



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

CRITICA A LA DENOMINACION FISCALIAS  
ESPECIALIZADAS DEL MINISTERIO PUBLICO  
EN EL ORDEN FEDERAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MAURICIO MENDEZ BRISEÑO

Asesor: Lic. Enrique Navarro Sánchez



San Juan de Aragón, Edo. de Méx.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

CRITICA A LA DENOMINACION FISCALIAS ESPECIALIZADAS DEL  
MINISTERIO PUBLICO EN EL ORDEN FEDERAL

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.

1.1. Grecia.	1
1.2. Roma.	5
1.3. Italia.	7
1.4. Francia.	8
1.5. Inglaterra.	15
1.6. España.	16
1.7. Estados Unidos.	21
1.8. México.	25

CAPITULO SEGUNDO

MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

2.1. Ministerio Público.	33
2.2. Procuración.	37
2.3. Representación Social.	41
2.4. Institución.	48
2.5. Fiscal.	49

### **CAPITULO TERCERO**

#### **MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL**

3.1.Naturaleza Juridica.	54
3.2.Funciones.	62
3.3.Estructura.	71
3.4.Competencia	82

### **CAPITULO CUARTO**

#### **PROBLEMATICA DE LAS FISCALIAS ESPECIALIZADAS DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL ORDEN FEDERAL.**

4.1.Concepto.	85
4.2.Naturaleza Juridica.	88
4.3.Función.	92
4.4.ProblematICA de la denominación.	97

<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>104</b>
----------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>111</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCION

La Institución del Ministerio Público es una figura que constituye un foco de atención en diversos países. Es una figura no uniforme en las diversas legislaciones que lo han adoptado, a grado tal, que no puede estimarse que todo sobre el este dicho. Cada estudio, cada reflexión sobre la misma, se traduce en nuevos cuestionamientos sobre su estructura, funciones, integración, aspectos que no se quedan en consideraciones meramente jurídicas o doctrinales; tal es el caso del presente trabajo de investigación, que busca la crítica y estudio de una entidad, de nueva creación, que se deriva de él: las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público en el Orden Federal.

En el primer capítulo de este trabajo, me ocupé de los antecedentes históricos del Ministerio Público, pues es importante establecer de manera somera la evolución de la Representación Social en las principales culturas de trascendencia en la ciencia jurídica, como son Grecia, Roma, Francia y España. El estudio histórico de la Institución en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica es de suma importancia, pues la acepción "fiscal" y "fiscalías", tiene su origen y aplicación, precisamente, en estos países.

La Institución Ministerial, no es un ente con un solo significado; se puede utilizar como sinónimo de Representante

Social o Procurador, situación por la cual, en el Capítulo Segundo de este trabajo recepcional, me encargo de estudiar estos conceptos de Ministerio Público, Representación Social, Institución y Procuración. La entrada al estudio de la acepción "Fiscal" se realiza con la finalidad de establecer las diferencias y semejanzas que dicho vocable presenta con nuestro sistema legal, y en especial, la relación que manifiestan con el Ministerio Público.

En el Capítulo Tercero, denominado Marco Jurídico del Ministerio Público Federal, presento el análisis del concepto y naturaleza jurídica del Ministerio Público y menciono la imposibilidad de encuadrarlo bajo un sólo rubro. Se estudian, también, sus funciones más importantes y su estructura. Este Capítulo tiene estrecha relación con el Capítulo Cuarto en sus dos primeros puntos, pues sirve de comparación para determinar si las Fiscalías Especializadas son una figura diversa del Ministerio Público, o son un ente que se desprende de la estructura del mismo.

Finalmente, en el último capítulo de este trabajo, que presento para obtener el título de Licenciado en Derecho, me encargo propiamente de determinar la problemática de las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público en el Orden Federal, la naturaleza jurídica, la función que prestan y, la dificultad que presenta dicha denominación.

El estudio de una nueva figura procedimental en la estructura de la Procuraduría General de la República, y en especial del Ministerio Público Federal, su creación, su crítica, el análisis jurídico, además de las propuestas posibles que puede encontrar en el Derecho Mexicano dicha figura, son los objetivos que trata de agotar el presente trabajo de investigación.

## CAPITULO PRIMERO.

### ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.

La institución del Ministerio Público como figura jurídica, ha sido punto de atención en diversos países, es una figura no uniforme en las diversas legislaciones que lo han adoptado, a grado tal, que no puede estimarse que todo sobre ella esté dicho, tal es el caso de nuestro trabajo de investigación que busca la crítica y estudio de un ente que se deriva de el; cada estudio, cada reflexión sobre la misma se traduce en nuevos cuestionamientos sobre su integración, sus funciones, su estructura, aspectos que no se quedan en consideraciones meramente jurídicas y doctrinales; a continuación se procederá a exponer los antecedentes históricos del Ministerio Público como figura genérica de la investigación.

#### 1.1.GRECIA.

En el derecho griego, la acusación encuentra su antecedente en el "Temostei", figura por la cual se denunciaban los delitos ante el senado o asamblea del pueblo, designándose a un representante para llevar la voz de la acusación.

"En Grecia, los individuos tenían el derecho de iniciar la defensa de las personas ofendidas a través del "Tenosteí", perseguir a los culpables y velar porque las leyes se ejecutaran, la acción penal la ejecutaban los agraviados, por lo que la acusación popular significó un adelanto positivo, originando que el Estado Griego creara magistrados, los cuales recibían el nombre de "eforos", mismos que estaban encargados de intervenir cuando no se presentaba la acusación, con la finalidad de que no quedara impune un delito o cuando el agraviado se abstenía de acusar..."<sup>1</sup>

"Posteriormente surgieron unos funcionarios llamados "arcontes" que intervenían en los asuntos en que los particulares no realizaban la función persecutoria, actuando de manera supletoria, en este caso, era el encargado de acusarlos de manera oficiosa, al no ser acusado el delincuente por el agraviado o los ofendidos y también en el caso de que la víctima careciera de familiares o que éstos actuaran con negligencia".<sup>2</sup>

Cabe señalar que este sistema de acusadores de oficio no dio buenos resultados, pues en muchas ocasiones se dejaban llevar los jueces por los acusadores, los cuales en su afán

---

1.-Ayagarray, Carlos A., EL Ministerio Público, J. Lajouna y Cía. Editores, Buenos Aires, Argentina, 1928, pág.3

2.-Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal, 8a. ed., Ed. Porrúa, México, 1973. Pág.68

de adquirir prestigio usaban su talento para conseguir que personas inocentes fueran también sentenciadas.

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 sustancial 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 noble atributo de justicia.

En conocida obra del maestro GONZALEZ BUSTAMANTE se dice:

"...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 justicia, haciéndosela por su propia mano..."<sup>3</sup>

Esta acusación privada, recayó en el ofendido por una conducta que se consideraba como delito, no había unidad en las leyes ya que existían diversas legislaciones, se limitó el derecho de venganza.

---

<sup>3</sup>.-Principios de Derecho Procesal Penal.,7a. ed. Edit. Porrúa., México 1983. pág. 54

GUILLERMO COLIN HANCOCK, escribe:

"...Se pretende encontrar el antecedente más remoto del Ministerio Público en las Instituciones del Derecho Griego, especialmente en el "Arocnte", magistrado que en representación del ofendido y de sus familiares o por su incapacidad o negligencia de éstos, intervenían en los juicios, sin embargo, tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto son insuficientes para emitir un juicio previo..."<sup>4</sup>

El maestro JUVENTINO V: CASTRO, al tratar la historia del Ministerio Público en relación a su origen en Grecia afirma:

"...otros creen ver el origen histórico de la Institución en la antigüedad griega, y particularmente en los "Tomostéti", funcionarios encargados de denunciar a los imputados de un delito al Senado o a la Asamblea del Pueblo que designaba a un ciudadano para sostener la acusación..."<sup>5</sup>

"...En Atenas el ejercicio de la acción pública se le

---

<sup>4</sup>.-Derecho Mexicano de Procedimientos Penales., 9a. ed. Edit. Porrúa México 1985., págs. 87, 88

<sup>5</sup>.-El Ministerio Público en México., 8a. ed., Edit. Porrúa., México 1985., págs. 3, 4

"...En Atenas el ejercicio de la acción pública se le dio a los ciudadanos, al Senado, al areopago, a los arcontes y a los oradores, que eran los encargados de ejercitar la acción pública, pero de una manera supletoria, al no ser ejercitada por las personas agraviadas u ofendidas..."<sup>8</sup>

De todo lo anterior se puede señalar que en Grecia no existió la institución del Ministerio Público porque no se llegó a una madurez que permitiera su implantación y que además como se podrá observar que aún cuando surgieron personas encargadas de algunas funciones que competen actualmente a la institución del Ministerio Público, unas, los temostéti fungieron sólo como meros denunciantes; otros, los eforos, el arconte, actuaban sólo de manera supletoria, únicamente en los casos en que no había parte que acusara para que el delito no quedara impune.

## 1.2. ROMA

También hay autores que afirman que los antecedentes de dicha Institución deben buscarse en Roma, en sus leyes y costumbres antiguas.

"...En el Imperio Romano, en un principio era el sistema de acusación privada el que prevalecía y por medio del cual

---

<sup>8</sup>.-Ayagarray, Carlos A., ob. cit., pág.14

se perseguían los delitos; posteriormente aparecieron los "Judices Quæstiones", funcionarios que tienen el poder de perseguir a los delincuentes al reservarse el poder público, el derecho de acusar, ejercitando acciones populares en las que los ciudadanos, aun sin ser parte lesionada podían acusar en virtud de existir un interés social, desarrollando una labor encaminada a comprobar los hechos delictuosos..."<sup>7</sup>

"En Roma Existieron los "curiosi, stationari o irenacas" quienes realizaban funciones policíacas, cuidando de la quietud y tranquilidad pública, pudiendo recoger pruebas del delito y tomar medidas que consideraran pertinentes o necesarias para el esclarecimiento de los hechos delictuosos..."<sup>8</sup>

"...En la época imperial surgen los "præfectus urbis" en Roma y los "praesides" y "preconsules" en las provincias y los "procuratores caesaris" del imperio, quienes al principio fueron una especie de administradores, adquiriendo después gran importancia en el ámbito judicial, al grado de que gozaban del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el fisco, así como de reprimir los delitos y perseguir a los culpables que eran denunciados,

---

7.-Riquelme, Victor B. Instituciones de Derecho Procesal Penal., 1a. ed., Edit. Atalaya, Buenos Aires, Argentina 1948., pág.247

8.-Castro, Juventino V. ob. cit. pág.4

administrando justicia en nombre del emperador..."<sup>9</sup>

En Roma se empieza a hacer diferencia de las personas que podían acusar y las que sólo podían intervenir a través de la queja, distinguiéndose así la "querellan" y la "accusationem".

Una vez expuesto lo anterior, señalaré que cuando no existió en Roma la institución del Ministerio Público, surgieron ciudadanos investidos de funciones especiales, los cuales tenían características jurisdiccionales. Aún cuando se ejercieran en Roma funciones semejantes a las del Ministerio Público, no puede decirse de manera efectiva que haya nacido la Institución en esa ciudad, dado de que el Ministerio Público como ahora se conoce, ejerce funciones como la acción penal y como parte en todo procedimiento de ese carácter, que no se daba en la antigüedad, aunque debe reconocerse que en las Instituciones Romanas por lo menos existía alguna forma para castigar los delitos, no importando que en un momento dado fuera la acción popular.

### 1.3. ITALIA

"...En la edad media, hubo en Italia, al lado de los

---

<sup>9</sup>-Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal., Edit. Porrúa., México 1985., pág. 10

funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se les encomendó dedicarse al descubrimiento de los delitos y a los cuales se les designó con el nombre de "sindici", "consulares locurum", "villarum" o simplemente "ministeriales", representando ante la sociedad el papel de denunciadores de los hechos ilícitos..."<sup>10</sup>

El autor JOSE FRANCO VILLA cita que en Venecia existieron los "procuradores de la comuna" que ventilaban las causas criminales, al mismo tiempo que en Florencia surgieron los "conservadores de la Ley".(conservatori di Legge).

"...Autores Italianos están de acuerdo en que la institución del Ministerio Público en Italia, en su configuración de órgano del Poder Ejecutivo ante la autoridad judicial se inspira en la Revolución Francesa, bajo el movimiento que ocurre para la reordenación que provoca el Código Napoleónico. en Italia se define el oficio el Ministerio Público calificándolo como agente del poder ejecutivo, bajo la dirección del Ministerio de Justicia..."<sup>11</sup>

#### 1.4.FRANCIA

---

10.-González Bustamante, Juan José. ob. cit., pág. 54.

11.-Castro, Juventino V., ob. cit., pág.215

"...La Institución del Ministerio Público tuvo su origen en Francia, con el período de la acusación estatal, que tiene su origen en las transformaciones del orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la Revolución de 1793..."<sup>12</sup>

Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente, son el antecedente inmediato del Ministerio Público.

Con los "procuradores del rey", que surgen en la monarquía francesa del siglo XIV, constituidos para la defensa de los intereses del príncipe y del Estado disciplinado y encuadrado en las ordenanzas de 1522, 1523 y de 1858.

"...Hubo en esa época dos funcionarios reales:

- 1.- El procurador del rey- que se encargaba del procedimiento; y
- 2.- El abogado del rey- que atendía el litigio en los asuntos que interesaban al monarca o a las personas que están bajo su protección..."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup>-Acero, Julio. El Procedimiento Penal., 7a. ed. Edit. Cajica., México 1978. pág. 33

<sup>13</sup>-Franco Villa, José. ob. cit., pág.15

Estos dos funcionarios intervenían en los asuntos penales, multas, confiscaciones que pudieran emanar de los asuntos penales y que enriquecían el tesoro de la corona, se preocupaban por la persecución de los delitos, por lo cual, a pesar de que no podían presentarse como acusadores, estaban facultados para solicitar el procedimiento de oficio y poco a poco fueron interviniendo en todos los asuntos penales, acabando por convertirse en representantes del Estado, que tenían la misión de asegurar el castigo en todos los actos delictivos.

Consecuentes con las ideas imperantes, el procurador y el abogado del rey obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del soberano.

