



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

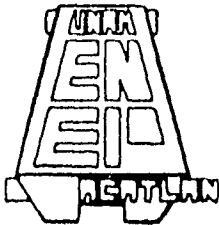
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD  
O INCONSTITUCIONALIDAD DE DIVERSAS  
FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JORGE ALBERTO CHAVEZ AVALOS

ASESOR: LIC. FRANCISCO PEREZ HERNANDEZ



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

1996.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A mis padres:**

*Ing. Jorge Chávez Campos*

*Sra. Irma Esthela Avalos Varela*

“ Gracias por darme no sólo los medios económicos para llevar a cabo mis proyectos e ilusiones profesionales, sino la estabilidad, las bases, los principios, las palabra de aliento y los sabios consejos cuando los necesite; en espera de que podamos llegar juntos al final del sendero. Deseo fervientemente que este trabajo sea la culminación de una etapa para ustedes como padres y para mi como hijo, guardando energía y aliento para la continuidad en la superación profesional de mi carrera. ”

**A mi tío:**

*Sr. Mario Héctor Avalos Varela*

“ Por ser mi familia, mi amigo , mi apoyo en los momentos difíciles como letrado consejero, lleno de vida y experiencia. ”

**A mi compañera y esposa:**

*Lic. Ma. Isabel Rodríguez Santander*

“ Por haberse convertido en parte de mi vida y de mis proyectos, gozando de gran sabiduría y pureza espiritual que le han posibilitado brindarme todo su apoyo y cariño. ”

**A mi asesor y amigo:**

*Lic. Francisco Pérez Hernández*

“ Por su acertada dirección y confianza para el desarrollo de este trabajo, al estar en todo momento en la mejor disposición de guiar mi camino con su experimentado consejo. ”

**A mis amigos:**

*Dr. Luis del Toro Calero (Q. E. P. D.)*

*Lic. Víctor Martínez Castuera (Q. E. P. D.)*

“ Por su sabio consejo, dirección y cariño; cultivando en mi persona el amor a mi profesión bajo principios de calidad y vocación de servicio ”.

*Gracias a todos.*

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>I.- GÉNESIS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.</b>	4
1.1.- Definición	7
1.2.- Antecedentes de su Presencia en el Derecho Precolonial	10
1.2.1.- Organización Judicial	11
1.2.2.- El Derecho Penal	13
1.2.3.- Los Procedimientos Penales	16
1.3.- El Ministerio Público en la Nueva España y en México Independiente	17
1.4.- El Ministerio Público en las Constituciones Políticas de 1814, 1824, 1857 Y 1917	25
1.5.- Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución de Fecha 1o. De Diciembre del Año de 1916, para el Artículo 21 Constitucional, Enviada al Congreso Constituyente por el C. Primer Jefe Venustiano Carranza	28
1.6.- Debate de Aprobación del Congreso Constituyente Respecto al Artículo 21 Constitucional. (1917)	29
<b>II.- SISTEMÁTICA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO</b>	51
2.1.- Acción Penal	51
2.1.1.- Definición	53
2.1.2.- Generalidades	54

2.2.- Averiguación Previa	58
2.2.1.- Definición	59
2.2.2.- Generalidades	59
2.3.- Determinaciones	61
2.3.1.- Definición	61
2.3.2.- Generalidades	62
<b>III.- EL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS JUICIOS CIVILES Y EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b>	65
3.1.- Intervención del Ministerio Público en los Juicios Civiles	66
3.2.-El Ministerio Público Dentro de los Procedimientos Administrativos	72
3.3.- Formas de Intervención del Agente del Ministerio Público Federal Dentro del Proceso de Amparo.	77
3.4.- El Ministerio Público Como Parte Procesal	80
3.5.- El Ministerio Público Federal Como Regulador del Procedimiento	83
3.6.- Otras Funciones del Procurador General de la República en el Amparo	85
<b>IV.- FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO, COMO PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.</b>	87
4.1.- Consejero Jurídico del Gobierno Federal	88
4.2.- Intervención en Controversias Constitucionales	98
4.3.- El Ministerio Público Federal y su Intervención en los Asuntos de Carácter Diplomático y Consular	103

4.4.- El Ministerio Público Federal como Receptor de Quejas y Orientador en su Trámite	108
4.5.- Representante del Gobierno Federal, en los Actos de Éste con los Estados de la República	110
<b>V.- LAS FUNCIONES DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO EN ATENCIÓN A SU DENOMINACIÓN.</b>	112
5.1.- Ministerio Público	113
5.2.- Representante Social	114
5.3.- Fiscal	114
<b>CONCLUSIONES</b>	115
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	120

## INTRODUCCIÓN.

Durante la instrucción profesional de un estudiante de la licenciatura en derecho, los Catedráticos, a través de sus charlas, consejos y explicaciones estimulan la mente del aspirante, al entendimiento de muchos de los factores reales o acontecimientos cotidianos de la vida, donde el simple y llano sentido de ésta, entrañan un aglomerado de hechos engendrados por el derecho. Dentro de éste cúmulo, aparecen otros tantos acontecimientos del hombre llamados instituciones; entes singulares en idea, aún y cuando en materia se encuentran a la vista de los sentidos compuestos de diversidad de elementos tangibles. En ese orden de ideas me corresponde adentrar al lector en estas líneas a la intención de mi trabajo; en el que recopilando los antecedentes y comentarios de los ilustrados escritores sobre la materia, daré mi punto de vista sobre el hecho particular, sobre la Institución que representa el Agente del Ministerio Público, desde el punto de vista de su universalidad como concepto y sus funciones, sin tomar en consideración alguna la calidad o cualidad de las personas que la representen, ya en su condición de titular o bien en sus agentes.

Comenzaré por narrar la génesis de su creación, reproduciendo todos aquéllos archivos escritos sobre su antecedente y consecuencia, su transformación de simple espectador sometido y en condición de decoro, más que de otra cosa, a su vida como ente particular dotado de autoridad y autonomía en sus funciones, único concesionario de la acción penal, que a diario en la vida del estudiante practicante se presenta en el ámbito profesional, pero independientemente de lo anterior, ahí esta, y se encuentra como un aura por encima de ese ser humano que es capaz de darle voz y movimiento a esa entidad, el agente del Ministerio Público, es pues aquélla institución, cuyo conocimiento no solamente incumbe al abogado penalista, sino también a todo aquél abogado que a diario pone en duelo su conocimiento con el de otro, mejor aún por su característica peculiarísima de ser el porteador de la representación social su conocimiento incumbe a la población en general.

Es por ende una institución pública, dimanada de uno de los tres poderes de la Nación, a saber el poder Ejecutivo, es la autoridad pública de carácter administrativo, que difiere de aquella que sólo castiga infracciones a los bandos gubernativos, es esa institución a la que incumbe la noble tarea de la investigación de aquel hecho particular denominado por la ley como delito, una de sus más importantes funciones, entre otras, ya que es el único con ejercicio pleno de jurisdicción, para el conocimiento previo de actos delictuosos, y de



otras tantas funciones en distintas materias como en el ramo de lo civil y lo administrativo -al menos así lo hace ver nuestra Legislación secundaria-. En ello queda resumida la figura del Ministerio Público en la actualidad.

En otras palabras conoceremos la consecuencia, pero también y de manera imprescindible, conoceremos cuales fueron sus antecedentes, o sea esos factores sociales que lo incoaron, que le dieron vida; ya que si bien el derecho y las instituciones que de él derivan, constituyen un proceso continuo de creación, resulta importante para entender ese dinamismo, conocer aquellos eslabones que en el tiempo han dado continuidad a ese proceso de creación; para que de esa forma se logre el total entendimiento de su transformación.

Seguramente en el ánimo del primer mandatario de nuestra República Mexicana en aquéllos años de 1900, después de consumada la independencia de México, y de aquéllos que discutieron y aprobaron como miembros del Congreso Constituyente, el proyecto de Constitución Política, estaba el de dar fin a todo abuso cometido por autoridades de baja estofa, ya fueran administrativas, ya judiciales, quienes gozaban en aquella época de sorprendente libertad en sus acciones, situación que se tradujo en severos excesos de aplicación de la ley, la que sólo se resumía a ser el instrumento de juego y venganza para aquéllos aristócratas o políticos de entonces, que aprovechando la libertad de criterio y de acción de las autoridades, veían satisfechos sus más morbosos deseos de venganza contra sus enemigos; por ello fue instaurada la institución del Ministerio Público, con nuevos bríos y autonomía de acción dependiente del Poder Ejecutivo, y no como se tenía entonces, supeditada al poder Judicial, que solamente lo mantenía a su disposición como un verdadero artículo de decoración.

Con lo anterior quiero llegar a lo siguiente: es entonces la institución del Ministerio Público una autoridad creada para el bienestar de la sociedad, evitando con ello los excesos de la judicatura, en resultado es la autoridad administrativa de buena fe, con una perfecta definición legislativa de sus atribuciones y alcances, como el actor potencial de la acción penal, donde sus facultades constitucionales lo llaman a la incumbencia del asunto y donde la norma secundaria lo convierte en el único depositario de dicha acción: pero esta institución en ocasiones experimenta ciertos acontecimientos en sus funciones, que parecieran demostrar que a la vez de ser depositario de la acción penal y representante de la sociedad, también se ha apropiado de ciertas atribuciones jurisdiccionales, ya que ha llegado a concluir en sus razonamientos o mejor

conocidos como determinaciones, la inocencia del agente activo en la comisión de un hecho determinado como delito, cuando lo que únicamente le corresponde, es determinar la existencia o inexistencia de los elementos que integran al delito, siendo erróneo, no ejercitar acción penal, por considerar la inocencia del indiciado; abusando en tales razonamientos, hasta el grado de realizar verdaderos actos de instrucción en la investigación de los delitos, facultades que son reconocidas en el artículo 20 Constitucional, para el Juez de instrucción; así también nuestro personaje es parte en diversidad de hechos y actos jurídicos de la vida procesal del país, funciones que esta claro le fueron delegadas por preceptos constitucionales y son reguladas por legislaciones secundarias, debido a que en nuestra máxima carta política no se le desprenden con claridad.

Es por ello que dentro de este trabajo se expondrá la naturaleza jurídico-filosófica de la entidad que representa el Agente del Ministerio Público en México, así como la delimitación exacta de sus funciones valorando su constitucionalidad o anticonstitucionalidad, y a la vez se tratará de otorgarle la definición correcta a su nombre de acuerdo a las funciones que desempeñe, con lo que se dará a conocer el por que es nombrado Ministerio Público y cuando le corresponde el adjetivo de Fiscal y cuando el de Representante Social en atención a la naturaleza de las actividades que en su carácter de autoridad desempeñe, ya sean reconocidas por nuestra Carta magna o bien por la legislación secundaria.

Jorge Alberto Chávez Avalos

# I *Génesis de la Institución del Ministerio Público.*

---

1.1.- Definición.

1.2.-Antecedentes de su Presencia en el Derecho Precolonial.

1.2.1.- Organización Judicial.

1.2.2.- El Derecho Penal.

1.2.3.- Los Procedimientos Penales.

1.3.- El Ministerio Público en la Nueva España y en México Independiente.

1.4.- El Ministerio Público en las Constituciones Políticas de 1814,1824, 1857 Y 1917.

1.5.- Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución de Fecha 1o. de Diciembre del Año de 1916, Para el Artículo 21 Constitucional, Enviada al Congreso Constituyente por el C. Primer Jefe Venustiano Carranza.

1.6.-Debate de Aprobación del Congreso Constituyente Respecto al Artículo 21 Constitucional. (1917).

---

## I.- GÉNESIS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Por génesis entenderemos el origen de la Institución del Ministerio Público, que nos ayudará a conocer cual fue la exacta convicción de las autoridades legislativas para crear a solicitud del titular del poder Ejecutivo, dicha figura dentro del proceso y sistema penal mexicano; pero también analizaremos sus antecedentes sociales en la vida del hombre y al respecto, el lic. Juventino V. Castro nos remonta hasta la primera etapa de la evolución social del hombre "cuando la función represiva se ejerció a través de la venganza privada. Son los clásicos tiempos de la ley del talión: ojo por ojo, diente por diente. El delito es una violación a la persona privada, y la justicia se hace por propia mano de la víctima del delito, o de sus allegados.

Pronto el poder social, ya organizado, imparte la justicia, ya a nombre de la divinidad (período de la venganza divina), ya a nombre del interés público, salvaguardando el orden y la tranquilidad sociales (período de la venganza pública). Se establecen tribunales y normas aplicables, si bien frecuentemente arbitrarias. El directamente ofendido por el delito, o sus parientes, acusan ante el tribunal, quien decide e impone las penas.

Surge la acción popular -con pleno apogeo en el derecho romano-, según la cual quivis de populo acusa de los delitos de que tiene conocimiento. Ciertamente es que frente a los delitos privados a los que correspondía un proceso penal privado en el que el juez tenía el carácter de mero árbitro, existían los delitos públicos con un proceso penal público, que comprendía la cognitio, la acusatio y un procedimiento extraordinario.

La acción popular fracasa, pues, como lo hace notar Manduca: Cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores que, causando la ruina de íntegros ciudadanos, adquirían honores y riquezas; cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del derecho.

El Estado ha comprendido que la persecución de los delitos es una función social de particular importancia, que debe ser ejercida por él, y no por el particular. El procedimiento inquisitivo inaugura este paso decisivo en la historia del procedimiento penal: la persecución de los delitos es misión del Estado.

Sin embargo, se cae en el error de darle esa persecución oficial al juez, convirtiéndose así éste en juez y parte. Y como dice Radbruch: ..El que tiene un acusador por juez, necesita a Dios por abogado.

Pero el camino a seguir estaba señalado. Cae en descrédito el sistema inquisitivo, y el Estado crea un órgano público y permanente que en adelante será el encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional. A Francia corresponde el alto honor de la implantación decisiva de

dicha Institución, que se extendió luego a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo: el Ministerio Público, representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado.

Mucho se le ha atacado -y en otro lugar examinaremos el valor de las teorías abolicionistas- y sin embargo la institución ha permanecido incólume. Ya manduca hacía notar cómo a través de las vicisitudes de las legislaciones, el Ministerio Público ha salido victorioso.

El Ministerio Público, Institución de buena fe, paladín de la justicia y de la libertad como lo llama Pessina, viene a llenar una función que la pasión y el interés personal de la víctima del delito no puede, ni debe ocupar. Como lo hace notar Tolomei: la historia ha demostrado, que el particular lesionado no tiene el interés o el desinterés, o la preparación, o la posibilidad de corresponder en modo adecuado a las exigencias de la altísima competencia de la acción penal.

En la actualidad, según las diversas legislaciones, el Ministerio Público tiene un monopolio exclusivo de la acción penal, o bien admite una intervención mayor o menor de los particulares y de otros órganos estatales que tienen injerencia en la acción penal, pero la bondad y utilidad de la Institución es algo que ya no se discute."<sup>1</sup>

La intención de éste capítulo la constituye la importancia de conocer aquéllos datos históricos de nuestra Nación, en cuyos acontecimientos se apreciaba la necesidad de que un hecho determinado de la vida social fuese regulado por un imperio, ley o potestad, pero a la par, resultaba la necesidad de que alguien se hiciera cargo de aplicar dicha regulación; por lo que se depositaba en una persona que a consideración del régimen político-social y cultural de la época, tenía la suficiente dignidad para representar tal encomienda.

Una vez visto el instituto creado por los antiguos pobladores de nuestro país, advertiremos la flagrante ruptura de ese sistema, a virtud de la invasión europea experimentada, dónde la llegada de los españoles cercenó la vida religiosa y política-social de los antiguos; para imponer su régimen social instituido en su cultura, dentro del cual uno de los factores o instituciones implantados fue la administración de justicia; en dónde también, encontraremos, -aunque ya un poco más claro para la actualidad- antecedentes importantísimos sobre la figura y funciones del Ministerio Público que hoy conocemos; conocimiento obtenido de las diversas ordenanzas en materia criminal y en general, de administración de justicia, todo hasta el periodo de México independiente, dónde a través de las constituciones políticas de la era,

---

<sup>1</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 3 - 5.

advertiremos la similitud de dicha institución con la comprendida en el sistema indiano-colonial. Y sólo hasta la promulgación de la Constitución de 1917 encontraremos, por vez primera a la Institución del Ministerio público, como hoy en día se concibe.

### 1.1.-Definición.

"En todo país, aún de organización media, se dan entre sus habitantes y el Estado relaciones de distinta clase que pueden agruparse en dos rubros genéricos a saber: las que revisten carácter privado y las públicas.

La sociedad y el Estado -res pública- igual que los particulares -res privada- tienen causas o intereses por los que deben velar y defender; de ahí la necesidad de la existencia de un organismo esencial encargado del ejercicio de esas funciones, misión que se encuentra a cargo del denominado Ministerio público.

En orden a las primeras, el Ministerio Público no interfiere, es prescindente desde que tal clase de contiendas no afectan, en su fondo, a las instituciones ni al Estado.

Por lo contrario, su gestión adquiere importancia y en casos de suma relevancia mediando el interés público.

La órbita de su acción abarca, puede decirse, la totalidad del perímetro que demarcan los distintos problemas suscitados por los negocios del Estado, las leyes y las costumbres de sus habitantes.

Así, tanto ejercita el control en lo relativo a la oblación en juicio de ciertos impuestos - sucesorio, réditos, etcétera- como le está encomendada la guarda del orden jurídico al tener que velar por el cumplimiento del derecho vigente; su acción también posee una dosis no menos importante de "carga moral", desde que tiene el deber de preservar los más caros valores del plexo social en lo atinente a su contenido ético (guarda de las costumbres), al ser censor de las publicaciones inmorales, etcétera.

*Def.-*Para fijar estos conceptos nada más apropiado que intentar una definición y en este sentido puede decirse, a manera generalizante, omitiendo detalles, "que es uno de los organismos mediante el cual se ejercita la representación y defensa del Estado y de la sociedad".<sup>2</sup>

Seguramente, la precedente acepción sobre nuestra Institución del ministerio público, tendrá muchas ventajas y similitudes para su comprensión, pero debemos entender que existen elementos que no se ajustan a nuestro

---

<sup>2</sup> Lerner, Bernardo. Enciclopedia Jurídica Omeba; Tomo XIX. Pág 768 - 769.

sistema penal mexicano, ya que esta definición obedece a su origen Argentino; pero no por ello debemos descartar el valor sencillo y claro que se nos otorga, respecto de nuestra Institución en comento.

Ahora bien, en el ánimo de éste apartado anotaré la definición que del Ministerio Público, exponen los tratadistas de la ciencia política al expresarlo de esta manera:

“MINISTERIO PUBLICO.

El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales de la Nación, y en virtud de que el principal fundamento de su existencia es el interés general, esta función es ejercida por el Estado. Intentar generalizar el ámbito de acción específico del Ministerio Público se presenta sumamente difícil, dado que éste se encuentra delimitado por la Constitución de cada uno de los Estados; así, por ejemplo, en algunos casos está subordinado al poder judicial, mientras en otros depende del poder ejecutivo. Sin embargo, se puede decir que sus atribuciones principales son:

Promover la acción de la justicia cuando ha sido infringida una ley en detrimento del interés público. Aunque por lo general su intervención se refiere a juicios de carácter penal, ello no implica que su función se encuentre circunscrita exclusivamente a ese ámbito, dado que en algunas ocasiones interviene también en juicios civiles.

Representar y amparar a las personas desvalidas, menores de edad, etc.”<sup>3</sup>

En mi opinión , esta definición no es muy exacta en sus consideraciones, y aún y cuando hace una equívoca referencia al cúmulo de las funciones del ministerio público, dentro de las Constituciones Políticas de los Estados; pero es importante, considerarla en virtud de que como se ha dicho ya, la intención de este trabajo constituye el análisis de tan controvertida institución, y para lograrlo es prudente atender todas y cada una de las concepciones que al ramo se otorguen y tomar de ellas lo que más sea necesario al objetivo de la investigación.

Pero, por otro lado, tenemos las definiciones de experimentados autores sobre la materia:

“El Ministerio Público Federal es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por un 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

---

<sup>3</sup> Silva Martínez, Mario. Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. Pág. 630 -631.

determine.”<sup>4</sup>

“En el campo doctrinal, Fenech define al Ministerio Fiscal como:

..Una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargado por el Estado, a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal

Colin Sánchez lo caracteriza como:

..Una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquéllos casos que le asignen las leyes.”<sup>5</sup>

“Es el órgano al cual el Estado ha facultado para que, a nombre de éste, realice la función persecutoria de los delitos cometidos y en general vigile el estricto cumplimiento de las leyes, en todos los casos que las mismas le asignen.”<sup>6</sup>

“El Ministerio público, apunto Fix-Zamudio, se conoce con otros nombres; llámasele también procurador de justicia (que en México se reserva sólo al jefe máximo del ministerio público), Fiscal, promotor fiscal, ministerio fiscal, attorney general (en países anglosajones), prokuratura (en países socialistas).

El Mismo autor ha definido al Ministerio Público como la ...institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y Tribunales.”<sup>7</sup>

Todas estas definiciones son bastante válidas, pero en general acaparan en sus explicaciones todas y cada una de las funciones del Ministerio Público así conocido, y adquieren sus demás acepciones, (fiscal, Representante social, etc.) con el carácter de sinónimos, lo que mi particular punto de vista considera un error, por lo menos en lo que respecta a la metodología de investigación de éste tema, ya que su principal objetivo es el de delimitar la definición de esta figura de acuerdo a sus funciones; por lo que es conveniente, en ese sentido, solamente hacer una definición sobre la institución, atendiendo solamente al cometido constitucional de sus funciones; para quedar como sigue:

El Ministerio Público, es aquella institución constitucional de carácter

<sup>4</sup> Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Pág 3.

<sup>5</sup> Garduño Garmendia, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. Pág 22 - 23.

<sup>6</sup> Op cit, Garduño. Pág 23.

<sup>7</sup> Silva Silva, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Pág 155.



público, dependiente del poder ejecutivo, cuya función se constriñe a la persecución de los delitos con apoyo de la policía judicial, considerando su actuación con grado de garantía individual para los ciudadanos, ya que su conocimiento implica los principios de legalidad y de unidad en sus actuaciones, preservando en alto el estado de derecho y la garantía de seguridad jurídica de los mexicanos.

Evidentemente mi definición, de ser aceptada, solamente sería válida en el territorio mexicano, por el exclusivo llamado que hace de sus atribuciones constitucionales.

## 1.2.-Antecedentes de su Presencia en el Derecho Precolonial.

“Cuando se trata del derecho mexicano, generalmente se omite la época anterior a la Conquista porque se estima que no tiene relación alguna con nuestro actual cuerpo de leyes.

Si se considera al Derecho simplemente como un conjunto de reglas, como un cuerpo de códigos, indudablemente que no existe continuidad ideológica alguna entre los preceptos que normaban las relaciones jurídicas de los antiguos pobladores de México y nuestro derecho contemporáneo. Como cuerpo de leyes, la historia del derecho patrio empieza con la primera cédula real dictada por el Gobierno de las Indias; pero si tenemos en cuenta que el derecho es un fenómeno social, una resultante de los complejos factores que actúan en el desenvolvimiento de los grupos humanos constituidos, entonces sí es indispensable ocuparse del Derecho observado entre los indígenas antes de la Conquista, porque si nuestras leyes de ahora nada tienen de común con las antiguas leyes genuinamente mexicanas, en cambio la población actual de la República, en sus grupos aborígenes, sí tiene muchos puntos de contacto culturales con los primitivos pobladores.

Es un gran error el estudiar el sistema jurídico de un pueblo independientemente de éste, por que el derecho, según el estado actual de la ciencia, no es otra cosa que una de las expresiones de la cultura de un pueblo determinado; se transforma a la par del pueblo que lo crea, siguiendo fielmente sus contingencias históricas y sociales.

En la realidad de las cosas esta relación íntima entre el Derecho y el pueblo en que rige, es a menudo estorbada y entonces, en vez de que el derecho obre como fuerza organizadora, impide el progreso del pueblo y lesiona gravemente su vitalidad.”<sup>8</sup>

“Con referencia a la evolución histórica del Ministerio Público en México -apunta el lic. José Franco Villa-, es conveniente atender al desarrollo político y social de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional, destacando en forma principal la organización de los aztecas, puesto que de los estudios realizados por prestigiados autores, se desprende que la fuente de nuestras instituciones jurídicas no debe buscarse únicamente en el antiguo Derecho

---

<sup>8</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio. El Derecho Precolonial. Pág. 25 - 27.

Romano y en el Derecho español, sino también en la organización jurídica de los aztecas.

Entre los aztecas imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales.

