia a las autoridades del fuero común, siempre que prevenga en el conocimiento del asunto, le solicite al Ministerio Público local la remisión de la investigación o se actualicen las hipótesis que para tal efecto se contemplen en ley;

e) Llevar a cabo las acciones necesarias para solicitar la reparación del daño correspondiente;

- f) Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como solicitar a particulares su aportación voluntaria y, cuando se requiera de control judicial, solicitar al órgano jurisdiccional la autorización u orden correspondientes para su obtención;
- g) Tomar conocimiento de las detenciones que en flagrancia o caso urgente se lleven a cabo y que le deban ser notificadas, así como llevar un registro de las mismas y realizar las actualizaciones respectivas;
- h) Llevar un registro con la identificación de las personas que intervengan en la cadena de custodia y de las autorizadas para reconocer y manejar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito;
- i) Cerciorarse de que se han seguido los procedimientos para preservar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como los instrumentos, objetos o productos del delito; asentar cualquier violación a las disposiciones para la recolección, el levantamiento, preservación y el traslado de los mismos, y dar vista a la autoridad competente para efectos de las responsabilidades a que hubiere lugar;
- j) Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;
- k) Ordenar a la policía que brinde protección a personas respecto de las cuales exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal por su intervención en procedimientos penales del orden federal, de conformidad con los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador General de la República;
- l) Restituir provisionalmente a la víctima u ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones aplicables;
- m) Solicitar al órgano jurisdiccional la prisión preventiva de los indiciados en términos de las disposiciones legales aplicables;

n) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, la imposición del arraigo, la prohibición de abandonar una demarcación geográfica u otras medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar el éxito de la investigación y evitar que el probable responsable se sustraiga de la acción de la justicia, la protección de personas o bienes jurídicos y el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;

ñ) Practicar las diligencias de cateo en términos de las disposiciones legales aplicables y de acuerdo con el mandamiento judicial correspondiente, para lo que podrá auxiliarse de la policía;

o) Prestar apoyo a los particulares en la captación de las comunicaciones en las que éstos participen, cuando los mismos lo soliciten para su aportación a la averiguación previa o al proceso penal;

p) En aquellos casos en que la ley lo permita, propiciar la conciliación de los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

q) Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocerlo así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente;

r) Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;

s) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;

3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y

6. En los demás casos que determinen las normas aplicables;

t) Acordar el no ejercicio de la acción penal y notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido;

u) Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;

v) Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables, y

w) Las demás que determinen las normas aplicables.

Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda.

Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten. En los casos de detenciones en delito flagrante, en los que se inicie averiguación previa con detenido, el agente del Ministerio Público de la Federación solicitará por escrito y de inmediato a la autoridad competente que presente la querrela o cumpla el requisito equivalente, dentro

del plazo de retención que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Ante los órganos jurisdiccionales:

a) Ejercer la acción penal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia. Cuando se estime necesario atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculcado, por razones de seguridad en las prisiones o por otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, la acción penal se ejercitará ante un Juez de Distrito distinto al del lugar de la comisión del delito;

b) Solicitar las medidas cautelares que procedan, en términos de la legislación aplicable, así como la constitución de garantías para los efectos de la reparación del daño;

c) Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos por la ley;

d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculcado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios, así como para la fijación del monto de su reparación;

e) Solicitar la autorización u orden correspondientes para la obtención de cualquier elemento probatorio cuando para ello sea necesaria la intervención de la autoridad judicial, para acreditar el delito y la responsabilidad del inculcado, de conformidad con lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables;

f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales;

g) Solicitar la restricción de las comunicaciones de los internos inculcados y sentenciados por delincuencia organizada, salvo el acceso a su defensor, y la imposición de medidas de vigilancia especial a los mismos, y

h) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

C) En materia de atención y seguridad a la víctima o el ofendido por algún delito:

a) Proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, cuando lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal;

b) Recibir todas aquellas pruebas que presente la víctima u ofendido, que considere que ayuden a acreditar el cuerpo del delito de que se trate, la probable responsabilidad del indiciado y la procedencia y cuantificación por concepto de reparación del daño, fundando y motivando la recepción o negativa de las mismas;

c) Ordenar la práctica de las diligencias conducentes en la investigación que soliciten la víctima o el ofendido o, en su caso, fundar y motivar su negativa;

d) Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

e) Informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto;

f) Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando el Ministerio Público de la Federación lo estime necesario, tomará las medidas

conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;

g) Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño;

h) Solicitar a la autoridad judicial que el inculpado sea separado del domicilio de la víctima cuando se trate de delitos que pongan en peligro su integridad física o mental, así como otras medidas cautelares que sean procedentes;

i) Solicitar a la autoridad judicial dicte providencias para la protección a las víctimas u ofendidos y sus familiares, así como a los bienes, posesiones y derechos de dichas víctimas u ofendidos, cuando existan datos que establezcan la posibilidad de que se cometan actos de intimidación o represalias por parte de los probables responsables o por terceros relacionados con los mismos;

j) Ejercer las acciones que las disposiciones normativas en materia de extinción de dominio de bienes prevean a favor o en beneficio de las víctimas y ofendidos;

k) Promover la reserva de identidad y otros datos personales de la víctima u ofendido, cuando sean menores de edad; se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, y en los demás casos que se considere necesario para su protección, y

l) Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, las declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables;

D) En materia de Justicia Federal para Adolescentes:

I. Realizar en cada asunto de su conocimiento, con motivo de la investigación y persecución de conductas tipificadas como delitos atribuidas a adolescentes,

el análisis, el diagnóstico del caso, el plan de trabajo y la bitácora de las acciones de investigación;

II. Velar en todo momento, en los asuntos de su conocimiento, por el respeto, integridad, dignidad y estricto cumplimiento de los derechos y garantías de los adolescentes o adultos jóvenes sujetos a la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, así como de las víctimas u ofendidos de los hechos probablemente realizados por los adolescentes o adultos jóvenes;

III. Informar de inmediato al adolescente, a sus familiares y a su defensor su situación jurídica, así como los derechos que les asisten;

IV. Realizar lo conducente para que sea asignado al adolescente un defensor público federal para adolescentes desde el momento en el que sea puesto a su disposición;

V. Resolver dentro de los plazos y términos previstos en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, la situación jurídica de los adolescentes que sean puestos a su disposición;

VI. Formular la remisión y poner inmediatamente a los adolescentes a disposición del Juez de Distrito Especializado para Adolescentes, en los casos en que resulte procedente;

VII. Procurar, en los casos de querrela necesaria, la conciliación entre el adolescente o adulto joven y la víctima u ofendido;

VIII. Garantizar que durante la fase de detención, no se mantenga al adolescente incomunicado ni se le coaccione, intimide, someta a torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y que se satisfagan sus derechos a la alimentación y a la salud, así como los demás que apliquen a su situación;