"...La Revolución Francesa hace cambios en las instituciones monárquicas al desmembrar o dividir en dos tipos de funcionarios, los cuales reciben el nombre de :

- 1.- Commissaires du roi, encargado de promover la acción penal y la ejecución de las penas.
- 2.- Acusateurs Publics, quienes debían de sostener la acusación en el debate o juicio, y, además se encargaban de perseguir los delitos basados en los actos de acusación admitidos por el primer

jurado..."<sup>14</sup>

Varios autores citan que en un principio el Ministerio Público estaba dividido en dos secciones: una para los negocios civiles y la otra para los negocios penales, que correspondían, según las disposiciones de la Asamblea Constituyente, al comisario del rey o el 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 diga que la institución del 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..."<sup>15</sup>

El Ministerio Público francés tiene a su cargo ejecutar la acción penal, perseguir, en nombre del Estado, ante la jurisdicción penal a los responsables de un delito, intervenir en el período de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, hijos naturales y a los ausentes.

---

14.-Castro, Juventino V. ob. cit., pág.5

15.-Franco Villa, José. ob. cit., pág. 14.

Aún cuando interviene preferentemente en los asuntos de orden penal, sobre todo cuando estime que se afectan los intereses públicos.

En principio las funciones de Policía Judicial estaban encomendadas los Jueces de Paz y a los oficiales de gendarmería, pero después se extendió esa función a los Guardias Campestres y Forestales, en materia rural y forestal, a los Alcaldes de los pueblos, a sus auxiliares, a los comisarios de policía, a los Procuradores del Rey y a sus sustitutos, a los prefectos de los departamentos o al prefecto de la policía de París: quienes tenían como función primordial proceder a la investigación de los delitos y a poner a los responsables ante los Tribunales, en los casos de los delitos flagrantes.

La legislación francesa ha establecido una incompatibilidad absoluta entre las funciones de acción y requerimiento que constituyen el ejercicio de la acción penal y las funciones de policía judicial que comprenden la averiguación 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 pruebas y su intervención se reduce a la práctica de las diligencias más indispensables

para comprobar el cuerpo del delito y tomar declaraciones a los testigos presenciales, debiendo dar inmediato aviso al Juez de Instrucción en turno.

El legislador cuidó de evitar que el Ministerio Público invadiese las funciones encomendadas a los jueces. Solamente el Procurador del Rey y a sus sustitutos se les confiere personalmente ese atributo. Los demás funcionarios del Ministerio Público, como el Fiscal General y los Abogados Fiscales y sus sustitutos 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.

La Institución no quedó estática, sino por el contrario, ha sido objeto de una constante evolución en el Derecho Francés, me limitaré a describir brevemente la organización y funciones de la Institución, de acuerdo con la reforma esencial de 1958, que dio lugar a la expedición del Nuevo Código de Procedimientos Penales y de los diversos ordenamientos relativos a la organización judicial, de 22 de diciembre de 1958, que entraron en vigor en marzo de 1959.

La organización del Ministerio Público está presidida por el Ministro de Justicia que ejerce su autoridad a través del Procurador General ante la Corte de Casación, auxiliado por un cuerpo de abogados asesores.

"...En cuanto a las funciones, se agrupan en dos categorías esenciales, actuando al mismo tiempo el Ministerio Público como magistrados judiciales y como funcionarios administrativos. En el primer sentido obran como parte principal o accesoria en materia civil, cuando se requiere la tutela de ciertos intereses jurídicos. En su actividad como funcionarios administrativos, el Ministerio Público representa los intereses del gobierno ante los tribunales y también proporcionando asesoría cuando se considera que existe interés público..."<sup>10</sup>

Una vez expuesto lo anterior, podemos resumir que fue en Francia donde aparece el Ministerio Público, con el nombre que actualmente lo conocemos, naciendo a través de una serie de ordenanzas y perfeccionándose a lo largo del tiempo, con ordenanzas primero y leyes después, como la de Napoleón; pero aún así con todo y que ya aparece esta institución con el nombre de Ministerio Público, no puedo decir que tenga ya las funciones que actualmente tiene, pues en algunos delitos,

---

<sup>10</sup>. Franco Villa, José. ob. cit., págs. 17, 18

sólo actuaba de manera subsidiaria. Además que en ningún momento el Ministerio Público francés, tiene la iniciativa en las persecuciones criminales, por que si bien tiene la facultad de perseguir los delitos, esta persecución es de carácter propiamente jurídica y no material en virtud de que sólo la puede realizar ante los Jueces o Tribunales.

### 1.5. INGLATERRA

Por siempre, y basados plenamente en la costumbre, ha funcionado el principio de que todo ciudadano esta facultado para ejercitar la acción penal, esto es, que a través de la acusación popular se tiene el deber de cuidar la paz y el bien común. La acusación civil o privada se admite siempre y cuando se trate de delitos que se persiguen a petición de parte.

Paralelizando un poco con nuestro derecho, quien funge como Procurador General es el Attorney General, quien es designado directamente por el Rey con el carácter de Gran Oficial del Estado; al igual que en México, es el Consejero Jurídico del Gobierno. Interviene dentro del Procedimiento Penal sólo cuando se afecta el interés público, en delitos contra la seguridad interior o exterior del Estado, coaliciones de funcionarios, traición a la patria. Existen, también, las figuras del Solicitor General, es decir, el

Subprocurador, sólo que ejercita funciones semi-políticas.

En los casos en que no interviene el Ministerio Público,

son los particulares los encargados de promover la acción penal por medio de juicios sumarios, consisten en la celebración de una audiencia en que el acusador presenta los testigos de cargo; el acusado los de descargo y el Juez pronuncia el fallo, sin que intervenga el Ministerio Público.

Como generalmente sucede, la practica motivo a los ingleses a facultar al agente de la policía para desempeñar el cargo de prosecutor sustituyendo al particular. El Ministerio Público en Inglaterra no posee recurso alguno acerca de las resoluciones tomadas en materia penal por el Juez, salvo en casos bastante excepcionales, existiendo una gran libertad por lo que se refiere a la defensa del acusado.

En resumen, se reconoce la tendencia de el principio de la acusación estatal, despojando al ciudadano y al particular el ejercicio de la acción pública, para encomendarla a un órgano del Estado.

## 1.8. ESPANA

Es importante el estudio que se haga de la institución

del Ministerio Público en España, en función de la influencia que tiene en nuestro derecho, pues se ha llegado a afirmar por los tratadistas que se ocupan de la materia, que el Ministerio Público en México, tiene tres elementos esenciales que dan forma y razón a la Institución en comento tales como el francés, el español y el nacional.

Se afirma que el Derecho Español, en principio existe influencia de la legislación francesa en lo que al Ministerio Público respecta, de tal manera que las Leyes de Recopilación reglamentan las funciones de los llamados Procuradores Fiscales, quienes llevaban la intervención y por ende la acusación dentro de los procedimientos.

El doctor GARCIA RAMIREZ, realizando un estudio más profundo sobre el Ministerio Público en España, inclusive va un poco más allá de las Leyes de Recopilación, y así habla del "Patronus fisci", abogado fiscal, "fiscal patrimonial"; "Procurador de la Jurisdicción Real", "solicitaros fiscales", según se puede ver a continuación:

"...En las partidas, el "patronus fisci" fue puesto para razonar y defender en juicio todas las cosas y los derechos que pertenecen a la Cámara del Rey. En el siglo XIII Jaime I. de Valencia, creó el abogado fiscal y el fiscal patrimonial. Aragón estableció en el siglo XIV el Procurador del Reino y

Castilla, el Procurador Fiscal. En el siglo XV, Juan II dispuso el establecimiento del Promotor Fiscal. Los Reyes Católicos crearon los Procuradores Fiscales. Felipe II entronizó los Fiscales de su Majestad, que bajo esta denominación perduraron hasta el siglo XIX. Felipe V intentó unificar a los Fiscales de su Majestad y creó un fiscal con los abogados fiscales; pero establecidos en 1713, desaparecieron en 1715. En las Leyes de Recopilación se reglamenta el Promotor o Procurador Fiscal, promotoría regulada por las Leyes de Indias. Felipe II estableció dos solicitores fiscales, que soliciten y procuren las cosas que el Fiscal del Consejo de Indias les encargue; el uno para los negocios de la provincia de Perú, y el otro para los de Nueva España..."<sup>17</sup>

Existen otros datos tales como los que nos expresa el maestro COLIN SANCHEZ, quien apunta:

"...Los lineamientos generales del Ministerio Público francés fueron tomados por el Derecho Español. Desde la época del "Fuero Juzgo" había una magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando no hubiera un interesado que acusara al delincuente: este funcionario era un mandatario particular del rey en cuya actuación

---

<sup>17</sup>.-Curso de Derecho Procesal Penal., 4a. ed., Edit. Porrúa. México 1983., págs.231, 232

representaba al monarca.

En la "Novísima Recopilación", libro V, título XVII, se reglamentan las funciones del Ministerio Fiscal. En las Ordenanzas de Medina (1489) se menciona a los fiscales; posteriormente, durante el reinado de Felipe II, se establecen dos fiscales: Uno para actuar en los juicios civiles y otro en los criminales.

En un principio se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, multas o toda pena de confiscación; más tarde, fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real. Posteriormente el Procurador Fiscal formó parte de la "Real Audiencia", interviniendo fundamentalmente, a favor de las causas públicas y en aquellos negocios en que tenía interés la Corona; protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía la jurisdicción y el Patrimonio de la Hacienda Real y también integraba el Tribunal de la Inquisición.

En este Tribunal figuró con el nombre de Procurador Fiscal, llevando la voz acusatoria en los juicios y para algunas funciones específicas del mismo, era el conductor entre éste y el Rey a quien entrevistaba comunicándole las

resoluciones que se dictaban..."<sup>18</sup>

En 1525, el Emperador Carlos V, dispuso que todos aquellos asuntos graves o especiales, tanto civiles como penales, ambos fiscales se juntan y entienden, lo cual refleja un antecedente de lo que actualmente dentro de las características del Ministerio Público, conocemos como principio de Unidad e Indivisibilidad de la Institución y que varios autores consideran como tomado de la legislación francesa, sin embargo, como ha quedado asentado, también en España se menciona a los promotores y que se reúnan para tener el mismo criterio, esto es, existe unidad en cuanto a las personas que integran la institución, es decir, son consideradas como un sólo cuerpo, bajo una misma dirección e indivisible ya que en cualquier tribunal representan una sola y misma persona.

De acuerdo a lo antes expuesto, puede advertirse que en España, necesariamente se habla tanto de la Promotoría Fiscal como del Procurador Fiscal, los cuales ejercitaban diversas funciones, que en esencia eran órganos de acusación pero que también actuaban dentro de los procesos, dando una semejanza con el Ministerio Público que ahora conocemos en nuestro país, encontrando también como en otros puntos anteriores la terminología Fiscal, concepto que sirve de partida para

---

<sup>18</sup>-Ob. cit., págs. 88, 89

nuestra investigación.

### 1.7. ESTADOS UNIDOS

En los Estados Unidos hay que distinguir, el Ministerio Público Federal del de los Estados. El Ministerio Público está constituido por el Procurador General de los Estados Unidos (Attorney-General of the United States), que es miembro del Consejo de Ministros y que defiende los intereses del Estado ante la Suprema Corte de los Estados Unidos.

Los ordenamientos del Ministerio Público en los cuarenta y ocho Estados de que consta, son muy variados. Digno de mención, entre todos, es el Estado de New York, imitado, al menos en grandes rasgos, por otros Estados. En cada uno de los cincuenta y seis condados en que esta dividido el Estado de New York hay un Procurador de Distrito (District-Attorney), elegido por dos o tres años por el pueblo, con sufragio universal. Dirige, bajo la dependencia del Procurador General de los Estados Unidos, todos los procedimientos penales de su jurisdicción; asiste a la instrucción, acusa a nombre del Estado y del pueblo; participa en el debate ofreciendo la prueba de cargo, notándose de sobranera el sistema inquisitorio del Procurador.

Es interesante hacer notar que la parte civil no es

considerada al lado del Ministerio Público, pues el delito sólo es una ofensa al Estado. La parte civil es considerada "testigo interesado"; que al lado del Procurador General, haya un Abogado de oficio para la defensa de los indigentes. El oficio de defensor público va extendiéndose rápidamente, y le han sido delegadas funciones en Materia Civil, que en otros países le corresponden al Ministerio Público, como por ejemplo la representación en los procesos de divorcio, iniciados por la enfermedad mental de uno de los cónyuges, o la defensa de los intereses del enfermo mental.

En el año de 1870, a través de una ley del Congreso Federal, se estableció el Departamento de Justicia, encabezado precisamente por el citado Attorney General, a quien se le proporcionaron dos auxiliares (Assistants Attorney General) así como un Procurador Judicial (Solicitor General).

Actualmente se considera al Departamento de Justicia como la oficina jurídica más grande del mundo, pues tiene a su argo la dirección de los asuntos jurídicos más importante de los Estados Unidos.

Sería difícil proporcionar una idea de conjunto, así sea aproximada, de la compleja integración actual del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, aun tomando

en cuenta en forma estricta sus actividades de carácter jurídico; pero se advierte con claridad que el aspecto esencial de sus funciones todavía es relativo al asesoramiento jurídico y la representación del Gobierno de los Estados Unidos ante los Tribunales Judiciales, si bien también ha aumentado su intervención procesal en los asuntos penales, ya que un sector de sus integrantes puede actuar como acusador respecto de los delitos que se estiman de carácter federal, y que en esencia se refieren a la seguridad del Estado, al tráfico de estupefacientes, a la protección de la propiedad federal, al crimen autorizado, etcétera, esto último a través de las 94 oficinas jurídicas federales (United States Attorneys), consideradas por la División Criminal que también interviene en algunos asuntos civiles de interés nacional.

La organización del Departamento de Justicia es muy compleja, por lo que en forma breve señalaré, que en la actualidad el Attorney General, como su titular, está asistido por dos auxiliares; el primero, denominado Deputy Attorney General, tiene a su cargo las oficinas y departamentos que se ocupan actualmente de la investigación y persecución de los delitos, pues de él dependen tanto la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), como la División Criminal y la Oficina Ejecutiva de los Abogados Federales (Executive Office for United States Attorneys), y además la

oficina de Prisiones Federales.

El segundo abogado auxiliar lleva el nombre de Associate Attorney General, coordina varios departamentos que prestan asesoría al gobierno federal en una variedad de materias, como son las relativas a las leyes antimonopolios, los asuntos civiles, la protección de los derechos humanos, los problemas impositivos, etcétera.

Finalmente el Attorney General dirige en forma inmediata la labor de Solicitor General (Procurador de Justicia), quien representa al Gobierno Federal ante la Suprema Corte Federal; también coordina las oficinas del Consejo Legal y las que se refieren a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de justicia, etcétera.