El Derecho no era escrito, sino más bien, de carácter consuetudinario, en todo se ajustaba al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca."<sup>9</sup>

No pretendo probar la existencia de una figura como la del ministerio público, en el antiguo territorio nacional; sino que trato de resaltar como nuestra institución en estudio, ha tenido semejanzas a lo largo de la Historia, no sólo de México, sino del mundo, con algunas otras instituciones o figuras gubernamentales del pasado. Encontraremos posibles antecedentes de su presencia en el México precolombino, en el que conoceremos facultades de ciertos funcionarios encargados de impartir justicia, semejantes a algunas funciones de las que actualmente tiene el dominio nuestro personaje; aun y cuando algunos autores les dan el atributo de ser eminentemente jurisdiccionales, ya que lo que pretendo destacar, como he dicho, en otras palabras, es aquella necesidad social de que ciertos actos de algún agente de la sociedad fueran reprimidos, bajo un esquema establecido y facultativo.

### 1.2.1.- Organización Judicial.

"Había en cada uno de los reinos de la triple alianza, tribunales encargados de administrar justicia. La organización de estos tribunales era diferente en los reinos de México y Texcoco."<sup>10</sup>

"En México - apunta Lucio Mendieta y Nuñez- el rey nombraba a un magistrado supremo que además de tener atribuciones administrativas, tenía la facultad de fallar en definitiva las apelaciones en los casos criminales. En las ciudades muy pobladas, lejanas de México y sujetas a él, había un magistrado de esta categoría con idénticas atribuciones. Estos magistrados nombraban en sus respectivos territorios a los tribunales inferiores que eran colegiados, compuestos de tres o cuatro jueces, tribunales que conocían en asuntos civiles y penales, su sentencia no admitía recurso alguno.

En cada uno de los barrios de México, el pueblo se reunía anualmente para nombrar a un juez de competencia judicial limitada, pues sólo conocía en los asuntos civiles y penales de poca importancia que se suscitaban entre los vecinos de su Distrito. Este juez tenía obligación de dar noticia diaria al tribunal colegiado de la ciudad, sobre los negocios en que intervenía.

---

<sup>9</sup> Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Pág. 43 - 44.

<sup>10</sup> Op cit, Mendieta. Pág. 44.

Como auxiliares de la administración de justicia había en cada barrio un individuo encargado de vigilar a algunas familias y de dar cuenta de lo que en ellas observase; estos empleados eran electos por el pueblo del propio modo que los jueces inferiores; pero no podían conocer ni fallar en asunto alguno; por último, cierto número de policías se encargaba de emplazar a las partes y a los testigos en asuntos civiles y penales y de aprehender a los delincuentes.

En resumen el mecanismo judicial de los mexicanos era el siguiente en orden de jurisdicción: si en un barrio se suscitaba un asunto leve, civil o penal, conocía el juez del mismo barrio; si el asunto era grave, este juez podía practicar las primeras diligencias, pero el encargado de sentenciar era el tribunal colegiado; en asuntos civiles de cuantía o de importancia, era competente este mismo tribunal, y su sentencia, inapelable. Sobre todos los jueces estaba el magistrado supremo cuya palabra en asuntos criminales era definitiva."<sup>11</sup>

"En el reino de Texcoco, el rey era el magistrado supremo; él nombraba a los jueces y tenía en su palacio salas diversas destinadas especialmente al ejercicio de la judicatura; una para los jueces que conocían de asuntos civiles, otra para los que conocían en asuntos penales, otra para los que conocían en asuntos de carácter militar. En los mercados había un tribunal dedicado exclusivamente a resolver las cuestiones que surgiesen entre vendedores y compradores. En lugares alejados del centro (Texcoco), jueces de competencia limitada fallaban en asuntos de escaso interés.

Los jueces de las diferentes salas que hemos enumerado, eran en número de doce en conjunto y tenían bajo sus órdenes escribanos y ejecutores.

Los fallos de estos jueces eran apelables ante el rey, quien, asistido de otros dos jueces, según motolinía, o de "trece nobles muy calificados", como afirma Bernardino de Sahagún, sentenciaba en definitiva.

Cada doce días el rey celebraba una junta con los jueces de la capital para resolver los casos graves, y de ochenta en ochenta días, los jueces de las provincias se reunían para acordar las sentencias en los asuntos que por su cuantía o delicadeza no estaban bajo su jurisdicción. Estas juntas generales duraban veinte días."<sup>12</sup>

También existían tribunales especiales, quienes se encargaban de tramitar las causas seguidas en contra de militares y miembros de la nobleza; por otra parte, en el reino de Tlaxcala el conocimiento de los litigios y sus resoluciones se depositaba en un consejo de ancianos. En el reino de Matlazincó, el primer rey conocía de los asuntos graves y los dos restantes de los asuntos en general. Por su parte, en Michoacán existía un tribunal supremo para asuntos penales, pero en los de peculiar importancia intervenía el Rey.

---

<sup>11</sup> Op cit, Mendieta. Pág 44 - 47.

<sup>12</sup> Op cit, Mendieta. Pág 47 - 49.

## 1.2.2.- El Derecho Penal.

"Cronistas e historiadores nos indican las costumbres observadas en los reinos de Acolhuacan, México y Tacuba, en materia criminal. Los actos considerados como delictuosos y las penas que les correspondían eran las siguientes:

**Aborto.** Pena de muerte para la mujer que tomaba con qué abortar y para quien le proporcionaba el abortivo.

**Abuso de confianza.** El que se apropiaba de un terreno ajeno que se le había confiado o vendía la propiedad de otro, era hecho esclavo.

**Adulterio.** Pena de muerte para la mujer y el hombre, ya los tomasen en flagrante delito, o bien "habida muy violenta sospecha, prendíanlos y si no confesaban dábanles tormento y después de confesado el delito, condenábanlos a muerte". Se consideraba adulterio únicamente la unión de un hombre con una mujer casada; pero no la del hombre aun cuando fuese casado, con mujer soltera.

**Alcahuetería.** Se consideraba delito. "La pena que daban a los alcahuetes era que, averiguado usar aquel ruin oficio, los sacaban a la vergüenza y en la plaza, delante de todos, les quemaban los cabellos con tea encendida hasta que se les calentase lo vivo de la cabeza, así afrentada y conocida por los cabellos chamuscados se iba.

**Asalto.** Los saltadores de camino sufrían la pena de muerte.

**Calumnia.** La calumnia en público y de carácter grave se castigaba con la muerte.

**Calumnia judicial.** Pena del talión.

**Daño en propiedad ajena.** El asesinato de esclavo ajeno, se castigaba con la esclavitud, pues el asesino quedaba como esclavo del dueño del occiso. La destrucción del maíz antes de que madurara se castigaba con la muerte.

**Embriaguez.** La pena que daban a los beodos y aun a los que comenzaban a sentir el calor del vino, cantando o dando voces, era que los trasquilaban afrentosamente en la plaza y luego les iban a derribar la casa, dando a entender que quien tal hacía, no era digno de tener casa en el pueblo, ni contarse entre los vecinos, sino pues, que se hacía bestia perdiendo la razón y el juicio, viviese en el campo como bestia y era privado de todo oficio honroso de la República. Solamente en las bodas y otras fiestas estaba permitido beber en abundancia.

**Estupro.** pena de muerte.

**Encubrimiento.** La venta de mercancías robadas se castigaba con la muerte.

**Falso testimonio.** Pena del talión. ósea el mismo castigo que merecía el hecho denunciado.

**Falsificación de medidas.** Pena de muerte.

**Hechicería.** El que practicaba alguna hechicería era sacrificado abriéndolo por los pechos, si a consecuencia de la hechicería algún pueblo o ciudad era víctima de una calamidad pública.

**Homicidio.** Pena de muerte. Esta pena se aplicaba aun al hombre que daba muerte a su mujer o al amante de ésta, hasta en el caso de que los sorprendiese en flagrante delito, pues era regla de derecho que nadie estaba facultado para hacerse justicia por sí mismo, por que esto equivalía a usurpar las facultades del rey. El que procuraba a otro la muerte por medio del veneno, sufría la pena capital, que se aplicaba también a quien le había proporcionado el veneno.

**Incesto.** Todos los que cometían incesto en primer grado de consanguinidad o afinidad, tenían pena de muerte, salvo cuñados y cuñadas.

**Malversación de fondos.** Esclavitud.

**Peculado.** Pena de muerte y confiscación de bienes.

**Pederastia.** los que cometían el pecado nefando, agente y paciente, morían por ello. Y de cuando en cuando la justicia les mandaba buscar y hacían inquisición sobre ellos para los matar y acabar, por que bien conocían que tan nefando vicio, era contra natura por que en los brutos animales no le veían. En ese punto era tan estricta la ley, que castigaban con la pena de muerte al hombre que andaba vestido de mujer y a la mujer que andaba con atavíos de hombre.

**Riña.** La riña se castigaba con arresto en la cárcel, y el heridor era condenado a pagar la curación al herido y las ropas que le hubiese deteriorado. Cuando la riña tenía lugar en un mercado, el castigo era mayor. Cuando, a consecuencia de la riña, había disturbios, se imponía la pena de muerte, pues se consideraba a los que habían reñido como excitadores del pueblo.

**Robo.** Las penas que se aplicaban a los autores de este delito variaban según era la cosa robada, el valor de la misma y el lugar en dónde se había verificado el robo. el que hurtaba cosa de poco valor era condenado a restituirla o pagarla; en caso de que no pudiese restituirla, ni pagarla, quedaba como esclavo del dueño de la cosa que había robado. El que robaba en un mercado era muerto a pedradas por los mismos mercaderes. El robo en un templo ameritaba la pena capital y sufría el mismo castigo quien robaba armas o insignias militares. El hurto de mazorcas de maíz, en un número menor de veinte, se castigaba con multa, y si eran más de veinte, con la pena de muerte.

**Sedición.** Pena de muerte.

**Traición.** Pena de muerte.

Muchos actos considerados como delitos quedan fuera de la numeración anterior por que no corresponden al actual concepto de la penalidad y, por tanto, carecemos de palabras apropiadas para clasificarlos. Mencionaremos los principales:

El que usaba en la guerra o en alguna ceremonia o fiesta pública las insignias del rey, sufría la pena capital y la confiscación de sus bienes.

El sacerdote que abusaba de una soltera sufría la pena de destierro y la privación del sacerdocio.

Se castigaba con penas severas la incontinencia carnal en los jóvenes que se educaban en algún colegio.

El que hacía esclavo a un niño libre perdía a su vez la libertad, y con el precio que daban por él, se restitúa al comprador del niño lo que por él había dado, y el resto se aplicaba a éste para su educación.

La mentira se consideraba como delito y la pena era la muerte.

La remoción de mojoneras se castigaba con la pena de muerte.

la mala interpretación del derecho se castigaba con pena de muerte en casos graves y en los otros con la destitución del empleo.

Eran agravantes en algunos delitos la juventud, la nobleza y la profesión militar.

Eran atenuantes en algunos casos la embriaguez y el perdón del ofendido o de los deudos de éste.

En caso de homicidio, si los deudos del occiso perdonaban al homicida, quedaba éste como esclavo de aquéllos.

También la edad se consideraba como atenuante y aun como excluyente, pues al menor de diez años, se le tenía como persona sin discernimiento, sobre todo en casos de robo.

La penalidad entre los mayas, según noticias de Diego de Landa, era semejante a la de los reinos coaligados en México, la mayoría de los casos idéntica.

En la forma de castigar el adulterio se diferenciaba la acción punitiva en que se admitía el perdón del ofendido: el hombre convicto de adulterio era entregado al marido ofendido, que

podía perdonarlo o matarlo. En este último caso el marido le arrojaba una gran piedra sobre la cabeza desde una altura. Para la mujer era suficiente la vergüenza y la infamia que sobre ella caía.”<sup>13</sup>

### 1.2.3.- Los Procedimientos Penales.

“En los asuntos penales, la tramitación era semejante en los reinos de la triple alianza. La persecución de los delitos se lleva a cabo de oficio, y era suficiente, para iniciarla, aun el simple rumor público, lo mismo en casos de adulterio que en otros hechos delictuosos.

En Michoacán el procedimiento se iniciaba sobre indicios corporales. En caso de Homicidio el pariente del occiso tenía que llevar ante los tribunales un dedo del cadáver y en caso de robo el denunciante necesitaba presentar las mazorcas arrancadas del campo, a fin de que se incoara el procedimiento.

Desde las primeras horas de la mañana hasta el anochecer estaban los jueces en sus salas respectivas impartiendo justicia.

En los negocios de carácter civil, oían al demandante y al demandado y ordenaban que los escribanos de quienes se hallaban asistidos, tomasen nota (lo que hacían por medio de jeroglíficos), del asunto cuya solución se les encomendaba. Oían en seguida a los testigos de una y otra parte y fallaban. Todas las diligencias y la resolución se asentaban de la manera indicada.

Se admitían como pruebas la documental, la testimonial; la confesión y los indicios, pero el acusado podía hacer uso del juramento en su favor, el cual probaba plenamente.

Este acto era sumamente respetado y se exigía a las partes y a los testigos en toda clase de negocios judiciales: consistía en llevar la mano a la tierra y a los labios. podía forzarse la confesión por medio de la tortura. También se acostumbraban los careos.

En cada tribunal había un pregonero encargado de anunciar la sentencia a los interesados.”<sup>14</sup>

En este periodo no existe antecedente alguno de la presencia de abogados, ya que los indicios orientan a pensar que las partes ya fuera en procedimiento penal o civil; proponían sus acciones y defensa, puesto que el aparato judicial era sumamente sencillo en sus procedimientos y el número de leyes no era demasiado; por lo que el derecho era fácilmente abordable por todos.

---

<sup>13</sup> Op cit, Mendieta. Pág 61 - 72.

<sup>14</sup> Op cit, Mendieta, pág 134 - 143.

Respecto de la ejecución de las resoluciones de sus tribunales puedo decir que en cada tribunal había un ejecutor, quien de propia mano hacía cumplir las sentencias, inclusive la pena capital, que como hemos visto en el apartado que antecede era llevada a cabo de varias maneras, las penas de arresto o de prisión se compurgaban dentro de los cuartos apartados de los tribunales que diseñaban para tal efecto, en dónde se instalaban la jaula o jaulas que se necesitaran; pero para otro tipo de prisioneros bastaba indicarles que se estuvieran en determinado rincón solamente con unos cuantos barrotes de palo enfrente, más que limitativos si enunciativos, ya que era fácil burlarlos; pero el honor de aquéllas personas no permitía pasar por alto las determinaciones del rey o del magistrado o juez en su caso, siendo imposible para un reo huir toda la vida de los ojos del cielo.

Por otra parte el lic, Jorge garduño, apunta que "El poder del monarca se delegaba, en sus distintas atribuciones , a funcionarios especiales y, en materia de justicia el Cihuacoatl es fiel reflejo de tal afirmación. Este funcionario auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades tales como la preservación del orden social y militar.

Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio; acusaba y perseguía a los delincuentes, aunque generalmente delegaba esta facultad en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los infractores."<sup>15</sup>

### **1.3.-El Ministerio Público en la Nueva España y en México Independiente.**

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

El choque natural que se produjo al realizarse la conquista, hizo surgir infinidad de desmanes y abusos de parte de funcionarios y particulares y también, de quienes escudándose en la predica de la doctrina cristiana, abusaban de su investidura para cometer atropellos.

En la persecución del delito imperaba una absoluta anarquía, autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitación que su capricho.

---

<sup>15</sup> Garduño Garmendía, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. Pág 14.



Tal estado de cosas se pretendió remediar a través de las Leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos, estableciéndose la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, su policía, usos y costumbres, siempre y cuando no contraviniera el derecho hispano.

La persecución del delito en esa etapa, no se encomendó a una institución o funcionario en particular; el Virrey, los Gobernadores, las capitanías Generales, los Corregidores y muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ella.

Como la vida jurídica se desarrollaba teniendo como jefes en todas las esferas de la administración pública a personas designadas por los reyes de España o por los Virreyes, Corregidores, etcétera, los nombramientos siempre recaían en sujetos que los obtenían mediante influencias políticas, no dándose ninguna injerencia a los "indios" para actuar en ese ramo. No fue sino hasta el 9 de octubre de 1549, cuando a través de una cédula real se ordenó hacer una selección para que los "indios" desempeñaran los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia; especificándose que la justicia se administrara de acuerdo con los usos y costumbres que habían regido.

De acuerdo con lo anterior al designarse "alcaldes indios", éstos aprehendían a los delincuentes y los caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en aquellas causas sancionadas con pena de muerte, por ser facultad exclusiva de las audiencias y gobernadores.

Diversos tribunales apoyados en factores religiosos, económicos, sociales y políticos, trataron de encauzar la conducta de "indios" y españoles; y la Audiencia, como el Tribunal de la Acordada y otros tribunales especiales, se encargaron de perseguir el delito.

El establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces con la institución promotoría Fiscal que existió durante el Virreinato. La Promotoría fue una creación del Derecho Canónico, que nació con las jurisdicciones eclesiásticas y que de ahí pasó a las jurisdicciones laicas. La Fiscalia fue conocida desde el Derecho Romano. *Fisco*, viene de la palabra latina *Fiscus*, que significa cesta de mimbre, por que era costumbre entre los romanos guardar el dinero en cestos, pero particularmente se usó esta palabra para designar el tesoro del príncipe y distinguirlo del tesoro público que se llamaba *Erario*. Después, ambos términos se usaron de manera sinónima, pero al establecerse la promotoría en las jurisdicciones laicas se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del monarca y en defensa de sus intereses.

La Promotoría Fiscal fue una institución organizada y perfeccionada por el Derecho Español. Desde las Leyes de Recopilación, se menciona al Promotor o Procurador Fiscal, que no interviene en el proceso sino hasta la iniciación del plenario. Felipe II, en el año de 1565, se preocupó por su perfeccionamiento y dictó disposiciones para organizarlo, pero se advierte que la institución no constituye una magistratura independiente, y si interviene el promotor en el proceso, es formando parte integrante de las jurisdicciones. Se le cita en la

Ordenanza del 9 de mayo de 1587 que fue reproducida en México por ley de 8 de junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen. El Juez disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusación. Según afirma un ameritado penalista, tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano : La Procuraduría o Promotoría de España; el Ministerio Público Francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos. Sin duda alguna que se refiere a la organización actual del Ministerio Público que data desde la Constitución de la República de 5 de febrero de 1917, porque los Constituyentes de 1857, influenciados por las teorías individualistas, no quisieron establecer en México el Ministerio Público, reservando a los Ciudadanos el ejercicio de la acción penal y -dejaron subsistente la Promotoría Fiscal que abarca un gran período de nuestra historia en el siglo XIX y en los principios del siglo XX.”<sup>16</sup>

Uno de los principales móviles que impulsaron la instauración de un sistema judicial oportuno, y eficaz en el nuevo mundo ( América latina) fue el de evitar el tratamiento de las apelaciones en las Tribunales Españoles, además de reforzar de un modo patente la Soberanía de los reyes, tan necesario en estos lugares tan lejanos de aquél, especialmente en el orden judicial, garantizando la idoneidad y competencia independiente de los magistrados, que nombrados por el rey, tan solo de él dependen y a él habrán de dar cuenta de su alta misión.

“En 1527 se funda la Audiencia de la Nueva España con residencia en Méjico, y se le dota de su ordenanza ( 1528).

#### Tipos de Audiencias

Todas se llaman Real Audiencia y Chancillería. La propia recopilación de Indias (1680) alude a tres clases de Audiencias: *Virreinales*, llamadas así por presidirlas el Virrey y residir en la capital del virreinato ( son en los siglos XVI y XVII las de Méjico (sic) y Lima, y además, en el XVIII, las de Santa Fe y Buenos Aires); las *Subordinadas*, puesto que dependen del virrey inmediato en materias de gobierno, hacienda y guerra, y son sólo autónomas en lo judicial ( la de Guadalajara respecto del virrey novo-hispano, , y las de Charcas y Quito respecto al peruano); *Pretoriales*, totalmente independientes en materias de gobierno, justicia, hacienda y guerra, están regidas por un presidente-gobernador de una provincia mayor indiana y relacionadas directamente con el rey a través del Consejo de indias. Son estas: Santo Domingo, Guatemala y Manila, al norte del istmo; y al sur, Panamá, Santa Fe (mientras no fue virreinal), Santiago de Chile, Buenos Aires (Antes de Constituirse el virreinato del Río de la Plata), y Caracas desde 1786.

En las Audiencias Subordinadas el presidente en España se le llamaba regente- es letrado, es decir perito en leyes, y en ocasiones el virrey delegó en el también funciones de gobierno y hacienda.

---

<sup>16</sup> Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Pág. 45 - 47.

### Composición de las Audiencias.

La recopilación indiana de 1680 (leyes 2 a 13, título XV del libro segundo) enumera las Audiencias indianas, sus magistrados y su distrito jurisdiccional.

En las Virreinales, es presidente el Virrey y están integradas por ocho oidores, que conocen y fallan los pleitos civiles, y cuatro alcaldes del crimen, a quienes corresponde la tramitación y sentencia de las causas criminales.

Las denominadas Audiencias de provincia son las compuestas por alcaldes del crimen.

En las subordinadas sólo hay oidores, y lo mismo en las Pretoriales, siendo su número el de cuatro o cinco, con la doble competencia civil y penal.<sup>17</sup>

Brevemente he transcrito la forma en la que se encontraba organizada la Justicia tanto civil como penal en la Nueva España, pero hasta aquí poco se ha hablado del promotor Fiscal, -figura parecida a la del Ministerio Público contemporáneo de México-, por lo que siguiendo al maestro Antonio Muro Orejón, veremos el antecedente de nuestro tema:

"Al Fiscal- que al principio se le llama procurador fiscal, y que en las Audiencias Virreinales son dos: uno para lo civil y el otro para lo criminal- le corresponde específicamente la defensa de la ley, de la jurisdicción real especialmente en cuestiones de Patronato eclesiástico, la salvaguarda de los intereses de la Real Hacienda y el velar por el buen tratamiento y gobierno de los naturales, por lo cual reciben el título de protectores de indios. Son nombrados por el rey a propuesta del Consejo indiano. Visten de toga. Ocupan el puesto inmediato tras los alcaldes del crimen o los oidores. Ascenden a estos puestos por promoción. Y su salario es igual al de los oidores. Se les aplica, casi en todo, lo expuesto para los magistrados de las audiencias ( ósea una correcta conducta y una serie de prohibiciones sociales dentro de su jurisdicción). Les ayudan en sus funciones los solicitadores fiscales.<sup>18</sup>

Hasta este periodo el Fiscal no dejaba de ser un ente supeditado a la manipulación total del proceso por parte del Poder Ejecutivo, quien entonces acumulaba la función Judicial, por ello la cita textual anterior, donde pudimos observar como entre las diversas competencias de las Audiencias, estaban la de los actos de gobierno y la de la aplicación de Justicia; por lo que propiamente no se podía hablar de división de poderes como hoy en día sucede en nuestro país.

<sup>17</sup> Muro Orejón, Antonio. Lecciones de Historia del Derecho Hispano Indiano. Pág 236 - 239.

<sup>18</sup> Op cit, Muro Orejón. Pág 241.

"Resulta interesante saber cómo se organizó el Ministerio Público a partir de la Independencia de México; para lo cual nos referiremos a la institución de la Fiscalía mencionada en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en que se expresa que en el Supremo Tribunal de Justicia habrá dos fiscales letrados; uno para lo civil y otro para lo criminal. En la Constitución federalista de 4 de octubre de 1824, se incluye también al fiscal, formando parte integrante de la Corte Suprema de justicia y se conserva en las siete leyes Constitucionales de 1836 y en las bases orgánicas de 12 de junio de 1843, de la época del Centralismo, conocidas por leyes espurias. La Ley de 23 de noviembre de 1855 expedida por el Presidente Comonfort, extiende la intervención de los procuradores o Promotores Fiscales a la Justicia Federal. Después, Comonfort promulgó el decreto de 5 de enero de 1857, que tomó el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en que establece: que todas las causas criminales deben ser públicas precisamente desde que se inicia el plenario, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral; que a partir del plenario, todo inculcado tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existan en su contra; que se le permita carearse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen y que debe ser oído en defensa propia. En el proyecto de la Constitución enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al ministerio público en el artículo 27, disponiendo que " a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad ". Según dicho precepto, el ofendido directamente podía ocurrir ante el juez ejercitando la acción. También podía iniciarse el proceso a instancia del ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción. En el artículo 96 del proyecto de Constitución, se mencionan como adscritos a la Suprema Corte de Justicia al Fiscal y al Procurador General, Formando parte integrante del tribunal."<sup>19</sup>

Los Constituyentes de 1857, siguiendo el tradicionalismo demócrata, sostuvieron importantes discusiones en torno al establecimiento de la institución del Ministerio público, como aquél que ostentara exclusivamente la autoridad y competencia para ocurrir ante los tribunales en el ejercicio de la acción penal, ya que veían en ella una serie de vicios que entorpecerían la acción de la ley para el combate de las conductas ilícitas, lográndose de todo ello instaurar la figura del fiscal en los Tribunales de la Federación, pero el funcionamiento de esta figura se encontraba legislado fuera de la Constitución bajo los rubros siguientes:

"La Ley de Jurados de 15 de junio de 1869 establece en sus artículos 4o. Y 8o., tres Promotorías Fiscales para los Juzgados de lo criminal, que tienen la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, interviniendo en los procesos, desde el auto de formal prisión. Los promotores fiscales representan a la parte acusadora y los ofendidos por el delito pueden valerse de ellos para llevar las pruebas al proceso, y en los

---

<sup>19</sup> Op cit, Franco Villa, pág 47 - 48.

casos en que no estuviesen de acuerdo con el promotor Fiscal, solicitaran que se les reciban las pruebas de su parte y el juez las admitirá o rechazara, bajo su responsabilidad.