IX. Dirigir personalmente las investigaciones que sean conducentes para formular el escrito de atribución de hechos;

X. Valorar los resultados de su investigación con el fin de determinar la posición del órgano respecto del caso;

XI. Formular el escrito de atribución de hechos;

XII. Realizar durante el procedimiento todas las actuaciones necesarias para la procuración de la justicia, incluyendo ofrecimiento de pruebas, formulación de agravios, alegatos e interposición de recursos;

XIII. Asesorar a la víctima o al ofendido durante la fase de investigación y juicio;

XIV. Solicitar la reparación del daño a la víctima u ofendido cuando proceda, y realizar todas las acciones tendientes a obtenerla; y

XV. Las demás que determine la ley.

II. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá:

a) Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención;

b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de la facultad que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República deberá mantener informado al Presidente de la República de

los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo por escrito para el desistimiento;

c) Intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud de la coordinadora de sector correspondiente. El Procurador General de la República acordará lo pertinente tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.

Las coordinadoras de sector y, por acuerdo de éstas, las entidades paraestatales, conforme a lo que establezca la ley respectiva, por conducto de los órganos que determine su régimen de gobierno, deberán hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometan sus funciones o patrimonio ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales.

En estos casos la Procuraduría General de la República se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que estime convenientes, y

d) Intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades que respetar, el Ministerio Público de la Federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

III. 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;

IV. 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. Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público de la Federación en ejercicio de sus funciones. El incumplimiento a los requerimientos que formule el Ministerio Público de la Federación será causa de responsabilidad en términos de la legislación aplicable;

V. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.

VI. Ejercitar la acción de extinción de dominio y las atribuciones que le corresponden en el procedimiento respectivo, de conformidad con la ley de la materia, y demás disposiciones aplicables;

VII. Atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos;

VIII. 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, en términos de las disposiciones aplicables, y

IX. Las demás que las leyes determinen.

CAPÍTULO TERCERO.
LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO
EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL.

3.1 INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

Según el Doctor Guillermo Colín Sánchez, la preparación del ejercicio de la acción penal, se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Procurador y de los agentes del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar, en su caso, la acción penal, para cuyos fines, deben estar acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.³⁶

Para César Augusto Osorio y Nieto, como fase del procedimiento penal, puede definirse la averiguación previa como, la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.

En tanto que expediente es definible como el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador tendiente a comprobar en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.

³⁶ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 23ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2004. Pág. 311.

En opinión del citado autor la averiguación previa podemos conceptuarla desde tres puntos de vista: como atribución del Ministerio Público; como fase del procedimiento penal y como expediente.

Conforme al primer enfoque, la averiguación previa es la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al Ministerio Público para investigar delitos; en tanto que fase del procedimiento penal puede definirse como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente delictivo y en su caso comprobar, o no, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal; finalmente considerada como expediente, es el documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente delictivo y en su caso comprobar o no, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.³⁷

3.2 INICIO.

En el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la atribución del Ministerio Público de perseguir delitos, esta atribución se refiere a dos momentos procedimentales: el preprocesal y el procesal; el preprocesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal; el mencionado artículo 21 Constitucional otorga por una

³⁷ OSORIO y NIETO, César Augusto. La averiguación Previa. 13ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2004. Págs. 3 y 4.

parte una atribución al Ministerio Público, la función investigadora auxiliado por la Policía Judicial; por otra, una garantía para los individuos, pues sólo el Ministerio Público puede investigar delitos, de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia, una acusación o una querrela, y tiene por finalidad optar en sólida base jurídica, por el ejercicio o abstención de la acción penal, no necesariamente ejercitar la acción penal.

La función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin dejar de atender lo preceptuado en el artículo 16 del mismo ordenamiento.

3.3 PROSECUCIÓN Y PERFECCIONAMIENTO.

Existen determinadas actividades que el Agente Investigador del Ministerio Público realiza normalmente en múltiples actas levantadas por diversos probables delitos, independientemente del ilícito de que se trate.

Las actas de averiguación previa deben contener todas y cada una de las actividades desarrolladas por el Ministerio Público y sus auxiliares, siguiendo una estructura sistemática y coherente, atendiendo una secuencia cronológica, precisa y ordenada, observando en cada caso concreto las disposiciones legales correspondientes.

Toda averiguación previa debe iniciarse con la mención del lugar y número de la Agencia Investigadora en la que se da principio a la averiguación, así como de la fecha y hora correspondiente, señalando el funcionario que ordena el levantamiento del acta, responsable del turno y la clave de la averiguación previa.

Se lleva a efecto una síntesis de los hechos o exordio, ello consiste en una narración breve de los hechos que motivan el levantamiento del acta. Tal diligencia comúnmente conocida como exordio, puede ser de utilidad para dar una idea general de los hechos que originan el inicio de la averiguación previa.

Toda averiguación previa se inicia mediante una noticia que hace del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho posiblemente constitutivo de delito, tal noticia puede ser proporcionada por un particular, un agente o miembro de una corporación policíaca o cualquier persona que tenga conocimiento de la ejecución de un hecho presumiblemente delictivo, perseguible por denuncia.

Cuando es un particular quien proporciona la noticia del delito, se le interrogará en la forma que más adelante se describirá respecto de los testigos; si es un miembro de una corporación policíaca quien informa al Ministerio Público, además de interrogársele, se le solicitará parte de policía asentando en el acta los datos que proporcione el parte o informe de policía y los referentes a su identificación, y fe de persona uniformada, en su caso.

El agente del Ministerio Público, puede tomar conocimiento de un hecho delictuoso: en forma *directa e inmediata*, por conducto de los

particulares; por algún agente de la policía o por quienes estén encargados de un servicio público; por el juez en ejercicio de sus funciones, cuando se advierta su probable comisión en la secuela procesal (civil o penal); y por acusación o querrela.

Los requisitos de procedibilidad son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude en su artículo 16 como requisitos de procedibilidad, la denuncia, la acusación y la querrela.

Denuncia es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible por oficio.

La palabra denuncia o el verbo denunciar, desde el punto de vista gramatical significa: aviso, poner en conocimiento de la autoridad competente, verbalmente o por escrito, lo que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos.

Para los objetivos y fines perseguidos a través de esta disciplina, es importante distinguir la denuncia, como medio informativo y como requisito de procedibilidad.

Como medio informativo, es utilizada para hacer del conocimiento del agente del Ministerio Público, lo que se sabe acerca del delito; ya se que el propio portador de la noticia haya sido el afectado; o bien que el ofendido sea alguna otra persona.

La denuncia puede presentarla cualquier persona, en cumplimiento de un deber impuesto por la ley.