"...Dentro de las atribuciones de asesoramiento jurídico debe señalarse como de gran trascendencia la que se refiere a las opiniones presentadas ante los Tribunales Federales en asuntos de interés nacional, que suelen ser de gran solidez jurídica e influyen no pocas veces en los fallos respectivos..."<sup>19</sup>

Cabe señalar, finalmente, que el Attorney General es

---

<sup>19</sup>.- Van Aestynne, Scott y Larry J. Roberts. The Powers of the Attorney General in Wisconsin., Estados Unidos de Norteamérica 1974., págs. 721, 750

nombrado por el Presidente de los Estados Unidos con aprobación del Senado Federal, pero puede ser destituido libremente por el Jefe del Ejecutivo, quien designa en la misma forma a los Abogados Federales, es decir, quienes encabezan las oficinas respectivas, por un plazo de cuatro años, pero pueden ser despedidos también a voluntad del Presidente; de manera que son dependientes del Ejecutivo Federal, si bien puede estimarse que en su funcionamiento poseen autonomía relativa en cuanto al presupuesto respectivo, es señalado por el Congreso Federal, ante el cual el Departamento de Justicia debe presentar un informe anual.<sup>20</sup>

### 1.8. MEXICO

El establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces; durante la época precolonial, antes de que nuestro país fuera conquistado por los españoles eran sólo pueblos indígenas los que lo poblaban, cada uno con su cultura propia, pero ninguno conoció la institución del Ministerio Público.

---

<sup>20</sup>.-Hazard, John N. The Role of the Ministere Public in Civil Proccedings. En el volumen colectivo Raw in the United States of América in Social and Technological Revolución. Bruselas 1974., págs.209-228

"...Así por ejemplo, encontramos entre los Aztecas al Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio; entre sus facultades se encontraban las de perseguir y acusar a los delincuentes, pero por lo general delegaba en los jueces estas funciones, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes. Es preciso hacer notar, que la persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani, de tal manera que las funciones de éste y las del cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaba las investigaciones y aplicaban el Derecho.

Durante la época colonial las instituciones del Derecho Azteca sufrieron una transformación al realizarse la conquista y poco a poco fueron desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España..."<sup>21</sup>

La institución del Ministerio Público en México tiene sus orígenes en la Promotoría Fiscal, creación del Derecho Canónico, existente durante el virreinato y conocida desde el Derecho Romano. España, que impuso en el México Colonial su

---

21.- Franco Villa, José. ob. cit., págs. 44,45

legislación, estableció su organización por lo que respecta al Ministerio Público desde la Recopilación de las Leyes de Indias de 1828 y 1832.

Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y las Audiencias de la Península y de Ultramar, lo que se plasmó en la Constitución de Cádiz de fecha 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales.

Esta Audiencia, en el año de 1822 estaba reducida en México a dos magistrados propietarios y a un fiscal, que el Congreso de esa época confirmó por decreto de 22 de febrero de ese mismo año.

"...Se ha estimado que tres elementos han concurrido para la formación del Ministerio Público mexicano:

- 1.- La Procuraduría o Promotoría de España;
- 2.- El Ministerio Público Francés, y
- 3.- Un conjunto de elementos propios..."<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>.-Franco Villa, José. ob. cit., pág. 47

En el año de 1810 se proclama la Independencia de los Estados Unidos Mexicanos para lograr un mejoramiento de vida de sus ciudadanos y con ella la Constitución de Apatzingán, promulgada por Don José María Morelos y Pavón el 22 de octubre de 1814, siguiendo con los mismos lineamientos establecidos por otros ordenamientos ya dados.

Resulta interesante saber como se organizó el Ministerio Público a partir de la Independencia de México; para lo cual me referiré a la institución de la Fiscalía de la Constitución de Apatzingán, en que se expresa que el Supremo Tribunal de Justicia habrá dos fiscales letrados; uno para lo civil y otro para lo criminal.

La Constitución de 4 de octubre de 1824, primera Constitución Federal en México, señala la existencia de dos fiscales en el Supremo Tribunal de Justicia, uno en materia civil y el otro en materia penal. Establece al Ministerio Fiscal en la Suprema Corte, equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles carácter de inamovibles. También establece Fiscales en los Tribunales de Circuito.

La Ley del 14 de Febrero de 1826, reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas del orden criminal en que se interese la Federación, haciendo necesaria la presencia de este funcionario en las

visitas semanarias a las cárceles.

La Constitución de las Siete Leyes de 1836, establece el sistema centralista en México, en la Quinta Ley en su artículo 2o. ubica al Fiscal dentro del Poder Judicial, al decir que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal.

En los Estatutos o Bases de Santa Anna de 1853, en su artículo 9o. se dispuso el nombramiento de un Procurador General de la Nación para atender los negocios que interesen a la Federación.

Los Constituyentes de 1857, conocían la institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento, manifestando su inconformidad con que se le quitase al ciudadano el derecho de acusar, sustituyéndolo por un acusador público; expresando que el pueblo no puede delegar funciones o derechos que se puedan ejercer por si, y que todo crimen es un ataque para la sociedad, e independizando al Ministerio Público de los Jueces, habría más seguridad de que sea imparcial la impartición de justicia.

GONZALEZ BUSTAMANTE manifiesta que terminada la Revolución Mexicana se reúne en la Ciudad de Querétaro el

Congreso Constituyente que expide la Constitución de 5 de febrero de 1917, discutiendo en su seno ampliamente los artículos 21 y 102 constitucionales, que se refieren de manera amplia al Ministerio Público, presidida esa Asamblea por el primer jefe, Venustiano Carranza, organizando al Ministerio Público de la siguiente forma:

- a). El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y es el único órgano estatal a quien se le encomienda su ejercicio es al 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 requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de los delitos; 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 búsqueda de las pruebas e indicios, descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público.

- e). Los Jueces de lo penal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeña en el proceso penal, funciones decisorias.
- f). Los particulares no pueden acudir directamente ante los Jueces como denunciantes o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales promueva el ejercicio de 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, encargada de la investigación de los delitos.
- h). El Ministerio Público interviene en los asuntos que se interesa el Estado y en los casos de lo menores e incapacitados.

Agregando que el Ministerio Público es una institución independiente y que sus funcionarios están sujetos a una sola unidad de mandó y control, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial; la persecución de los delitos compete al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando y la autoridad de aquél.

## CAPITULO SEGUNDO.

### MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

#### 2.1. MINISTERIO PUBLICO

En principio, debe decirse que el vocablo "Ministerio" proviene del latín "ministerium", que significa cargo que se ejerce, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. en cuanto se refiere al termino "público", también, deviene del latín "publicus-populus", que significa pueblo, que es notorio, perteneciente a todo el pueblo, de tal suerte que en cuanto a su sentido gramatical, el Ministerio Público es el cargo que se ejerce para y por el pueblo.

Respecto del concepto de Ministerio Público, ni la Constitución ni los Códigos de Procedimientos Penales contienen concepto alguno de la definición del Ministerio Público.

MIGUEL FENECH, al definir al Ministerio Público Fiscal dice que:

"...es una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en

la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal..."<sup>23</sup>

El maestro COLIN SANCHEZ, nos proporciona un concepto del Ministerio Público:

"...es una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la que le asignan las leyes..."<sup>24</sup>

El profesor GONZALEZ BUSTAMANTE, sostiene que el Ministerio Público es el órgano del Estado que en el acto de la consignación desarrolla autónomamente una actividad procesal al perseguir los delitos y llevar al proceso relaciones jurídicas principales, el vigilar que se impongan las sanciones señaladas por la ley, al que quebranta la norma y por que se le condene al resarcimiento del daño causado por el delito.

El Ministerio Público efectúa, una función esencial, el ejercicio de la acción penal protegiendo los intereses de la sociedad y del propio Estado, es decir, su función es de

---

<sup>23</sup>.-El Proceso Penal., 3a. ed., Edit. Aghsa., Madrid 1978., pág.32

<sup>24</sup>.-Ob. cit., pág.87

adquiere vital importancia cuando media el interés público.

El Ministerio Público tiene como función el mantenimiento del orden jurídico, vigilando el cumplimiento del derecho, ejercitando la representación y la defensa del Estado y de la sociedad en general.

El Ministerio Público es una Institución del Estado que actúa promoviendo la represión de los delitos, mediante el ejercicio de la acción penal o también como parte acusadora en un proceso de carácter penal o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, asimismo, como Consejero Jurídico del Estado, defendiendo los intereses jurídicos de este y de la sociedad en general velando la observancia de las leyes que determinen la competencia de los Tribunales.

Según el autor RAFAEL DE PINA, el Ministerio Público ha sido considerado como un órgano procesal, cuya función constituye un oficio activo que tiene por función fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público y determinar acerca del modo de ejecutarla fungiendo como representante del Poder Ejecutivo.

"...El Ministerio Público es uno de los organismos mediante el cual se ejercita la representación y defensa del

Estado y la Sociedad...<sup>25</sup>

"...El Ministerio Fiscal, es una corporación legalmente organizada de funcionarios públicos, instituida en general para la defensa de determinados intereses de la colectividad. En el orden judicial sus componentes intervienen en las distintas etapas o grados de los procesos representando a la institución que es en sí un ente público manifiesto por medio de los funcionarios que lo integran..."<sup>26</sup>

Por su parte, el profesor BORJA OSORNO señala que el nombre de Ministerio Público dice poco de su actividad, pero que tal denominación no se puede cambiar debido a que esa expresión se encuentra ya consagrada en la legislación y en la doctrina; nos dice que en un sentido amplio el Ministerio Público se le ha considerado como una magistratura, sin identificarlo con el órgano jurisdiccional, toda vez que en el proceso penal solamente intervienen los sujetos procesales; es decir, las partes y el órgano jurisdiccional. Agregando que el Ministerio Público debiera entonces quedar comprendido dentro de las partes, siendo su actuación imparcial y desinteresada, teniendo únicamente como misión

---

<sup>25</sup>.-Olmos, Félix. Enciclopedia Jurídica OMEBA., Tomo XIX, 1a. ed., Edit. Bibliografica Argentina, Argentina 1964., pág. 789

<sup>26</sup>.-Clariá Olmedo, Jorge A. Tratado de Derecho Procesal Penal., Tomo II., Edit. Ediar., Buenos Aires, Argentina 1964., pág.273

alcanzar la condena del culpable, o en su caso, el reconocimiento del inocente.

De las anteriores definiciones asentadas se desprende que no hay unanimidad respecto al concepto de la Institución del Ministerio Público, aunque se puede decir que es un órgano administrativo, dependiente del Poder Ejecutivo representando sus intereses, que entre sus funciones destaca el velar por el exacto cumplimiento de las leyes, investigar los delitos y representar los interés de la sociedad en los casos previstos por la Ley.

Por otra parte, cabe destacar que el Ministerio Público es la Institución encargada de auxiliar en la administración de justicia, tanto en el orden federal, como en el orden común; de procurar la investigación y represión de los delitos (a través de Policía Judicial), actuando como parte del proceso y de manera imparcial.

## 2.2.PROCURACION

Por lo que toca a este concepto, es necesario explicarlo junto a otra figura con la cual tiene íntima relación, el Procurador, pues éste, es el sujeto que ejecuta, de manera personal, las funciones que exige la figura de la Procuración.

Procurador, proviene del vocablo latín "procurator" que significaba aquella persona que ejecutaba en nombre de otro una cosa. También, el que, con necesaria habilitación legal ejercitar ante los Tribunales la representación de cada interesado en un juicio.

En la Roma Primitiva, era el administrador de confianza, en el Imperio Romano, gobernador principal o recaudador fiscal.

El Diccionario de la Lengua Española. establece:

"...Procurador. Es el que con necesaria habilitación legal, ejerce ante los Tribunales la representación de cada interesado en juicio..."<sup>27</sup>

Para el maestro argentino GUILLERMO CANABELLAS DE TORRES, la Procuración significa:

"...Diligencia y cuidado en el manejo de los asuntos y negocios, especialmente ajenos. Representación, poder, mandato o comisión. Cargo o función del Procurador. Procuraduría es la oficina del Procurador. Procurador es el gestor, gerente de asunto o negocio. Apoderado, representante, mandatario quien con facultad recibida de otro actúa en su nombre. Como galismo o mala traducción francesa

---

27.-18a. ed., Real Academia Española., Madrid 1958.

Procurador se dice en lugar de Ministerio Fiscal... "20

JOSE ALBERTO GARRONE explica:

"...El Procurador es un representante convencional para actuar en juicio, es decir, una persona que representa a otro ante los Tribunales..."<sup>20</sup>

De lo anterior se desprende de manera clara que el Procurador, así como la Procuración, en el derecho extranjero, se refiere de manera amplia a la figura civil de la representación. Se nota ajena la descripción del Procurador como aquel que ejecuta las funciones inherentes del Ministerio Público, porque sólo se refieren a la materia civil y si se tratase de materia penal, su Procurador sería en todo caso el Fiscal, el Ministerio Fiscal, como aquella figura que vela por los intereses de la sociedad y que realiza las funciones similares del Ministerio Público.

En nuestra legislación, aún cuando existe la figura civil de la Procuración y el Procurador, en el ámbito penal existe el Procurador de Justicia que siendo estrictos realiza la función de la representación que se habla en materia civil, sólo que en el marco penal.

---

<sup>20</sup>-Diccionario Jurídico Elemental., Edit. Heliasta., Buenos Aires, Argentina 1988.

<sup>20</sup>-Diccionario Manual Jurídico., Edit. Abeledo Perrot., Buenos Aires, Argentina 1989.

RAFEL DE PINA nos habla de que la Procuración es el acto jurídico en virtud del cual el representado otorga al representante el poder para representarlo. Es la actividad característica del Procurador desarrollada en ejercicio de su cometido profesional. Nos dice, que el Procurador, es la persona, profesional del derecho, que cumple en el proceso la función de representar a las partes. Pero, como nuestro derecho tutela la figura del Procurador de Justicia, continua explicando que, este, es un Funcionario Público al servicio de la Procuraduría de Justicia que desempeña las actividades que corresponden al Ministerio Público. La Procuraduría de Justicia es la Institución que cumple las funciones atribuidas al Ministerio Público por las disposiciones orgánicas correspondientes.

Para MARCO ANTONIO DIAZ DE LEON esta figura es:

"...Poder que da una persona a otra, para que en su nombre haga o ejecute una cosa. El Procurador es un profesionista del derecho que representa en el proceso a una de las partes. El Procurador de Justicia, es el alto funcionario del Estado que representa a la institución del Ministerio Público..."<sup>30</sup>

El Instituto de Investigaciones Jurídicas, de manera más

---

<sup>30</sup>.-Diccionario Procesal Penal., Tomo II., Edit. Porrúa., México 1986.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas, de manera más específica, nos habla que la Procuraduría General de la República, es el organismo dependiente del Ejecutivo Federal que tiene como funciones esenciales las del Ministerio Público, la representación de la Federación y la asesoría jurídica del Gobierno Federal.