Los promotores fiscales a que se refiere la ley de Jurados de 1869, no pueden reputarse como verdaderos representantes del ministerio público; su intervención es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Actuaban ante el Jurado Popular al abrirse el plenario, para fundar su acusación, y entre los requisitos de la ley, para la designación de promotor Fiscal, se señalaba la habilidad en la oratoria. Confusamente se empleaban los terminos de promotor fiscal o representante del Ministerio Público. En el Código de procedimientos penales de 15 de septiembre de 1880, se menciona al ministerio Público como "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta, en tanto que la policía judicial tienen por objeto la investigación de los delitos; la reunión de pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

Para entender con claridad el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía judicial, antes y después de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, que transformó radicalmente el procedimiento mexicana, es imprescindible que analicemos cómo estaba organizada la institución en los Códigos de 1880 y 1894; la reforma de 22 de mayo de 1900 introducida al artículo 96 de la Constitución Política de la República de 1857 y las leyes de organización del Ministerio Público común y federal de 1903 y 1908.

Funcionamiento del Ministerio público en los Códigos de 1880 y 1894. Los medios empleados para incoar el procedimiento criminal, eran la denuncia o la querrela. La pesquisa general y la delación secreta que fueron de uso frecuente en el país, quedaron prohibidas. Se adoptó en la nueva codificación la teoría francesa al establecerse que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requerirá la intervención del juez competente del Ramo Penal, para que inicie el procedimiento. Excepcionalmente, cuando hubiese peligro de que mientras se presenta al Juez, el inculpado se fugue y se destruyan o desaparezcan los vestigios del delito, está facultado para mandar aprehender al responsable y para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al juez competente. El Ministerio Público desempeñaba las funciones de acción y de requerimiento, como en la doctrina francesa. Intervenia como miembro de la Policía Judicial en la investigación de los delitos hasta ciertos límites. Demanda la intervención del Juez, lo que se hacía desde las primeras diligencias, el proceso penal quedaba exclusivamente bajo su control. Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de las sentencias; no tenía la función investigadora por ser de la incumbencia de la Policía Judicial; el jefe de la Policía Judicial lo era el juez de Instrucción y la ley establecía que debía intervenir desde la iniciación del procedimiento: Desempeñaban funciones investigatorias: el Ministerio Público, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspectores de Policía, los Jueces auxiliares, o del campo, los comandantes de fuerzas de seguridad rural y los prefectos y Subprefectos políticos, pero sólo en los casos de notoria urgencia, cuando no estuviere presente el juez de lo criminal,

en el levantamiento de las actas de descripción e inventario, con terminantes instrucciones de transmitirlos sin demora al juez, que si lo estimaba conveniente, podía ordenar que el contenido de las actas se repitiese en su presencia. Los jueces de paz también eran miembros de la Policía judicial. Estaban encargados de practicar las primeras diligencias mientras se presentaba el juez de lo criminal, que debía continuarlos, y en las diligencias practicadas por instrucciones de esos funcionarios, debían observar estrictamente las órdenes recibidas. El ofendido por el delito o cualquier persona que hubiese tenido conocimiento de su comisión, tenía el deber de ponerlo en conocimiento del juez competente, del representante del ministerio público o de alguno de los funcionarios que, conforme a la ley, tenían atribuciones de policía judicial. El juez iniciaba de oficio el procedimiento sin esperar a que lo requiriera el Ministerio Público que, en todo caso debería ser citado; pero sin su presencia, la autoridad judicial podía practicar las diligencias necesarias, recogiendo todos los medios de prueba que estimase conveniente y haciendo todas las investigaciones tendientes al descubrimiento de la verdad. En cuanto al ofendido, en delitos perseguibles de oficio, podía desistirse de la acción intentada, sin que su desistimiento impidiese que el Ministerio Público continuase el ejercicio de la acción. En los delitos perseguibles por querrela, el perdón del ofendido extinguía la responsabilidad penal y el ministerio Público no podía pretender que continuase el procedimiento, a menos de que ya se hubiesen formulado conclusiones, por que entonces el desistimiento del ofendido sólo producía el efecto de extinguir la acción sobre la responsabilidad civil, con excepción del delito de adulterio en que ambas acciones se extinguían.

En la exposición de motivos redactada por el secretario de justicia e instrucción Pública en el gabinete del presidente don Porfirio Díaz, Licenciado don Ignacio Mariscal, se explicaba el funcionamiento de la institución en los siguientes términos: "...Establécense reglas generales para que el despacho sea uniforme en los tribunales del crimen, procurando extirpar corruptelas introducidas por nuestro foro y adoptando medios para hacer pronta y expedita la administración de justicia penal. En este particular, debe mencionarse la organización completa que da al ministerio Público, institución que, como es bien sabido, tiene por objeto promover y auxiliar la administración de justicia en sus diferentes ramos. Hoy, con el establecimiento de un jefe de ese ministerio, que estará en contacto con la administración y con la subordinación a ese alto funcionario de todos los agentes de su departamento, habrá unidad en las funciones del mismo, así como con las facultades que se le conceden, aun para instruir las primeras diligencias y disponer de la policía, su acción era más eficaz, y conveniente para la prosecución de los delitos y faltas. Constitúyase el Ministerio Público en vigilante continuo de la conducta que observen los magistrados y jueces así como sus dependientes, imponiéndoles la obligación de acusarlos siempre que infrinjan sus deberes, obligación que no existía con la extensión necesaria, en ningún funcionario de los conocidos entre nosotros, por cuya razón la responsabilidad judicial dependió en muchos casos que afectaban al interés público, de que los particulares quisieran y pudieran exigirla". Es evidente que las ideas expuestas por los autores del código de 1880, tendían preferentemente a ejercer mayor vigilancia en los Tribunales Penales, colocando a los funcionarios de la institución cerca de la Curia, como celosos guardianes de la justicia; de la conducta observada por los magistrados y jueces que hasta entonces habían tenido libre disposición en el proceso

que estructuraba por que contaban con ilimitadas libertades en la búsqueda de las pruebas y con el sistema de las incomunicaciones indefinidas que la misma Ley Procesal Penal de 1880 consagró en el artículo 251, disponiendo que la detención trae consigo la incomunicación del inculcado y que para levantarla, durante los tres días que aquélla debe durar o para prolongarla por más tiempo, se requiere mandamiento expreso del Juez que estaba facultado para permitir al incomunicado que hablase con otras personas o se comunicase con ellas por escrito, siempre que la conversación se verifique en presencia del funcionario y que las comunicaciones escritas quedasen sujetas a censura. El 23 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de procedimientos penales, para el Distrito y Territorios de la federación, que conservo la estructura de su antecesor corrigiendo los vicios advertidos en la práctica; pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propias en el proceso penal. El Congreso de la Unión vota el decreto de 22 de mayo de 1900, que reforma los artículos 91 y 96 de la Constitución política de la República de 1837, y suprime los fiscales de los tribunales Federales, que siguieron funcionando en los Estados de la República, hasta después de la Constitución de 1918. La Suprema Corte de Justicia de la nación, queda integrada por quince Ministros y se crea al Ministerio Público de la Federación, como una institución independizada de los tribunales, pero sujeta al Poder Ejecutivo. Hasta entonces el funcionamiento del Ministerio público en México, había sido nominal y lo fue después de promulgada la Constitución Política vigente. Las Comisarías de Policía o la Inspección General del ramo, de donde dependían, eran las encargadas de levantar las actas de Policía judicial, sin que existiese en las delegaciones una vigilancia por parte del Ministerio Público, para que los procedimientos estuviesen ajustados a la Ley. Las Comisarías eran verdaderos antros dónde imperaba el capricho y arbitrariedad de personas ajenas de la ciencia del Derecho. Hubo algunos comisarios que se hicieron celebres por su intuición y perspicacia en la investigación de los delitos. El Ministerio Público como alguien lo llamó con certera frase, desempeñaba solamente funciones de estafeta, enviando a los jueces penales en turno las actas levantadas en las comisarias, con noticia o sin noticia del Alcaide.

El 12 de diciembre de 1903, se expide la primera Ley Orgánica del ministerio Público para el distrito y Territorios Federales, donde aún se advierte una idea confusa en las funciones que corresponde desempeñar en el proceso penal al Ministerio Público. En el artículo 1o. Se expresa que Ministerio público en el Fuero común, representa el interés de la sociedad ante los Tribunales del propio fuero, estando encomendado su ejercicio a los funcionarios que la ley designe. Se faculta al Poder Ejecutivo Federal, para nombrar al funcionario del Ministerio Público o encomendar a los particulares la representación del gobierno para que gestionen a nombre de éste, ante los tribunales, lo que juzgasen conveniente : En el artículo 3o. Se enumeran las funciones que corresponden a la institución, entre las que se destacan las relativas a su intervención en los asuntos que se afecta el interés público y de los incapacitados y el ejercicio de la acción penal, quedándoles supeditados en estas funciones tanto los Agentes de la Policía Judicial como la policía Administrativa. Es el primer intento para hacer práctica la autonomía del ministerio público, con relación a las jurisdicciones, y para evitar que siguiese siendo una figura anodina y secundaria que sólo tuviese por objeto fiscalizar la conducta de los jueces y magistrados, aunque fuese de una manera teórica, el Ministerio Público se convierte en el titular del ejercicio de la acción penal; adquiere

fisonomía propia como representante de la sociedad; y evita que los jueces lleven exclusivamente la dirección 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 de defender los intereses de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.”<sup>20</sup>

#### 1.4.- El Ministerio Público en las Constituciones Políticas de 1814,1824, 1857 Y 1917.

La institución del ministerio público, tiene vigencia en nuestro país como tal, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, en donde aparece como el único llamado a la incumbencia en la persecución de los delitos. Pero ésta entidad, en las antecesoras Constituciones políticas de la nación mexicana, también era reconocida, sólo que se le conocía como “el fiscal”. La diferencia entre el fiscal de aquellos años de 1800 y el ministerio público de este siglo, radicaba en que su antecesor era un elemento más del supremo poder judicial, corte suprema de justicia o poder judicial federal, como se nombró a ese ramo en las constituciones aludidas al siglo pasado; en donde solamente se le daba la función o mejor dicho es la única que se desprende de aquéllas Constituciones; la de dar formalidad a la acusación en contra de un ciudadano. Como podemos ver sus atribuciones eran en mucho reducidas, algo comprensible al estar imbuida su figura dentro del poder judicial, que era el que entonces, acaparaba la función persecutora, investigadora y sancionadora de los delitos.

En la actualidad nos resulta difícil entender, como en un solo poder, podría existir la facultad de acusar, de juzgar y de castigar; sobre todo si pensamos que la persona a quien le tocará sentenciar a un individuo, había sido la misma o las mismas personas a quienes correspondiera acusarlo, así como recolectar los elementos de convicción en su contra; lo que hacía predecible el resultado de su último veredicto, el que por supuesto, debía ser condenatorio; ya que en caso contrario, sería un absurdo o propiamente una contradicción a su prístina decisión. En resumen el poder judicial era juez y parte a la vez.

---

<sup>20</sup> Op. Cit, Franco Villa. Pág .50 - 56.



Pero resulta de importancia par el estudio del tema, presentar a ustedes, como la figura del fiscal, tenía presencia por su llamado Constitucional en la integración de los Tribunales de justicia de entonces; para su funcionamiento, pero a la vez, veremos como en sus facultades se encuentra sólo la de formalizar las acusaciones en contra de los ciudadanos de acuerdo a lo que nos dice el artículo 222 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en la Ciudad de Apatzingán con fecha 22 de octubre de aquél año de 1814, que a la letra nos indica:

“Capítulo XVIII.  
DEL TRIBUNAL DE RESIDENCIA:

Art.º- 222. El mismo tribunal elegirá por suerte de entre sus sus individuos un presidente, que a de ser igual a todos en autoridad, y permanecerá todo el tiempo que dure la corporación. Nombrará también por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos un fiscal, con el único encargo de formalizar las acusaciones, que se promuevan de oficio por el mismo tribunal.”<sup>21</sup>

Como vemos en el texto anterior, la autoridad judicial era la facultada para promover un caso en contra de algún ciudadano, inclusive de oficio, y la figura del fiscal sólo tenía el encargo así previsto Constitucionalmente, de dar la debida formalidad a las acusaciones hechas oficiosamente por el tribunal. Siendo éste el único precepto, de aquella Carta política, que superficialmente hablara de la funciones del fiscal; por lo que podemos deducir, que en aquel entonces, la intervención de esta figura no era considerada de gran relevancia, para la impartición de justicia. La misma suerte sufre, la figura del fiscal, en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso general Constituyente el día 4 de octubre de 1824, en la que, peor aún, ni siquiera se menciona cuales serían sus atribuciones en el desempeño de la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito o bien en los juzgados de Distrito, por le que se debe entender que esta figura continuaba imbuida dentro del Poder Judicial de la Federación y así respectivamente en el poder judicial de los Estados de la República. Por lo que se refiere a la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente , el día 5 de febrero de 1857, cabría destacar la innovación que del

<sup>21</sup> Secretaría de Gobernación. Constituciones de México. Edición Facsimilar 1957. Pág 32.

concepto en estudio, hace en su artículo 91, correspondiente a la tercera sección, del capítulo inherente al poder judicial; que a la letra dice:

"Sección III.  
DEL PODER JUDICIAL:

Art.º-91. La Suprema Corte de justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general."<sup>22</sup>

Como pudimos ver en el precepto, se incluye como elemento innovador la figura del "procurador general" conjunta con la del propio fiscal, desafortunadamente, tampoco define en su texto cuales serían sus atribuciones, quedando entonces bajo la tutela de un poder que abarcaba el quantum de la investigación, juicio y castigo de las conductas criminales. Por último, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en la ciudad de Querétaro de Arteaga, el día 5 de febrero del año de 1917, se planteó entre otras innovaciones, una reforma que daría una nueva vida, una nueva imagen, en la impartición de justicia, por fin desaparecería ese monopolio existente en un solo poder de la unión, respecto de la persecución de los delitos, al fin se implementaría la función de una nueva entidad, concentrada bajo las luces del poder ejecutivo, con la única atribución constitucional de perseguir los delitos, apoyado por una instancia ya conocida en los sistemas de justicia pasados, sólo que estaba por supuesto concentrada al poder judicial, y a propósito de, su nombre, la policía judicial. Como veremos en el siguiente subcapítulo, esta innovación causo grandes confusiones entre nuestros legisladores, pero gracias a la intervención de expertos en la materia, se logro el artículo 21 constitucional, en el año de 1917 con la siguiente redacción:

"Capítulo I  
De las garantías individuales:

Artº-21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

---

<sup>22</sup> Op cit, Gobernación. Pág 216.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.”<sup>21</sup>

### 1.5.- Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución de Fecha 1o. de Diciembre del Año de 1916, Para el Artículo 21 constitucional, Enviada al Congreso Constituyente por el C. Primer Jefe Venustiano Carranza.

En este apartado haré breve transcripción de aquél documento enviado por el Primer jefe de la nación Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente, para realizar el proyecto de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solamente en lo que se refiere a la creación innovadora del artículo 21, pretendiendo rescatar con ello, el sentimiento original del mandatario para la implantación de una nueva institución en el sistema procesal mexicano.

“El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la Ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del ministerio público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado

---

<sup>21</sup> Op cit, Gobernación. Pág 270.

autorizados a emprender verdaderos asaltos contra reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la Ley.

La misma organización del ministerio público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al ministerio público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de delincuentes.

Por otra parte, el ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

Con la institución del ministerio público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige."<sup>24</sup>

## **1.6.-Debate de Aprobación del Congreso Constituyente Respecto al Artículo 21 Constitucional. (1917)**

"La Imposición de las Penas  
EL MINISTERIO PÚBLICO.-LA POLICÍA JUDICIAL  
Artículo 21.

Toman parte en el debate los CC. RIVERA CABRERA, PALAVACINI, MACHORRO Y NARVAEZ, JOSE NATIVIDAD MACIAS, COLUNGA, IBARRA, JOSE MARIA RODRIGUEZ, DE LA BARRERA, CESPEDES, MERCADO, JARA, MUGICA, SILVA HERRERA, EPIGMENIO MARTÍNEZ, ALFONSO CRAVIOTO JOSÉ ALVAREZ, Y MAGULLÓN.

El viernes 5 de enero se puso a discusión el artículo 21 que dice:

"Ciudadanos Diputados:

La primera parte del artículo 21 del proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en este se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio

---

<sup>24</sup> Palavacini, Félix. Historia de la Constitución de 1917. Pág 151 - 152.

seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas. Sin embargo, en el artículo 21 la declaración aparece más circunscripta y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judiciales y administrativas. Tanto por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del artículo 21.

"En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de \$500.00 y arresto hasta por treinta días; y en el proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arrestos, a lo puramente indispensable. Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al infractor cuando menos durante algunas horas. Creemos que a esto debe limitarse la facultad de arrestar administrativamente, salvo el caso de que se haga indispensable el arresto por mayor tiempo, cuando el infractor no puede o no quiere pagar la multa que se le hubiere impuesto; pero aún en este caso, es conveniente también fijar un límite; estimaríamos justo que éste sea de quince días.

"La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del ministerio público. Estos puntos han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el C. Primer Jefe presentó a esta honorable asamblea, por lo cual no aremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento. Pero nos parece que debido a cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda éste en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al ministerio público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa tanto por los agentes subalternos de ésta.

"Desarrollando nuestra opinión acerca de la policía judicial, creemos que, cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del ministerio público; y, en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternadas a dicho ministerio.

"Parece que ésta es la idea fundamental del artículo 20.; pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia, proponemos a esta honorable asamblea se sirva aprobar el citado artículo en la siguiente forma:

"Artículo 21.- la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

"la autoridad administrativa ejercera las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.

EL C. RIVERA CABRERA: "No vengo a hacer un discurso largo, de esos de encerronas de tres días con sus noches, como lo acostumbra mi amigo en bancarrotas el señor licenciado Cravioto. (Siseos). no vengo a distraer vuestra interesante atención por mucho tiempo, por que el asunto a que me voy a referir es tan liso y llano y de tanta comprensión para la imaginación más corta, que no dudo que después de mis breves palabras, quedaréis completamente satisfechos y convencidos de la verdad de las razones que voy a aducir. Parece mentira , señores, que después de 60 años todavía pretendamos inscribir en nuestra Carta Magna, un precepto que en el año de 1857 fue creado con mayores libertades y garantías para el pueblo mexicano. Dice así el artículo que se debate. "Art. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial . Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones. "Como habéis oído, señores diputados, en ese artículo no se fija el límite de la multa y con tal motivo, se deja abierta la puerta a los abusos de las autoridades de baja estofa, digamos así, que no tendrán empacho en esgrimir esa arma terrible en contra de sus enemigos políticos especialmente. La comisión, en cuya cabeza no quiero arrojar lodo ni destriparla como se ha acostumbrado hacerlo, sino que sencillamente creo que ha incurrido en un error bastante explicable, que comprende y pertenece al género humano, refiriéndose a esta parte, dice: "es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad este respecto quedaría contenido por la prohibición que establece el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad administrativa, en lo relativo a la imposición de arrestos, a lo puramente indispensable. "Yo digo, señores ¿quien podrá determinar el límite fijo de ese exceso a que se refiere la consideración de la comisión? Para unos, una cantidad sería un límite excesivo y para otros sería demasiado corto. por tanto, repito, el artículo tal como está, se prestaría a innumerables abusos y voy a permitirme un ejemplo. Hace algunos años, en Tehuantepec, de donde soy nativo, existió un periodista que atacaba rudamente a las autoridades locales por virtud de cierta ligera falta de policía; este señor periodista fue arrestado y el jefe político de entonces, que en lo sucesivo podrá ser un presidente municipal, aprovechándose de aquella propicia ocasión y no considerando

bastante la multa de cien pesos que la ley local le autorizaba, pidió por la vía telegráfica que el señor gobernador fuese el que aplicase la multa, de tal manera que ésta pudiera ascender a quinientos pesos. Se ve, pues, que por este procedimiento inícuo, se ejecutó un terrible castigo en contra de aquel ciudadano bastante pobre que solamente vivía de un mísero sueldo, por decirlo así. Glosando el asunto de esa manera, podremos citar muchos ejemplos y poder llegar a la conclusión definitiva de que si se deja el artículo tal como está, se prestará a muchos abusos tanto por las autoridades bajas como por las altas autoridades. Existe otra parte del artículo de la cual me voy a ocupar; dice así: "Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días." Como podrán observar los señores diputados, si se consideran las diferentes capas sociales que constituyen el pueblo, lo que sería una grave pena para una persona distinguida, educada y de alta alcurnia, digamos así, no lo sería para un hombre acostumbrado a las vejaciones de la vida. El arresto de ocho días para un superhombre sería un castigo gravísimo. Este mismo arresto de ocho días para un hombre acostumbrado a las vejaciones de la vida, sería una pena insignificante. Por tanto, debe dejarse al criterio de la autoridad la imposición de la pena, para que ésta sea la que determine si debe ser multa o arresto para poder llegar a la finalidad que se persigue, est es, castigar, hacer sentir la mano de la justicia, en el corazón de la persona que ha caído bajo la acción de la misma. Creo que las razones expuestas son tan convenientes, que no dudo que la honorable asamblea se servirá dictar su acuerdo en el sentido de mi peroración.

El señor PALAVACINI suplica a la comisión que al contestar al señor Rivera Cabrera explique la razón del cambio fundamental hecho al artículo con respecto a la policía judicial.

El C. GENERAL MUGICA, dice: "La comisión tiene el honor de informar a esta honorable asamblea por mi conducto, los motivos que tuvo para hacer algunas modificaciones que no entrañan una modificación substancial, como cree el señor Palavacini, sino que simple y sencillamente entrañan una rectificación en la redacción del artículo a discusión, que seguramente por un gran descuido, por el poco cuidado que tuvieron los que presentaron el artículo al Primer jefe, resultó en contradicción completa con la exposición de motivos que en el informe del Primer Jefe se aducen, precisamente en favor del artículo del proyecto. Voy a ocuparme de esta primera parte, para después hacer alusión a las objeciones presentadas por el señor Rivera Cabrera. El artículo 21 del proyecto del Primer Jefe dice así: "Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial que estará a disposición de éste." Como lo puede ver su señoría, de la redacción misma del artículo se desprende que para perseguir un delito, para hacer perseguir un delito por la autoridad judicial, se puede hacer por conducto de la autoridad administrativa y que en este caso la autoridad administrativa dictará sus órdenes al ministerio público y a la policía judicial; esto se desprende de la redacción del artículo sin ningún género de duda. Ahora bien, en la exposición de motivos del informe del C. Primer Jefe a ese respecto, se viene en conocimiento de lo contrario. "El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad

administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determina la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales".

"Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

"La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

"Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

"Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

"Los jueces mexicanos ha sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

"La sociedad entera recuerda horrorizada, los atentados cometidos por jueces, que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

"La misma organización del ministerio público, ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al ministerio público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

"Por otra parte, el ministerio público con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido, de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.



"Con la institución del ministerio público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; por que según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige. (Voces: ¡es la policía judicial!) es precisamente lo que estoy haciendo notar al señor Palavacini.