Denunciar los delitos, es de interés general, porque al quebrantarse lo dispuesto en algún ordenamiento jurídico se provoca un sentimiento de repulsión hacia el infractor; a todos importa que previa la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, en su caso, se determine la sanción y ésta se cumpla.

De esta manera, también se previene la ejecución de nuevos delitos.

Acusación es la imputación directa que se hace a persona determinada de la posible comisión de un delito, ya sea perseguible de oficio o a petición de la víctima u ofendido.

Esto último, y con otros argumentos más, justifica que la mayor parte de las conductas o hechos, tipificados como delitos se persigan de oficio.

La noticia del delito o notitia criminis, no es un requisito de procedibilidad para que el Estado a través del Procurador de Justicia o del agente del Ministerio Público que éste determine, se avoque a la investigación del delito; bastará que dicho funcionario esté informado, por cualquier medio, para que de inmediato, quede obligado a practicar las investigaciones necesarias que le permitan concluir, en su oportunidad, si la conducta o hecho de que tiene conocimiento, constituye una infracción penal y, siendo así quién es el probable autor.

En el medio mexicano, atendiendo al contenido del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, se advierte que el legislador incluye la palabra denuncia (entre otros elementos necesarios para poder dictar una orden de aprehensión).

Comúnmente, no se entiende el alcance de la palabra mencionada y, algunos la consideran como "condición" para que el agente del Ministerio Público se avoque a su función característica, durante la averiguación previa.

Sin duda, los integrantes del Congreso Constituyente de 1917, instituyeron la denuncia como requisito de procedibilidad a cargo del agente del Ministerio Público, haciendo referencia con ello a la instancia para que el juez pueda avocarse al conocimiento e instrucción del proceso; no se olvide que, el juez no puede proceder de oficio, motivo por el cual al ejercitarse la acción penal se están denunciando al juez la conducta o hecho; por ende, la señalado, es la forma indicada por el legislador, para que pueda manifestarse la potestad del juzgador.

En consecuencia, por lo expuesto y también para evitar posibles errores, es prudente utilizar la palabra notitia criminis o noticia del delito, cuando se refieran al medio por el cual se informa o se hace del conocimiento del agente del Ministerio Público una conducta o hecho.

Manuel Rivera Silva considera la denuncia en el orden común y corriente y, por ende, afirma: "La obligatoriedad de la presentación de la denuncia es parcial y no absoluta, ya que para hablar de obligatoriedad se requiere que exista la sanción.

“Cuando el legislador quiere que no se cometa un acto, rija una sanción a la comisión del mismo acto. Por ejemplo, si quiere proteger la vida, no establece en forma de principio moral el "no matarás", sino que recurre a su poder coactivo y establece que al que mate le aplicará determinada pena, provocando en esta forma el temor de hacerse acreedor a la sanción y, por ende, obligando jurídicamente a no privar de la vida a alguien...

Si el legislador quiere que se denuncien los hechos delictivos de los cuales tiene conocimiento, debe fijar una sanción para cuando no se ejecute este acto, o sea, para cuando no se hace a denuncia”.³⁸

El ejercicio de la acción penal, es potestad exclusiva del agente del Ministerio Público, siempre que sean satisfechos los requisitos señalados en el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La denuncia (*notitia criminis*) del crimen, en general, puede ser presentada por cualquier persona, sin importar que provenga de un procesado, sentenciado, nacional o extranjero; tampoco interesa el sexo o la edad, salvo las excepciones previstas en la ley.

La denuncia, desde el punto de vista técnico como requisito de procedibilidad, incumbe únicamente al Procurador de Justicia o al agente del Ministerio Público, por ser el primero su titular, hecha la excepción de la acción popular.

³⁸ RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 22ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2002. Págs. 101 y 102.

La querrela puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercite la acción penal.

En cuanto a los requisitos, podrán presentarla:

- a) el ofendido;
- b) su representante legítimo, y
- c) el apoderado, siendo suficiente la tenencia de un poder general para pleitos o cobranzas, con cláusula especial, sin necesidad de acuerdo previo o ratificación del consejo de administración o de la asamblea de socios o accionistas ni poder especial para el caso concreto.

La querrela contendrá:

Una relación verbal o por escrito de los hechos, y

La ratificación, ante la autoridad correspondiente, del presentador de la misma.

El derecho de querrela se extingue:

Por muerte del agraviado;

Por perdón;

Por consentimiento;

Por muerte del responsable, y

Por prescripción.

3.4 DETERMINACIONES.

Una vez que se hayan realizado todas las diligencias conducentes para la integración de la averiguación previa ya sea a nivel de Agencia Investigadora o de Mesa Investigadora, deberá dictarse una resolución que precise el trámite que corresponde a la averiguación o que decida obviamente a nivel de averiguación previa, la situación jurídica planteada en la misma.

En la Agencia Investigadora, las resoluciones pueden ser:

- a) Ejercicio de la acción penal;**
- b) Envío a Mesa Investigadora Desconcentrada;**
- c) Envío a Mesa Investigadora del Sector Central;**
- d) Envío a Agencia Central;**
- e) Envío a otra Delegación Regional o a otra Agencia;**
- f) Envío por incompetencia a la Procuraduría General de la República;**
- g) Envío por incompetencia al Consejo de Menores y**
- h) Envío por incompetencia a la Dirección de Consignaciones;**
- i) Envío a la Fiscalía Especial Central para Homicidios Intencionales y Casos Relevantes;**
- j) Subdelegación de Fiscalía Especial para Homicidios y Casos Relevantes.**

Respecto del ejercicio de la acción penal, esta resolución la toma el Ministerio Público en las averiguaciones previas con detenido, este ejercicio de la acción penal constituye una de las determinaciones que puede dictar el Ministerio Público de Agencia Investigadora.

El envío de la averiguación previa al Mesa Investigadora se realiza cuando se inician averiguaciones previas sin detenido o se deja en libertad al indiciado, a nivel de Agencia Investigadora y la prosecución de la averiguación corresponde a la Mesa Investigadora.

Cuando los hechos materia de una averiguación sucedieran en otra Agencia Investigadora del Ministerio Público, puede remitirse la averiguación previa y al detenido en su caso, a la Agencia que corresponda.

El ejercicio de la acción penal se efectúa, cuando una vez realizadas todas las diligencias pertinentes, se integra cuerpo del delito y probable responsabilidad y se realiza la consignación.

El no ejercicio de la acción penal se consulta en el caso de que agotadas las diligencias de la averiguación se determina que no existe cuerpo del delito de ninguna figura típica y por supuesto no hay probable responsable; o bien que ha operado alguna de las causas extintivas de la acción penal, que serán materia de estudio posterior.