En resumen de lo anterior, podemos decir que la legislaciones extranjeras adoptan la figura de la Procuración y la del Procurador como aquella que se moviliza en el ámbito civil, más que en el penal. En nuestro derecho, no podemos afirmar lo mismo, puesto que el Procurador de Justicia es el Funcionario Público que efectúa las funciones de representación a nivel social dentro del marco penal y, que incluso, se desenvuelve en algunas otras materias como la civil.

### 2.3. REPRESENTANTE SOCIAL

El profesor COLIN SANCHEZ, sostiene:

"...que el Ministerio Público es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, parten del hecho de que el Estado al crear o instituir la autoridad, otorga el derecho de ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera pueda ser perseguido judicialmente aquél

la sociedad..."<sup>31</sup>

Hemos notado a lo largo de este capítulo que el Ministerio Público es conceptualizado de múltiples formas, el vocable Representante Social no es la excepción, así que como la anterior cita comenta la función de representante social de la institución, comentaremos el significado del multicitado concepto.

La representación, en sentido general, es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho.

Dicho término, se desprende del vocable latín "Repraesentatio, nis" de igual significado, del verbo "Repraesento-are" que quiere decir representar.

"...La representación es la institución en virtud de la cual una persona puede realizar un acto jurídico por otra, ocupando su lugar..."<sup>32</sup>

Al existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la

---

<sup>31</sup>.-Ob. cit., pág.37

<sup>32</sup>.-De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho., 17a. ed., Edit. Porrúa., México 1991.

innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último, como si hubiera sido realizado por él. Así, los derechos y obligaciones emanadas del acto jurídico de que se traten, se imputan directamente al representado.

La representación supone, pues, que una persona que no es a quien corresponden los intereses jurídicos en juego, ponga su propia actividad, su "querer", al servicio de los intereses ajenos, realizando un acto jurídico a nombre de la persona a quien pertenecen.

Independientemente de las muy diversas teorías que se han elaborado para explicar el fenómeno de la representación y sin perjuicio de la conceptualización que se haga del fenómeno representativo, es posible observar una serie de consecuencias que se desprenden de la mecánica misma de la representación. La representación es pues, una de las instituciones jurídicas a través de las cuales se realizan válida y eficazmente actos jurídicos sobre un patrimonio ajeno.

Lo propio de la representación consiste en la actuación a "nombre del representado", lo que no sucede en otros casos de actos realizados sobre el patrimonio ajeno. Es la representación, la principal figura jurídica para producir efectos en el patrimonio ajeno, obrando en nombre y en interés del representado, lo cual coloca a la institución que se comenta como uno de los principales sostenes jurídicos de mundo actual.

Hasta estos momentos se ha explicado el termino representación, pero nuestro concepto viene acompañado de la palabra social, referente a la sociedad, lo que creo de forma necesaria explicarla.

Se puede definir a la sociedad diciendo que es un sistema de relaciones recíprocas entre lo hombres. Como nuestro concepto esta íntimamente relacionado con el orden jurídico, diré que éste, es el conjunto de normas que rigen la conducta exterior del hombre en forma coactiva.

Estos dos sistemas constantemente están en relación de la siguiente forma:

La sociedad entendida como un sistema de relación entre los hombres, es el lugar donde se produce la cultura: el lenguaje, el arte, la ciencia, la moral, la religión y el

derecho En todas las sociedades se ha presentado el fenómeno jurídico, de ahí que se haya afirmado frecuentemente: donde existe sociedad hay derecho.

El derecho es un producto cultural que no se puede explicar en función de sus elementos individuales, sino, por el contrario con la intervención de elementos sociales tales como el deseo de seguridad o certeza que experimentan los hombres que pertenecen a una sociedad cualquiera que sea.

Por lo expuesto anteriormente se puede concluir que hay una interacción entre el orden jurídico y la sociedad, y en este orden de ideas se puede afirmar que si bien es cierto que el derecho se origina en la sociedad, también lo es, que el derecho una vez creado influye a su vez sobre la sociedad.

Dicha interacción entre el orden normativo y la sociedad dan como origen el nacimiento de la representación social que efectúa el Ministerio público en el ámbito legal. Pues tal acto lo realiza cumpliendo o efectuando las funciones de otro en su nombre, es decir, actúa en nombre del denunciante u ofendido para que aun viéndose trasgredido el patrimonio, la persona o intereses de estos, el Ministerio Público a través de la citada representación, busque a los culpables y aplique las consecuencias jurídicas del acto delictuoso.

El Ministerio Público es un órgano instituido por el Estado, precisamente por esa interacción entre el derecho y lo social, para cuidar la defensa de la sociedad.

El Ministerio Público como representante social se constituye en el funcionario público que por mandato de los artículos 21 y 102 constitucionales se les asigna la función de perseguir los delitos y en su caso ejercitar la acción penal, es decir, se le confiere el monopolio de la acción penal, cuyo objetivo inicial lo faculta a recibir de los particulares a través de los requisitos de procedibilidad, todas aquellas conductas que trasgredan su esfera punitiva con la obligación constitucional de comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, convirtiéndose de esta manera en defensor o representante social, ya que tiene por finalidad velar por los intereses de la colectividad principalmente y de manera secundaria, protege el interés particular del individuo.

#### 2.4. INSTITUCION

Del latín "institutio-onis, establecimiento o fundación de una cosa.

Se le llama así a cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad.

"...Las sociedades humanas, se ofrecen estructuradas, pareciéndose a un edificio más bien que a un montón de piedras. Las instituciones determinan la arquitectura de este edificio;..."<sup>33</sup>, consideradas así, las instituciones serán en sentido amplio, cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad: los órganos constitucionales del poder soberano en la Nación; las leyes fundamentales de un país que resultan de la Constitución, del derecho positivo o de la costumbre, son pautas de comportamiento, instrumentos que gobiernan la ejecución de algo.

Las instituciones dan la idea de un universo ordenado y coherente que configura al Estado como institución política de primera, sino a la sociedad como continente de múltiples instituciones.

"... Las instituciones son el conjunto de las formas o estructuras de organización social, tales como han sido establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano..."<sup>34</sup>

Se puede desprender de una investigación sociológica,

---

<sup>33</sup>-Duverger, Maurice., Instituciones Políticas y Derecho Constitucional., 6a. ed., Edit. Ariel., Barcelona, España 1980., pág. 96

<sup>34</sup>.-Idem. pág.98.

que las instituciones son pautas de conducta definidas, continuas y organizadas que inciden sobre los problemas fundamentales de toda sociedad y que entrañan una ordenación y regulación normativa que sanciona el derecho.

ANDRE HAURIOU, en síntesis, con su definición clásica, dice:

"...Una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social..."<sup>35</sup>

Para la realización de la anterior idea, un poder se organiza y se le procura de órganos; por otra parte, entre los miembros de un grupo social interesados en la realización de esta idea, se producen manifestaciones de comunicación dirigidas por lo órganos del poder y reglamentadas por procedimientos.

Las instituciones son entes capaces de evolucionar en su naturaleza, según las condiciones políticas e ideológicas que las rodean. En este aspecto, la política aspira a constituir un orden social determinado y permanente, este fin lo logra a través de la creación de instituciones y en ese sentido las instituciones se identifican con el concepto de estructura

---

<sup>35</sup>.-Derecho Constitucional e Instituciones Políticas., Edit. Ariel., Barcelona, España 1971., pág. 31,32

como organización total que ordena a las partes a través del derecho.

Las instituciones no son solamente estructuras o formas de organización social; son también representaciones colectivas que siempre se valoran en alguna forma, y esa valoración va en grado y medida de su eficacia.

El Ministerio Público como institución pertenece a una de las organizaciones fundamentales del Estado.

En sentido jurídico, la institución del Ministerio Público es una dependencia del poder ejecutivo, quien tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público.

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

## 2.5.FISCAL

Al tratar de definir este concepto, se presenta el problema que, por la multiplicidad de significados que contiene el vocablo, no se pueda definir de manera estricta su significado.

Procede del latín "Fiscalis-e", referente al fisco. La sustantivación del adjetivo se debe al término "procurador fiscal". En latín clásico y hasta el siglo V, "procurator fisci", en baja época, "procurator fiscalis".

Su traducción en francés, Magistrat du Ministère Public; italiano, Magistrato del Pubblico; inglés, prosecutor, State Attorney.

Se puede tomar como sinónimo el Agente del Ministerio Público y el Fiscal, sólo que este concepto en México no está totalmente legislado.

Se entiende por Fiscal "...al encargado de defender el patrimonio del fisco y que en consecuencia, es parte legítima en los juicios contenciosos-administrativos y en todos aquellos en que se controviertan los intereses del Estado. Es distinto del Ministerio Fiscal, pues su intervención le cabe en las causas administrativas..."<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>Olmos, Félix., ob. cit., pág.769

concepto fiscal como el persecutor, el acusador público, el investigador; la figura que realiza las funciones propias del Ministerio Público. Pero es claro que nuestro derecho, al hablar del Fiscal, se refiere más a las cuestiones del Fisco, que a las funciones que realiza el Ministerio Público. Es por ello que se polemiza acerca del nombre que toma la Procuraduría General de la República para nombrar a sus unidades técnicas especializadas, es decir, a las Fiscalías Especializadas.

"...El concepto Fiscal, se refiere en México lo relativo al fisco, pero como se ve en España y en algunos otros países, el rey nombra a los fiscales; aquí en la República se denominan Agentes del Ministerio Público..."<sup>36</sup>

En lo general, el Derecho Mexicano coincide en aceptar que la terminología Fiscal, se refiere propiamente a lo que se dirige al Fisco, instituciones fiscales, responsabilidades fiscales, etcétera; y que sólo de manera comparativa o explicativa lo toma como sinónimo de Ministerio Público.

Actualmente, en México se conoce a las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, quien sin

---

<sup>36</sup>.- Lozano, Luis Antonio de J. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana., Tomo I., Publicación Especial de la Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial., Tribunal Superior de Justicia. México 1968.

perder la esencia propia del Ministerio Público se desarrollan en la averiguación del delito y en el proceso de manera especializada.

Esta nueva denominación como agente fiscal, es una potestad genérica, como ilustración y en forma enunciativa, no limitativa, ya que no todos los funcionarios del Ministerio Público o de la Procuraduría cumplen funciones análogas.

## CAPITULO TERCERO.

## MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

## 3.1. NATURALEZA JURIDICA

La determinación de la naturaleza jurídica del Ministerio Público ha provocado constantes polémicas y discusiones dentro de la doctrina, entre los estudiosos del derecho, sin llegar a ponerse de acuerdo sobre cual es la naturaleza jurídica del Ministerio Público.

Así encontramos que se le ha considerado de múltiples formas, algunos autores consideran que es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, otros como órgano administrativo, que actúa con el carácter de parte, mientras que otros le otorgan el carácter de órgano judicial o como colaborador auxiliar de la función jurisdiccional, como representante de la ley, y como un órgano "sui generis" o de personalidad polifacética.

Al respecto el profesor COLIN SANCHEZ dice que los autores que sostienen que el Ministerio Público es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, parten del hecho, de que el Estado al crear o instituir una autoridad, otorga el derecho de ejercer la

tutela jurídica general, para que de ese modo pueda ser perseguido judicialmente aquél que actúe contra la seguridad

y el desarrollo normal de la vida nacional.

Dentro de esta corriente puedo citar:

"...El Ministerio Público es un órgano instituido por el Estado para cuidar de la defensa de la sociedad..."<sup>38</sup>; también sostiene este criterio el maestro ALCALA ZAMORA Y CASTILLO al señalar que el Ministerio Público representa el interés social en la administración de justicia.

Otras opiniones que encontramos son:

"...El Ministerio Público personifica el interés público..."<sup>40</sup>; el maestro ALBERTO GONZALEZ BLANCO nos manifiesta que no es posible negarle al Ministerio Público el carácter de representante de la sociedad, por que el espíritu que le dio el constituyente de 1917 fue el de instituirlo como tal, para ser el único órgano facultado para investigar hechos que sean considerados como delictivos.

---

<sup>38</sup>.-Aguilar y Maya, José., El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen., 1a. ed., Edit. Polis, México 1942. pág. 45

<sup>40</sup>.- De Pina, Rafael.ob. cit., pág.344

Por su parte el Dr. SERGIO GARCIA RAMIREZ, sostiene en sentido opuesto a lo anterior, que el Ministerio Público más que representar a la sociedad es un representante del Estado, considerando que la sociedad no tiene personalidad jurídica y por ello no puede tener representantes, dado que es un concepto ajeno al orden normativo, ya que la sociedad es un concepto netamente sociológico.

Cabe agregar que el Ministerio Público no sólo es un representante de la sociedad al ejercitar la acción penal, sino que lo podemos encontrar también en el ámbito civil y familiar entre otros, protegiendo los interés del menor o del incapacitado, o en un juicio de divorcio o de alimentos, por ejemplo, haciendo todo esto porque tiene como encomienda el velar por los interés de la sociedad.

Hay varios autores que afirman que su naturaleza jurídica es la de ser un órgano administrativo, así tenemos al profesor GUARNERI quien manifiesta:

"...Al Ministerio Público se le puede considerar dentro de la esfera Estado-Administración, porque el Ministerio Público tiene la facultad de actuar en forma discrecional al poder determinar si debe proceder una cosa u otra; otro aspecto es que a la Institución se le aplican principios de Derecho Administrativo, permitiendo que se giren ordenes y

circulares dentro de la misma para vigilar la conducta de quienes la integran.

Al considerarse dentro de la esfera Estado-Administración a la institución del Ministerio Público va a ser por lo tanto un órgano administrativo derivándose de ésta consideración el carácter de parte dentro del proceso..."<sup>41</sup>

En México, el maestro GONZALEZ BLANCO nos dice que las funciones del Ministerio Público no corresponden ni al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo en virtud de que las disposiciones que rigen el funcionamiento de la institución se subordinan a los principios de Derecho Administrativo, por lo que cabe reconocer al Ministerio Público el carácter de órgano administrativo.

El profesor CRISTOFILINI considera:

"...Es un órgano administrativo, porque al Ministerio Público le corresponde la tutela de los interés propios del Estado, porque más que intereses propios del Estado, son intereses de la sociedad lo que el Ministerio Público

---

<sup>41</sup>-Cit., por Colín Sánchez, Guillermo., ob. cit., pág. 90,

protege..."<sup>42</sup>

Por su parte, el maestro ALCALA ZAMORA Y CASTILLO manifiesta que no es posible considerarlo como un órgano administrativo, porque las funciones que realiza el Ministerio Público dentro del proceso no pueden ser calificadas como administrativas.