La redacción del artículo del proyecto, dice: "La autoridad judicial mandará buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer para la aprehensión de la autoridad administrativa tendrá a sus órdenes al ministerio público y a la policía judicial." De las reflexiones en que funda el C. Primer Jefe esta importante reforma, se desprende que la mente del Ejecutivo fue que no interviniese como un factor principal en la aprehensión de los reos, la autoridad administrativa, sino que fuese la policía judicial a las órdenes del ministerio público, cuyas funciones trata de marcar perfectamente en su exposición de motivos. Por consiguiente, la comisión creyó que sería más justo poner en el capítulo "los delincuentes serán perseguidos sólo por la autoridad judicial valiéndose de la policía judicial, que estará a las órdenes del ministerio público" y que la autoridad administrativa en este caso funcionará como policía judicial y actuará bajo la dirección del ministerio público. De tal manera que con la redacción que la comisión ha dado al artículo, no hace más que poner en primer lugar, en el lugar que le corresponde, al ministerio público, para poder disponer tanto de la policía ordinaria como de la misma autoridad administrativa, como policía judicial para efectuar aprehensiones. Si la comisión se equivocó en esta rectificación, esta equivocación se verá en el curso de estos debates. Yo tendré mucho gusto en escuchar al señor Palavacini, inmediatamente que conteste al señor Rivera Cabrera las objeciones que hizo. La reforma que contiene el proyecto relativo a las facultades de la autoridad administrativa, es sin duda alguna muy importante; se desprende de la exposición de motivos que la fundan, así como de la experiencia que todos tenemos con respecto a los procedimientos de las autoridades administrativas para castigar a los individuos que caen bajo su férula. La libertad que el proyecto mismo deja alas autoridades para imponer el arresto o la pena pecuniaria, es, como ya lo expresamos nosotros, consecuencia de las garantías que la misma Constitución establece en otro lugar, para corregir los abusos que puedan dimanarse de los fundamentos de esa facultad, por que efectivamente, a un individuo por ejemplo de nuestra categoría, que ganase los quince pesos que ganamos diariamente, una multa de quinientos pesos sería gravosa, sería excesiva. La Constitución lo provee en el artículo 20 y desde luego tendríamos derecho de que se nos protegiera contra actos de esa naturaleza, de cualquier autoridad administrativa. En cambio para algún adinerado que delinquiese, no sería capaz una multa, no digamos de quinientos pesos, sino hasta de mil, para que esa pena produjera algún resultado; es indudable que tienen que ser correlativas a los individuos a quienes se aplican: Hay a este respecto un proverbio que dice "según la urraca es la escopeta." Efectivamente, señores diputados, para un adinerado no sería absolutamente ninguna pena mil o dos mil pesos de multa, por que por el solo gusto de satisfacer su amor propio no respetando un bando de policía, lo estaría haciendo todos los días y sería muy curioso que una autoridad municipal no tuviese facultades para imponerles una multa mayor de quinientos pesos, que repito, para este individuo no sería una pena. En cuanto a la restricción de la pena corporal, la comisión tuvo en cuenta, para reducir el término a un mes, esta circunstancia que se ve en la vida práctica:

un individuo de nuestra categoría social, se siente profundamente lastimado cuando se le mete en la cárcel; un momento que esté preso por infracción a algún reglamento de policía, es suficiente castigo para el individuo que tiene vergüenza, tiene empeñado su amor propio en no penetrar a una prisión, es indudable que todavía sería mayor castigo aunque ese castigo se reduzca a sólo unas cuantas horas de detención. Queda el castigo corporal. ¿Que haríamos alguno de nosotros en el caso de estar en la disyuntiva de pagar una multa que no fuese excesiva o de entrar a la cárcel, aunque fuese por unas cuantas horas? Señores, pagar la multa, hacer el sacrificio. Es proverbio vulgar entre nosotros decir: Yo daría todo lo que tengo, todo lo que poseo por no sufrir una detención en la cárcel; esto es cierto: es una herencia nuestra que no nos hemos de poder quitar en mucho tiempo. Queda pues, la pena de prisión y de arresto ¿para quien? Para el individuo que no pueda pagar una multa y que en su costumbre ya ancestral de recibir todos los atropellos, no considera como pena la prisión. Pero aquí es precisamente donde surge el deber del legislador y de una manera especial de los constituyentes; por que ese individuo no tiene suficiente delicadeza para recibir un castigo por el acto mismo de la privación de su libertad. ¿Vamos a dejarlo en manos de la autoridad por un tiempo indefinido? La comisión ha creído que no y esperamos que el Congreso opine que no, y por esa razón hemos restringido el arresto administrativo a sólo quince días. Con quince días de arresto, un individuo pobre que vive de su trabajo, sufre muchos perjuicios y en cambio, la detención por sí misma constituye ya la pena impuesta por algún reglamento de policía. Estas son las razones que la comisión ha tenido en cuenta para haber presentado el artículo 21 en la forma en que lo ha presentado.

El C. MACHORRO NARVAEZ: Voy a hacer una aclaración muy breve, por que parece que la discusión está desviada por una mala interpretación. No sé si la comisión primera no se ha expresado con toda claridad o por qué motivo pasó esto. El artículo 21 al decir: "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes quedando subalternada al ministerio público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones, parece indicar que el ministerio público depende de la autoridad administrativa, por lo que se cree que son dos entidades: autoridad administrativa y ministerio público que depende de ella; y esto, se cree que rebajaría la autoridad del ministerio público, pero no es así, puesto que no obstante que el ministerio público toma parte en todos los juicios y es un elemento judicial de primer orden, no forma parte del poder judicial. El ministerio público es parte de la autoridad administrativa.

EL C. MACIAS: Exactamente.

El C. MACHORRO NARVAEZ: ...de suerte que al decir el Primer Jefe, "por medio del ministerio público," no hace más que establecer el órgano de la autoridad administrativa para ejercer esas funciones; no es que vaya a depender de nadie, es que el ministerio público es el órgano de la autoridad administrativa para ejercer esas funciones.

El licenciado JOSÉ NATIVIDAD MACIAS habló en los términos siguientes: "Ha habido una confusión en la que es natural que haya incurrido la muy respetable primera comisión y para desvanecerla, voy a hacer una explicación sencilla del organismo jurídico que se trata de establecer en el proyecto del C. Primer Jefe. Cuando México se hizo independiente, --tomo la

cuestión desde allí para que esta respetable Cámara pueda darse cuenta exacta del asunto--; entonces se encontró con que la autoridad judicial no era más que una parte del poder Ejecutivo, por que no había entonces la división de poderes que existe en el derecho moderno, del poder legislativo, del poder Ejecutivo, y del poder judicial, sino que todos los poderes que había en la nación los ejecutaba la corona, de manera que era la que legislaba, la que aplicaba leyes y perseguía a los delincuentes, de manera que todos los poderes estaban confundidos en uno sólo. Se hizo México independiente y este poder, de hecho, quedó en esa misma forma; se estableció la soberanía del pueblo, pero de hecho los poderes quedaron enteramente concentrados en una misma mano, y aunque nominalmente se hizo la división de poderes, de hecho quedaron confundidos y el poder judicial se consideraba facultado, no sólo para imponer la pena, para decidir en el caso concreto a su conocimiento, sino que se consideraba con facultades para perseguir, el mismo poder judicial, a los delincuentes y por eso entonces se estableció la policía judicial, es decir, los agentes que no eran jueces, sino empleados que estaban a su servicio para buscar las pruebas, para averiguar los detalles con los cuales se había cometido un delito y estaban enteramente dependientes de él. Si los señores diputados se toman el trabajo de leer cualquier diccionario de legislación correspondiente a esa época, verán comprobado con toda exactitud lo que acabo de manifestar. Vino después en México la institución del Ministerio Público, pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos civilizados, como se han aceptado y se aceptan, de una manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público y el Ministerio Público no puede ser, como dice el C. Primer Jefe en su epígrafe, más que una entidad decorativa, por que en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él estar pendiente en todos estos actos. El código de procedimientos penales actualmente vigente en el Distrito Federal está tomado del código de procedimientos de Francia y allí se dice: la policía judicial está comprendida por tales y cuales funcionarios; pero se cometió el error de hacer policía judicial al ministerio público y el ministerio público no es la policía judicial, de manera que éste fue el error. Se hizo una amalgama enteramente y confusa e imposible. De allí resultó que era policía judicial el ministerio público. La policía judicial propiamente dicha, la policía judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la confusión. El C. Primer Jefe en este artículo tiene que adoptar precisa y necesariamente, por que se trata de una obra científica, el tecnicismo científico empleado en toda la Constitución. La Constitución de le dice en uno de sus artículos: "El poder público de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" de manera que no existen más que tres poderes: el Legislativo que es el que da la Ley; el Ejecutivo que hace que se cumpla, y el Judicial que es el que va resolver los casos concretos en que haya contienda y que sea precisa su intervención para aplicar la ley al caso de que se trate. Ahora bien, como hay que deslindar, por que se trata de hacer una implantación definitiva de las instituciones libres, viene este problema: el poder va a perseguir a los delincuentes ¿a qué ramo pertenece? Desde luego no puede pertenecer al legislativo por que indudablemente no va a dar la ley; tampoco puede pertenecer al judicial porque él va aplicarla. Entonces, lo lógico, lo jurídico, es lo que acaba de decir el señor Machorro Narváez, viene la institución del ministerio público y el ministerio público no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo. Y por eso tienen ustedes que en todos los países en que existen las instituciones libres, es

decir, en donde está dividido el poder en tres ramas, el Ejecutivo acusa en nombre de la nación de que se trate. Por esos es que en Estados Unidos, por ejemplo, se dice: "El procurador general de la nación en nombre del presidente de la república. . ." por que él es representante del presidente de la república en materia penal. En los Estados, el Procurador general del Estado es quien va a perseguir. Ahora, ¿cómo persigue? Pues persigue de una manera muy sencilla. La policía judicial en los países libres está dividida en dos clases: la policía preventiva y la policía inquisitiva, que se llama la policía judicial, que es el nombre técnico con que se le designa. La policía preventiva es el gendarme que está en cada esquina cuidando el orden; éste no se preocupa de si se va a cometer un delito o no; sus atribuciones se reducen únicamente a cuidar que no se altere el orden público o que los reglamentos de policía en toda la circunscripción que le corresponde, se cumplan debidamente siempre que estén a su vista. Esto es lo que en los Estados Unidos se llama "police-men" y lo que entre nosotros se llama el "gendarme"; de manera que todavía en el interior de la República se le designa con el nombre de "policía" y por las noches con el de "sereno"; pero todos son la policía preventiva que es la que trata de evitar que se cometa un delito, pero ésta no es la policía judicial. La policía judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etc. Es una cosa parecida a lo que entre nosotros ha estado muy establecido con el nombre de policía de seguridad, por que en ésta los individuos que la forman, no andan vestidos de policía; en los Estados Unidos éstos traen una placa con la cual se revelan inmediatamente que tratan de ejercer sus funciones; antes nadie los conoce como agentes de la autoridad. Un ejemplo claro: se encuentra un cadáver en una plaza pública, por ejemplo, y la policía preventiva, que no supo cómo se cometió el delito, se limita únicamente a dar cuenta de que hay un cadáver; no se vuelve a ocupar de otra cosa la policía preventiva. Entonces el agente del Ministerio Público, que es el que representa al Gobierno, es decir, a la autoridad administrativa, entonces toma conocimiento del hecho y manda a sus agentes, quienes van al lugar de los sucesos y allí averiguan a qué horas apareció el cadáver allí, qué personas pudieron presenciar el hecho; toman todos los datos conducentes para aclarar la averiguación y de esa averiguación puede resultar: "pues este delito, lo cometió una persona que tenía tales y cuales señas"; se llega a saber el nombre del asesino y el lugar en que se oculta, da cuenta inmediatamente y el ministerio público presenta la acusación ante el juez, diciendo: "tal día, a tal hora, se cometió un delito de tal clase y el cual consiste en esto; el policía judicial fulano de tal, ha tomado todos los principales datos; vengo pues, a acusar a don fulano de tal bajo la protesta de que es cierto el hecho que se le atribuye, y el cual se encuentra escondido en tal parte". Entonces el juez, en vista de esto, libra orden de aprehensión y pone al reo a la disposición de la autoridad, de manera que como ven ustedes, la policía preventiva es enteramente distinta de la policía judicial; la policía judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el ministerio público ejerce sus funciones y el ministerio público es el representante de la sociedad, el representante del Gobierno, ésta es la función que le corresponde. Por esto verán los señores diputados que lo el C. primer jefe dice en su discurso, está enteramente conforme con lo que expresa el artículo. La policía, el poder administrativo, persigue a los delincuentes mediante su órgano que es el agente del ministerio público; el agente del ministerio público desempeña esa función con los auxiliares que tiene al efecto o sea la policía judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que había hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente

del poder administrativo, y por otra parte descentralizando al poder judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal. Esta es la explicación que tenía que dar a ustedes. (Aplausos).

El C. COLUNGA, miembro de la comisión, dice: "El artículo 21 del proyecto de Constitución, en su segunda parte dice que "Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial que estara a la disposición de éste". Esta misma idea adopta la comisión al proponer la aprobación del mismo (sic) artículo: "Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se le permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá éste en ningún caso de quince días". Hay, pues, dos ideas capitales en esta segunda parte del artículo 21: la primera da facultades a la autoridad administrativa para castigar infracciones a los reglamentos de policía: En este punto, como expresa la comisión en su dictamen, en la Constitución anterior de 57 se limitaban las facultades de la autoridad administrativa respecto del castigo de las infracciones a los reglamentos de policía; tratándose de multas se podría imponer hasta quinientos pesos y tratándose de arrestos a 30 días. Esta misma idea se ha transmitido al artículo 21, supuesto que se faculta a la autoridad administrativa para que castigue las infracciones a los reglamentos de policía. La autoridad administrativa es tanto el Gobernador de un Estado como el Presidente de un Municipio; de manera que era indispensable fijar algún limite cuando menos en la facultad para imponer arrestos que se concede a la autoridad administrativa. El defecto que le encuentra la comisión al proyecto de Constitución en esta segunda parte, es que están imbuidas, es decir, están encajadas una idea en la otra, la relativa a la facultad de la autoridad administrativa para castigar las infracciones a los reglamentos de policía, y la relativa a la facultad que tiene también para perseguir los delitos por medio de la policía judicial. De manera que me parece justificada la separación que la comisión hace en la segunda parte; primero, de facultar a la autoridad administrativa para castigar la (sic) infracciones a los reglamentos de policía; y segundo, delimitar la facultad de las autoridades municipales, prohibiéndoles que en la reglamentación de policía se imponga un arresto mayor de treinta y seis horas. Solamente en caso de que un infractor de los reglamentos de policía no pague la multa, podrá conmutársele ésta en arresto hasta de quince días. La segunda parte, la relativa a las funciones de la autoridad administrativa como policía judicial, está basada en la teoría que ha desarrollado el señor licenciado Macías, y que es enteramente justa; la comisión está de acuerdo en todas sus partes con esa teoría, nada más que creemos que será difícil implantar la policía judicial tomando como tipo esta misma institución en los Estados Unidos. Creemos conveniente que la policía preventiva que en muchos casos ejerza también funciones de policía judicial. la policía municipal o la policía de seguridad, además de las funciones que tiene que ejercer para prevenir los delitos o las infracciones a los reglamentos de policía, bien puede perfectamente allegar los datos, recabar las pruebas para ayudar a la policía judicial y en estas funciones, exclusivamente en estas funciones, es claro que debe quedar subordinada al ministerio público. De manera que la comisión insiste en que sus ideas coinciden exactamente con las del Primer Jefe y que la separación que ha hecho es más conveniente.

El C. IBARRA pide que se aclare, cree que hay una confusión en la parte relacionada con "arrestos" y "multas".

El C. MUGICA aclara el asunto diciendo: "Yo creo que el señor compañero Ibarra no ha meditado seriamente sobre la reforma. Se le dan facultades a la autoridad administrativa para imponer como pena hasta treinta y seis horas de arresto, con objeto de prevenir aquellos casos en que es necesario, absolutamente necesario; por ejemplo, un ebrio escandaloso, un ebrio caído; para que tenga derecho la autoridad administrativa de recoger a ese individuo y dentro de las treinta y seis horas pueda hacer la calificación y decirle: "La pena que tú tienes son cinco pesos de multa". ¿No la paga? entonces se permuta la pena de multa por la prisión según lo que corresponda. No es precisamente una facultad que se le da a la autoridad administrativa de imponer hasta quince días de arresto, sino es una substitución que se hace de la pena pecuniaria por la corporal cuando la multa no ha sido satisfecha, y la facultad de poder arrestar hasta por treinta y seis horas con objeto de prevenir esas infracciones, en que es absolutamente indispensable que la autoridad administrativa tome parte para poner coto a un escándalo público o para recoger a un individuo que está, por ejemplo, en estado de embriaguez y que por lo mismo está en peligro de ser atropellado. Esta es la explicación que por mi conducta da la comisión al señor Ibarra.

A lo que el C. IBARRA contesta: "el señor presidente de la comisión dictaminadora dice que las treinta y seis horas que fija, primeramente es un plazo que se le da a la autoridad administrativa para hacer la calificación. Pero esto no dice el artículo; el artículo dice: "Las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas". No dice que pueda detenerse a un reo o a una persona para hacer la calificación por treinta y seis horas. Después dice: "Si no puede pagar la multa, entonces se le impondrá un arresto que puede ser hasta de quince días". Vuelvo a poner el caso de un ebrio que se lleva a la comisaría; se le impone una multa de cien pesos o treinta y seis horas; según la primera parte, caso de que no tuviera los cien pesos, ya no fueron entonces las treinta y seis horas sino, que son los quince días. En eso está la contradicción; yo creo que es un error.

En contra del dictamen habla el C. JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ dice: "Yo he querido venir aunque sea a decir unas cuantas palabras a esta tribuna, por que encuentro algunas dificultades que podrán sobrevenir si nosotros aprobamos el artículo tal como lo presenta la comisión. En todas partes del mundo, señores, la autoridad sanitaria es una autoridad ejecutiva; la autoridad es tan grande, que los sentenciados por la autoridad ejecutiva sanitaria no tienen nísiquiera derecho al amparo, no pueden recurrir casi a ninguna autoridad; eso se ve de hecho en todos los países civilizados del mundo. En México, señores, la autoridad sanitaria tiene únicamente el carácter de autoridad administrativa; puede imponer castigos a los que faltan al reglamento del código sanitario, castigos sumamente insignificantes y casi ridículos, si se comparan con los castigos que estas mismas autoridades aplican en todos los países civilizados del mundo. Bien, ahora, con el actual artículo que se trata de aprobar, quedarán todavía en circunstancias peores; yo quisiera que se aclarara esto, por que voy a ponerles a ustedes uno o dos casos particulares, para aclarar esta cuestión; ¿será posible que a un envenenador público, a un gran propietario de establos, que constantemente está

adulterando la leche y matando a la cuarta o quinta parte de la población con su leche adulterada, únicamente se le puedan imponer treinta y seis horas de castigo como arresto por su infracción? (voces ¡no!) ¿será posible también que a una prostituta que constantemente está vendiendo sus caricias, envenenando, por decirlo así, con su enfermedad, a media humanidad, a todos los jóvenes, que son la esperanza de la patria, únicamente se le aplique un castigo de unas cuantas horas de reclusión y se le suelte para que siga envenenando a media humanidad? ¿cómo concebimos que la autoridad sanitaria le pueda imponer solamente treinta y seis horas de arresto? Necesitamos, señores, considerar esto para darle a la autoridad sanitaria lo mismo que en las demás partes del mundo, alguna facultad, siquiera sea para evitar a los envenenadores públicos, ya no que lo hagan con el descaro con que se hace en México, sino siquiera para que se oculten un poco, y por otra parte también, para evitar que todos los que adulteran los comestibles en general, lo mismo que de el público, pagando multas ridículas a cambio de grandísimas utilidades que tienen perfectamente calculadas, aun suponiendo que se les impusiera diariamente la multa de que habla el artículo 21. Yo quisiera que el señor licenciado Macías que ha tomado participación en estos proyectos de Constitución, tuviera la bondad de hacernos una aclaración en este particular, para quedar conformes con la cuestión que se trata en el artículo 21.

El señor DE LA BARRERA dice que la autoridad sanitaria, cuando se trate de infracciones al código sanitario, debe consignarlas al agente del ministerio público para que se persigan. A lo que el doctor José María Rodríguez contesta: "Los delitos o infracciones al Reglamento de Policía, se castigan tan lentamente, que será tarde siempre; serán muchas las desgracias y muchas las dificultades que se encuentren en el terreno de la práctica. Por eso en los países civilizados se le da a la autoridad sanitaria preponderancia sobre las otras autoridades".

El diputado licenciado CÉSPEDES dice: "Tiene razón el señor Ibarra y el señor doctor Rodríguez. Yo quisiera que la comisión dictaminadora en este artículo, se sirviera leer detenidamente la segunda parte del mismo artículo, que dice: "Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará éste por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días".

No se compadece el segundo párrafo con el primero que acabo de leer. Yo quisiera que la comisión dictaminadora nos dijera cuál es la claridad en este asunto.

De nuevo interviene en el debate el licenciado JOSÉ NATIVIDAD MACIAS.

El C. MACIAS: El artículo en cuestión supone dos actos enteramente distintos: aquel en que se comete el delito y aquel en que se comete lo que se llama infracción de policía, en que las infracciones de policía se castigan, sea que se cometan con dolo, con culpa o con negligencia, mientras que los delitos sólo se castigan cuando hay dolo o por lo menos falta, culpa o negligencia. Cuando se trata de delitos, el código supone ya un hecho de cierta gravedad, mientras que cuando se trata de infracciones de policía, de infracciones a los

reglamentos de policía o buen gobierno, lo único que se procura es que todas las cosas vayan en la ciudad en perfecto orden, con objeto de que no se causen molestias a nadie y que si se eviten todos los males, que los reglamentos tratan de evitar. Por esta circunstancia, en todos los países civilizados de la tierra, los delitos consisten en hechos violadores de una ley penal, son propios de la autoridad judicial y sólo la autoridad judicial puede castigar por que entonces ella tiene que averiguar, conforme lo establecen artículos ya aprobados; averiguar si se ha cometido ese hecho y si lo ha cometido la persona acusada y si esa persona obró con más o menos discernimiento y conocimiento de causa.

Todo esto supone un conocimiento técnico, el conocimiento perfecto de la ley, con objeto de poder aplicar la pena con toda exactitud en el caso de que se trate, que es lo que exige la ley que vosotros mismos habéis aprobado; es decir, la ley penal debe ser aplicada con toda exactitud al hecho de que se trata. No pasa lo mismo con los reglamentos de policía, por que en los reglamentos de policía no se va a averiguar si hay o no hay un delincuente, si ha habido el propósito firme y deliberado de causar un mal, de infringir una disposición de la ley penal, y por eso, propiamente en el sistema exacto de los principios, hasta esto debía ser propio de la autoridad judicial; pero como dice muy bien el doctor Rodríguez, y como ha dicho muy bien la comisión, que tiene en esto entera razón, dejar estas funciones a la autoridad judicial, sería recargar las labores de la autoridad judicial y por eso en todos los países civilizados, queda el castigo de estas infracciones a cargo de la autoridad administrativa, es decir, del Poder Ejecutivo, y al decir Poder Ejecutivo, se entiende o el Presidente de la República o el gobernador del Estado o los órganos inferiores dependientes de él, por que no es posible que un sólo funcionario desempeñe todas estas funciones; tiene diversos órganos, los del poder público son los principales, siguen los secundarios y todavía hay otra clase inferior, según la separación que el poder público necesita en su ejercicio. Ahora bien, tratándose de estos reglamentos administrativos, se deja siempre el castigo de las infracciones de ellos a la autoridad administrativa. Un reglamento de policía manda, por ejemplo y esto es lo más común en todas partes, que todas las mañanas se barra el frente de cada casa y que la persona que no cumpla con esta disposición incurrirá en una multa, por ejemplo de diez pesos, veinte, cincuenta, etc., o en su caso sufrirá; tantos días de arresto, por que de otra manera, si no se paga la multa la disposición de la ley es enteramente ineficaz, quedaría burlada y una regla de buen gobierno es que las disposiciones legales tengan medios coercitivos, necesarios para que sean pronto y debidamente cumplidas, pues un individuo en el caso que ponía que no barre en las mañanas el frente de su casa, la autoridad no va a averiguar si tiene criada, si habita cuakquiera en su casa o no, únicamente averigua que no está barrido el frente de la casa y le impone la multa, que no es una pena propiamente dicha; por eso el artículo comienza diciendo cuál es la separación de las penas propiamente dichas; ésta no es una pena porque no causa ninguno de los perjuicios que causan las penas que así se califican, que son penas propiamente tales: De manera que este es un castigo que se impone por la infracción al reglamento de policía.