En estos casos el Agente del Ministerio Público propone el no ejercicio de la acción penal y el archivo de la Averiguación previa, los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador opinan sobre la procedencia o improcedencia de autorizar el no ejercicio de la acción penal y los Subprocuradores, cualquiera de ellos, por delegación de atribuciones del Procurador, autorizarán o negarán el no ejercicio de la acción penal citado.

La reserva de actuaciones tiene lugar cuando existe imposibilidad de cualquier naturaleza para proseguir la averiguación previa y practicar más diligencias y no se ha integrado el cuerpo del delito y por ende la probable responsabilidad, o bien cuando habiéndose integrado el cuerpo del delito no es posible atribuir la probable responsabilidad a persona determinada.

Las ponencias de no ejercicio de la acción penal y de reserva, en modo alguno significan que la averiguación previa haya concluido o que no pueden efectuarse más diligencias; pues en el supuesto de que aparecieran nuevos elementos, el Ministerio Público, en tanto no haya operado una causa extintiva de la acción penal, tiene obligación de realizar nuevas diligencias pues la resolución del no ejercicio de la acción penal es una resolución que no causa ejecutoria.

La práctica de nuevas diligencias puede llevar inclusive al ejercicio de la acción penal.

Se remitirá la averiguación previa a la Procuraduría General de la República cuando aparezcan delitos del orden federal.

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

4.1 DERECHO DE PETICIÓN.

Es aquel derecho que tiene toda persona individual o jurídica, grupo, organización o asociación para solicitar o reclamar ante las autoridades competentes normalmente los gobiernos o entidades públicas por razones de interés público ya sea individual, general o colectivo. Su fundamento lo encontramos en el artículo 8º. De la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, cuya redacción es la siguiente:

“Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la republica.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.

Este Derecho se sitúa entre las garantías individuales y a ellas nos referiremos a continuación:

Efraín Polo Bernal explica que las garantías constitucionales, en sentido estricto son los instrumentos procesales establecidos por la ley fundamental, con el objeto de restablecer el orden jurídico constitucional cuando el mismo es transgredido por un órgano de autoridad del propio estado.

El autor en cuestión precisa además que el hombre tiene derechos que no le son concedidos, sino que son suyos, anteriores y superiores al estado o a cualquier otra estructura social, cultural o política y se le

reconocen y proclaman como inviolables por las constituciones modernas como derechos públicos subjetivos o limitaciones a la acción o actuación de los órganos gubernativos, quienes están obligados a respetarlos, permitiendo a la persona física o en su vinculación colectiva, y por extensión a las personas morales de derecho privado, público o social, que aquella crea, el disfrute de su libre y eficaz ejercicio y de un equilibrado bienestar general. Todo el derecho está constituido por causa del hombre.

En este sentido los derechos del hombre nacen con el mismo y con la sociedad y al estar inscritos en la ley fundamental, se asegura la regularidad y goce normal de ellos, de tal manera que naturaleza humana y estado de derecho son equivalentes.

Los derechos del hombre o garantías individuales son los atributos inherentes a la persona humana, que el orden jurídico constitucional debe reconocer, respetar, proteger y asegurar mediante instrumentos de índole diversa, pero sobre todo jurídico-procesales como garantías de ellos y como cauces para el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo a su propia y natural vocación individual y social y de su participación social y política.³⁹

El maestro Elisur Arteaga Nava considera que la Constitución bajo el rubro garantías individuales, consigna derechos y libertades. La parte dogmática de la Constitución prevé que los derechos y las libertades no son solo individuales, también comprende derechos colectivos y sociales

³⁹ POLO BERNAL, Efraín. Breviario de garantías constitucionales. Editorial Porrúa. México 1993. Pág. 6.

y establece límites y prohibiciones a la acción de los particulares y de las autoridades.⁴⁰

Martha Elba Izquierdo Muciño precisa que gran parte de los países del mundo que actúan desde la perspectiva de un régimen jurídico-político aceptan los principios éticos de la cultura occidental, que se basan en el reconocimiento de los llamados derechos del hombre.

Desde el punto de vista de la Declaración Universal de Derechos del Hombre, proclamada por la UNESCO en 1948, el concepto de derecho humano es: **"Aquella condición de vida sin la cual en cualquier fase de la historia, los hombres no pueden dar de sí lo mejor que hay en ellos, como miembros activos de la comunidad, porque se ven privados de los medios para realizarse plenamente como seres humanos"**.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos conceptúa de esta forma a los derechos del hombre:

"Son inherentes al ser humano, sin los cuales no se puede vivir y, por tanto, el Estado los debe respetar, proteger y defender. En efecto, debido al surgimiento de Estados totalitarios, al sinnúmero de ultrajes que se cometieron en contra de la dignidad humana y a los constantes atentados contra los bienes más preciados de la cultura occidental, específicamente durante la Segunda Guerra Mundial, de nuevo se

⁴⁰ ARTEAGA NAVA Elisur. Garantías Individuales. Oxford University Press. México 2009. Pág. 2.

volvió la mirada hacia la importancia de los derechos "naturales del hombre".⁴¹

De acuerdo a lo mencionado por la autora en cuestión, cuando se habla de derechos del hombre se hace un llamado al legislador para que, con base en principios ideales en el orden jurídico positivo, emita preceptos que satisfagan esas exigencias.

La devoción por los principios del derecho natural se hizo evidente en muchas constituciones que surgieron al término de la Segunda Guerra Mundial. Sus autores no titubearon al hablar de los derechos naturales del hombre, no obstante las críticas que existieron en el siglo XIX.

Se habla de derechos naturales, inherentes al ser humano, anteriores y superiores al Estado. Este sólo puede reconocerlos; no obstante, tales derechos requieren un aseguramiento o una garantía en el ordenamiento positivo, sobre todo en la Constitución, para su cabal cumplimiento y respeto.

Con estos conceptos se concibió la noble idea de proteger al ser humano en su calidad de persona, independientemente del Estado al que pertenezca.

La autora en otra obra puntualiza que más importante no es su proclamación, sino su vigencia real. Además, no son estrictamente "individuales" sino "sociales", lo que en nuestro ordenamiento jurídico

⁴¹ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. 2ª. Edición. Oxford University Press. México 2007. Págs. 1 y 2.

corresponde a lo que conocemos como garantías individuales y garantías sociales.

Orgullosamente, nuestro país en la Constitución de 1917 consagró ambas garantías, mucho tiempo antes de que se proclamaran en la Declaración Universal de diciembre de 1948.

Garantía, por tanto, equivale a afianzamiento o aseguramiento, protección o respaldo. Jurídicamente, el concepto y el vocablo garantía tuvieron su origen en el derecho privado.

En consecuencia, garantía es todo lo que se entrega o se promete para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa o llana, supeditada a la satisfacción de algún requisito.