El profesor JUVENTINO V. CASTRO nos dice que es una función política y administrativa, ya si bien desarrolla su actividad en el campo de la justicia, el Ministerio Público, no es un órgano que se encargue de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vela porque se aplique la Ley estrictamente por aquellos que si tienen la misión de impartir justicia.

Con respecto a la consideración de parte imparcial con que se le ha investido al Ministerio Público, no tiene ningún deber de imparcialidad sino por el contrario, tiene el deber de acusar para evitar que queden impunes los delitos.

"...El Ministerio Público es parte acusadora, porque es el órgano encargado de pedir la actuación de la pretensión

---

<sup>42</sup>.-Cit. por Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. Ministerio Público-Teoría; Estudios de Derecho Procesal, Edit.Gongora., Madrid 1978., pág.513

punitiva al órgano jurisdiccional..."<sup>43</sup>

Otro autores niegan que el Ministerio Público tenga el carácter de parte, ya que este no se haya en el mismo plano que el acusado, debido a que sus intereses son incompatibles, existiendo un desequilibrio y una diferencia entre el acusador y el defensor.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en jurisprudencia que el Ministerio Público es autoridad durante la averiguación previa y parte en el proceso, desde que ejercita la acción penal.

El profesor BORJA OSORNO considera que la solución correcta a la discusión sobre la naturaleza jurídica del Ministerio Público, sería la de catalogarlo como representante de la Ley, aun cuando aclara que en igual medida lo son los Tribunales, considerando que es representante de la Ley por que actúa en forma imparcial, es decir sin tener interés en que en un proceso se resuelva de una u otra manera, siendo su único interés la justicia a través de la observancia y aplicación de las leyes.

El profesor DE PINA, considera que el Ministerio Público es una institución judicial, pero no jurisdiccional.

---

<sup>43</sup>.- Fenech, Miguel., ob. cit. pág. 277

Los maestros COLIN SANCHEZ y GUARNERI manifiestan que de ninguna manera se le pueda reconocer al Ministerio Público el carácter de órgano judicial, porque éste no decide controversias, ya que carece de funciones jurisdiccionales, las cuales son exclusivas del Juez, debiendo el Ministerio Público concretarse a solicitar la aplicación del Derecho, aunque al respecto el profesor ALCALA ZAMORA Y CASTILLO manifiesta que el Ministerio Público realiza actos cuasi-jurisdiccionales, al obligar al juzgador a dictar el sobressimiento, pero no es el Ministerio Público el que en última instancia dicta o declara el derecho.

En el artículo 21 de la Constitución Federal se establece una clara diferencia, entre la autoridad judicial y el Ministerio Público, al delimitarle sus funciones expresando:

"...La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...", por lo que se puede afirmar que el Ministerio Público no es un órgano judicial, se dice que es un colaborador o auxiliar de la función jurisdiccional, debido a las actividades que realiza a través del procedimiento.

El autor COLIN SANCHEZ nos dice que es posible admitir

que colabora en la actividad jurisdiccional, a través de sus funciones específicas, porque en última instancia éstas obedecen al interés característico de toda la organización estatal, siendo este interés la aplicación de la Ley al caso concreto.

Hay varios autores que nos dicen que al Ministerio Público no hay que tratar de encerrarlo en una sola esfera, sino que el Ministerio Público es una parte "Sui Generis" o de personalidad polifacética; entre ellos se encuentra el profesor ALCALA ZANORA Y CASTILLO quien nos manifiesta que la falla común de las diferentes posturas acerca de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, se encuentra en lo que han querido definir mediante un sólo marbete, no tomando en cuenta que es una institución con cometidos múltiples.

"...El Ministerio Público es un órgano Sui Generis creado por la Constitución y autónoma en sus funciones, aún cuando auxilie al poder administrativo y al judicial en determinados campos y formas, y que a consecuencia de que el Ministerio Público tiene una personalidad polifacética es que actúa como autoridad en la averiguación previa, como sujeto procesal, como auxiliar de la función jurisdiccional..."<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup>.-Colín Sánchez, Guillermo. ob. cit., pág.93

El autor MIGUEL FENECH nos dice que el Ministerio Público es una parte sui generis que lo diferencia de las demás partes que intervienen en el proceso.

El Ministerio Público, en realidad viene siendo algo distinto a las otras partes que intervienen en un proceso, porque tiene atribuciones y deberes que no poseen los demás, por lo que consideró que es un órgano "sui generis", ya que no es posible encerrar su personalidad bajo un sólo rubro debido a que interviene en varios campos del derecho, desarrollando varias funciones y actividades, por citar, la de representación social, protegiendo los intereses de los incapacitados, menores y ausentes. Asimismo, actúa como autoridad en la etapa procedimental, como parte en el proceso, como colaborador de la función jurisdiccional, e incluso actualmente como prevensor, al encargarsele la tarea de prevenir la comisión de los hechos delictuosos.

### 3.2.FUNCIONES

El artículo 21 constitucional al establecer la institución del Ministerio Público lo facultó como único titular de la acción penal, otorgándole el monopolio de ésta al señalar que a ésta institución le incumbe la persecución de los delitos, indicando que la Policía Judicial deberá quedar bajo el mando inmediato de éste.

Para llevarlo a cabo el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público debe desarrollar una serie de funciones, mismas que pueden resumirse en: investigadora, persecutoria, acusatoria y de representación social; debe desempeñar estas funciones con el objeto de velar por la seguridad de la sociedad a la que representa.

"...La sociológica del Derecho, en relación a lo antes mencionado desempeña una serie de funciones, entre ellas las de analizar la relación existente entre los factores sociales y el orden jurídico o investigar los efectos que produce el orden jurídico sobre la realidad social, tomando como punto de partida las funciones que desarrolla el Ministerio Público..."<sup>45</sup>

La función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 constitucional y debe apearse a lo preceptuado en el artículo 18 del mismo ordenamiento, teniendo como finalidad decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal, función que lleva acabo la comprobación de si realmente se cometió el delito, la configuración del cuerpo del delito, las circunstancias de lugar, tiempo y forma en que ocurrió la comisión del mismo, así como la presunta responsabilidad de aquel o aquellos que

---

<sup>45</sup>-Azuaa Pérez, Leandro., Sociológica., 8a. ed., Edit. Porrúa, México 1985., pág. 268

intervinieron en su realización. esto para estar en aptitud de ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente.

Dentro del ámbito penal la función investigadora que desarrolla el Ministerio Público, se va a llevar a cabo a través de lo que conocemos como averiguación previa, por lo que siguiendo el criterio de la mayoría de juristas mexicanos, la acción indagatoria es la primera etapa del procedimiento penal en la que se define el desarrollo o no de éste.

"...La averiguación previa es la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza las diligencias necesarias para comprobar en su caso, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad para optar por el ejercicio o abstención de la acción penal..."<sup>48</sup>

Dentro de la averiguación previa, el Ministerio Público va a desarrollar y practicar todas las diligencias que la Ley le señale y permite, para reunir los elementos del cuerpo del delito y la comprobación de la probable responsabilidad.

En esta etapa, se realizan interrogatorios al ofendido

---

<sup>48</sup>.-Osorio y Nieto, César Augusto. La Averiguación Previa., 1a. ed., Edit. Porrúa., México 1981., pág. 15

en el delito, al presunto responsable y a los testigos, si los hubiere, pide la intervención de los peritos en la materia de que se trate, se realiza una inspección ocular sobre personas, lugares y objetos relacionados de alguna manera con la comisión del hecho ilícito, tendientes a demostrar si realmente se comitió el delito.

El Ministerio Público actúa como autoridad en la investigación de los hechos probablemente constitutivos de un delito con el auxilio de la Policía Judicial, del ofendido, por los peritos en las diferentes ramas del conocimiento humano y por los terceros.

Por otra parte, el Ministerio Público para practicar sus diligencias debe sujetarse a lo establecido en el título segundo, sección primera y segunda del Código de Procedimientos Penales, mismo que se refiere a las diligencias que realiza la Policía Judicial y a la instrucción, en la sección primera, capítulo primero de las bases para integrar el cuerpo del delito, recoger las huellas y objetos del mismo. En la sección segunda, se establecen en específico las diligencias de Policía Judicial.

Durante el trámite de la averiguación previa el Ministerio Público va intervenir como autoridad, teniendo

bajo su mando, como ya lo he mencionado, a la Policía Judicial y a sus auxiliares.

"...La función investigadora es el resultado del ejercicio de la facultad de la Policía Judicial, encomendada al Ministerio Público, quien para poder ejercitar la acción, dados los términos del artículo 16 constitucional necesita ejercitar funciones de juez y de policía..."<sup>47</sup>

Sin embargo para tener validez dichas diligencias de Policía Judicial, necesitan estar dirigidas por el Ministerio Público. Para poder iniciar la investigación es necesario que queden reunidos y satisfechos los requisitos de procedibilidad, o sea, los requisitos que exige el artículo 16 constitucional, que son la denuncia y la querrela. En este mismo orden de ideas encontramos que la averiguación se va a iniciar cuando exista alguno de estos requisitos, lo cual quiere decir que el Ministerio Público debe tener la noticia sobre el hecho ilícito, ésta debe ser de forma directa e inmediata, por conducto de los particulares, por la policía o por quienes esten encargados de un servicio público.

Dentro de la función investigadora, la averiguación previa puede llegar a tener tres resoluciones que son:

---

<sup>47</sup>.-Piña y Palacios, Javier. Derecho Procesal Penal, Apuntes para un texto y notas sobre Amparo Penal., 1a. ed., Edit. Botas., México 1948., pág.72

1.- Archivo de la Investigación. Se dicta la resolución de archivo o no ejercicio de la acción penal cuando agotadas las diligencias de la investigación, el Ministerio Público llega a la conclusión de que no existe cuerpo del delito de alguna figura típica y no hay por lo tanto un hecho que se considere delictuoso; o bien que ha operado una causa extintiva de la acción penal, esta resolución surte efectos definitivos.

2.- Reserva de la Investigación. Se da cuando de las diligencias practicadas, el Ministerio Público determina que no hay elementos suficientes para hacer la consignación correspondiente por existir un elemento que impida al agente investigador continuar con el procedimiento de la averiguación, pero si desaparece esa causa o deja de existir dicho impedimento se puede proseguir con la investigación.

3.- Consignación o Ejercicio de la Acción Penal. Es el acto procedimental a través del cual el Ministerio Público ejercita la acción penal, es decir, pone a disposición del órgano jurisdiccional las diligencias practicadas en la investigación, por haberse convencido de la comisión del delito de manera tapase y la presunta responsabilidad de un sujeto, para que dicho órgano inicie un proceso penal en contra del presunto responsable y le aplique la sanción que conforme a derecho le corresponda por haber infringido la

ley.

En la práctica, la institución del Ministerio Público durante el período de investigación desvirtúa su naturaleza jurídica, toda vez que actúa de manera parcial recibiendo y desahogando únicamente las pruebas tendientes a acreditar la probable responsabilidad del indiciado y configurar el cuerpo del delito del ilícito de que se trate, y no sólo no acepta, y en algunas ocasiones hasta se obstaculiza de manera terminante la pretensión de hacer valer las llamadas pruebas de descargo, coartando de esa manera los derechos del presunto responsable, ya que es conocido que en el momento mismo de quedar sujeto a la investigación es prácticamente declararse suspendido en el goce de los derechos civiles y políticos de todo ciudadano, quedando a merced de un funcionario que no siempre se encuentra intelectual ni moralmente capacitado para discernir el cargo que ocupa.

Por otro lado, la función persecutoria del Ministerio Público se encuentra relacionada con el ejercicio de la acción penal. El significado de la palabra perseguir deriva del latín "Perseguir" que significa seguir al que huye para alcanzarlo, jurídicamente tal acepción equivale a "...la acción emprendida contra el autor supuesto o real de una infracción penal..."<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup>.-Rivera Silva, Manuel. ob. cit., pág. 184

La función persecutoria tiene como fin la aplicación de las sanciones fijadas por la ley al responsable del ilícito y se traduce en la realización de las diligencias o actividades necesarias para que el presunto responsable no evada la acción de la justicia.

"...El ejercicio de la acción penal es un conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante un órgano jurisdiccional, con la finalidad de que éste pueda declarar el Derecho en un acto, que el propio Ministerio Público considera delictuoso..."<sup>49</sup>

De tal manera que cuando ya sean desahogadas todas las pruebas propuestas, el Juez dictará una auto que declare cerrada la instrucción, para dar paso a las conclusiones, donde las funciones del Ministerio Público se convierten, en su gran mayoría, en acusatorias.

La función acusatoria del Ministerio Público en el campo jurídico, según el maestro RAFAEL DE PINA nos dice que la acusación es la imputación o cargo formulado contra la persona a la que se considera autora de un delito o una infracción a una conducta legal. Para el profesor BRISEÑO SIERRA, la acusación es la pretensión hecha valer por el Ministerio Público al ejercer la acción penal. Cabe señalar

---

<sup>49</sup>.-Rivera Silva, Manuel. ob. cit., pág. 184

que la palabra acusar deriva del latín "acusare", cuyo significado es "imputar a alguno cualquier cosa vituperable".

La función acusatoria es aquella que ejerce el Ministerio Público, una vez cerrado la instrucción a través de sus conclusiones, siempre y cuando estas sean de carácter acusatorio

Cabe agregar que el Ministerio Público puede formular conclusiones no acusatorias, justificando la no acusación del procesado y la libertad del mismo, ya sea porque el delito no haya existido, o existiendo no sea imputable al procesado; o porque se de en favor de casos de amnistía, prescripción o alguna otra hipótesis.

Se debe señalar que es facultad de la Institución, el variar el auto de formal prisión, cuando durante la secuela procesal se desahoguen pruebas tales que demuestren la comisión de un delito diverso por el que se dictó el auto de referencia, condicionado a que no se varíen los hechos consignados.

La función social consiste en que el Ministerio Público debe velar y proteger los intereses de la sociedad, debido a esta función que desarrolla es que se le ha denominado representante social.

Con base a esta función se le han señalado una serie de atribuciones en virtud de que su intervención, además, puede estar en juicios civiles, familiares, etcétera.

Además de tener interés general que consiste en proteger a los miembros de una sociedad a la que representa contra la delincuencia, ya que el Estado lo crea para evitar que los ofendidos se hagan justicia por cuenta propia, en su carácter de Representante Social va a defender los intereses privados, de sujetos que no están en aptitud de defenderse o de hacer valer por sí mismos sus derechos. En estos supuestos el Ministerio Público debe intervenir para coordinar los intereses sociales e individuales, ya que no está protegiendo un interés personal sino que está realizando una función tutelar social.