Asimismo, que una persona, al exhibirse en público, no vaya a atacar la honestidad pública, pues si un individuo se presenta atacando la honestidad pública en estado de ebriedad, o por lo menos produciéndose en lenguaje que lastime el sentimiento de la pública honestidad, en un lenguaje que no pueda ser oído por las damas, en un lenguaje que no



pueda ser oído por los niños, en ese caso, la autoridad no averigua si ese hombre estaba ebrio o si estaba en su juicio, únicamente el hecho material de la infracción y le impone la pena correspondiente. La comisión tiene razón en una parte, de manera que yo le considero razón para querer modificar en esa parte el proyecto del C. Jefe, y si lo hubiera notificado en ese sentido, no hubiera habido lugar a la objeción del señor Rodríguez. El C. Primer Jefe no se extiende a decir hasta que punto puede aplicarse ese castigo, porque la autoridad que impone esa pena tiene que fijarse en los reglamentos. El ayuntamiento dispone en su reglamento de policía que el que no barra todas las mañanas el frente de su casa, incurrirá en una multa de cinco pesos. Ya de antemano sabe aquel individuo que está establecido, que si no paga los cinco pesos de multa, sufrirá el arresto correspondiente a esos cinco pesos de multa, que es, por lo general, un día de arresto por cada peso de multa. Esta es la regla establecida por la ley. Pues bien, el Primer jefe creyó que con eso bastaba. La comisión cree que en esto puede haber abuso y que en este caso lo más obvio era decir sencillamente : "la autoridad administrativa castigará las infracciones al reglamento de policía, y las penas, en ningún caso, podrán exceder de tantos pesos de multa o tantos días de arresto", y de esta manera quedaba perfectamente satisfecho el objeto de ese artículo, que no es otro, sino dejar a la autoridad administrativa el castigo de esas infracciones, que no pueden ser del conocimiento de la autoridad judicial, porque entonces sería un trabajo abrumador que se echara sobre ella y se conseguiría lo que la comisión no quiere: que en los reglamentos de policía puedan ponerse multas excesivas, o arrestos excesivos, que es lo que el C. Primer jefe ha atendido en este artículo, porque él lo dice claramente en su exposición, que este artículo dio lugar durante toda la época en que ha estado vigente la Constitución de 1857, a que se impongan hasta quinientos pesos de multa o treinta días de arresto por puros caprichos, y se daba con esto el caso de que años enteros estaba un individuo en la cárcel, porque las autoridades administrativas habían adoptado ese sistema de un mes de arresto "y sigue" y ese mes de arresto no terminaba; de manera que si la comisión quiere, como parece que quiere hacerlo, con toda razón, limitar esa facultad, puede decir: "la autoridad administrativa puede imponer penas por la infracción a los reglamentos de policía, penas que en ningún caso excederán de tantos pesos de multa o de tantos días de arresto", y yo creo que de esta manera todos quedaríamos satisfechos.

Convencidos los miembros de la comisión sobre la conveniencia de reformar este artículo, el presidente de la comisión, general MUGICA dijo: "La exposición que hace el señor licenciado Macías relativa a lo que es ministerio público, policía judicial y autoridad administrativa, no deja ya ninguna duda del ánimo de la comisión para aceptar la redacción del artículo 21 en la parte relativa, tal como aparece en el proyecto del Primer Jefe, de tal manera que la comisión esta conforme en que quede la redacción del artículo en esa parte, tal como está; lo único que la comisión quiere hacer notar a esta honorable asamblea, es que la limitación que se impone a la autoridad administrativa y que si es una muy pequeña reforma que en principio está aceptada ya por el mismo señor Macías, es muy conveniente, es verdaderamente salvadora, señores diputados; se trata de garantizar la aplicación de la Ley para aquella gente menesterosa que es la que más sufre, que es la que frecuentemente infringe los bandos de policía y sobre la cual se ha cebado siempre el poder de la autoridad administrativa. Limitar esas penas, las dos, la pecuniaria y la corporal, es precisamente perseguir un resultado distinto del que se pretende por la comisión y que indudablemente no

será el que se persigue por esta honorable asamblea, porque si se limita la pena pecuniaria, entonces tendremos que las autoridades administrativas seguirán imponiendo la misma multa a ricos y pobres, a toda esa clase social que no está dividida más que en dos partes, la pobre y la rica, porque la clase media no es más que la pobre que ya tiene la característica de su ilustración y por eso no es verdaderamente pobre y tampoco es tan ignorante como la supone la clase adinerada. Bien, para la aplicación de este artículo, no hay más que estas dos clases sociales en México y es preciso que las autoridades tengan la facultad administrativa para calificar una multa, teniendo en consideración la categoría del que infringe la disposición, como dije antes; para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que lo infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva y para un rico no lo es y se dará el gusto de seguir infringiéndolo; por que no se sentirá castigado con una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. Por esa razón la comisión considera que la multa así tiene un punto de verdadera justicia, de verdadera liberalidad. En cuanto a la facultad de imponer la pena corporal, allí sí considera la comisión que debe ponerse un límite a la autoridad administrativa, por que como dije antes y lo repito ahora, la pena corporal nunca se impone a un rico, porque será capaz de dar todos sus tesoros para no pisar la cárcel y sí la sufrirá el pobre, aunque también el pobre ame la libertad, porque estará en el caso de insolvencia y no podrá pagar la multa. Esta es la razón, respecto a la observación que hicieron los señores diputado Ibarra y el otro señor diputado, estas son las razones que tiene la comisión para poner esto que a sus señorías les pareció inadecuado y que no es más que una verdadera aclaración, con objeto de evitar el abuso que pudiera hacer la autoridad administrativa al imponer la pena corporal. En esta forma, señores diputados en este sentir que la comisión acaba de exponer por mi conducto, no tiene inconveniente alguno la comisión en presentar el artículo, si esta honorable asamblea le da permiso para retirarlo. (Voces: ¡Sí, sí!) Esto con el fin de evitar confusiones, así como también evitar que más tarde se nos haga el cargo que hasta ahora se ha pretendido sostener, de que la comisión presenta las mismas ideas y quiero que aclaremos el punto debidamente. Quiero preguntar a la asamblea si está conforme en que subsista la reforma que la comisión propone en la forma en que está puesta, y en cambio la comisión acepta poner la parte relativa del proyecto que había modificado, solamente en redacción, posponiendo los términos. En ese sentido, la comisión no tiene inconveniente en retirar el artículo para presentarlo modificado. (Aplausos).

El C. RIVERA CABRERA pide a la comisión que fije también el límite de la cantidad a que debe contraerse la multa, pues si no se hace así, es indudable que la autoridad se valdrá de ese campo abierto para imponer multas excesivas.

El C. MERCADO dice: "He estado con la mayoría de ustedes aceptando que el artículo propuesto por la comisión encierra cierta obscuridad, pero como la comisión se propone retirarlo y seguramente se propone que el dictamen o más bien dicho el proyecto presentado por el C. Primer Jefe sea aceptado, quiero hacer alguna observación sobre este mismo artículo presentado por el C. Primer Jefe. Soy de opinión que a la autoridad administrativa se le coarten tantas facultades como se le quieren dar; los quinientos pesos de multa que hasta ahora ha tenido facultad de imponer, como pena, es seguramente excesiva. Señores, en todos los códigos, las faltas son aquellos actos que no causan más perjuicio en numerario que una

cantidad de veinte o veinticinco pesos. Señores, ¿por qué vamos a castigar una falta de esa naturaleza con una pena de quinientos pesos? No creo que sea justa, si el hecho que constituye la falta no debe causar en sus perjuicios más que veinticinco pesos y cuando pase de esos veinticinco pesos, ya no será falta sino que será delito. Creo justo que se le fije a la autoridad administrativa esa cantidad de veinticinco pesos, a lo más de cincuenta. En segundo lugar, el término de quince días que debe substituir a la multa, me parece demasiado justo y sería de opinión también que en el mismo artículo quedara consignado diciendo, por ejemplo, tratándose del proyecto del C. Primer Jefe: "La imposición de la pena es propia de la autoridad judicial hasta la cantidad de cincuenta pesos, que podrá ser substituida por arresto de quince días, si dicha multa no fuere pagada".

El C. JARA: "Yo desearía que esta honorable asamblea se inclinara por la limitación de la multa. Se ha esgrimido aquí como argumento por la comisión, que se trata de cerrar las puertas al abuso y vengo a esta conclusión: qué en los términos que está redactado el artículo a discusión, ¿no se presta al abuso? Si a un individuo se le quiere retener hasta por quince días en la prisión, con imponerle una multa que no esté en relación con sus recursos; es decir, a un pobre que no pueda pagar una multa mayor de un peso, se le imponen veinte pesos de multa y entonces, encontrándose en condiciones de no poder pagar esa suma, se le imponen los quince días de prisión, el máximo de la pena. ¿Por qué entonces no se limita la multa? Porque indudablemente el abuso para quien quiera cometerlo, lo mismo lo hace no limitando la multa que limitándola y quizá más lo haga sin limitar la multa. Ahora, y esto quisiera que se tratara un poco más, por los que más entienden de la materia; lo relativo a la policía judicial. Yo encuentro conveniente el sistema de la policía judicial preventiva, para que su acción sea más eficaz y a la vez quede más independiente, a reserva de que en las partes en donde no se pueda sostener ese cuerpo de policía judicial preventiva, por la penuria en que se encuentran principalmente los pequeños poblados, se admita que la policía administrativa ejerza ambas funciones de policía judicial que la ley señala, es decir, que se establezcan las dos cosas, con la tendencia de que más tarde, cuando los municipios puedan subvenir a sus necesidades, se vaya estableciendo en toda la República la policía judicial preventiva, que, como he dicho antes, me parece que dará muy buenos resultados. Quiero, pues, que esta honorable asamblea tome en consideración lo poco que he expuesto acerca de este particular, para que en ese sentido la comisión reforma (sic) su dictamen.

El GENERAL MUGICA: "Aunque el dictamen a discusión ha sido retirado, en lo cual consistió esta asamblea, aunque no lo haya declarado así la presidencia, a quien respetuosamente pido lo haga, inmediatamente que yo termine de hablar, quiero contestar las últimas objeciones, en que no han versado más que en la limitación de la multa. dice el señor diputado Jara, con quien no estoy conforme en esta frase, que si el abuso ha de subsistir, lo mismo será; pues yo creo que no, señores diputados, por que si ponemos un límite a las multas, tan pequeño como el que señalaba el diputado que habló antes que el señor Jara, es indudable, señores, que subsistirá en el caso que señalé en un principio. Hay un cuento que corre por allí, que es muy vulgar, de un adinerado que maltrató a un individuo, le dijo una mala razón en la calle y la policía lo llevó ante la autoridad administrativa, quien le dijo: "tiene usted cien pesos de multa por esta injuria". "Aquí están los cien pesos de multa, respondió el adinerado, y cien pesos más, porque le voy a repetir la injuria". Esto hará en la

práctica la gente que tiene posibilidad de pagar la multa, para burlar el reglamento de policía. Es indudable que este abuso se comete en esa forma y todos estamos convencidos de ello, de tal manera que con una limitación de una multa, si por ejemplo tomamos los cincuenta pesos, el que sufre todo el rigor de esa multa, el máximo de esa multa, será siempre el desvalido, el pobre, el ignorante, y de ninguna manera el rico, que tendrá el placer de pagar esa multa por infringir el reglamento de policía. Si tomamos como límite la cantidad de quinientos pesos, entonces, señores, el mal será peor todavía porque a cualquier individuo, fuesen cuales fuesen sus posibilidades, se le podría imponer por una autoridad el máximo de quinientos pesos de multa y no procedería el recurso de amparo que en el otro caso, en el caso como lo presenta la comisión, sí procedería y que indudablemente, para un individuo que gana un peso, una multa de quince diez o cinco pesos, sería calificada como excesiva, porque la ley, en el sentido que lo propone la comisión, así lo aconseja, e inmediatamente la autoridad federal ampararía aquel individuo contra atropellos o abusos de la autoridad administrativa. Yo creo, señores, que está ya suficientemente debatido el punto y que la comisión no incurrirá en las censuras de esta asamblea si presenta el 22 dictamen otra vez en este mismo sentido en la parte relativa.

El C. SILVA HERRERA: "Me voy a referir a la modificación que hace la comisión al proyecto del C. primer jefe, respecto al arresto de treinta y seis horas en prisión preventiva, en caso de infracción a los reglamentos de policía, y debo decir que me parece perfectamente bien la idea de que se señale un límite a la pena, pero no me parece bien que se deje a la autoridad administrativa la facultad de detener preventivamente, diremos, durante treinta y seis horas, a un ciudadano por una falta, aun cuando éste estuviere dispuesto a pagar la multa que se le impusiera. Yo creo que la comisión ya que tan celosa se ha mostrado de restar facultades a la autoridad administrativa, facultades que siempre han sido una arma terrible, principalmente una arma política, debería sostener una práctica de acuerdo con ese criterio. Por lo que se refiere al límite de la multa, me parece que hay mucha razón en lo que sobre el particular nos ha manifestado el señor general Jara y creo que la comisión debe ser consecuente. Aquí, en el presente caso, de lo que se trata es de poner un límite a la pena. ¿Por qué se considera ese límite solamente para el arresto y no para la multa? Se dice porque la multa, ciertas personas pueden pagarla. Yo juzgo que quedaría trunca la adición que hace la comisión, si únicamente se fijara el límite para el arresto y no para la multa. Por otra parte, debemos tener presente que no solamente se trata de garantizar los intereses del ciudadano frente a la autoridad administrativa, sino que se trata en este artículo de restar facultades a la autoridad administrativa, facultades que convierte en arma política, en instrumentos de venganza, y que en muchísimas ocasiones provocan hasta la comisión de delitos. Se ha dado el caso de que esas penas excesivas impuestas por la autoridad administrativa, lleguen a provocar hasta un motín trastornando el orden público. El caso que pone el señor diputado Jara con motivo para fundar y no poner límite a la pena de multa, es un caso que generalmente no significa sino casos aislados y sólo tratándose de degenerados y como suponemos que en lo sucesivo no habrá autoridades administrativas parecidas a las anteriores, no se prevé sino un caso aislado y por eso se teme que vayamos a dejar en manos de la autoridad administrativa una arma terrible contra cualquier ciudadano a quien quiera perseguir por cualquier delito. Yo ruego a la comisión y a la asamblea que se sirvan tomar en cuenta estas observaciones.

El Coronel EPIGMENIO MARTÍNEZ, dice: "Refiriéndome a las palabras del C. Silva Herrera, digo que a los aristócratas es difícil acabarlos y precisamente porque es muy difícil acabar con los aristócratas, no es posible que se les coarten ciertos derechos, pero que no se les deje una pena muy limitada, por que si no vuelven a reincidir, como dice el presidente de la comisión, que tiene mucha razón, y creo yo como las personas conscientes y bien intencionadas, que se les debe imponer a esos aristócratas una multa extraordinaria para que así les duela y no vuelvan a cometer esos actos. (Risas). La comisión no debe apartarse de esos propósitos, porque en eso está bien fundada la comisión.

El artículo es retirado para presentarlo con las modificaciones sugeridas por la asamblea.

Antes de terminarse la sesión, el C. ALFONSO CRAVIOTO, que había sido aludido, al principiar el debate, por Rivera Cabrera, pide la palabra.

El C. CRAVIOTO: "Señores diputados: Como quiera que se trata de una cosa menuda, voy a ser brevísimo. El señor Rivera Cabrera, desde hace algunos días, está buscando hacerse blanco de nuestros ataques. Yo felicito a su señoría porque es muy legítimo si deseo estético de pretender hacerse blanco, siquiera él mismo. Ha dicho en esta tribuna que yo me encuentro en bancarrota. Es posible, y esto me honra, puesto que de la revolución, hasta ahora, no he sacado sino solamente muy modestos pagos en papel y mi sencillez ingenua me ha impedido que tanto en la revolución, como en la vida privada, yo trate de hacerme de papeles. ¡Qué quieren ustedes! Todavía no me ha entrado la ventolera de erigirme en califa de Tehuantepec, pongo por caso. (Risas). En cuanto a que yo elaboré mis discursos en encerronas de tres días y tres noches, lo único lamentable es que no pueda yo disponer de mayor tiempo para la meditación y el estudio, pues mi ideal sería traer siempre ante la asamblea un criterio perfectamente serio y bien documentado. No todos podemos profesar el lema del señor Cabrera, quien parece creer que la noche se hizo para dormir y el día para descansar. (Risas y aplausos).

En la sesión del día 3 de enero se presentaron dos nuevos dictámenes sobre el artículo 21. El firmado por la mayoría de la comisión y un voto particular del diputado Colunga. Dicen así:

"Ciudadanos diputados:

"Con permiso de esta honorable asamblea fue retirado nuestro dictamen relativo al artículo 21 del proyecto de Constitución, para presentarlo reformado, siguiendo el texto original con la adición relativa a la limitación de la autoridad administrativa para imponer castigos por infracciones a los reglamentos de policía, adición que mereció ser aprobada por la asamblea.

"Cumple la comisión su encargo sometiendo a la aprobación de ustedes el siguiente:

"Artículo 21.-La imposición de las penas es propias (sic) y exclusiva de la autoridad judicial: Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos

de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial, que estará a disposición de éste".

"Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917.---FRANCISCO J. MUGICA.--  
-ALBERTO ROMAN.---L.G. MONZÓN.---ENRIQUE RECIO.  
VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO COLUNGA.

"Señores diputados:

"La comisión está de acuerdo en la necesidad de reformar nuestro sistema de enjuiciamiento penal, siguiendo las ideas emitidas por el C. Primer Jefe en su informe de 1o. de diciembre próximo pasado; conviene también la comisión en que el artículo 21, tal como fue formulado en su dictamen anterior, no traduce fielmente aquellas ideas; pero mientras el subscripto opina que igual defecto se advierte en el artículo 21 del proyecto de Constitución, la mayoría de la comisión cree que es congruente este artículo con los motivos que se exponen para fundarlo en el citado informe. Esta diferencia de apreciación me obliga a formular el presente voto particular.

"Leyendo el informe mencionado, en el pasaje relativo al artículo 21, se nota que el C. Primer jefe se propone introducir una reforma "que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que ha regido en el país". Observa que la adopción del ministerio público entre nosotros ha sido puramente decorativa; que los jueces han sido los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, y que el medio de evitar ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces su dignidad y al ministerio público la importancia que le corresponde, es organizar este último de manera de dejar a su exclusivo cargo la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción. De esta suerte, "el ministerio público, con la policía judicial a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas según criterio particular". Instituido así el ministerio público, quedará asegurada la libertad individual, supuesto que en el artículo 16 se fijan los requisitos sin los cuales no podrá nadie ser detenido. Estas ideas pueden compendiarse expresando que la persecución de los delitos quedará a cargo del ministerio público y de la policía judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mandato inmediato de aquél.

"Comparando la relación anterior con el texto original del artículo 21, se advierte la incongruencia claramente, pues el precepto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de la policía y la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial. Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa a quien se alude es la municipalidad y, por lo mismo, a esta autoridad municipal es a la que se confía la persecución de los delitos, lo que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos, ni se aviene tampoco con una buena organización (sic) de la policía judicial. Esta debe existir

como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta independencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la policía judicial. En el proyecto se establece lo contrario; la autoridad municipal tendrá a su cargo la persecución de los delitos, empleando como instrumentos en esta tarea al ministerio público y a la policía judicial.

"Por otra parte, no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos: sino también los reglamentos gubernativos. Creo que el castigo de estos últimos debe también atribuirse, en términos generales, a la autoridad administrativa: en consecuencia, soy de parecer que debe redactarse el artículo que menciono en los términos siguientes:

"Artículo 21.-La imposición de las penas es propia y exclusivamente de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 15 día".

"Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917:-ENRIQUE COLUNGA".

El C. diputado JOSÉ ALVAREZ se expresa así: "Me había hecho el propósito de no distraer vuestra atención tomando la palabra para hacer observaciones, muy especialmente en materia jurídica, en la que mi incompetencia es más notoria, pero el dictamen que la 1a. comisión nos presenta hoy a debate encierra un punto de trascendencia grande, y, de aprobarse en la forma propuesta redundaría en el mal grave para la clase menesterosa.

Al discutirse por primera vez el artículo 21 de nuestra Constitución, ese mal fue señalado. Yo ocurri privadamente al señor presidente de la 1a. comisión indicándole la conveniencia de corregirlo, y, al ver que vuelve a presentarse el dictamen con igual defecto, vengo a solicitar de vuestra soberanía la enmienda necesaria. Me refiero, señores diputados a la facultad que se le concede a las autoridades administrativas para imponer multas sin limitación alguna, sin tener en cuenta los abusos a que tanta libertad puede prestarse.

El señor general Mújica no encontró la manera de impedir el abuso que tal autoridad pudiera hacer, imponiendo multas exageradas a los trabajadores, a los jornaleros que por venganza del patrón o por mil otras combinaciones hubiera interés en encerrarlo en la prisión, y si bien yo convergo con él en que hay individuos de tan mal gusto, que por darse el de desobedecer las disposiciones administrativas, aceptan ser multados dos, tres, cuatro o más veces, no creo que deba esto ser causa para que dejemos en manos de las autoridades administrativas esa arma que bien puede servir para ejecutar venganzas ruines. A mi entender, la solución es bien sencilla, y vengo a indicar la forma de una adición al artículo 21, que podría decir así: "La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor en ningún caso que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días".

Esta será la manera de garantizar los intereses del trabajador contra el abuso de la autoridad. Yo he visto muchas veces perecer de miseria a las familias de los trabajadores, pasando días y más días de hambre y de sacrificios para poder pagar multas excesivas, con objeto de librar a sus jefes de la prisión.

La adición que propongo aliviará muchos de estos dolores, y ya que esta honorable asamblea se ha mostrado tan adicta a los obreros, en su nombre y para su provecho os pido que la aceptéis; igual solicitud respetuosa hago a los miembros de la comisión, recordando que es para los obreros para quienes solicito vuestro apoyo y ayuda (Aplausos).

La asamblea aprueba que se tome en consideración la reforma propuesta por el señor diputado Alvarez. El C. MAGULLÓN quiere que en la reforma se diga que no se puede imponer una multa mayor que la mitad del salario mínimo correspondiente a quince días, a las clases proletarias, en vez de "a los trabajadores".

Por su parte el Lic. MACIAS hace uso de nuevo de la palabra y dice: "La fórmula que propone la comisión para el artículo 21 es menos adecuada que la que propone el voto particular. Yo no estoy conforme con el voto particular, pero estoy conforme con la redacción que propone. El error del autor del voto particular está en que tomó por autoridad administrativa únicamente a los presidentes municipales, y esto no es verdad. La autoridad administrativa es todo el departamento Ejecutivo, desde el presidente de la república hasta los presidentes municipales. De manera que por autoridad administrativa se entienden todas las autoridades que no son ni el poder Judicial; esto es, pues, el error; pero la forma que propone el C. diputado Colunga es, a mi juicio, más exacta, corresponde más al objeto que se busca, que la forma que ha tomado la comisión, cosa enteramente explicable, desde el momento en que las personas que forman la mayoría de la comisión no son, en general, en su mayor parte abogados. Yo, de acuerdo con las indicaciones de la comisión, vengo a suplicar a ustedes permitan retirar la fórmula que había presentado la misma comisión, para aceptar el voto particular. El objeto es el que persigue el C. primer Jefe en el artículo 21 de su proyecto, es decir, quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que queden única y exclusivamente a cargo del ministerio público, que es el que debe tenerlas a su cargo; el ministerio público, para este efecto, contaría con el auxilio directo y eficaz de la policía judicial y con el auxilio accidental de la policía común, porque puede ser que en muchos lugares la policía común haga las veces de la policía judicial. Hechas estas explicaciones, suplico a ustedes permitan que se adopte la fórmula del voto particular, para que quede más concordante con el objeto de la institución del ministerio público que se trata de establecer, sin perjuicio de que se hagan las modificaciones propuestas por el C. diputado Alvarez para hacer que las multas correspondan siempre a la finalidad que llevan y no vayan a servir de medio de oprimir a los trabajadores.

El presidente de la comisión general MUGICA dice: "Tomo la palabra únicamente para hacer una aclaración, en mi concepto de importancia. Como ustedes recordarán, el día que se discutió el artículo a debate, se acordó que se adoptara en su redacción final esta que presentamos hoy, con las enmiendas hechas por la comisión respecto a las facultades de la



autoridad administrativa y a las limitaciones que pusimos a esas facultades , y que se adoptara, por más clara, la redacción del artículo del proyecto del C. Primer Jefe, en lo relativo a las funciones del ministerio público como policía judicial. La comisión cuando formó este último dictamen, tuvo como principio ya no discutir las ideas, sino simple y sencillamente cumplir con los compromisos contraídos con esta respetable asamblea. Por esta razón, la mayoría de la comisión presentó como proyecto suyo propio la redacción misma del proyecto del C. Primer Jefe , que es lo que ahora ha manifestado el señor licenciado Macías, y que está concordante con la exposición del Primer Jefe en las razones de su proyecto y que sólo ha ocasionado que la comisión presente bajo otra forma esa parte del artículo relativo. Con esta explicación cree la comisión que ha cumplido con su deber, con el compromiso contraído con la Cámara y, además, con el deber que tiene de objetar el proyecto del primer Jefe cuando cree que tiene razones para ello. Dentro de cinco minutos tendremos la satisfacción de presentar a ustedes el artículo redactado en la forma que se ha acordado, para que la asamblea únicamente se sirva dar su voto aprobatorio.

Un C. SECRETARIO: En vista de la reforma propuesta, la comisión propone la siguiente redacción para el artículo 21:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al ministerio público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediatos de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".

Considerado suficientemente discutido, el artículo fue aprobado por 158 votos contra 3."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Palavacini, Fèlix. Historia de la Constitución de 1917. Pàg 513 a 536.