De la misma forma se expresa también el carácter accesorio de la garantía respecto de un acto principal, e incluye los dos aspectos de la garantía: uno en interés de quien ofrece y otro en interés de quien acepte.⁴²

4.2 SEGURIDAD JURDÍDICA.

La palabra "seguridad" deriva del latín securitas,-atis, que significa "cualidad de seguro "o" certeza", así como "cualidad del ordenamiento jurídico, que implica la certeza de sus normas y, consiguientemente, la previsibilidad de su aplicación". La última de las acepciones señaladas es

⁴² IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales y Sociales. 2ª. Edición. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México 2000. Pág. 50.

la que debe tomarse en cuenta para indicar lo que ha de entenderse por seguridad jurídica.

En efecto, la seguridad jurídica es la certeza que debe tener el gobernado de que su persona, su familia, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta debe producir una afectación en ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias.

La seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones tanto constitucionales como legales que, a un tiempo, definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación que se haga del orden jurídico a los gobernados será eficaz.

La existencia de esta clase de seguridad no sólo implica un deber para las autoridades del Estado; si bien éstas deben abstenerse de interferir en el abanico de derechos de los gobernados, éstos no deben olvidar que también se encuentran sujetos a lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes, es decir, que pueden y deben ejercer su libertad con la idea de que ésta podría ser restringida en aras de que el orden social se mantenga.

Las garantías de seguridad jurídica son derechos subjetivos públicos en favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la

incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.

Conviene explicar los elementos integrantes de la definición propuesta:

Derechos subjetivos públicos en favor de los gobernados.

Son derechos subjetivos porque entrañan una facultad que se deriva de una norma, y son públicos porque se pueden hacer valer ante sujetos pasivos públicos, es decir, el Estado y sus autoridades.

Oponibles a los órganos estatales. Significa que el respeto a este conjunto de garantías puede ser reclamado al Estado.

Requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos. Los requisitos están previstos en la Constitución y en las leyes secundarias.

Si el Estado comete actos donde tales requisitos no hayan sido cubiertos, la seguridad jurídica de los gobernados se verá vulnerada.

La nobleza y la majestad de las garantías de seguridad jurídica radican en que éstas se erigen como baluartes del acceso efectivo a la justicia, al que tienen pleno derecho los individuos de toda sociedad libre y democrática, donde el Estado no subordina a sus intereses la estabilidad social que demanda la subsistencia del derecho.

Mientras la conducta del Estado para con los particulares no desborde el marco de libertad y de igualdad que el texto constitucional asegura a través de las garantías individuales, es de esperar que la situación igualitaria y libertaria de los gobernados no degenere en condiciones de desigualdad que Preludien una era de caos social. De lo anterior se desprende que la importancia de las garantías de seguridad jurídica es fundamental: de ellas depende el sostenimiento del Estado constitucional y democrático de Derecho.

4.3 EXAMEN INTEGRAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008.

El día 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta

responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.

Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente”.

Este numeral contiene aspectos dignos de analizar desde el punto de vista de la procuración de justicia, y a continuación examino el tercer párrafo en el cual a la letra se dispone:

“...Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la

misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención...”

Sin lugar a dudas esta situación es muy difícil de demostrar, en virtud de que en la práctica es muy frecuente que quien detiene a una persona en flagrancia, si quien efectúa dicha detención es un Policía Judicial deshonesto, lo que acontecerá es que llevará a “pasear” al probable responsable del delito, hasta convencerlo de que para obtener su libertad, deberá aceptar las condiciones económicas que imponga y le convengan al servidor público y en caso contrario lo presentará ante el Ministerio Público, obviamente violando este párrafo al no haberlo puesto de inmediato a disposición de la mencionada autoridad administrativa, como dispone este apartado.

En el séptimo párrafo del examinado artículo 16 constitucional se prevé:

“...La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días...”

El Doctor Eduardo López Betancourt en relación con el arraigo precisa:

“Invariablemente, el arraigo, uno de los temas más controvertidos del derecho penal mexicano, puede durar 40 días y hasta el doble, es solicitado por el Ministerio Público y casi siempre concedido por jueces, quienes en automático "obsequian" las órdenes de la representación social. Esto es a todas luces un acto criminal; por ende, quiérase o no, el arraigo representa una de las mayores vergüenzas del sistema penal mexicano. En la práctica, hemos visto en infinidad de ocasiones la infamia de detener a personas por 40 días y hasta 80, para que al final se les ofrezca, y a veces ni ello, el clásico "usted disculpe".

“Tal vez en casos de excepción, realmente indispensables, pueda existir el arraigo; sin embargo, de no ser útil para demostrar una responsabilidad penal, debe imponerse una corrección a la autoridad que lo solicitó, quizá una indemnización aunada a una disculpa pública. Lo importante es evitar los abusos que hasta ahora ha habido en este renglón.

“Antes de la reforma, los abogados de los arraigados tramitaban un amparo, el cual se concedía en ocasiones; no obstante, al hacerse constitucional el arraigo, los amparos ya no proceden.

“El arraigo sólo es factible cuando lo dicta la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y sólo cuando se trate de los denominados delitos de la delincuencia organizada. El arraigo tiene una duración de 40 días como máxima y, a petición del Ministerio Público, se puede extender otros 40; de tal modo, una persona podría permanecer arraigada durante 80 días sin que exista una acusación directa.

“Teóricamente, la reforma que permite el arraigo señala que se concederá cuando sea necesario para el éxito de la investigación y exista un riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia; sin embargo, en la realidad el arraigo se autoriza sin mayor consideración de estos señalamientos. *En la práctica, el abuso es lo habitual.*”

“Es bien cierto que el arraigo tendrá un uso máximo de hasta ocho años, como lo precisan los artículos transitorios respectivos, los cuales prevén el arraigo domiciliario, situación que será sumamente útil para evitar que los inculpados sean llevados, como hasta ahora a cárceles aun más tenebrosas e infames que las que tienen para los delitos normales.

“Es innegable que pasamos por momentos difíciles, pero ello no justifica la arbitrariedad ni las iniquidades que cotidianamente ocurren con los arraigos.

“Resulta indispensable considerar que será de gran utilidad contar con una policía preparada para evitar los afrentosos procedimientos sobradamente conocidos, en particular la tortura, que aún es una constante e infame práctica.

El combate a la llamada criminalidad organizada deberá hacerse por métodos inteligentes, mas nunca mediante la perversidad ni en forma contraria a los mínimos derechos del individuo, como lo es el actual arraigo, fórmula que sólo demuestra la incompetencia de la autoridad para investigar los delitos; en ese sentido, existe casi

unanimidad doctrinaria para considerar que el arraigo autorizado en el nuevo artículo 16 constitucional ha sido un grave error”.⁴³

Sin lugar a dudas tiene razón el maestro, en virtud de que es un grave error “haber autorizado el arraigo en el nuevo artículo 16” aun cuando por una interpretación sui generis del artículo 11 constitucional desde hace más de diez años a la fecha el arraigo, se “arraigó” en nuestro país, destacando los arraigos de los implicados en el crimen del conocido locutor Paco Stanley.