También se da asistencia a las víctimas del delito, tanto al sujeto pasivo, como al sujeto activo, respecto a este último se trata de informar a sus familiares de su detención, así como el motivo de ésta, con el fin de aliviar el estado de depresión o angustia que sufren al ser privados de su libertad; con estas actividades que son llevadas a cabo por la oficina de Trabajo Social, realiza sus funciones el Ministerio Público.

### 3.3. ESTRUCTURA

La institución del Ministerio Público es uno de los órganos más importantes dentro del sistema de impartición de justicia, en razón principal de ser el titular del ejercicio de la acción penal, que como una de sus finalidades busca el resarcimiento del daño causado por la violación de un bien jurídico tutelado por el Estado; por ello, debe ser considerado como elemento integrante del sistema de administración de justicia que debe ser controlado para evitar abusos y mantener de esa manera la naturaleza y características que les fueron impuestas por el Constituyente de 1917 en los artículos 21, 73 fracción VI, parte 6a. y 102 de la Ley Suprema de la Federación.

Además de los preceptos legales invocados han existido diversas legislaciones en las que ha sido contemplada y prevista la estructura de la institución que nos ocupa, mismas de las que durante el desarrollo de este apartado serán mencionadas, destacando las características y contenido de mayor relevancia dentro de la evolución del marco histórico de la citada Institución.

De acuerdo con el maestro FRANCO VILLA, el 12 de diciembre de 1903 es expedida por el gobierno del General Porfirio Díaz la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, en las que aún

cuando se observa una idea confusa respecto de las funciones del Ministerio Público, se le otorga personalidad como parte en el proceso y deja de ser auxiliar en la administración de justicia; representa los intereses de la sociedad ante los Tribunales, destacándose su intervención en los asuntos en los que afecte el interés público, de los menores e incapacitados, así como el ejercicio de la acción penal.

Señala RIVERA SILVA que el artículo 3o. de la citada Ley, establece que el Ministerio Público dependerá del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Justicia, poniendo bajo su dirección inmediata tanto a los agentes de la Policía Judicial como a la Policía Administrativa.

En resumen, puede afirmarse que la Ley en comento constituye el primer intento de organización autónoma del Ministerio Público como representante de la sociedad (Estado) teniendo por objeto evitar la exclusiva dirección de los jueces dentro del proceso.

"...La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su reglamentación, de 16 de diciembre de 1908, establece que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal, de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los Tribunales Federales y defender

los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo..."<sup>50</sup>

En 1919 fueron expedidas las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal y del Distrito y Territorios Federales, tratando de establecer a la institución de acuerdo con los principios sentados por artículo 21 de la Constitución, estableciendo al Ministerio Público como único depositario de la acción penal, aún cuando como lo señala JUVENTINO V. CASTRO, en la práctica siguió imperado el antiguo sistema con el que quiso terminar la Constitución de 1917.

El maestro José Angel Ceniceros señala que la Ley de 1919 establecía como innovaciones la obligación del Ministerio Público de practicar por sí mismo y con toda rapidez una averiguación que compruebe el cuerpo del delito, así como solicitar, también, la aprehensión de los presuntos responsables.

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público que orienta más la estructura a los lineamientos establecidos por el Constituyente de 1917, señala en su obra "Derecho Penal y

---

<sup>50</sup>.-Franco Villa, José., ob. cit., págs. 55, 58

Criminología" el maestro Ceniceros, fue la de 1929, en la que en sus artículos 1o., 2o. y 4o., distingue a la acción penal del ejercicio de la misma y, asimismo, determina los lineamientos de las facultades de Policía Judicial.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 12 de diciembre de 1983, contiene 32 artículos y dos transitorios.

En el primer capítulo de la Ley en comento, se señalan las atribuciones del Ministerio Público Federal, haciendo mención expresa de los artículos 21 y 102 constitucionales para el despacho de los asuntos que por los citados preceptos les son encomendados.

En el artículo 2o., que a continuación se transcribe, se establecen las atribuciones del Ministerio Público Federal.

Artículo 2o.- "La institución del Ministerio Público Federal, será presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme lo establecido por el artículo 10 de esta ley:

I. Vigilar la observancia de los principios de

constitucionalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas.

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo.

III. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, o intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación; entre todos los poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y cónsules generales;

IV. Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal;

V. Perseguir los delitos del orden federal;

VI. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia.

VII. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias;

VII. Las demás que las leyes determinen.

El artículo 11 establece:

"En el cumplimiento de sus atribuciones el Ministerio Público y sus auxiliares, en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a otras personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones."

A partir del artículo 12 se sientan bases de organización de la Procuraduría General de la República, señalando en el artículo 14 a los auxiliares del Ministerio Público Federal.

Artículo 14. "Son auxiliares directos del Ministerio

**Público Federal:**

- I. La Policía Judicial Federal, y
- II. Los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República;

Asimismo, son auxiliares del Ministerio Público:

- a) Los agentes del Ministerio Público del fuero común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, cuando se trate de éstos, entre las autoridades federales y locales, en los términos del artículo 8, fracción II de la presente ley;
- b) Los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;
- c) Los capitanes, patronos o encargados de naves y aeronaves nacionales, y
- d) Los funcionarios de otras dependencias del Ejecutivo Federal; en los casos a que se refiere el artículo 25 de este ordenamiento."

Para ser Agente del Ministerio Público Federal, se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, acreditar que se ha observado buena conducta y no haber sido sentenciado por sentencia que haya causado ejecutoria como responsable de delitos intencionales o dolosos y ser Licenciado en derecho, con autorización para el ejercicio de su profesión

Para ser Procurador General de la República es necesario reunir las características exigidas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, características que también debe reunir los sustitutos del Procurador (generalmente los Subprocuradores) y serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República (artículo 15 L.O.P.G.R.).

Tanto el párrafo segundo del artículo 21 como el 22 de la Ley en análisis, se señala de conformidad con lo establecido por el artículo 21 constitucional, que: la Policía Judicial Federal actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

Aún cuando la irrecusabilidad es uno de los principios que rigen al Ministerio Público, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala que los Agentes del Ministerio Público Federal deben

excusarse del conocimiento de los negocios en que exista alguna de las causas de impedimento señaladas en la Ley para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

Los Agentes del Ministerio Público Federal no pueden ejercer otro cargo oficial, ni ejercer la abogacía o actuar como apoderado judicial, salvo los casos previstos por el artículo 28 de la Ley en comento.

Artículo 28. "Los Agentes del Ministerio Público Federal no podrán desempeñar otro puesto oficial, salvo los que autorice el Procurador, que no sean incompatibles con las funciones en la institución, y los de carácter docente, ni ejercer la abogacía, sino en causa propia de su cónyuge o concubina, o de sus parientes consanguíneos en línea recta, de sus hermanos, o de su adoptante o adoptado. Tampoco podrán ejercer como apoderado judicial, tutor, curador, o albacea, a menos que sea heredero o legatario, ni podrán ser depositario judicial, síndico, administrador, interventor en quiebra o concurso, no corredor, comisionista, arbitro o arbitrador".

Como puede observarse, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no se establece

propianente la estructura de la Institución. Siendo el ordenamiento que la establece el Reglamento de la propia ley, señalando igualmente las atribuciones de cada área.

En esta nueva ley se presenta la reordenación de atribuciones, destaca su trascendencia jurídica, señala a la Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y a éste personalmente, sus respectivas atribuciones y la forma de ejercerlas.

Por lo que hace al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue promulgado el 7 de marzo de 1984 y publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 8 de marzo del mismo año, éste, constituye un cuerpo normativo que de manera actualizada regula la organización interior de la Procuraduría General de la República y la distribución del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes, encomiendan a la Procuraduría, Procurador y Ministerio Público.

La Procuraduría General de la República, presidida por el Procurador, para el despacho de las atribuciones que establecen la Ley Orgánica de la Procuraduría y otros ordenamientos aplicables, se integra con: Subprocuraduría General de Averiguaciones Previas; Subprocuraduría General de Control de Procesos; Oficialía Mayor; Visitaduría General;

Contraloría Interna; Dirección General de Policía Judicial Federal; Dirección Técnica Jurídica Auxiliar del Procurador; Dirección General de Comunicación Social; Dirección General de Control de Procesos; Dirección General Jurídica y Consultiva; Dirección General de Averiguaciones Previas; Dirección General de Control de Estupefacientes; Dirección General de Servicios Periciales; Dirección General de Recursos Materiales; Dirección General de Recursos Financieros; Instituto Técnico; Dirección de Control de Bienes Asegurados; Fiscalías Especializadas; Delegaciones de Circuito, Delegación Metropolitana.

### 3.4. COMPETENCIA

Tradicionalmente se habla de competencia por territorio, por materia, por grado y por cuantía.

"...Todas las autoridades judiciales tienen jurisdicción, en cuanto gozan de la facultad constitucional de imponer penas y seguir el procedimiento de cognición del delito, necesario para imponerlas, pero tal jurisdicción esta limitada en la medida de la capacidad de cada órgano; la capacidad objetiva, recibe el nombre de competencia, y se fija de acuerdo con el delito, el territorio, la conexidad y el grado, con las variantes establecidas en la legislación

local y federal...<sup>51</sup>

La institución del Ministerio Público, para fijar su competencia, atiende a la distribución de fueros.

El Ministerio Público Federal regula su competencia, básicamente, en los artículos 21, 102 y 107 fracción XV de la Constitución; así como en los artículos 1o.(parte segunda), y del 2o. al 5o. del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Así tenemos que compete al Ministerio Público Federal la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal y por lo mismo, a él corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los presuntos responsables en todos los supuestos delitos que tenga intervención o se vea afectado el interés jurídico de la Federación.

Intervendrá, asimismo, en aquellos delitos que lesionen o dañen tanto la esfera jurídica patrimonial o social de la nación, por los previstos en las leyes federales y en los tratados, por los delitos oficiales comunes cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de

---

<sup>51</sup>.-Arilla Bas, Fernando. El Procedimiento Penal Mexicano., 12. ed., Edit. Krastos., México 1989. pág. 43

la legaciones de la República y cónsules mexicanos, en los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras, en aquellos en la que la Federación sea sujeto pasivo, en los delitos cometidos por un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; los cometidos o perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o menoscabo de los bienes afectos a la Federación; los cometidos en aeronaves o buques en altamar mexicana o dentro del territorio mexicano y en todos aquellos delitos que ataquen, dificultén o imposibilitén el ejercicio de alguna atribución, facultad o servicio reservado al Estado.

En la actualidad una de las principales situaciones de competencia del Ministerio Público Federal es la persecución de los delitos cometidos en relación al narcotráfico. La campaña contra el narcotráfico ha llegado a ser un tema descollante en las tareas de la Procuraduría General de la República, y en esencia del Ministerio Público Federal.

## CAPITULO IV.

PROBLEMATICA DE LAS FISCALIAS ESPECIALIZADAS EN EL ORDEN.  
FEDERAL

## 4.1. CONCEPTO

A lo largo del desarrollo de nuestra investigación se ha podido notar de forma clara, que la acepción fiscal se desprende del derecho extranjero o del derecho antiguo y que dicha connotación poco tiene que ver con nuestra realidad jurídica, es decir, con el derecho que se aplica ahora, en estos momentos, en el panorama legal mexicano.

En el Capítulo Segundo se describió el concepto y figura del Fiscal de donde podemos expresar lo siguiente:

Conforme a su proceder latín "Fiscalis-e" se refiere propiamente a todo lo que tenga relación con el fisco, instituciones fiscales y las obligaciones que estas derivan. Su connotación penal, la deriva de la sustantivación del adjetivo en latín clásico "Procurator Fiscis" o "Procurator Fiscalis" en baja época.

Cuando nos referimos al derecho extranjero, y por citar algún ejemplo, en el Derecho Español el Rey nombró a sus

fiscales. En el Derecho Argentino, a la figura del Ministerio Público se le denomina Ministerio Fiscal, que es quien tiene, entonces, la calidad del Procurador General de la Nación; aunque de esta misma figura se desprende de manera específica el Agente Fiscal del Ministerio Público y el Agente Fiscal, este último, funcionario encargado de defender del patrimonio del Estado.

En Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica se habla del "Attorney General", funcionario que posee las mismas atribuciones del Procurador en nuestro país, y quienes realizan actividades similares al Ministerio Público, son los "Fiscales de Estado", aunque la funciones de estos últimos son totalmente acusatorias, la obligación del Fiscal de Estado es demostrar la responsabilidad del presunto, y no como en nuestro Derecho, donde el presunto es responsable y toca a el demostrar lo contrario.

Así vemos entonces, y de manera general, que al referirnos al Fiscal, nos referimos al sujeto o funcionario encargado de defender el patrimonio del fisco; aceptando en los sistemas legales extranjeros usarlo como sinónimo de la figura del Ministerio Público, por lo que toca en nuestro Derecho, no puede ser así.

hemos de ver, que la denominación "fiscal" como se ha

tratado con anterioridad, no se ajusta a la realidad de nuestro sistema legal, pues aun con que existen las figuras del Fiscal y las Fiscalías Especializadas en la Procuraduría General de la República, estas se tratan sólo de órganos administrativos con poco peso procedimental, que dan celeridad y seguimiento a planteamientos especiales y concretos.

La figura del Fiscal y las Fiscalías en México, nacen el 15 de julio de 1991 por acuerdo No. A/021/91 publicado en el Diario Oficial de la Federación, específicamente en la Dirección General de Averiguaciones Previas; el día 30 de julio de 1991 por acuerdo No. A/028/91 se crean otras Fiscalías, sólo que ahora en la Dirección General de Control de Procesos.

Dichos acuerdos que crean a las Fiscalías, presentan una completa carencia explicativa, no conceptualizan a la citada figura, no mencionan su función en la intervención que estas tendrían dentro del procedimiento penal, en la integración de la averiguación previa, en la consignación o en el proceso. Sólo en el Punto SEGUNDO de dichos acuerdos, citan que la atribución y denominación dadas a las Fiscalías Especializadas son como ilustración y en forma enunciativa y no limitativa.

Precisamente por la carencia explicativa de la que hago mención, para conceptualizar a las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal en los acuerdos que las crean en la Procuraduría General de la República, trataré de dar un concepto propio de tales figuras, que desprendo más del análisis e investigación de las multicitadas figuras, que de la estructura misma de los acuerdos que las crean.