# **II** *SISTEMÁTICA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.*

---

## 2.1.-Acción Penal.

2.1.1.- Definición.

2.1.2.- Generalidades.

## 2.2.- Averiguación Previa.

2.2.1.- Definición.

2.2.2.- Generalidades.

## 2.3.- Determinaciones.

2.3.1.- Definición

2.3.2.- Generalidades.

---

## II.-SISTEMÁTICA DEL MINISTERIO PUBLICO EN MÉXICO.

En el presente capítulo acotaremos en la definición y tratamiento de algunas funciones otorgadas al Agente del Ministerio Público, las cuales considero son las eminentemente importantes y validadas constitucionalmente, en el tenor del capítulo antecedente; en el que se expuso el desarrollo de nuestro tema y el sentimiento legislativo de quienes le dieron vida jurídica en México a nuestra peculiarísima institución.

Razón por la cual y mas que nada como un sentido sistemático para el desarrollo de los siguientes subcapítulos, me he permitido organizarlos como sigue:

### 2.1.- Acción Penal.

En este punto aportaremos la noción procesalista que existe sobre la *acción* entendida ésta como el vínculo esencial entre una pretensión particular y la atención que ésta recibe por un medio institucional u oficial que se encarga de llevarla a su fin.

La acción desde su punto de vista literal consiste en accionar un órgano o medio instaurado con un objeto único; en el marco del derecho esta consiste en deducir ante una instancia previamente constituida la pretensión particular de que un pleito o controversia sea destinado a un tercero y este a su vez ejercite los medios legalmente autorizados y previstos para su próxima solución.

Dentro del ámbito de validez procesal penal mexicano, esta facultad se encuentra delegada en un órgano oficial independiente del Poder Judicial, llamado Ministerio Publico, quien constitucionalmente, (artículo 21) es llamado a la incumbencia sobre la persecución e investigación de los delitos, éstos a su vez son perpetrados en agravio de un ente o una persona, los que en el ejercicio privado y casi atribuible a su libre albedrío decidirán sobre impulsar o no al órgano oficial competente para su tramitación, esto a través del ejercicio propio de la voluntad traducida en la querrela o la denuncia , elementos conocidos

dentro de nuestra legislación penal, y cuyo objeto es el de hacer manifiesta la intención de parte, para que la autoridad proceda conforme a la norma vigente aplicable a un caso en concreto, esto para el caso de la querrela y para el de la denuncia; consiste en poner en conocimiento a una autoridad competente para que de oficio proceda a la investigación y consecuencia inmediata atribuible por la norma al caso en particular, satisfechos estos requisitos conocidos dentro de la doctrina penal como requisitos de validez para la iniciación de la acción penal.

### 2.1.1.- Definición.

El concepto que particularmente he expuesto arriba no dista mucho de las experimentadas opiniones sobre el particular de la acción penal que acto seguido transcribo:

“Fundamentalmente el Ministerio Público tiene el carácter de órgano estatal permanente para hacer valer la pretensión penal nacida del delito, y su vida está íntimamente ligada a la acción penal. Útil nos parece, pues, examinar algunas nociones sobre la esencia de dicha acción penal.

Eugenio Florian, define la acción penal como el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal, paralelamente la acción penal consiste en la actividad que se despliega con tal fin. La acción penal domina y da carácter a todo el proceso: lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta (la sentencia).

Por otra parte, Eduardo Massari, establece una diferenciación radical entre acción penal y pretensión punitiva. Para él la pretensión punitiva es el derecho del Estado al castigo del reo -previo un juicio de responsabilidad-, en que se constate el fundamento de la acusación y se declare la consiguiente obligación del imputado a soportar la pena. En cambio, la acción penal es la invocación al Juez a fin de que declare que la acusación está fundada, y aplique en consecuencia la pena.

Florian, hablando de la distinción mencionada anteriormente entre acción penal y pretensión punitiva, opina así: “A nosotros nos parece que el concepto es aquí inútil y que sirve para complicar; tanto más, cuanto que la locución se presta al equívoco por no poderse considerar como pretensión el derecho que el Estado hace valer sin tener enfrente a un adversario; además, en todo caso, la pretensión no sería punitiva”.

Disentimos de la opinión del ilustre Florian: La distinción entre acción penal y pretensión punitiva no sólo nos parece útil sino exacta: De un delito no nace la acción penal, sino la *pretensión punitiva*; o sea: el derecho del Estado para castigar al que ha violado una norma penal: Si de todo delito naciera la acción penal, no podríamos explicarnos; cuando se resuelve

en un juicio que no había delito que perseguir, que fue lo que ejerció en realidad el Ministerio Público durante el proceso, ya que la acción penal -por no haber delito-, no llegó a nacer.

La pretensión punitiva como afirma Massari, es la expresión subjetiva de la norma penal, es el derecho subjetivo a la aplicación de la sanción cuando se ha verificado la violación del precepto y como tal pertenece al derecho penal sustancial o material. En cambio, la acción es una actividad procesal, que no lleva más fin que el llegar a establecer si el derecho punitivo nació para el Estado en un caso concreto que se plantea.

Así establecida la distinción, fácilmente se llega a comprender cómo la pretensión punitiva pertenece en forma exclusiva al Estado; en cambio la acción penal tiene como titular al Ministerio Público, pero no ingresando a su patrimonio sino como un *poder-deber*, es decir, como facultad y como obligación”.<sup>26</sup>

En análisis de lo anterior, no nos resta más que estar en total acuerdo con las versiones expuestas y más aun con la diferenciación que se hace entre el derecho subjetivo y el objetivo del Estado, ya que el primero lo constituye ese deseo de castigar aquella conducta considerada por la Ley como delito, y el segundo no es otra cosa que la potestad constitucional de un órgano del Estado (Ministerio Público) para accionar los medios necesarios que logren ese castigo previsto, y esto no es otra cosa que solicitar al poder judicial su intervención en el conocimiento de un hecho delictivo así calificado por la ley y a criterio del Ministerio Público atribuible a una persona o personas en particular, todo en el afán de concluir con una sentencia, como atinadamente destaca el maestro Florian.

### 2.1.2.- Generalidades.

“¿La acción penal tiene el carácter de función de justicia o función de gobierno? La cuestión tiene mucha importancia, pues de su correcta solución depende el llegar a establecer si el Ministerio Público debe depender del poder Judicial, del Poder Ejecutivo, o bien ser independiente en lo absoluto de ambos poderes.

Las más encontradas tesis se han lanzado a este respecto, y no creemos que en la actualidad se haya llegado a posiciones definitivas.

Se afirma que la acción penal es función de justicia, y todavía en 1901 Impallomeni le niega el carácter de función social y política, ya que no tiene el libre arbitrio propio de la función política.

---

<sup>26</sup> Casto, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 25,26,27.

Lucchini afirma que no es un acto de pura y simple justicia, y pugna porque sea órgano del Ejecutivo. Manzini, dice que si bien por naturaleza la función del Ministerio Público pertenece al orden judicial, no forma parte del Poder Judicial sino que, por declaración de la ley corresponde al Ejecutivo, apoyando esta medida. Mangin sostiene que si la acción penal correspondiera, lo mismo que el poder decisorio, al juez, resultaría en esta reunión *un poder inquietante para las libertades civiles*.

Por otra parte, Manduca pugna por una absoluta independencia de ambos poderes para que pueda cumplir con libertad sus funciones, ajeno a influencias extrañas. Abunda en las mismas ideas Niceto Alcalá Zamora -Castillo.

Esto nos da pie para reflexionar en la naturaleza del Ministerio Público entre nosotros, y sus características de independencia y autonomía.

A nuestra actual Constitución Política trascienden esquemas antiguos que no permiten apreciar totalmente las funciones reales del Ministerio Público. El artículo genérico -el 21-, precisa una garantía constitucional para todas las personas de que no serán penalmente perseguidas por un Juez o una autoridad administrativa que no sea el Ministerio Público. Es totalmente una garantía penal.

Por su parte el artículo 102 -antes de que se hubiera creado confusión al agregarle un apartado B que no se sabe si lo excepciona o lo complementa en alguna forma-, si bien repite el esquema penal, ahora en lo federal, contiene funciones no penales de importantísimas atribuciones de vigilancia y de representación, pero no está correctamente ubicado en el Capítulo III del Título Tercero, referente al Poder Ejecutivo que le nombra y le sustituye, sino en el Capítulo IV del mismo Título que se refiere al Poder Judicial. Ello hace suponer a algunos -en forma totalmente confusa-, que dicho Ministerio desempeña una función judicial y no de tipo administrativo, cosa absolutamente incorrecta. Si en un tiempo -en México y en otros muchos países-, se considero que los Procuradores o Fiscales tenían su asiento en los Tribunales de muy distintas ramas y jurisdicciones, a la fecha está claro que no forman parte del sistema judicial.

Pero aún enfocando nuestras reflexiones simplemente en lo penal, es de advertirse la doble naturaleza del Ministerio Público en lo que se refiere a procedimientos. Cuando averigua los delitos que se le denuncian -ya que jamás actúa de oficio-, es autoridad y autoridad administrativa. Y cuando consigna la averiguación practicada al juez competente, solicitando la apertura de un juicio contra él, y dicho juez coincide con la apreciación ministerial y somete a proceso al consignado, el ministerio público se convierte en *parte en juicio*, o sea sujeto procesal en un procedimiento judicial: Se desubica de su primitiva posición administrativa y se convierte en elemento activo de un juicio.

Así lo ha reconocido el Poder Judicial de nuestro país. Si se interpone un amparo contra el no ejercicio de la acción penal, el no desahogo de pruebas ofrecidas por un denunciante, se ordena la *reserva* del asunto, o el archivo definitivo, y el denunciante inconforme se opone a esa decisión ministerial, el asunto se define ante un juez de Distrito en materia administrativa,

y no en materia penal. Si el juez de la causa dicta auto de formal prisión, y se queja el procesado, el juicio de amparo se sigue ante Juez de Distrito en materia penal. Es clara la diferenciación que la justicia de amparo hace de la naturaleza de la doble función del Ministerio Público en la rama penal.

En lo que toca a la autonomía e independencia de la Institución, debe advertirse que a la fecha existe una fuerte corriente para lograr no su total desprendimiento de los Poderes Ejecutivo o Judicial, pero sí al menos que se le nombre por el Ejecutivo y lo ratifique -o no-, el Senado de la República, lo cual le otorgaría cierta independencia respecto del Ejecutivo, y alentaría una mejor reforma que lo pondría en equidistancia de los tres poderes.

Siracusa afirma que el Ejecutivo está encargado de conservar el orden, de vigilar la seguridad pública, de asegurar a todo ciudadano la libertad en el ejercicio de sus derechos: en suma, a él compete velar por la plena ejecución de la ley. Y respecto de la acción penal -que mira porque se cumpla con la aplicación de la ley penal-, forma parte de las atribuciones esenciales y legítimas del Poder Ejecutivo, siendo el arma que la sociedad le da para que disponga de ella en el cumplimiento de su misión. Ciertamente es también, sin embargo, que el Ejecutivo no se reserva esta facultad para sí, sino que la entrega y delega para su ejercicio al Ministerio Público, *que debe gozar por lo tanto de independencia en el ejercicio de su función técnica*, sin admitir intromisiones del Ejecutivo en este aspecto. Si bien el Ministerio Público es un órgano administrativo, el Poder Ejecutivo no tiene -ni debe tener-, ninguna injerencia en el ejercicio de la acción penal.

Examinando detenidamente tanto la Constitución Política de 1917, en sus artículos 21 y 102, como las leyes reglamentarias del Ministerio Público en México, vemos que no tiene más facultad el jefe del Ejecutivo que nombrar y remover libremente a los Procuradores. Y no hay una sola disposición -como ya atinadamente hace observar Medellín Ostos-, que le permita una intromisión en el ejercicio de las funciones técnicas propias del Ministerio Público. Por el contrario, el artículo 102 Constitucional establece al procurador General de la República como consejero jurídico del Gobierno (función que en la actualidad se encuentra derogada y de la que trataré más adelante), estableciendo así en realidad de verdad una cierta dependencia *técnico-jurídica* del Ejecutivo hacia el Ministerio Público, puesto que, si bien el Ejecutivo no está obligado a seguir el consejo que le dé el procurador, cuando menos tiene la obligación de oírlo."<sup>27</sup>

La precedente cita textual nos abre el panorama a un nuevo cuestionamiento técnico sobre la acción penal, al ubicarla como un acto de estado y política o como un acto de justicia; en este particular me gustaría opinar en el sentido siguiente: Principalmente comenzare razonando con toda realidad la intervención de la Institución en la persecución de delitos, ahora bien, considero que se debe tratar a la acción penal como un acto de política social, ya que el Ministerio Público será ese tercero entre dos contendientes,

<sup>27</sup> Casto, Juventino V. El Ministerio Público en México pág. 27-31.

para equilibrar, calificar y determinar quien o quienes resultan responsables de una conducta típica y antijurídica, para concluir solicitando la intervención de otro tercero (Juez), y así traslapar su intervención inicial de investigador a un agente activo dentro del proceso, acontecimientos que nos ubican a pensar más en un acto de política de estado que en uno de justicia; en el entendido de que sólo el Juez será aquél facultado para la imposición de la sanción prevista en la Ley para el caso en concreto, y sólo entonces con esa llamada sanción, se verán satisfechas primeramente la pretensión punitiva del Estado y consecuentemente la garantía del ciudadano ofendido, en que a su agresor se le condenará a la reparación del daño correspondiente, donde verdaderamente veremos un acto de justicia, en el entendido que esta última significa "el dar a cada quien lo que le corresponde."

Existen diversos e importantes principios lógico-jurídicos que rigen el ejercicio de la acción penal, por lo que continuare haciendo cita de algunos de ellos:

"Se dice que la acción penal es *pública* puesto que se dirige a hacer valer el derecho público del estado a la aplicación de la pena, a quien ha cometido un delito, aunque el delito cause daño privado, la sociedad está interesada fundamentalmente en la aplicación de la pena destinada a protegerla, y se establece así la acción penal como pública.

El Principio de la *oficialidad u oficiosidad* de la acción penal consiste en que el ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano especial del Estado llamado Ministerio Público, distinto del jurisdiccional, y no a cualquier ciudadano ni a la parte lesionada. También es llamado principio de la *autoritariedad* ya que el procedimiento penal debe promoverse por obra de una autoridad pública, como lo es el Ministerio Público.

Principio de la Legalidad de la Acción Penal: Se conoce en la doctrina con el nombre de principio de la *legalidad* de la acción penal (*legalitas principii*), a aquél que afirma la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercer la acción penal cuando se han llenado los extremos del derecho material y procesal, ya que el proceso no es la consecuencia de un acto discrecional del Ministerio Público.

El principio de la *irrevocabilidad, irretractabilidad o indisponibilidad* de la acción penal (determinaciones usadas por los diversos autores) consiste en que una vez que el Ministerio Público ha ejercitado la acción ante el órgano jurisdiccional, *no puede desistirse de dicha acción*, puesto que tiene la obligación dicho órgano estatal de continuarla hasta que haya una decisión jurisdiccional que ponga fin al proceso.

Este principio de la acción penal es importantísimo en el estudio de las funciones del Ministerio Público, y las consecuencias de él derivadas son tan interesantes que merecen especial mención en nuestro estudio.



Para penetrar en la esencia misma de este principio, vamos a tener que referirnos previamente a dos principios procesales que son su necesario antecedente: el principio de la *obligatoriedad del proceso penal*, y el principio de la *inmutabilidad del objeto del proceso*.

El principio de la *obligatoriedad del proceso penal*, consiste en que la relación jurídica penal no puede hacerse efectiva sino a través de un proceso penal, que constituye un derecho y una obligación del Estado. El particular no puede someterse voluntariamente a la pena, sin que haya habido previamente un proceso en que se constate su responsabilidad.

Por lo que respecta al principio de la *inmutabilidad del objeto del proceso (inmutabilis principi)*, consiste en que constituida la relación procesal, su desenvolvimiento se sustrae a la voluntad dispositiva de las partes las cuales no pueden detener el proceso, ni buscar su solución fuera de la decisión jurisdiccional.

Principio de la verdad real, material o histórica: la aplicación de este principio a la acción penal, y al Ministerio Público que es quien la ejercita, es clara. La acción penal deberá dirigirse a la búsqueda de la verdad material o real, y no a establecer formalismos que comprometan al procesado, creando así un concepto erróneo de la realidad de los hechos: El Ministerio Público no es un acusador forzoso que deba siempre perseguir al procesado, a pesar de su inocencia. Por eso afirmamos enfáticamente que, si de sus investigaciones cuidadosas concluye el que se está procesando a un inocente, deberá coadyuvar con la defensa en el establecimiento de su inculpabilidad, *para que sea declarada por el juez*. Es así como el principio de la verdad real o material se aplica por igual a todos los sujetos procesales.

Ya estudiado, aunque someramente, el principio de la obligatoriedad del proceso penal, es fácil comprender el de la *inevitabilidad* de la acción penal, que tiene su misma base. Consiste este principio en que no se puede aplicar ninguna pena sino a través del ejercicio de la acción penal que provoque una decisión jurisdiccional. La acción es necesaria para obtener tanto una declaración negativa como para obtenerla afirmativa.

Así como a todo delito debe seguir la acción (*principio de legalidad*), no se puede llegar a la pena sin la acción (*principio de la inevitabilidad*). Un principio constituye el racional correlativo implícito del otro<sup>28</sup>

## 2.2.- Averiguación Previa.

Dentro de este acotamiento, atenderemos la etapa administrativa de instrucción que logra la creación y desarrollo de la acción penal; la cual surge a través del ejercicio particular de la sociedad en la exposición de hechos considerados por el agraviado como constitutivos de delito, ya sea en su aspecto de querrela o bien en el de denuncia de los que hablare a fondo en el desarrollo de este subcapítulo.

<sup>28</sup> Casto, *Juventino V. El Ministerio Público en México* pág.67,72,73,77,82,83,95,98,99.

### 2.2.1.- Definición.

“Como fase del procedimiento penal, puede definirse la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.”<sup>29</sup>

“Se conceptúa a la averiguación previa como el conjunto de actividades de investigación de la existencia del cuerpo del delito y probable responsabilidad, formadas tanto por las diligencias llevadas a cabo por el Ministerio Público como preparación del ejercicio de la acción penal, como por las practicadas en forma excepcional por la autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público”.<sup>30</sup>

De manera meramente personal estoy de acuerdo con ambas acepciones sobre la averiguación previa, pero considero que en toda definición sobre un acto jurídico debe atenderse todos los extremos que engendra la realización de dicho acto, es por ello que me atrevo a otorgar una definición muy particular respecto de nuestro tema:

**Averiguación Previa.-** Es la fase de instrucción administrativa, que tiene por objeto realizar la investigación de un hecho presumiblemente delictivo, expuesto por uno o más miembros de una sociedad ante el Ministerio Público, con el fin de obtener un cúmulo de medidas cautelares, y registro de pruebas y declaraciones con la intención de lograr la acreditación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del sujeto activo del delito, para el ejercicio o el no ejercicio de la acción penal.

### 2.2.2.- Generalidades.

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

<sup>29</sup> Osorio César Augusto. La Averiguación Previa.. Pág. 2 y 3.

<sup>30</sup> Garduño Garmendía, Jorge. El Ministerio Público en la investigación de delitos. Pág. 48.

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

Debe el Ministerio Público iniciar su función investigadora partiendo de un hecho que razonablemente puede presumirse delictivo, pues de no ser así, sustentaría la averiguación previa en una base endeble, frágil, que podría tener graves consecuencias en el ámbito de las garantías individuales jurídicamente tuteladas.

De lo expuesto, puede afirmarse que la función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atender a lo preceptuado en el artículo 16 del mismo ordenamiento y tiene por finalidad decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal.”<sup>31</sup>

Considero elevadamente prudente la opinión precedente, ya que si la lectura lisa y llana del texto que compone el artículo 21 Constitucional, hace pensar que el Ministerio Público es solamente un estafeta entre la ciudadanía y el Juez, con otros antecedentes prácticos y legales de su función demostramos que esta observación cae en el equívoco; en virtud de que muchas de las actuaciones ministeriales, están encaminadas a comprobar los hechos expuestos por el ciudadano, esto a través de la integración del cuadernillo indagatorio, entre otras tantas funciones congénitas a la promoción o iniciación de una averiguación previa, como claramente expondré en la siguiente anotación:

“Aunque con frecuencia se afirma que dentro de la averiguación previa se deberá tratar de confirmar la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de su autor, la verdad es que tal afirmación resulta inexacta, cuando confrontamos la serie de cometidos establecidos en la ley.

Dentro de la llamada averiguación previa, se deberá:

- a) *Dar la asistencia a los damnificados.* Encontramos así la asistencia médica y la restitución de ciertos bienes tutelados por la ley.
- b) *Aplicar ciertas medidas cautelares* (obviamente, de naturaleza preventiva), cual es recoger vestigios, ordenar detenciones en los casos específicamente establecidos, vigilar lugares o cosas (aseguramientos), sustituir la detención por caución, protesta o arraigo.
- c) *Realizar la investigación.*

---

<sup>31</sup> Osorio César Augusto. La Averiguación Previa.. Pág 1 y 2.

d) Desahogar medios probatorios (que confirmen o rechacen las aseveraciones denunciadas).

e) Dictar órdenes de inhumación de cadáveres.

f) Documentar sus actividades, etcétera."<sup>32</sup>

Todas estas atribuciones inherentes al Ministerio Público dentro del manejo e integración de un averiguación previa, presuponen una etapa cuasijurisdiccional o de preinstrucción, hecho que se corrobora con el estudio de las llamadas determinaciones o resoluciones de averiguación previa.

### 2.3.- Determinaciones.

Dentro del marco cuasi-jurisdiccional del Ministerio Público del que ya tratamos al comienzo de este capítulo, y en la fase misma de la instrucción preliminar (averiguación previa), existe una función más que es la de dar consecuencia jurídica a la indagatoria realizada, y esto se logra a través de la determinación final que el criterio jurídico del agente del Ministerio Público aplica para cada caso en concreto, el que siempre va a tener un carácter de definitividad administrativa sobre el curso y vida de la averiguación previa, esto sin implicar el que cualquiera de estas determinaciones se considere como cosa juzgada, ya que la institución del Ministerio Público es una entidad que puede modificar sus decisiones finales sobre la resolución de un cuadernillo indagatorio, bien sea por que se encuentre con nuevos elementos o bien que aquellos hayan sido desvirtuados, es por ello que en el desarrollo de este apartado ahondare en la definición que la doctrina entrega a estos medios de dar por concluida la preinstrucción, conocidos dentro de la práctica como la *reserva*, *archivo*, y *consignación*, siendo esta última la cúspide de las pretensiones del Ministerio Público en su fase preliminar, ya que en ella se encuentra implícita el propio ejercicio de la acción penal.

#### 2.3.1.- Definición

Por determinación deberemos entender aquella resolución que tome el ministerio público para precisar el trámite consecuente que deberá seguir a la averiguación previa, y esta será adoptada una vez que concluyan todas la diligencias conducentes para la integración de la misma.

<sup>32</sup> Silva, Jorge Alberto. Derecho procesal Penal. Pág 252 y 253.

d) *Desahogar medios probatorios* (que confirmen o rechacen las aseveraciones denunciadas).

e) *Dictar órdenes de inhumación de cadáveres.*

f) *Documentar sus actividades, etcétera.*"<sup>32</sup>

Todas estas atribuciones inherentes al Ministerio Público dentro del manejo e integración de un averiguación previa, presuponen una etapa cuasijurisdiccional o de preinstrucción, hecho que se corrobora con el estudio de las llamadas determinaciones o resoluciones de averiguación previa.

### 2.3.- Determinaciones.

Dentro del marco cuasi-jurisdiccional del Ministerio Público del que ya tratamos al comienzo de este capítulo, y en la fase misma de la instrucción preliminar (averiguación previa), existe una función más que es la de dar consecuencia jurídica a la indagatoria realizada, y esto se logra a través de la determinación final que el criterio jurídico del agente del Ministerio Público aplica para cada caso en concreto, el que siempre va a tener un carácter de definitividad administrativa sobre el curso y vida de la averiguación previa, esto sin implicar el que cualquiera de estas determinaciones se considere como cosa juzgada, ya que la institución del Ministerio Público es una entidad que puede modificar sus decisiones finales sobre la resolución de un cuadernillo indagatorio, bien sea por que se encuentre con nuevos elementos o bien que aquellos hayan sido desvirtuados, es por ello que en el desarrollo de este apartado ahondare en la definición que la doctrina entrega a estos medios de dar por concluida la preinstrucción, conocidos dentro de la práctica como la *reserva, archivo, y consignación*, siendo esta última la cúspide de las pretensiones del Ministerio Público en su fase preliminar, ya que en ella se encuentra implícita el propio ejercicio de la acción penal.