A efecto de seguir analizando párrafos del artículo 16 constitucional referentes a la procuración de justicia destaca el noveno párrafo den el cual se lee:

“...Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal...”

En la práctica se consigna por escrito, sin embargo no se le notifica por escrito al gobernado su libertad, mediante documento alguno, en Averiguación Previa con detenido y en ello consiste mi proposición en este punto.

Lo propuesto no se realiza, en virtud de que si bien es cierto, se especifica la libertad en el expediente respectivo, donde consta la

⁴³ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Juicios Orales en Materia Penal. Colección Textos Jurídicos. Editorial Iure Editores. México 2011. Págs. 13 a 15.

manera y motivos que llevaron al investigador, a determinar el no ejercicio de la acción penal. Cabe precisar que únicamente analicé brevemente los párrafos que según mi óptica se refieren a la procuración de justicia en la reforma citada.

Para el efecto de concluir este trabajo de investigación, cito la proposición del Doctor Raúl Carrancá y Rivas, en su ponencia: **“LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO”** en la obra titulada **DERECHO PENAL, ESPECIALIDAD Y ORGULLO UNIVERSITARIO**, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual en su parte conducente señala:

“...La seguridad jurídica no puede darse sin un correcto funcionamiento de los órganos encargados de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción persecutoria penal.

“Pero la tarea que incumbe al Ministerio Público implica una pesada responsabilidad social, pues entraña nada menos que la protección del orden social y jurídico, perturbado por el hecho delictuoso. Por ello el Ministerio Público debe actuar con independencia cabal de cualquier Poder del Estado con objetividad y con imparcialidad, así como con el propósito constante de salvaguardar los derechos de la persona humana, para cumplirlo el Ministerio Público debe ser especialmente cuidadoso al clasificar a los infractores de la ley, o sea, al valorar la personalidad del delincuente.

“El Ministerio Público constituye un pivote esencial para la buena administración de justicia. El ejercicio de sus funciones puede obedecer

ya al sistema de la legalidad, por el que sus facultades quedan estrictamente delimitadas en la ley o ya al de la oportunidad, por el que está facultado a actuar como mejor convenga al bien público. Ambos sistemas son admisibles con tal de que sirvan al fin perseguido: la buena administración de justicia. Pero tanto la rigidez legal como el formalismo, pueden dar lugar a la arbitrariedad. Por ello se hacen necesarios ciertos correctivos los que deben estar inspirados en consideraciones de humanidad, de equidad y **de utilidad social**.

“Cuestión de la mayor importancia es la relativa a la autonomía del Ministerio Público, la que está en relación con su fuente de origen.

“En no pocos países, como entre nosotros, se considera que sobre el Poder Ejecutivo recae la responsabilidad de la acción penal considerada como una prolongación de la acción del Estado por la que se mantiene el orden jurídico. Como consecuencia, el Ministerio Público debe estar sometido a la autoridad y a las direcciones que le marque dicho Poder.

“Pero, por el contrario, en otros países el Ministerio Público ha quedado, en absoluto, liberado legalmente de toda interferencia con el Poder Ejecutivo; o bien, en otros más, la evolución jurídica y social del país sólo le ha permitido al Ministerio Público un cierto grado de independencia, mayor o menor. El Congreso Penal de La Haya se pronunció, en vista del cuadro que ofrece la Institución del Ministerio Público en el mundo, por la completa autonomía del órgano persecutor de la acción penal respecto al gobierno y al Poder Ejecutivo concretamente. La acción penal no debe en ningún caso obedecer a intereses relacionados con la política o con el programa de los gobiernos

de un país, sino tan sólo al perfecto funcionamiento de la justicia, base de la paz social y de la seguridad jurídica.

“Cabe, sí, que los gobiernos ejerzan un control a posteriori sobre el Ministerio Público, tocante al empleo que haya hecho su autonomía, y caben por ello sanciones para el funcionario desleal a su función; como cabe también un poder de activar la función, en el caso en que estén de por medio intereses esenciales de la nación.

Pero todo ello se sustenta en una base que es condición esencial para el buen funcionamiento del Ministerio Público: la formación profesional de sus miembros, su selección atendiendo a las más altas cualidades morales. La formación profesional no puede darse sin un profundo conocimiento de la especialidad criminológica, es decir, sin una debida especialización...”⁴⁴

Resulta interesante citar la opinión del Doctor Eduardo López Betancourt:

“El Ministerio público es una de las grandes instituciones del derecho mexicano; por desgracia, en los últimos años ha sido vilipendiado, se ha dejado en manos ineptas o se ha confundido su delicada misión, dejándole sólo el trabajo de órgano acusador o de simple persecutor del delincuente:

⁴⁴ CARRANCÁ y RIVAS, Raúl. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO. DERECHO PENAL, ESPECIALIDAD Y ORGULLO UNIVERSITARIO. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal- Universidad Nacional Autónoma de México. México 2010. Págs. 50 a 52.

“Asimismo, es un órgano de buena fe, representante de la sociedad que debe atender todos los asuntos de interés colectivo; de hecho, es un auténtico defensor del pueblo; de ahí que, desde nuestro punto de vista, el Ministerio público debe revalorarse, y con ello actuar como el sustituto perfecto de las absurdas y vergonzantes comisiones oficiales de derechos humanos, las cuales, además de inútiles y de ser una carga económica, sólo han servido para proteger la delincuencia y dar "chamba" a los miembros de las mafias en el ámbito jurídico. Por cierto, también recientemente se han puesto de moda como sinónimos de Ministerio público las llamadas *fiscalías*. Esto es absurdo y nada correcto, pues las fiscalías en el derecho anglosajón son órganos acusatorios, ajenos a la función social que debe caracterizar al Ministerio público.

Insistimos, el Ministerio público, reorganizado con personas capaces, es una excelente opción para mejorar la procuración y la recta impartición de justicia”.⁴⁵

La actuación del Ministerio Público debe respetar a pie juntillas el principio de Legalidad, conforme a lo explicado por el Doctor Fix-Zamudio: “De acuerdo al Principio de Legalidad previsto en el artículo 16 constitucional, es posible establecer los siguientes derechos referentes a la seguridad jurídica:

1.- El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal para emitirlo.

⁴⁵ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Derecho Procesal Penal. Iure Editores. México 2002. Pág. 17.

2.- El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; del cual deriva el principio de que los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente le permita la ley.

3.- El acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito.