Las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, son unidades técnicas especializadas que tienen como finalidad, la de dar continuidad a las averiguaciones previas y los procesos que se inicien, buscando que se cuente con especialistas de alta calidad como un mecanismo de atención a los Procedimientos Judiciales, así como de agilidad y mejor control de ritmos y tiempos en los mismos, para la elevación cualitativa y cuantitativa de los servicios que presta la Procuraduría General de la República, y en esencia el Ministerio Público Federal, a la población mexicana.

Las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal son creadas por el Licenciado Ignacio Morales Lechuga siendo Procurador General de la República y es quien también crea la figura de las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público del Fuero Común.

#### 4.2. NATURALEZA JURIDICA

El nacimiento jurídico de las Fiscalías Especializadas,

tiene íntima relación con el Plan Nacional de Desarrollo: pues uno de los planteamientos fundamentales de éste, es impulsar la modernización de todos los ámbitos de la vida nacional, y en especial, de la Administración Pública Federal.

El Programa Nacional de Procuración de Justicia vertiente del Plan Nacional de Desarrollo, se propone elevar cuantitativa y cualitativamente los servicios que presta a la población la Procuraduría General de la República, en cumplimiento al artículo 102 constitucional y, que para elevar la calidad de dichos servicios, es imprescindible realizar las acciones que contienen los acuerdos de creación de las Fiscalías, tanto en averiguación previa como en proceso.

Una de las bases de reestructuración orgánica de la Procuraduría General de la República se ha fincado en la profundización de la desconcentración, asignando mayores facultades y recursos a sus servicios públicos y especializando a los Agentes del Ministerio Público para ascender en calidad y eficacia los procedimientos de que conoce la institución.

A fin de continuar las acciones que sobre desconcentración ha realizado la Procuraduría General de la

República, y en esta forma mejorar el acceso de la población a los servicios de procuración de justicia federal por acuerdo A/021/91, con fecha 2 de julio de 1991, la Procuraduría General de la República creó Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal en materia de averiguación previa; y en concordancia con el acuerdo A/026/91 de fecha 30 de julio de 1991, se crean las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público en control de procesos, para dar continuidad a las averiguaciones previas que se inicien en las Fiscalías, buscando también en los procesos se cuente con especial atención en el caso abstracto, así como de una agilidad en los procedimientos judiciales, para una mayor expeditéz de justicia.

Por otro lado, en capítulos anteriores, se trato de determinar la naturaleza jurídica del Ministerio Público, creó es necesario volverlo a retomar, pues la figura del Fiscal y las Fiscalías no es, sino una derivación más del Ministerio Público como figura genérica. Es de suma importancia verlas de manera paralela, compararlas, para así de esta forma, corroborar la naturaleza jurídica del Fiscal Especial en la Procuraduría General de la República, a través de la figura que da su nacimiento: el Ministerio Público.

Explicaba que el Ministerio Público es un representante de la sociedad, es un órgano instituido por el Estado para

cuidar la defensa de aquella; la figura del Fiscal, en sentido estricto, es también un representante de la sociedad que debe de conocer de forma especial de todas las denuncias y querellas que ante el Ministerio Público Federal se planteen, así como del control en los procesos. En sentido amplio, no lo es, pues atiende a una sola parte de la sociedad, solo aquellas que por instrucciones de la Subprocuraduría, sea de averiguaciones Previas o de Control de Procesos requiera de una atención especializada.

Se trato al Ministerio público con base a su naturaleza jurídica, como un órgano administrativo, pues su estructura depende del Poder Ejecutivo y no del Judicial. Al igual, las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, no son mas que unidades Técnicas derivadas de la figura ejecutiva del Ministerio Público, dotadas de especialidad ante la aplicación del ejercicio de la acción penal.

Dejamos lejos la idea de que las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal sea un órgano judicial, pues, ni siquiera el Ministerio Público, su motivo de nacimiento, tiene carácter jurisdiccional, dado que no tienen la facultad conferida o legal para declarar la Ley. No lo podemos dejar a un lado como colaborador de la función Jurisdiccional, puesto que al igual que el Ministerio Público, colabora con la actividad jurisdiccional a través de

la recepción de la denuncia o querrela, así como de su cuidado dentro el proceso. El estado encomienda deberes específicos a sus diversos órganos para que en colaboración mantengan el orden y la legalidad, el Ministerio Público, y en este caso el fiscal, son auxiliares para que el juez aplique la Ley.

Se debe de concluir que en cuanto a la naturaleza jurídica de las Fiscalías Especializadas, es la misma del Ministerio Público Federal, pues aquellas son una derivación de éste; son representantes de la sociedad en el ejercicio de la acción penal, como órganos administrativos dentro de la fase preparatoria del ejercicio de la acción penal, y como representante del Estado, protegiendo intereses, así mismo, como colaboradores en la función jurisdiccional, sólo que su especialización, el trato, atención y manejo de determinados asuntos, dan en la Institución el toque de modernización que exige el Plan Nacional de Desarrollo.

#### 4.3.FUNCION

Ya se ha mencionado de manera repetitiva, las carencias y la imperfección que presentan los acuerdos que crean las Fiscalías Especializadas, pero una vez más, son motivo de crítica al describir su función, pues dichos acuerdos poco mencionan de las actividades, su funcionamiento, sus obligaciones o la participación que estas deben de tener en

el procedimiento o proceso.

Por lo que hace a las funciones que las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal en materia de Averiguación Previa del análisis del acuerdo se deduce que la funciones son:

Las Fiscalías Especializadas atenderán denuncias y querellas tanto de particulares como de apoderados jurídicos de la Administración Pública Federal, descentralizada de participación estatal mayoritaria, Etc., instruyendo en forma técnica jurídica las averiguaciones previas recibidas con respeto irrestricto a los derechos humanos de las partes intervinientes en el procedimiento de la averiguación previa, procurando su resolución con apego a los principios de legalidad y constitucionalidad y con la prontitud y eficacia que el caso amerite.

La Fiscalía para la Atención en Materia de Delitos en Contra de la Salud, conocerá de los ilícitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal en su título séptimo y en los previstos en la Ley General de Salud.

La Fiscalía para La Atención en Materia de Delitos Fiscales y de Banca conocerá, entre otros, de los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación, Ley de Instituciones de Crédito, y demás relacionados.

La Fiscalía para la Atención de Delitos cometidos por Servidores Públicos, conocerá de los delitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal y en general de todos aquellos cometidos por Servidores Públicos.

La Fiscalía para la Atención en Materia de Delitos Patrimoniales Violentos conocerá de los ilícitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal cuando ocurre como circunstancia comisiva la ejecución violenta.

La Fiscalía para la Atención de Delitos Previstos en Leyes Especiales y Casos Relevantes conocerá de las conductas sancionables en las Leyes Federales Especiales como son : la Ley Federal de Aguas, La Ley Federal Forestal, la Ley Federal de la Reforma Agraria, La Ley de Vías Generales de Comunicación, y demás aplicables.

La Fiscalía para la Atención de Delitos Patrimoniales No Violentos, conocerá de los ilícitos que tutelan como bien jurídico el patrimonio de personas individuales y colectivas cuando no concorra como circunstancia o medio comisivo la violencia.

Por lo que toca a las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal en materia de Control de Procesos, dicho acuerdo, también, poco menciona de la función, pero podemos decir que en concordancia con el acuerdo que crea las

Fiscalías Especializadas en Averiguación Previa, estas unidades técnicas especializadas tienen como objetivo principal dar continuidad y seguimiento a las averiguaciones previas que se inicien en las Fiscalías Especiales señaladas y buscar, en los procesos, que la Procuraduría General de la República en la figura del Ministerio Público cuente con especialistas de alta calidad, para que de este modo se agilizen los procedimientos judiciales en la búsqueda de un mejor control de la actuación de la Institución en los procesos, sus tiempos y sus ritmos. Dicha continuidad exige que se supervise el enlace entre la averiguación previa, la consignación con el proceso.

así pues, la Fiscalía para la Atención en Materia de Delitos Contra la Salud, conocerá de los Procesos derivados de los ilícitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal en su título séptimo y los previstos en la Ley General de Salud, así como de otras disposiciones.

La Fiscalía para la Atención en Materia de Delitos Fiscales y de Banca, conocerá de los Procesos que deriven de los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación, Ley de Instituciones de Crédito, y demás relacionados.

La Fiscalía para la Atención de Delitos Cometidos por Servidores Públicos, conocerá de los Procesos que deriven de

delitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal.

La Fiscalía para la Atención de Delitos Patrimoniales Violentos, conocerá de los Procesos que deriven los ilícitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal y las Leyes Especiales cuando ocurre como circunstancia comisiva la ejecución violenta.

La Fiscalía para la Atención de Delitos Previstos en Leyes Especiales, conocerá de los Procesos derivados de la conductas sancionables en las Leyes Federales Especiales como son: La Ley Federal de Aguas, la Ley Federal Forestal, la Ley General de Población, La Ley de Vías Generales de Comunicación, y demás aplicables.

La Fiscalía para la Atención de Delitos Patrimoniales No Violentos, conocerá de los Procesos que se susciten de los delitos que transgredan el bien jurídico patrimonial de las personas individuales y colectivas, cuando no concorra como medio comisivo la violencia.

Las Fiscalías Especializadas son una figura derivada del Ministerio Público, es por ello que de manera especial tendrán las facultades y atribuciones que ya expliqué, pero de manera genérica podrán realizar las mismas obligaciones que a la Institución del Ministerio Público se le atribuyen.

#### 4.4. PROBLEMATICA DE LA DENOMINACION

El proceso de cambio y de constante superación de nuestro México actual, requiere para su perfeccionamiento, la creación de nuevos entes en todos los ámbitos de la vida nacional: económicos, sociales, jurídicos, etcétera. Inspirados en estas razones y en los cambios dentro del panorama legal mexicano se crea una figura procedimental especializada en la Procuraduría General de la República y en especial en la Institución del Ministerio Público Federal, para el mejoramiento por cuanto hace a calidad, eficacia y rapidez en los servicios que presta la Representación Social a la población mexicana.

La creación de nuevas formas para la atención de un delito en particular, forma parte de ese perfeccionamiento que requieren nuestras instituciones, conllevando de manera causal a la superación del Estado que imparte esa ministración, pero en ocasiones dichas formas adquieren una denominación inusual, que confunde o son poco descriptivas para la función que prestan. Es precisamente aquí donde nace uno de los problemas principales de nuestra investigación.

Se ha derivado del desarrollo de los anteriores capítulos, que la acepción "fiscal", en nuestro derecho, se refiere propiamente a la regulación de la organización administrativa de las relaciones jurídicas entre Hacienda y

los contribuyentes, y en especial, lo relativo a las obligaciones fiscales, la responsabilidad fiscal y las cuestiones contenciosas que surgen de esa actividad jurídica del fisco. En el derecho extranjero, la terminología "fiscal" se utiliza para denominar al funcionario encargado de perseguir los delitos, acusar al presunto responsable y lograr una aplicación de la pena. Esta equiparación nos lleva a la conclusión de que si en algún momento llegamos hablar dentro de nuestro derecho positivo del fiscal y fiscalías como sinónimo de Ministerio Público, es más por la influencia del derecho extranjero, que por la aplicación de dicha terminología en nuestra legislación; aunque existan las Fiscalías del Ministerio Público Federal y dentro de la Procuraduría General de la República exista la figura del Fiscal, no se puede hablar de sinónimo del Ministerio Público, lo que si se puede decir, es que todas las fiscalías se desprenden de la figura del Ministerio Público, pero la connotación genérica "fiscal", en nuestra legislación, exige una aplicación más amplia que solo en el ámbito penal.

Dos principales problemas presenta la denominación que se utiliza para citar a las unidades técnicas especializadas del Ministerio Público Federal, en primer plano, la inconstitucionalidad del nombre, y por otro, la fuerza que tiene el acuerdo que las crea para conducirse como tales.

El maestro IGNACIO BURGOA nos habla que la anticonstitucionalidad es: "...Entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución..."<sup>52</sup>. Es un acto contrario a lo establecido en la Constitución. Los profesores RAFAEL DE PINA y RAFAEL DE PINA VARA nos explican que la anticonstitucionalidad es: "...Norma o actos contrarios a algún precepto o principios contenidos en la Constitución Política del Estado..."<sup>53</sup>

La inconstitucionalidad es una palabra acompañada del prefijo negativo "in" y del sustantivo "constitucionalidad". Denota, por ende, lo que no es conforme con la Constitución; sería un acto o norma cuyo contenido o consecuencia violara la Ley Suprema. La inconstitucionalidad puede ostentarse como anticonstitucional cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que presenta dicho vicio por modo indudable, notorio y manifiesto.

Con el orden de ideas anterior, se puede entender que, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con fundamento en los artículos 21, 73 y 102 hablan siempre del

---

<sup>52</sup>.-Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Aparato., 2a. ed., Edit. Porrúa., México 1989.

<sup>53</sup>.-Ob. cit.

funcionario y las actividades que debe realizar; nunca habla del Fiscal como figura que se deriva del Ministerio Público, mucho menos, lo utiliza como sinónimo. El Fiscal en México no es más que un Agente del Ministerio Público, que en la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, se encuentra en un plano jerárquico superior y similar a la de un director de área. Es por esto que la figura de entrada presenta una inconstitucionalidad manifiesta; no podemos hablar de una anticonstitucionalidad por el hecho de que la función de las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público no contravienen lo dispuesto en la algún precepto constitucional o que sea un ente opuesto o manifiesto a ella. Nos encontramos frente a un ente inconstitucional, no contraviene de manera indudable a la Constitución, no se opone de manera notoria o manifiesta, sino que lo único que le hace falta es reunir algunos elementos o requisitos para, que una vez teniéndolos, se le puede llamar de manera abierta y sin oposiciones a estas unidades técnicas y a sus directores: Fiscalías y Fiscales.

Los requisitos que deben de cubrir las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público son verdaderamente complicados, razón por la cual, es solo a través de un acuerdo que se atreven a crearlas. Se tendría que reformar Constitución Política, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento para que se pudiera

hablar de un Fiscal en México. Se tenía que haber recurrido a todo un proceso legislativo para crearlas y resultaba evidentemente más fácil lanzar un acuerdo interno, que no modifica a la Institución del Ministerio Público, pero que si le adiciona una figura que parece más creada para el amiguismo y compadrazgo, que para el mejor manejo interno de la Representación Social. Ya se decía en líneas anteriores, el Fiscal Especializado dentro de la Procuraduría General de la República es un simple Agente del Ministerio Público, que por llamarse Fiscal, se encuentra en un plano jerárquico superior que al de los demás Agentes del Ministerio Público.