#### 2.3.1.- Definición

Por determinación deberemos entender aquella resolución que tome el ministerio publico para precisar el trámite consecuente que deberá seguir a la averiguación previa, y esta será adoptada una vez que concluyan todas las diligencias conducentes para la integración de la misma.

---

<sup>32</sup> Silva, Jorge Alberto. Derecho procesal Penal. Pág. 252 y 253.

### 2.3.2.- Generalidades.

Dentro de las Resoluciones que el Agente del Ministerio Público puede adoptar en la tramitación o conclusión de una averiguación previa se encuentran las siguientes:

#### *Reserva:*

"La *suspensión administrativa* es más conocida con el nombre de *reserva*. En el fondo, esta no es una verdadera causa o supuesto de terminación del periodo de averiguación previa, sino tan sólo de suspensión.

Respecto a los supuestos que dan lugar a la reserva, aunque nuestras leyes no han sido muy explícitas, he aquí algunos de los que enumera:

a) Que los hechos objetos de la averiguación, aún cuando resulten delictuosos -a diferencia del segundo caso, causal de archivo-, la prueba ( confirmación ) de los mismos se encuentre *condicionada*. Es decir, que resulte factible que con posterioridad se pueda demostrar el hecho (art. 131 CFPP ) De momento existe una *imposibilidad transitoria* para el desahogo de pruebas ( en el caso del archivo, la imposibilidad es total ).

b) Que aun cuando se demuestre que el hecho es delictuoso, se ignore *quién o quiénes son sus autores*, caso en que se desconoce la identidad de los potenciales demandados.

c) Que se descubra que se ha *omitido alguna condición de procedibilidad*.

d) La ley militar prevé a la vez como causal de suspensión del procedimiento "*la necesidad del servicio*" cuando algún comandante de guarnición así lo pida, y su pedimento es aprobado por la Secretaría de la defensa Nacional ( arts. 447 a 449 CJM).

Al desaparecer el supuesto que da origen a la suspensión o reserva, el Ministerio Público estará en aptitud de resolver si promueve o no la acción procesal."<sup>33</sup>

Este supuesto implica una verdadera coadyuvancia entre el potencial denunciante o querellante y la Institución del Ministerio Público, ya que en la práctica, además de los supuestos mencionados arriba, la mayoría de las agencias del Ministerio Público, tienen a bien decretar la suspensión del cuadernillo indagatorio, por la falla de promoción del interesado, esto implica una falta de interés jurídico en la prosecución del expediente, aunque desde mi

<sup>33</sup> Silva, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Pág. 257.

punto de vista esto no es correcto, ya que como hemos visto con antelación, el Ministerio Público tiene una facultad de deber-hacer, respecto de su actuación, en la practica profesional nos encontramos con esta salvedad, pero finalmente su consecuencia desaparece con la simple comparecencia o apersonamiento del interesado en el expediente, desde otro punto de vista, esta falta de interés jurídico, también tiene razón de ser, ya que el Ministerio Público en sus funciones, rara vez, sale a perseguir a los interesados o implicados en una averiguación, con el efecto de que aporten más elementos, y al efecto tal vez podríamos entender que su función depende de los argumentos y constancias que el propio interesado pueda aportar al cuadernillo. Por lo general esta resolución es adoptada después del tercer requerimiento que por escrito hace el Ministerio Público al denunciante o querellante, y al no recibir respuesta a los mismos se entiende como "falta de interés".

#### *Archivo:*

"El *sobreseimiento administrativo*, más conocido en México como resolución de archivo, tiene como principales supuestos los siguientes:

- a) Que del resultado de la investigación se pueda afirmar que los hechos o conductas descubiertas *no puedan ser calificados como delictuosos*.
- b) Que del resultado de la investigación, aunque los datos encontrados sí pueden ser calificados como delictuosos, la prueba ( confirmación ) de éstos resulta *totalmente imposible*.
- c) Que aun cuando esté confirmada la responsabilidad penal del potencial demandado, resulte que tal responsabilidad se ha *extinguido*, como en los casos de prescripción de la "acción" o derecho, revocación de la querrela, etcétera."<sup>34</sup>

"El efecto principal que produce la resolución de archivo o sobreseimiento administrativo consiste en que se *extingue el derecho del actor penal para promover y ejercitar la acción procesal penal*, que tenga como supuesto a los hechos de esa averiguación. De aquí que se equipare en sus efectos a la *resolución de archivo*, como una *sentencia absolutoria* (art. 139 CFFP)"<sup>35</sup>

Lo que en lo anterior dentro del inciso C), se menciona como revocación de la querrela, se entiende en términos de nuestra legislación penal mexicana, como un desistimiento, producto del perdón que otorga el ofendido del delito a su transgresor, lo que tiene el alcance ya visto, no solamente en esta etapa, sino hasta la instrucción judicial en su primera instancia. Dentro de la practica, se estiló al emitir este tipo de resolución ; el conceder un termino perentorio de 15

<sup>34</sup> Op.; Cit. Silva, Jorge Alberto. Pág 256.

<sup>35</sup> Op. Cit. Silva, Jorge Alberto. Pág 256

días naturales, para que el promotor de la averiguación previa, manifieste lo que a su derecho convenga, respecto de tal determinación, esto presupone una instancia más de alegaciones que puede emitir el afectado con la resolución, con el objeto de conducir al Ministerio Público sobre la apreciación del caso planteado, aunque la mayoría de los casos esta resolución queda firme. Este tipo de resoluciones clarifica aún más la función cuasijurisdiccional del Ministerio Público de la que ya hemos venido tratando.

#### *Consignación:*

“La consignación es el acto del Ministerio Público de realización normalmente ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas y cosas relacionadas con la averiguación previa, en su caso”<sup>36</sup>.

Esta resolución como ya dije, constituye la cúspide de las pretensiones del Agente del Ministerio Público, ya que esta en ella la propia acción penal, al solicitar a una entidad distinta (juez) la prosecución y manejo del caso, pidiendo el inicio de un proceso o causa penal, a partir de esta etapa, el Ministerio Público deja de conocer como investigador y traslapa su función a la de un ente eminentemente activo dentro de la causa, bajo la figura de parte procesal de la instrucción, donde a través de sus alegaciones acusara (a manera de ratificación de lo actuado y consignado por su similar) al reo del delito, solicitando le sea condenado, exonerado o reclasificado de la figura delictiva por la que fue procesado, dando con ello cumplimiento a la función persecutora de delitos otorgada por el ya mencionado artículo 21 constitucional.

---

<sup>36</sup> Osorio y Nieto, César Augusto. La Averiguación Previa. Pág 26



# **III** *EL MINISTERIO PÚBLICO EN LOS JUICIOS CIVILES Y EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.*

---

3.1.- Intervención del Ministerio Público en los Juicios Civiles.

3.2.- El Ministerio Público Dentro de los Procedimientos Administrativos

3.3.- Formas de Intervención del Agente del Ministerio Público Federal dentro del Proceso de Amparo.

3.4.- El Ministerio Público como Parte Procesal.

3.5.- El Ministerio Público Federal como Regulador del Procedimiento.

3.6.- Otras Funciones del Procurador General de la República en el Amparo.

---

### III.- EL MINISTERIO PUBLICO EN LOS JUICIOS CIVILES Y EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

#### 3.1.- Intervención del Ministerio Público en los Juicios Civiles.

El Ministerio Público presenta dos formas y procedimientos para intervenir en los juicios de carácter civil, el primero se encuentra en el ámbito de competencia federal, interviniendo como abogado patrono de la Federación, coadyuvante en los asuntos jurídicos en que sea parte alguna de las entidades de la administración pública federal. En segundo término tenemos la intervención que realiza en el campo competencial del fuero común, como representante de los desvalidos, procurando equidad en los actos y juicios *inter partes*; esta última facultad no se encuentra prevista constitucionalmente, pero si regulada por los Códigos y Leyes Secundarias, como lo apunta el maestro y licenciado Juventino V. Castro:

“Quizás la primera y más llamativa observación en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles es que la misma carece de apoyo constitucional, a excepción de la circunstancia -ya subrayada- de que el Procurador General de la República es el representante de la Federación cuando los intereses patrimoniales de ésta resulten afectados.

En el campo de la representación de la Federación, la fracción II del artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le señala la intervención como representante de la Federación en todos los negocios en que aquella sea parte o tenga interés jurídico, consecuentemente con lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 102 Constitucional, que dispone dicha intervención “en todos los negocios en que la Federación fuese parte”.

Llamativamente, por Decreto de 30 de diciembre de 1948 se estableció la Procuraduría Fiscal de la Federación, como dependencia de la secretaría de Hacienda, encomendando a esa Institución la defensa jurídica de los intereses fiscales de la federación, privándose así al Ministerio Público Federal de la intervención en defensa de los intereses tributarios federales.

La fracción III del propio artículo 5 precisa además la coadyuvancia del Ministerio Público Federal en los negocios en que sea parte o tenga interés jurídico las Entidades de la Administración Pública Federal, pero sólo cuando así lo disponga el presidente de la república o cuando lo soliciten los Coordinadores de sector correspondientes. Sin embargo, en estos casos el Procurador General de la República deberá evaluar la importancia que el

asunto reviste para el interés jurídico, y una vez hecho esto acordará o negará la coadyuvancia solicitada.

De similar naturaleza es la disposición que se establecen en la fracción IV del ya mencionado artículo 5 de la Ley de la Procuraduría de la República, que dentro de la gestión de ella en materia de controversias precisa: "La intervención como representante de la Federación en los casos previstos por la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria del artículo 27, fracción II, de la Constitución".

Esta última previsión constitucional, como es sabido, indica que los bienes raíces -o los capitales impuestos sobre ellos-, que estuvieren bajo dominio, la posesión o la administración de "asociaciones religiosas denominadas iglesias", entrarán en dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso.

Por lo demás, no debe dejar de recordarse que la fracción XXIII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece como atribución de la Secretaría de Gobernación: "Reivindicar la propiedad de la nación, por conducto del procurador General de la República".

Poco destacada en la doctrina es la intervención del Procurador General de la República en demandas que se interponen en los tribunales extranjeros en contra de los *Estados Unidos Mexicanos* o el *Gobierno de México*. Cuando ello ocurre las notificaciones que al respecto giran las autoridades judiciales extranjeras correspondientes, y que reciben por los conductos diplomáticos adecuados, se envían al Procurador General para su atención, y para que asuma la defensa del país o de su gobierno.

Parcialmente ello puede legalmente fundarse en la fracción III del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que fija como obligación de la Institución: "La intervención, por acuerdo del presidente de la República, en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 constitucional, así como en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se trate de asuntos concernientes a la institución."

Pero cuando: a) no se trate de la aplicación de los tratados celebrados por el país, o b) siendo disposiciones de carácter o con alcance internacional, no son asuntos concernientes a la institución; como podrían ser la mayoría de los que estamos precisando de juicios en contra de México, no resulta totalmente definida la razón de su intervención, aunque quizás algún apoyo se encontraría en el hecho de que en alguna manera puede resultar afectado el patrimonio de la Federación.

Regresando al campo de las controversias federales nacionales y de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Ministerio Público Federal debe intervenir en la substanciación de las competencias (artículo 36); controversias en que los concursados se opongan al aseguramiento de bienes por la Hacienda Pública Federal (artículo 505); en los juicios en que la Federación fuere instituida heredera universal (artículo 510 a 512); el apeo o

deslinde de un fondo de propiedad nacional (artículo 514); procedimiento de avalúo en los casos de expropiación (artículo 522); en los de jurisdicción voluntaria cuando se afecten los intereses de la Federación, o personas o bienes de menores o incapacitados (artículo 532); y en las informaciones *ad perpetuam* (artículo 538).

Pero la más característica intervención de la Institución no puede referirse al Ministerio Público Federal, que actúa a través de su cabeza como abogado patrono de la persona moral Federación, y en ocasiones de personas desvalidas, sino el Ministerio Público del orden común, local, que se involucra en los procesos *inter-partes*, bajo una muy distinguida calidad de órgano que promueve por equidad y justicia, y que definitivamente patrocina a los débiles y a los impedidos en alguna forma.

Sin embargo, todo esto no se fundamenta en alguna disposición constitucional. No resulta lógico que el artículo 21 de la Ley Suprema lo indicara, por que esta disposición- no siempre bien comprendida-, se aparta para establecer lo que podríamos llamar *el campo competencial de la justicia represiva*.

En efecto, el artículo 21 reconoce y garantiza un derecho de los individuos frente a la acción del estado. En el fondo lo que dice esta disposición - que puede ser rescatado por quien resulte lesionado por acto de autoridad que no se conforme a él-, es : "a ti no te impondrán penas más que la autoridad judicial; no te perseguirán por supuesta comisión de delitos, más que el Ministerio Público, y la Policía Judicial a sus órdenes; no te impondrán sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, más que la autoridad administrativa". En otras palabras: hay violación de garantías individuales cuando las penas las imponga el Ministerio Público la autoridad administrativa; cuando la persecución de los delitos la lleven a cabo las autoridades judiciales o administrativas; o cuando las sanciones administrativas por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía las decreta la autoridad judicial o el Ministerio Público. Por ello señalamos que el artículo 21 constitucional precisa como derecho inalienable la competencia para reprimir conductas antisociales.

Ante tal panorama, sería incongruente que el artículo 21 precisara otras actividades del Ministerio Público distintas a la persecución de los delitos. Esas funciones se precisarán en el ámbito local en las Constituciones y Leyes Reglamentarias y Ordinarias, y en el aspecto federal en el artículo 102 Constitucional. Pero este último no regula los aspectos civiles ordinarios -sino tan sólo en lo que toca a la Federación afectada-, y por ello tampoco lo consigna. A lo sumo tendría que pensarse que debiera haber algún fundamento de reglamentación en la fracción VI del artículo 73, apartado para fijar las bases legislativas en lo relativo al Distrito Federal.

El Ministerio Público que, como ya hemos visto, es el representante de los más altos valores morales, sociales y materiales del Estado -al decir de Manduca-, desempeña en materia civil ordinaria funciones de tanta importancia como las que hemos estudiado en la materia penal y en el juicio de amparo.

Es en la materia civil donde con mayor simplicidad se puede comprender la importante *función social* que el Ministerio Público llena. En el juicio penal parece más lógica la intervención del Ministerio Público, ya que tiene el procedimiento penal un carácter esencialmente público, como ya hemos visto, y es natural que exista un órgano exclusivo del poder público que se encargue de ejercitar la acción penal. En el juicio civil, por el contrario, se versan intereses de carácter privado, y la intervención del Ministerio Público en él no se reduce tan sólo a representar y defender el interés público dentro de ese juicio de carácter privado, sino también -y de manera principalísima-, velando por los intereses particulares de quienes por alguna circunstancia no están en aptitud de defenderse (ausentes, incapaces y desvalidos), demostrando que el interés general se establece también en esos casos que persiguen el interés privado, viniendo a llenar el Ministerio Público la función altísima de síntesis coordinadora e integradora de los intereses sociales e individuales.

Queda así demostrada la trascendental importancia de la función social del Ministerio Público -en materia civil-, en su doble aspecto de vigilante de intereses públicos y de intereses privados en consorcio supremo de equilibrio.

El primer problema por resolver, en cuanto a la intervención del Ministerio Público en materia civil, es el de dilucidar cuándo debe realizarse dicha intervención: ¿debe intervenir siempre que interese al orden público algún asunto o al interés de algún particular colocado en un estado de indefensión; o bien, tan sólo en aquellos casos en que expresamente la ley lo faculte para que intervenga con la personalidad que ella misma le señale?

La primera solución parecería la más acertada, pues es en esa forma que el Ministerio Público se mostraría como un celoso vigilante del orden e interés públicos (sin olvidar los intereses privados que requieren su particular atención), interviniendo en todos los casos en que haya una amenaza contra ellos. Pero en esa modalidad sus funciones serían dispersas, y los peligros que surgen con tan amplio arbitrio -ya por inercia en sus actividades, o por exceso en su intervención-, harían nugatorias las ventajas de su actuación.

El artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente a partir de 1984, resuelve a este propósito: "La protección de los menores o incapaces, consiste en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares que se tramiten ante los tribunales respectivos, en los que aquellos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados. También intervendrá en los juicios en que le corresponda hacerlo, en su carácter de representante social, en los términos señalados en las leyes."

De lo anterior resulta aclarado que es definitivamente la legislación concreta la que va precisando cuándo, cómo y bajo qué lineamientos interviene el Ministerio Público del Distrito Federal en los juicios civiles. Similar comentario merece la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles, en tratándose de los procedimientos que se siguen ante los juzgados y tribunales de los Estados Federados, ya que la materia civil está regulada en cada uno de dichos Estados.

No siempre interviene el Ministerio Público en los juicios civiles con el mismo carácter. Lo puede hacer como actor o representante de intereses de determinadas personas que requieren de especial patrocinio; como demandado, asumiendo así la representación de ciertas entidades o personas públicas; como denunciante público de ciertas cuestiones que ninguna otra parte puede tomar bajo su patrocinio; como personero autorizado para formular pedimentos en favor de intereses públicos, o privados que están desprotegidos, impedidos o marginados; o bien, finalmente, como un verdadero y significativo *opinante social*.

I. Como actor, representante de una entidad o persona que la ley pone a su cuidado, podríamos citar del Código Civil vigente en el Distrito Federal las acciones de nulidad de matrimonio por existir parentesco entre los cónyuges, anterior adulterio o atentado contra la vida de una persona para casarse con el que quede libre (artículos 242, 243, y 244); o la existencia de un matrimonio anterior, vigente al tiempo de contraerse el segundo, o la falta de formalidades esenciales para la validez del matrimonio (artículo 248 y 249). La acción para pedir el aseguramiento de alimentos (artículo 315). La acción contradictoria del reconocimiento de un menor de edad, cuando se hubiere efectuado en perjuicio del menor (artículo 368). La promoción de la separación de tutores (artículo 507), o la información de supervivencia o idoneidad de los fiadores dados por el tutor (artículo 533). La acción para que se reembolse al gobierno de los gastos que hubiere hecho en favor de incapacitados indigentes, existiendo parientes del incapacitado legalmente obligados a proporcionarle alimentos (artículo 545). Pedimento de declaración de ausencia (artículo 673). La acción para que los bienes vacantes sean adjudicados al fisco federal (artículo 787).

Por su parte el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, precisa que el Ministerio Público representará a quienes no estuvieren presentes en el lugar del juicio, ni tuvieren persona que legitimamente los represente, bajo las condiciones que señala la Ley (artículo 48); o a los herederos cuyo paradero se ignore, y a los que habiendo sido citados no se presentaren (artículo 795). Además, dicho Código otorga la facultad al Ministerio Público de apelar el auto de aprobación de cuenta de los tutores (artículo 912).

II. Como cuestión destacable debe recordarse que el artículo 779 del Código Civil del Distrito Federal dispone que el Ministerio Público será la parte demandada en los juicios entablados por una persona que reclame como de su propiedad un bien mostrenco depositado, o su precio si es que fue vendido por la autoridad municipal.

III. Por otra parte el Código Civil le precisa al Ministerio Público Funciones de vigilante de cuestiones de interés público, y lo obliga a hacer las denuncias que correspondan, en un papel que no puede menos que recordarnos al *ombudsman* escandinavo. Así el artículo 53 pone a su cargo cuidar que las actuaciones e inscripciones del registro Civil sean conforme a la Ley, dando aviso a las autoridades administrativas de las faltas en que hubieran incurrido los empleados de dicho Registro, y por supuesto consignando a los jueces registradores que hubieren cometido delito en el ejercicio de su cargo. Si las personas que tuvieren a un hijo bajo su patria potestad no lo educaren convenientemente, los consejos locales de tutela deberán avisar al Ministerio Público para que éste promueva lo que corresponda (artículo 422). Por supuesto el Código de procedimientos Civiles del Distrito Federal señala que debe

formular pedimentos en la declaración de herederos *ab intestato* (artículos 802,803 y 811); pedir se declare el estado de minoridad o de incapacidad de una persona , para sujetarla a tutela (artículo 902 y 903); o iniciar juicio de separación de tutor cuando aparezcan motivos graves para sospechar dolo, fraude o culpa lata en las cuentas de dicho autor (artículo 913).

IV. Es igualmente vasto el campo de acción del Ministerio Público en su calidad de opinante en cuestiones judiciales, que el juez del asunto debe tomar en cuenta antes de resolver una cuestión. El Código Civil lo precisa en el caso de reconocimiento de hijos (artículo 380 y 381); en todos los casos que tenga relación con el ausente, y en las declaraciones de ausencia y presunción de muerte (artículo 722); en la aprobación de cuentas cuando fueren herederos la Beneficencia Pública o menores de edad (artículo 1726); o haya menores que quieran separarse de la prosecución del juicio, y adoptar los acuerdos necesarios para el arreglo o terminación de la testamentería o del intestado (artículo 1776); y excusas de albaceas e interventores (artículo 1745).

Más abundantes a este respecto son las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito federal. El Ministerio Público debe ser oído en cuestiones competenciales cuando se afecten derechos de familia (artículos 165 y 166); ejecución de sentencias dictadas en el extranjero (artículo 607); juntas de avenencia de cónyuges en juicio de divorcio (artículos 675 y 676); enajenación de bienes en los concursos (artículo 764); apertura de testamento cerrado (artículo 877); jurisdicción voluntaria (artículo 895 y 938); examen de presuntos incapacitados (artículo 905, fracción III); examen anual del registro de discernimiento de cargos de tutores y curadores (artículo 910); informaciones *ad perpetuam* (artículo 927).

Finalmente habrá que consignar una limitada intervención del Ministerio Público en tratándose de justicia de paz, en los términos del artículo 60. Del Título Especial contenido dentro del Código de procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Habrà que mencionar tan sólo que la intervención del Ministerio Público en el procedimiento mercantil, en donde sus atribuciones son semejantes a las que desarrolla en la jurisdicción civil, si bien tiene una especial intervención por lo que respecta a los juicios de quiebra.

Es llamativa la multiplicidad de roles señalados al Ministerio Público en materia de juicios ordinarios civiles o federales. Quizás algunos de ellos podrían llegar a traslaparse o contradecirse. Resulta así la Institución una *campeona* muy solicitada, de intereses en ocasiones hasta difusos. No es sencillo llegar a una conclusión definitiva que abarque todas las hipótesis y todas las posibilidades. Tan sólo es destacable la gran importancia de su intervención procesal en tales juicios.<sup>37</sup>

De lo anterior explícitamente expuesto por el maestro Castro, sólo podemos concluir que nuestra Institución ha sido merecedora de toda la confianza por parte de nuestros legisladores, quienes han visto en él la más alta

---

<sup>37</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 180 - 190.

expresión de la dignidad y sentido de lo justo, destacando su intervención en áreas tan importantes para el plexo social y gubernativo, como es el patrimonio, la familia y el estado civil de las personas, en esos tres elementos se resume la política social del Estado para tratar de mantener la igualdad en el trastocamiento privado de estos derechos, condiciones del hombre que me atrevería a decir que tienen el mismo valor que el derecho a la vida y a la libertad; es por todo esto, que considero que su intervención en los acotamientos previstos no constituye una atribución nugatoria de las otorgadas al Ministerio Público en nuestra Constitución Política y por el contrario fomenta su importancia social dentro de una comunidad, como un complemento legislativo a nuestra Carta Magna.

### 3.2.- El Ministerio Público Dentro de los Procedimientos Administrativos

En adelante veremos otras funciones del Ministerio Público menos comunes dentro de sus atribuciones, pero que finalmente le han sido atribuidas por ordenamientos legales secundarios o bien por tratados de alcance internacional, donde su actuación tomará un giro drástico a la ya conocida dentro de la investigación y persecución de delitos; ya que no actuara dentro de una Averiguación Previa, o como parte procesal dentro del proceso penal, y por el contrario será el representante o abogado sustanciador o requirente de un Estado extranjero, desarrollando su papel a través de las instancias adecuadas para el caso como podrían ser la Secretaría de relaciones Exteriores y el poder judicial de la federación, quien como veremos más adelante, también distará mucho su intervención de la conocida popularmente para este Poder de la Unión. Pero lo destacable de su intervención en este tipo de procesos administrativos, será la importancia que el Congreso Constituyente y el propio Presidente de la República otorgan a la Institución, lo que podrán observar siguiendo la consecuente cita textual:

“La intervención del Ministerio Público en los procedimientos administrativos es menos conocida y manejada para efectos de su análisis sistemático que la que lleva a cabo dentro de los procesos jurisdiccionales. En ellos definitivamente no defiende, vigila o patrocina otros intereses que no sean los prioritariamente públicos, o a lo sumo de carácter social general. En forma muy sintética podría decirse que actúa como órgano a quien se le encomienda una función pública de apoyo instrumental al Estado.