4.- El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.⁴⁶

Es pertinente resaltar como aspecto del principio de Legalidad y del Estado de derecho, la facultad o derecho que tiene todo ciudadano a exigir la exacta aplicación de la ley, previsto por los párrafos tercero y cuarto del referido artículo 14 constitucional.

El tercer párrafo del mencionado numeral, establece el conocido principio *nullum crimen, nulla poena, sine lege*, al prohibir que se imponga por simple analogía, y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

El cuarto y último párrafo del aludido artículo, prescribe que en los juicios civiles, la sentencia definitiva debe ser conforme a la letra de la ley o atendiendo a la interpretación jurídica de la misma, y, en caso de que no haya una norma penal aplicable, debe fundarse en los principios generales del Derecho.

⁴⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit. Págs. 110 y 111.

Evidentemente ya estamos en aptitud de determinar que la base constitucional de lo que conocemos como el Estado de Derecho, la encontramos en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales sirven de base para una serie de resoluciones, sin importar la naturaleza jurídica de los procedimientos, basta recordar que cuando el agente del Ministerio Público lleva a cabo el ejercicio de la acción penal, señala, entre otros fundamentos, que se han satisfecho los extremos de los numerales en comento; a mayor abundamiento, cuando se interpone el Amparo, se establecen como artículos base de dicho juicio, el 102 y 107 de nuestra máxima ley, sin embargo en el contenido del escrito inicial del juicio de garantías siempre se hace referencia a los ya mencionados artículos 14 y 16 del referido ordenamiento jurídico.

Lo antes expresado quiere decir que el Estado de Derecho se puede definir como la situación que vive un país, cuando en él se respetan en esencia las normas jurídicas que han sido creadas para que los hombres que habitan un territorio determinado, se desarrollen en un clima de seguridad jurídica, porque se respeta la legalidad que genera la observancia de los numerales referidos por nuestra Constitución Política.

Igualmente, la noción de Estado Social de Derecho trae implícita la idea de justicia social; noción de la cual hablaremos a continuación.

Por justicia social se entiende el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, considerando el punto de vista de los derechos de la sociedad y el punto de vista de los derechos de los individuos, esencialmente la justicia social se opone a la justicia particular o privada que rige las relaciones de intercambio de bienes entre los particulares.

El Maestro Rafael Preciado Hernández, afirma que: "Además de la justicia legal, distributiva y conmutativa, existe una nueva especie, la cual se conoce como justicia social, y para dichos autores la justicia social tiene como objeto la repartición equitativa de la riqueza superflua; los poseedores de ella son los sujetos pasivos de la relación, los indigentes son los sujetos activos, o sea, quienes tienen el derecho de exigir el reparto.

Los referidos estudiosos parten de la concepción que la sociedad está dividida en dos clases, los capitalistas, quienes tienen los medios de producción, y los proletarios que exclusivamente cuentan con su trabajo; la justicia social es, en este esquema, el criterio conforme al cual ha de repartirse la riqueza a fin de superar el antagonismo entre capitalistas y trabajadores.

La justicia social, afirman los citados estudiosos de la filosofía del Derecho, se distingue de la justicia distributiva y de la justicia legal por las relaciones y por sus objetos formal y específico.

La justicia distributiva y la justicia legal, tienen como sujetos relacionados a los individuos y a la sociedad, mientras que la justicia social contempla las relaciones entre poseedores (capitalistas) e indigentes (trabajadores).

La justicia distributiva tiene como objeto material el bien común distribuible, y como objeto formal, el derecho de los ciudadanos; la justicia legal tiene como objeto material los bienes de los particulares, y como objeto formal el derecho de la sociedad; mientras que la justicia

social tiene como objeto material la riqueza superflua y como objeto formal el derecho de los indigentes.”⁴⁷

Por su parte, Antonio Gómez Robledo considera que: “En realidad, es superfluo hablar de una cuarta clase de justicia, en virtud de que esta define lo que a cada quien le corresponde en sus relaciones con otras personas o la comunidad, y habrá tantas clases de justicia como clases de relaciones, y en una sociedad pueden darse sólo tres tipos de relaciones: del individuo con la comunidad; de la comunidad con los individuos; o de los individuos entre sí.

Los grupos intermedios que componen la sociedad o se relacionan entre sí como individuos, o se relacionan con la sociedad como un individuo con el todo, no dan lugar ellos a un nuevo tipo de relaciones ni a un nuevo tipo de justicia.”⁴⁸

Por nuestra parte, consideramos que tradicionalmente la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad se rige por tres tipos de justicia; la distributiva, porque ella prescribe lo que cada individuo puede exigir del bien común repartible; la justicia legal, por ordenar las cargas con que cada quien debe contribuir para conseguir el bien común; y la justicia conmutativa, la cual rige las operaciones de cambio entre personas que se hallan en un plano de igualdad, por ejemplo, en las relaciones contractuales se atiende al criterio de trato igual a los iguales; por último, sostenemos que la justicia social se sitúa

⁴⁷ PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México 2008. Págs. 80 y 81.

⁴⁸ GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. Meditación sobre la justicia. Fondo de Cultura Económica. México 1982. Págs. 26 y 27.

entre la justicia legal y la justicia distributiva, surgiendo como una subdivisión entre ambas especies.

El Principio de Legalidad establece y precisa que todo acto de los órganos del Estado, debe encontrarse fundado y motivado por el Derecho en vigor, tal principio demanda la sujeción de todos los órganos estatales al Derecho, entendiéndose esto en virtud de que todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la que a su vez debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en ese sentido el principio de legalidad constituye la primordial exigencia de todo Estado de derecho en sentido técnico.

El Principio de Legalidad se encuentra consagrado como Derecho fundamental en el orden jurídico mexicano, en los artículos 103 y 107 de nuestra máxima ley; sus antecedentes inmediatos provienen de la Constitución de 1857, la cual se inspiró en la institución del debido proceso legal, contemplada por la enmienda V y, posteriormente la XIV, sec. 1, de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, con cierta influencia también de la antigua audiencia judicial hispánica. El Principio de Legalidad se refiere a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, situación que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica del orden jurídico.

No es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales o en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias, en donde se puede

postular la garantía o regularidad de las garantías propias para asegurarla, sino también en las relaciones entre reglamento y ley, así como entre la ley y la Constitución; las garantías de legalidad de los reglamentos y las de la constitucionalidad de las leyes son, entonces, tan concebibles como las garantías de la regularidad de los actos jurídicos individuales.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En la actualidad no se puede concebir al sujeto fuera de la convivencia con sus semejantes; la vida común es pues, un hecho y un supuesto indiscutible; por lo mismo, podemos decir que la vida en común, que la convivencia humana, son sinónimos de relaciones sociales entre los miembros de una determinada comunidad.