Estas Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal no son más que órganos desconcentrados, que facilitan la labor inmensa de la Procuraduría General de la República, pero esa denominación de influencia anglosajona o extranjera es la que confunde y raya en lo poco descriptivo de la labor que desempeña. Poco hubiera costado llamarles Direcciones, Coordinaciones o Unidades para la Atención de Delitos en Especial, etcétera; algo menos impactante, pero más descriptivo o usual para la función que prestan y sobre todo más acorde con la terminología jurídica mexicana.

Por otro lado, en México, en la doctrina el acuerdo administrativo no es definido comúnmente, sino que se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a

las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a este, no solamente para integrar la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades. El ejercicio de facultades para acordar, o expedir asuntos está reservado a órganos de jerarquía superior a los cuales la legislación ha otorgado competencia para emitir sus propias determinaciones, en el caso que nos ocupa, la Procuraduría General de la República, de suerte que los órganos que le están supeditados únicamente preparan los asuntos de su competencia para que el superior este en posibilidad de pronunciarla resolución. En virtud de la distribución de asuntos establecida en el Reglamento interior de cada dependencia. Conforme a dicho reglamento corresponde ejercer los poderes de mando y decisión al titular de cada Secretaría o Jefe de Departamento que es el órgano de más alto rango y siempre y cuando se trate de asuntos señalados expresamente como indelegables.

Existe también en la legislación administrativa que atañe a cada dependencia señalados expresamente, los casos en los cuales, los Secretarios de Estado deberán someter a la consideración del Ejecutivo Federal un determinado asunto que requiere ser resuelto en forma definitiva y por su conducto. Este género de acuerdos, predominan en la vida cotidiana de la administración pública, y se desarrollan en la aplicación

daría de la ley. La observancia de esta norma, adquiere expresión formal en múltiples acuerdos que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior es el caso específico del acuerdo que da nacimiento a las Fiscalías Especializada del Ministerio Público Federal, es un instrumento jurídico que sirve dentro de la Procuraduría General de la República, como en muchas instituciones de Estado, de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la Representación Social para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones. En general, estas unidades técnicas especializadas, se tratan de un órgano destinado a cuestiones de orden interno, los efectos que produce dentro de la estructura de la misma Procuraduría General son exclusivamente internos y poco atañen a los particulares, o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado. Con lo anterior se desprende que, los acuerdos no tienen los efectos de una norma jurídica porque no obligan a los particulares con el poder público, es por ello, que las Fiscalías Especializadas, aun se ostenten como tales ante los particulares, el acuerdo que las crea produce efectos internos, de tipo administrativo dentro de la misma Procuraduría General, y poco efecto verdaderamente jurídico produciría ante la población mexicana.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.-Los antecedentes históricos del Ministerio Público, el nacimiento de dicha figura, sus diversas acepciones, el desarrollo y desenvolvimiento de este a lo largo de la historia, forma parte fundamental de la investigación, pues mediante ellos se pudo precisar que la acepción "Fiscal y Fiscalías" corresponde a una influencia de legislación antigua o de derecho extranjero.

SEGUNDA.-El Ministerio Público, figura de donde se desprende el "Fiscal y sus Fiscalías", no encontró su origen en el Derecho Griego y Romano porque no se llegó a una madurez que permitiera su implantación y que, aunque existieron personas encargadas de algunas funciones que competen actualmente a la Institución del Ministerio Público, fungieron sólo como denunciantes; otros actuaban sólo de manera supletoria, únicamente en los casos en que no había parte que acusara para que el delito no quedara impune.

TERCERA.-Es en España, Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica donde la figura que se conocía como Ministerio Público era una figura meramente Fiscal. Las funciones de los Fiscales en estos países, son totalmente acusatorias y actúan, no como defensores de la sociedad, sino del Estado. El Ministerio Público como es conocido en la

actualidad en México, se consagra como Institución en la Constitución de 1917, interviniendo en su configuración elementos franceses y Españoles, aunque no acepto el vocable "Fiscal" porque nuestro Ministerio Público no es una figura en su totalidad inquisitoria, actúa bajo los principio de legalidad y buena fe.

CUARTA.-La terminología "Fiscal" tiene elementos de tipo histórico que dan nombre y razón a este ente procedimental del Ministerio Público, refiriendome propiamente a la influencia determinante del Derecho Francés, Inglés, Norteamericano y Español.

QUINTA.-Los conceptos: Ministerio Público, Representación Social y Procuración, en nuestro Derecho pueden ser utilizados como sinónimos; el Ministerio Público efectúa una función esencial que es el ejercicio de la acción penal, protegiendo los intereses de la sociedad y del propio Estado, esto es, ejercita la representación, la procuración, defensa de la sociedad y del Estado.

SEXTA.-La acepción "fiscal", en nuestro derecho, se refiere propiamente a la regulación de la organización administrativa de las relaciones jurídicas entre la Secretaría de Hacienda y los contribuyentes, en especial, lo relativo a las obligaciones fiscales, la responsabilidad y

cuestiones contenciosas que surgen de esa actividad jurídica del fisco. En el derecho extranjero, la terminología "fiscal" se utiliza para denominar al funcionario encargado de perseguir los delitos, acusar al presunto responsable y lograr una aplicación de la pena. Esta situación, nos lleva a la conclusión de que si en algún momento llegamos a hablar dentro de nuestro vocabulario jurídico del fiscal como sinónimo del Ministerio Público, es más por la influencia del derecho extranjero, que por la aplicación de dicha terminología en nuestra legislación

SEPTIMA.-A través del desarrollo de la investigación, se pudo determinar, mediante la comparación en diferentes capítulos de la figura del Fiscal y del Ministerio Público, si se trataban de figuras diferentes o semejantes. Se concluyó que la naturaleza jurídica de las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, es la misma del Ministerio Público, pues aquellas no son más que una derivación de éste, como figura genérica y esencial; son representantes de la sociedad en el ejercicio de la acción penal, como órganos administrativos dentro de la fase preparatoria al ejercicio de la acción penal, y como representantes del Estado, protegiendo intereses, así mismo, como colaboradores en la función jurisdiccional, solo que su especialización, el trato, atención y manejo de casos específicos, dan a tales figuras el toque de modernización

que requieren nuestras instituciones en la actualidad.

OCTAVA.-La denominación "Fiscal" como se trato a lo largo del desarrollo de la investigación, no se ajusta a la realidad de nuestro sistema legal, pues aun, cuando existen las figuras del Fiscal y Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal en la Procuraduría General de la República, dicho termino no se encuentra perfectamente legislado, y aquel es un Agente del Ministerio Público Federal dotado de un cargo mayor dentro del organigrama de la Procuraduría, semejante al de un director; estas, se tratan sólo de órganos administrativos con poco peso procedimental, que da celeridad y seguimiento a planteamientos especiales y concretos.

NOVENA.-Las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, son unidades técnicas especializadas que tienen como finalidad, la de dar continuidad a las averiguaciones previas y los procesos que se inicien, buscando se cuente con especialistas de alta calidad como un mecanismo de atención en los procedimientos judiciales, así como de agilidad y mejor control de ritmos y tiempos en los mismos, para la elevación en calidad y eficacia de los servicios que presta la Procuraduría General de la República, y en esencia el Ministerio Público Federal, a la población mexicana.

DECIMA.-Si dentro de la Institución del Ministerio Público se crean las Fiscalías Especializadas, basadas en la restructuración orgánica y desconcentración de la Procuraduría General de la República, especializando a los Agentes del Ministerio Público para ascender en calidad y eficacia a la institución, se tendría la obligación profesional de atender todas las denuncias o querellas y de los procesos que se conozcan, de manera especializada, y no procurar sólo aquellas que por instrucciones de las Subprocuradurías, merezcan un trato especial.

DECIMO PRIMERA.-La inconstitucionalidad queda determinada como el acto, norma o institución cuyo contenido, consecuencia o función, violara la Constitución. Con lo anterior, se pudo entender que, nuestra Constitución Política con fundamento en los artículos 21, 73 y 102 hablan siempre del Ministerio Público como persecutor de delitos, como funcionario y las actividades que debe de realizar; nunca habla del Fiscal como figura derivada del Ministerio Público, mucho menos lo utiliza como sinónimo. Es por esto que la figura presenta una inconstitucionalidad manifiesta; aunque no contraviene de manera indudable la Constitución, no se opone de manera notoria o manifiesta a ella, si le falta reunir requisitos de tipo legislativo para que se le pueda llamar de manera abierta y sin oposiciones a estas unidades técnicas y a sus directores: Fiscalías y Fiscales.

DECIMO SEGUNDA.-Los requisitos que tenían que haber cubierto dichas Fiscalías, para poder ser llamadas así, son verdaderamente complicados, razón por la cual, es sólo a través de un acuerdo, de tipo administrativo, que se atreven a crearlas. Se tendría que haber reformado Constitución Política, Ley Orgánica y Reglamento de la Procuraduría General de la República. Se tenía que haber recurrido a todo un proceso legislativo para crearlas y, resultaba evidentemente más fácil, lanzar un acuerdo interno, que no modifica a la Institución del Ministerio Público, pero que si le adiciona una figura que parece más creada para el aniguismo y compadrazgo, que para el mejor manejo interno de la Representación Social.

DECIMO TERCERA.-Estas Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, son órganos desconcentrados que facilitan la labor inmensa de la Procuraduría General de la República, pero esa denominación, de influencia anglosajona o extranjera, es la que confunde o raya en lo poco descriptivo para la labor que desempeñan. Poco hubiera costado llamarles Direcciones, Coordinaciones o Unidades para la Atención de Delitos en Especial, algo menos impactante, pero más descriptivo y usual para la función que prestan, además, de estar más acorde con la terminología jurídica mexicana.

DECIMO CUARTA.-No es posible que un acuerdo que crea una

nueva figura desconcentrada de cierto peso administrativo y jurídico, presente una alta carencia en la descripción de concepto, funciones y obligaciones de la figura que instituye. Es el caso específico del acuerdo que crea las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, y sobre este tópico, se debe poner mucho mayor énfasis e importancia en la creación de los citados acuerdos que crean nuevas figuras, no solo en la Procuraduría General de la República, sino también en las demás instituciones de Estado.

DECIMO QUINTA.- Los acuerdos no tienen los efectos de una norma jurídica, pues no obligan a los particulares con el poder público, es por ello, que el acuerdo que crea a las Fiscalías Especializadas, produce poco efecto jurídico ante la población mexicana. El efecto que produce, no es más que simplemente interno, modificando a la institución y creando, talvez, un mejor manejo de la Representación Social.

## BIBLIOGRAFIA

ACERO, Julio. El Procedimiento Penal., 7a. ed. Edit. Cajica., México 1976.

AGUILAR y Maya, José. El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen., Edit. Polis, México 1942.

ALCALA Zamora y Castillo, Niceto. Ministerio Público-Teoría, Estudios de Derecho Procesal., Edit. Góngora, Madrid 1978.

ARILLA Bas, Fernando. El Procedimiento Penal Mexicano., 12. ed., Edit. Kratos, México 1989.

AYAGARRAY, Carlos A., El Ministerio Público., J. Lajoua y Cía. Editores, Buenos Aires, Argentina 1928.

AZUARA Pérez, Leandro. Sociología., 8a. ed., Edit. Porrúa, México 1985.

BURGOA Orihuela. Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo., 2a. ed., Edit. Porrúa., México 1989.

CANABELLAS de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Edit. Heliasta., Buenos Aires, Argentina 1983.

CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México, 6a. ed., Edit. Porrúa, México 1985.

CLARIA Olmedo, Jorge A. Tratado de Derecho Procesal Penal, Tomo II., Edit. Ediar, Buenos Aires, Argentina 1984.

COLIN Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales., 9a. ed., Edit. Porrúa, México 1985.

DE PINA, Rafael, De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho., 17a. ed., Edit. Porrúa., México 1991.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional., 6a. ed., Edit. Ariel., Barcelona, España 1980.

DIAZ de León, Marco Antonio. Diccionario Procesal Penal., Tomo II., Edit. Porrúa, México 1986.

FENECH, Miguel. El Proceso Penal., 3a. ed., Edit. Aagesa, Madrid 1978.

FRANCO Villa, José. El Ministerio Público Federal.,

Edit. Porrúa, México 1985.

GARCIA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal., 4a. ed., Edit. Porrúa, México 1986.

GARRONE, José A. Diccionario. Manual Jurídico., Edit. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina 1989.

GONZALEZ Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal., 7a. ed., Edit. Porrúa, México 1983.

HAURIUO, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas., Edit. Ariel., Barcelona, España 1971.

HAZARD, John N. The Role of the Ministère Public in Civil Proceedings. En el volumen colectivo *Law in the United States of América in Social and Technological Revolution.* Bruselas 1974.

LOZANO, Luis Antonio de J. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia Mexicana. Tomo I., Publicación Especial de la Dirección de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial., Tribunal Superior de Justicia., México 1988.

OLMOS, Felix. Enciclopedia Jurídica OMEBA., Tomo XIX.

Edit. Bibliográfica Argentina, Argentina 1964.

OSORIO y Nieto, Cesar Augusto. La Averiguación Previa.,  
Edit. Porrúa, México 1981.

PALOMAR de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas.  
1a. ed., Edit. Mayo, México 1981.

PINA y Palacios, Javier. Derecho Procesal Penal-Apuntes  
para un Texto y Notas sobre Amparo Penal., Edit. Botas,  
México 1948.

RIQUELME, Victor B. Instituciones de Derecho Procesal  
Penal., Edit. Atalaya, Buenos Aires, Argentina 1948.

RIVERA Silva, Manuel. El Procedimiento Penal., 6a. ed.,  
Edit. Porrúa, México, 1973.

VAN Aeatyne, Scott y Larry J, Roberts. The Powers of the  
Attorney General in Wisconsin, Estados Unidos de Norteamérica  
1974.

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.,  
93a. ed., Edit. Porrúa, México 1991.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la  
República., 12a. ed., Edit. Porrúa, México 1992.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General  
de la República., 12a. ed., Edit. Porrúa, México 1992.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de  
Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero  
Federal., 50a. ed., Edit. Porrúa, México 1982.

Código Federal de Procedimientos Penales., 44a. ed.,  
Edit. Porrúa, México 1991

## ACUERDOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Acuerdo A/C21/91. Publicado en el Diario Oficial de la  
Federación el 15 de julio de 1991. Acuerdo del Procurador  
General de la República, por el que se crean seis Fiscalías  
Especializadas del Ministerio Público Federal.

Acuerdo A/026/91. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1991. Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crean seis Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal y una Coordinación de Procesos Relevantes.