SEGUNDA.- A efecto de que sea dable y posible el desarrollo de esa vida en común, para que puedan establecerse las relaciones sociales, para que, en una palabra, pueda existir la sociedad humana, es menester que la actividad de cada quien esté limitada en tal forma, que su ejercicio no ocasione el caos y el desorden, cuya presencia destruye la convivencia.

TERCERA.- Las limitaciones a la conducta particular de cada miembro de la comunidad en sus relaciones con los demás sujetos que la integran se traducen en la aparición de exigencias y limitaciones mutuas o recíprocas, cuya imposición no sólo es natural, sino necesaria obra del Derecho que sociológicamente responde de como el medio imprescindible para satisfacer esa necesidad de regulación.

CUARTA.- El Estado, en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema con substantividad propia, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conducta autoritaria, imperativa y coercitiva; necesariamente afecta la esfera o ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, sea en su aspecto de persona física o de entidad moral.

QUINTA.- Todo acto de autoridad, emanado por esencia del Estado y desempeñado por los diferentes órganos autoritarios estatales creados por el orden de derecho, tiene como finalidad inherente, implícita, imponerse a alguien de diversas maneras y por distintas causas; es decir, todo acto de autoridad debe afectar a alguna persona moral o física en sus múltiples derechos: vida, propiedad, libertad, etcétera.

SEXTA.- Dentro de un régimen jurídico, esto es, dentro de un sistema en que impere el derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del Derecho.

SÉPTIMA.- Este conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, es lo que constituye la garantía de seguridad jurídica.

OCTAVA.- Ésta garantía implica el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por los derechos subjetivos.

NOVENA.- Consecuentemente un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previas no será válido a la luz del Derecho.

DÉCIMA.- La seguridad jurídica al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la ley fundamental, se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales de los gobernados oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos.

DÉCIMO PRIMERA.- Esta obligación estatal es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

DÉCIMO SEGUNDA.- Lo anterior a diferencia de la obligación estatal y autoritaria, que se deriva de la relación jurídica que implica las demás garantías individuales y que ostenta una naturaleza negativa en la generalidad de los casos, la que dimana de la garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en mero respeto o en una abstención de vulnerar sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la

afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar.

DÉCIMO TERCERA.- La procuración y administración de justicia en México son llevadas a cabo por los órganos creados para tal efecto. La procuración de justicia, es una actividad que tiene la tendencia de dotar a los habitantes de la seguridad y certeza de que sus derechos serán respetados y hechos valer en el momento en el cual concurran ante la autoridad judicial correspondiente.

DÉCIMO CUARTA.- Se entiende la procuración de justicia como una función técnica y no como una tarea política, aunque por las delicadas investigaciones que se manejan no puede sustraerse totalmente de su entorno.

DÉCIMO QUINTA.- La procuración de justicia debe ejercerse con prudencia pero con energía, con criterios jurídicos y no partidarios, sin importar la condición económica, la influencia social o el posicionamiento político de los presuntos responsables.

DÉCIMO SEXTA.- Al procurar Justicia, se debe luchar contra la delincuencia con toda la fuerza que la ley permite y con respeto a los derechos humanos y a las garantías individuales.

DÉCIMO SÉPTIMA.- La procuración de justicia requiere de ministerios públicos profesionales, honestos, con procedimientos claros y eficaces. Bajo esta lógica, se debe impulsar la capacitación y especialización de los agentes y sus auxiliares, de acuerdo con estándares internacionales.

Asimismo, es preciso establecer controles de confianza para monitorear la ética y la calidad con la que se desempeñan.

DÉCIMO OCTAVA.- La administración de justicia, se emplea como sinónimo de la función jurisdiccional, implicando el gobierno y administración de los tribunales. México necesita leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el Estado de Derecho actúen con firmeza y con honradez, sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad.

DÉCIMO NOVENA.- Es impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas. En consecuencia, es necesario redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal para que esté facultada para recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictivos. Esta redistribución de facultades entre los órganos responsables tiene como objetivo propiciar una investigación más científica, objetiva y profesional, que jurídicamente seguirá a cargo del Ministerio Público, pero que debe contar con la participación autónoma, en términos técnicos y funcionales, de la policía.

VIGÉSIMA.- La seguridad jurídica como garantía individual debe ser respetada por la autoridad y el Ministerio Público se erige como garante del Estado de Derecho, a efecto de que tal noción jurídico filosófica deje de ser en su mayoría de casos una pieza meramente retórica.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 15ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2002.

ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal Mexicano. 19ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1999.

ARTEAGA NAVA Elisur. Garantías Individuales. Oxford University Press. México 2009.

CARRANCÁ y RIVAS, Raúl. "LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO". DERECHO PENAL, ESPECIALIDAD Y ORGULLO UNIVERSITARIO. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal- Universidad Nacional Autónoma de México. México 2010.

CARRARA, Francisco. Programa del Curso de Derecho Criminal. Tomo I. Volumen I. Traducción de Luis Jiménez de Asúa. Editorial Reus. Madrid, España. 1925.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones. 6ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1985.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 23ª. Edición. México 2004.

FENECH, Miguel. Derecho Procesal Penal. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1979.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa-UNAM. 9ª. Edición. Tomo A-CH. México 1996.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre el derecho de Amparo. 2ª. Edición 1999. Editorial Porrúa. México 1964.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Juicio de Amparo Editorial Porrúa. México 1987.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 21ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

FRANCO SODI, Carlos. El procedimiento penal mexicano. Talleres gráficos de la Nación. México 1937.

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio. Meditación sobre la justicia. Fondo de Cultura Económica. México 1982.

HERNÁNDEZ ACERO, José. Apuntes de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. México 2004.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio. El Ministerio Público y la Averiguación Previa en México. Editorial Porrúa. México 2008.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales. 2ª. Edición. Oxford University Press. México 2007.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. Garantías Individuales y Sociales. 2ª. Edición. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México 2000.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Derecho Procesal Penal. Iure Editores. México 2002.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Juicios Orales en Materia Penal. Colección Textos Jurídicos. Editorial Iure Editores. México 2011.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos. 5ª. Edición. Oxford University Press. México 2004.

OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. 12ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

OVALLE FAVELA, José. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Tomo P-Z. Editorial Porrúa-UNAM. México 1996.

POLO BERNAL, Efraín. Breviario de garantías constitucionales. Editorial Porrúa. México 1993.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa. México 2008.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 22ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2002.

LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Sista. México 2013.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial Sista. México 2013.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Editorial Sista. México 2013.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Editorial Sista. México 2013.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Sista. México 2013.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Editorial Sista. México 2013.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. Editorial Sista. México 2013.

OTRAS FUENTES.

VOZ GARANTÍAS INDIVIDUALES. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición Tomo D-H. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996.

VOZ PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Diccionario Jurídico Mexicano. 9ª. Edición. Tomo P-Z. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México 1996.