No es sencillo agrupar las numerosas actividades que a este respecto realiza el Ministerio Público Federal, pero quizás uno de los aspectos a puntualizar, para darles alguna forma de



unicidad, podría partir de lo dispuesto por la fracción VII del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que indica la siguiente atribución: "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".

La cumplimentación de la anterior atribución se aclara en el artículo 9 de la propia Ley orgánica:

a) La fracción I de esa disposición solamente hace referencia a una actividad promocional ante el Presidente de la República en la elaboración de los instrumentos de alcance internacional en materia de colaboración policial o judicial, pero en extensión de esa tarea debe recordarse que establecidos ya esos instrumentos el Procurador o los agentes a su mando quedan vinculados con los procedimientos administrativos que de ellos se deriven. En este género de actividades habrá que mencionar, como ejemplo de colaboración policial, la que lleva a cabo bajo el sistema conocido popularmente como *Interpol*, o sea la intervención de la Policía Judicial Federal dentro del sistema internacional aceptado para la investigación de los delitos o delincuentes, en la obtención de antecedentes o probanzas que permitan integrar internacionalmente averiguaciones de tipo policial; y en lo que se refiere a la colaboración judicial, es de ejemplificarla con la actividad que desarrolla el Ministerio Público federal -en unión de la Secretaría de relaciones Exteriores-, para llevar a cabo los trámites administrativos -pero bajo desahogo judicial-, de los exhortos internacionales o cartas rogatorias provenientes del exterior, ya sea que se apoyen en Convenios de Ayuda Mutua para procedimientos judiciales, y que haya celebrado nuestro país con el requirente, o bien con apoyo en los principios internacionales de reciprocidad.

b) La fracción II del artículo 9 de la Ley Orgánica precisa la intervención del Ministerio Público Federal en la extradición internacional de delincuentes. Los procedimientos de extradición, que con frecuencia son referidos equívocamente como juicios, por que se promueven ante Juez de Distrito, no son sustanciados como una controversia jurisdiccional, y dicho juez no concluyen su intervención mediante la emisión de una sentencia, sino produciendo una *opinión jurídica*, que da a conocer a la Secretaría la opinión jurídica para poder dar contenido integral a la resolución política.

La solicitud de extradición de un Estado se presenta ante la Secretaría antes precisada, y si esta dependencia la considera debidamente fundada transmite la petición al Procurador general de la República que es quien promueve ante el Juez de Distrito las medidas apropiadas para que se otorgue la extradición de una persona acusada o sentenciada por la Comisión de un hecho delictuoso, y contra la cual se haya invocado un proceso penal por un Estado requirente al nuestro.

Es de observarse la particularidad -no observada en ninguna otra previsión legal-, de que esta función que se le señala al Procurador General de la República lo transforma de hecho en un abogado del país requirente, ya que solicita la extradición no a nombre de nuestra Nación, del Estado Mexicano o de su Gobierno, sino del Estado solicitante.

Como contraste a ese rol de *sustanciador* a nombre del país requirente, los artículos 32 y 34 de la Ley le precisan a la Procuraduría General la misión de consignar al tribunal competente- si hubiere lugar a ello- a un reclamado mexicano que por esa circunstancia el Estado mexicano se rehusare a extraditar, o para entregar a la persona que se accedió a extraditar, acto que se ejecutará poniéndolo a disposición del personal autorizado por el estado que obtuvo la extradición.

Es igualmente la propia Procuraduría General quien inicia los trámites y prepara la documentación necesaria --utilizando los conductos diplomáticos adecuados--, para solicitar la extradición de personas involucradas en hechos delictuosos detectados en el país, y que hayan huido al extranjero.

Complementando esta función ministerial -pero fuera ya de los aspectos internacionales-, no debe olvidarse las atribuciones y funciones que se establecen para el Ministerio Público Federal en la extradición de delincuentes dentro del territorio nacional, en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 119 constitucional, de 29 de diciembre de 1953, publicada en el *Diario Oficial* de 9 de enero de 1954.

Debe llamarse la atención sobre una reciente reforma al artículo 3 de la ley de extradición Internacional -diciembre de 1984-, según la cual las peticiones de extradición que formulen las autoridades competentes federales, de los Estados, o del Distrito Federal, se tramitarán ante la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de la Procuraduría General de la República. Con esta medida se evita la dispersión de los tramites, y el no aprovechamiento de la experiencia de la Procuraduría General en los tramites, usos y disposiciones del extranjero, que podrá avenir a todas las autoridades nacionales que intervienen en una petición de extradición.

c) Finalmente, la fracción III del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala como atribución de ella la intervención -por acuerdo del Presidente de la República-, en la aplicación de los tratados celebrados conforme el último párrafo del artículo 18 constitucional, así como en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se trate de asuntos concernientes a la Institución.

El quinto párrafo del artículo 18 constitucional fue adicionado a nuestro texto superior en los inicios del año de 1977. De conformidad con esa autorización del Constituyente Permanente los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la república para que cumplan sus condenas, y los de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o de fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto, *puediendo adherirse a dichos tratados los Estados Federados*, Tratándose de delitos del orden común.

El 25 de noviembre de 1976, los Estados Unidos Mexicanos y los de América celebraron un tratado sobre ejecución de sentencias penales que no pudo ser promulgado por lo que respecta a nuestro país sino hasta que hubo apoyo constitucional con la adición anteriormente

referida, y que se puso en vigor mediante Decreto Publicado en el *Diario oficial* de 10 de noviembre de 1977. En este documento al que se refiere la atribución otorgada a la Procuraduría General de la República para intervenir en nombre del Estado mexicano en la aplicación del tratado, que se ha venido cumplimentando por ambos países en forma permanente, y que se funda en el Acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de 16 de noviembre de 1977, mediante el cual se determina que el Procurador General de la República será la autoridad que ejerza todas y cada una de las funciones previstas en el Tratado a que se ha hecho referencia.

También existe un tratado entre nuestro país y el de Canadá, de 22 de noviembre de 1977, habiéndose publicado el Decreto de promulgación en el *Diario Oficial* de 26 de marzo de 1979, para la ejecución en el sentido antes examinado de las sentencias penales dictadas en los países firmantes. Con otros países también se ha celebrado tratados.

En este mismo orden de ideas propuesto en la fracción III del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República podemos señalar la intervención del Procurador en la aplicación y el cumplimiento de la Convención entre México y los Estados Unidos de América, firmado en Washington el 15 de enero de 1981, y aprobado por el Senado mexicano en diciembre del mismo año, para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita en territorio de cualquiera de los países firmantes de él.

Fuera ya de estos aspectos derivados de tratados o convenios internacionales, habrá que acotar otras diferentes intervenciones del Ministerio Público o de sus cabezas jerárquicas, en procedimientos administrativos.

Señalamos tan sólo algunas de ellas:

Valoración y actuación de los Procuradores de la República y del Distrito Federal, en las cuestiones previstas en la Ley de Amnistía de 27 de septiembre de 1978, publicada en el *Diario oficial* de 28 del mismo mes y año; vigilancia de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales (artículo 3, fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría);--*Reformas Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de mayo de 1996, pasa a ser artículo 5, fracción III*--intervención en distintos niveles en la campaña contra la producción y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como la coordinación, supervisión y control en la destrucción de plantíos y laboratorios de tales sustancias ( artículo 8 del reglamento de la anterior Ley); determinación del Procurador en unión con el Secretario de la Contraloría General de la Federación, de los Servidores Públicos que deben presentar declaración de situación patrimonial (artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos); recepción de informes o denuncias sobre personas que requieren servicios de salud de urgencia (artículo 56 de la Ley General de Salud); y otros de parecida naturaleza"<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 190 - 196.

A estas atribuciones administrativas podríamos agregar como tales, la función coordinadora de la Procuraduría General de la República con la Secretaría de Gobernación para la designación de funcionarios auxiliares de la Institución en aquéllos lugares donde no exista Ministerio Público Federal (Art. 19, inciso d).

A saber estas son las atribuciones administrativas de la institución, pero cabe hacer mención que todas las disposiciones aludidas respecto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dentro de la cita textual que antecede, han sido reformadas y publicadas en el *Diario oficial de la federación* de fecha 10 de mayo de 1996 y en ese tenor hare transcripción de ellas con el fin de observar que sus cambios han sido sistemáticos, pero su contenido, disposición, alcence y forma, quedan intactos:

*Artículo 2o.* Corresponde al Ministerio Publico de la Federación:

*Fracción: VIII.*-Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los 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 las dependencias de la Administración Pública Federal;...

*Artículo 4o.*- Corresponde Personalmente al procurador General de la República:

*Fracción VIII.*- Presentar propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la Institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo federal;...

*Artículo 11.*- La atribución que se contiene en el artículo 2o., fracción VIII de esta Ley, comprende:

I.- La formulación y presentación de las propuestas de los instrumentos de alcance Internacional a que se refiere el artículo 4o., fracción VIII de este ordenamiento;

II.- La intervención de la extradición Internacional de indiciados, procesados y sentenciados, así como en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, en los términos que dispongan las leyes e instrumentos jurídicos aplicables; y

III.- La intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se relacionen con la competencia de la institución.

Cualquier apoyo o colaboración para la ejecución de programas derivados de instrumentos de carácter o con alcance internacional que involucren asuntos de la competencia de la Institución, se entiende con reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorguen autoridad a personas o entidades extranjeras, en territorio mexicano, o involucren consecuencias sobre materias ajenas al ámbito específico que cubre el programa respectivo. Esta reserva se consignará en los instrumentos que fijen las bases de dichos programas de conformidad con lo que establece la Ley Sobre la celebración de Tratados.

De lo anterior llegamos a mi observación anterior, en razón de que las reformas propuestas no alteran el sentido de la Ley abrogada, pero cabe resaltar la clara especificación que se hace en la fracción III, párrafo último del artículo que antecede; respecto del apoyo y colaboración del exterior en materia policial o de los fines de la Institución, en la que se hace clara mención de prohibir la autoridad o intervención extranjera sobre nuestras instituciones.

### **3.3.- Formas de Intervención del Agente del Ministerio Público Federal Dentro del Proceso de Amparo.**

“El artículo 5o. De la Ley de Amparo señala cuáles son los sujetos procesales que pueden intervenir como partes en el amparo. En forma llamativa es de hacerse notar que el Ministerio Público Federal está legitimado para poder intervenir con las cuatro calidades a que se refiere esa disposición. Y aún más: el artículo 180 de la propia Ley señala también una intervención - que no puede entenderse más que en calidad de parte legitimada-, al “Ministerio Público que haya intervenido en el proceso en asuntos del orden penal”, que obviamente puede ser el Ministerio Público del orden común -tratándose de los que están jerárquicamente vinculados con las Procuradurías de justicia del Distrito federal o de los Estados-, o bien el Ministerio Público Federal que haya intervenido como acusador en los procesos penales instaurados contra los involucrados en delitos federales. Esta hipótesis de intervención bajo lo dispuesto en el artículo 180 -y que posteriormente comentaremos-, lo es para el sólo efecto de presentar alegaciones en los amparos directos.

En resumen: el Ministerio Público Federal -o con mayor propiedad, su titular: el Procurador General de la República-, puede interponer acción de amparo, como quejoso, con arreglo a lo

dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 102 constitucional, que dispone que debe intervenir en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en la fracción V, inciso c), segundo párrafo, del artículo 107, que dispone que las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles del orden federal podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y en el artículo 9o. De la Ley de Amparo que dispone que las personas morales oficiales -cómo se debe considerar a la Federación-, podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que reclamen afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

Es así como el Ministerio Público Federal puede ubicarse dentro de lo dispuesto en la fracción I del artículo 5o. De la Ley de Amparo, si bien habrá que reiterar que el Ministerio Público no puede impugnar como quejoso en vía de amparo las sentencias absolutorias de segunda instancia en materia penal. Pero bajo la misma motivación y fundamentación puede intervenir en los juicios de amparo bajo la figura procesal prevista en la fracción III del propio artículo 5o., o sea como tercero perjudicado, ya que así se le señala al Procurador en las demandas pertinentes, como representante de la Federación, en aquellos casos en que se pueden afectar los intereses patrimoniales de ella con la concesión del amparo a un quejoso, pudiendo en tal forma el Procurador llevar a cabo la defensa de dicho patrimonio en riesgo de lesión.

Por supuesto el Procurador General de la República, los funcionarios dependientes de él, los Agentes del Ministerio Público que intervienen en diferentes etapas de averiguación de los delitos, en los procesos penales, y en otras funciones pertinentes, y los funcionarios y agentes de la policía judicial federal, pueden intervenir en los juicios de amparo en que sean señalados como autoridades responsables, bajo lo dispuesto en la fracción II del artículo 5o.

Finalmente la fracción IV de la disposición que hemos venido examinando, precisa ya concretamente y por nombre (continuando una tradición que data desde la primera Ley reglamentaria del amparo) al *Ministerio Público federal*, que se encuentra así legitimado para actuar en *todos los juicios de amparo*. Es una parte permanente, y no una circunstancial o derivada de una posición dentro de la relación procesal que se plantea singularmente en cada demanda de amparo.

Sin fundamento en una disposición constitucional o reglamentaria determinada, nos referiremos en lo sucesivo al Ministerio Público que interviene en el proceso de amparo con apoyo en la fracción IV del artículo 5o., como una actuación en calidad de *parte procesal*, en vigilancia del interés público y del derecho objetivo, pero estamos conscientes de que es una denominación identificatoria, que puede ceder a otra mejor estructurada.

Esta forma de intervenir del Ministerio Público Federal puede traslaparse precisamente cuando autoridades de la Procuraduría son señaladas como responsables, o el Procurador General, como representante de la Federación, se legitima activa o pasivamente en juicios de amparo, y el Ministerio Público Federal, adscrito al Juzgado o Tribunal competente, actúa en su calidad de parte procesal conforme a la disposición mencionada en el párrafo anterior.

Frecuentemente se hace la afirmación de que el último párrafo del artículo 40 del Código Federal de Procedimientos Civiles -supletorio de la Ley de Amparo en los términos del artículo 2o. De esta última ley- precisa que: "La intervención que, en diversos casos, ordena la ley que se dé al Ministerio Público, no tendrá lugar cuando en el procedimiento intervenga ya el Procurador General de la República o uno de sus agentes, con cualquier carácter o representación", y que esto debe cumplirse dentro de los juicios de amparo.

Pero se replica que la Constitución y la Ley de Amparo son muy claras a este respecto, y no establecen excepción al principio de que el Ministerio Público puede intervenir en *todos* los juicios de amparo. No habiendo "falta de disposición expresa", como lo indica el artículo 2o. De la Ley, no puede haber supletoriedad que autorice la aplicación del artículo 4o. Del Código. Además, las funciones del Ministerio Público como regulador del procedimiento, son independientes de su intervención en el *contradictorio*.

Por lo anterior, sería de desearse que disposiciones expresas de la Ley de Amparo previeran la forma de intervenir por parte del Ministerio Público en casos específicos en que intervenga el Procurador u otros funcionarios de la Procuraduría, ya que a la fecha no hay disposición expresa que regule este extremo."<sup>39</sup>

Como notablemente ha apuntado el Lic. Juventino V. Castro en la anterior cita textual, el Ministerio Público desempeña un papel importante dentro de los procedimientos de amparo, dónde su presencia va desde un opinador social, tal vez a semejanza de su actuación en los procedimientos civiles; al emitir una opinión técnico jurídica sobre la concesión o no del amparo promovido por el quejoso, como es el caso en los amparos indirectos promovidos por actos de autoridad administrativa y hasta jurisdiccional., como autoridad responsable, o com representante de la Federación cuando se vean afectados sus intereses por actos de carácter civil entre esta y los particulares; pero en este estudio me permitiré contradecir al autor que hemos seguido en el desarrollo de este tema, al considerar pertinente adiciones a la Ley de Amparo, que precisen con toda claridad la intervención del Titular de la Institución del Ministerio Público, de sus funcionarios o de sus agentes, ya que como hemos apuntado al principio del desarrollo de esta tesis, el Ministerio Público se rige por diversidad de principios de la ciencia jurídica, y uno de ellos y útil para esta observación es el de *unidad* en los términos de la siguiente cita: "se dice que el Ministerio Público constituye una *unidad* en el sentido de que todas las personas físicas que componen la Institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección"<sup>40</sup> Hecha esta pequeña observación, resulta concluir que el especificar en la Ley que nos ocupa, la intervención de el Procurador o de sus Agentes o cualquier otro funcionario, sale sobrando, ya que estamos en el supuesto de que todos

<sup>39</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 149 - 153.

<sup>40</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 34.

dependen de una misma instancia, como es la Procuraduría General de la República y la intervención de su titular o de sus agentes ateniéndose más a un carácter de organización interna de la Institución, ya que sus actuaciones en términos de lo anterior van encaminadas a un mismo fin.

Para el caso en el que sea autoridad responsable un agente del Ministerio Público o el propio Procurador de Justicia de distinto fuero, esto es, del fuero común, lo anterior no afecta, ya que dentro de la ley claramente se expresa las condiciones en que cualquier persona, autoridad o Institución intervendrán en la misma.

### **3.4.- El Ministerio Público Como Parte Procesal.**

En el punto anterior trate las calidades o formas en las que el Agente del Ministerio Público o el titular de la Institución (Procurador) tienen injerencia dentro del proceso de amparo. Siguiendo la temática del objetivo de este trabajo de investigación tenemos que el Ministerio Público, primeramente y con fundamento constitucional en el artículo 21; es el encargado de la persecución de los delitos, ya en la instancia preliminar (averiguación previa), como en las dos instancias de instrucción judicial. En estas dos etapas de preparación y seguimiento y atención de la acción penal, la figura de nuestra Institución se desdobra tal y como lo indica su primera intervención (averiguación previa), en la que es el rector o director de la investigación en donde los hechos expuestos serán confrontados con la verdad, para orientar su sabio criterio hacia la propuesta de ejercicio o no de la acción penal. En el segundo de los casos, esto es, ya incoado el procedimiento penal previo al ejercicio de la acción procesal penal, en la que su función consistirá en participar activamente dentro del proceso o instrucción judicial penal como parte del mismo, en la que gozará de términos perentorios al igual que su contrincante (reo y defensor penal), para la promoción de todo tipo de actuaciones procesales, encaminadas a un único fin (perfeccionar la consignación de hechos delictivos realizada por su similar investigador). Para hacer su pedimento final que puede ser el solicitar la condena prevista por la ley y la declaración de ser culpable o bien la emisión de conclusiones no acusatorias por así determinarse de las constancias de autos, en esta última hipótesis se precisa la intervención del Procurador o del Subprocurador de Control de Procesos.

Hasta aquí, su función queda debidamente delimitada por el propio artículo 21 constitucional; pero existen otras disposiciones constitucionales que



previenen diversas formas de intervención del Procurador General de la república o de sus Agentes del Ministerio Público en el seguimiento y atención de los procesos judiciales, tal como es el caso del artículo 102 y 107 fracción XV constitucionales.

En el artículo 102 Constitucional, en su párrafo 2o., 3ero. Y 4o., se precisan ciertas funciones para la Institución como:

- a) Persecución ante los Tribunales de todos los delitos del orden federal.
- b) Solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados.
- c) Buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos.
- d) Hacer que todos los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.
- e) Pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine
- f) Intervención personal del Procurador General de la República en las controversias y acciones previstas por el artículo 105 constitucional.
- g) Intervención en todos los negocios en que sea parte la Federación, en el de los diplomáticos y cónsules generales, pudiendo intervenir el Procurador General de la República o sus agentes.

Las anteriores funciones constitucionalmente depositadas a la Institución denotan el carácter de parte que tiene en los procesos penales, pero debe destacarse el inciso *d*) que estipula su intervención en todos los juicios para procurar la regularidad en su tramitación con el objeto de que la aplicación de justicia sea pronta y expedita; he acotado sobre este particular, ya que el texto impone pensar que nuestra institución no tiene límites en su intervención dentro del campo procesal mexicano, ya que hace alusión al vocablo *todos los juicios*, y en el entendido del campo universal que abarcan estas palabras, se precisa su intervención en cualquier controversia, ya sea como parte o bien como un opinador y vigilante de la legalidad ante el tribunal, para procurar el desenvolvimiento correcto de la justicia, velando por la estricta aplicación de la Ley y el respeto a nuestra Constitución Política.

Lo anterior es producto de la necesidad ingente de que exista un órgano encargado de tan alta encomienda, y debemos entender que dicha participación también será constitutiva en la tramitación de los juicios de amparo, aun que existe la excepción a la regla, ya que por reforma hecha a la fracción IV del artículo 5o. De la ley de Amparo, se precisa limitando la intervención al Ministerio Público, en todos los amparos indirectos que versen sobre intereses particulares en juicios de carácter civil y mercantil, fundamento que a mi criterio desecha la función social del Ministerio Público como opinador y ente de control legal y constitucional; pero fuera de este supuesto su intervención es basta en el resto de las contiendas judiciales, afirmación que me permito reforzar con la transcripción de la fracción XV del artículo 107 constitucional:

#### Artículo 107 Constitucional...

Fracción XV.- El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público;...

Esta disposición constitucional la encontramos intrincada con la reforma expuesta del la fracción IV del artículo 5o. De la Ley de Amparo, pero también encontramos dentro de su texto, una abstención a su intervención como "parte", cuando carezca a su criterio de interés público y en el animo de ser explícitos respecto de esta observación, me permito transcribir el acuerdo 3/84 , expedido por el Procurador General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 24 de abril de 1984:

"que precisa la obligación de los Agentes del Ministerio Público Federal de intervenir en todos lo juicios de amparo, pudiéndose abstener los Agentes de formular pedimentos en los juicios siempre y cuando se ajusten en esos casos a los acuerdos generales o especiales dictados por el Procurador, en la inteligencia de que la abstención del pedimento no significa que el Ministerio Público Federal decline su facultad de intervenir en el proceso.

En el Punto Primero de dicho Acuerdo, resulta interesante transcribir cuáles son ejemplificativamente las cuestiones relevantes para el interés público, que cuando son manejadas en un proceso de amparo concreto obligan a los Agentes intervenir "de manera preferente y destacada". Esas cuestiones de entidad importante son las siguientes:

1) Se impugne la invasión por parte de la Federación en las atribuciones de los Estados, o por parte de éstos en las correspondientes de aquélla;

- 2) Se contemple el cumplimiento o la impugnación de tratados internacionales;
- 3) Se afecte directa o indirectamente las atribuciones o el patrimonio de la Administración Pública Centralizada y paraestatal de la federación, de los Estados o de los Municipios;
- 4) Se cuestione la constitucionalidad de leyes o reglamentos federales o locales, o se solicite la modificación o la clarificación de criterios jurisprudenciales sustentados en relación con estos ordenamientos;
- 5) Se implique la interpretación directa de un precepto constitucional por parte de las autoridades responsables, o se considere la desatención a un criterio jurisprudencia firme;
- 6) Se afecten los derechos sociales que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que respecta a la protección de la familia, de los menores e incapacitados, a la legítima tenencia de la tierra, a la justicia en las relaciones laborales, al orden social económico y, en general, a otras materias de contenido eminentemente social; o
- 7) Se trate de cuestiones análogas o conexas a las enunciadas ejemplificativamente en los incisos anteriores, en las que, por su importancia y trascendencia sociales, se requiera la preferente y eficaz intervención del Ministerio Público Federal en su prioritaria función de vigilante de la constitucionalidad y legalidad.<sup>41</sup>

De lo anterior podemos concluir que la Institución del Ministerio Público, tiene injerencia nominal en todos los juicios, ya como parte, como órgano de control constitucional y de legalidad, como autoridad responsable o bien como representante de la Federación, por lo que respecta al amparo, y en el diverso de casos en ambas instancias procesales. Pero cabe hacer mención, que cuando su intervención tiene la calidad de "parte" puede hacer valer todos los recursos de impugnación previstos en la ley para el caso concreto, esto significa, que podrá promover el recurso de apelación, queja revisión y hasta el amparo, teniendo en este último de los casos una prohibición de promover cuando se trate de asuntos de carácter penal y la sentencia firme y ejecutoriada haya decretado la absolución del reo; Pero cabe destacar que su calidad de parte la encuentra radicada, en los términos del artículo 2o., fracción IV y 7o. Fracción I de la nueva ley Orgánica de la Procuraduría General de la República *publicada en el Diario Oficial de la federación de fecha 10 de mayo de 1996.*

### 3.5.- El Ministerio Público Federal Como Regulador del Procedimiento.

Como hemos venido tratando, la Institución del Ministerio Público participa activamente y objetivamente en la todos los procesos judiciales, pero

<sup>41</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 164 - 165.

existen determinaciones legales que lo ubican en posición con el Juez instructor en un panorama de igualdad y como órgano de control de legalidad, como también ya habíamos señalado, pero en específico es importante apuntar algunas de las atribuciones que la Institución mantiene como regulador del procedimiento, respecto de los juicios de amparo.

Siguiendo al Maestro Juventino V. Castro, podré ser más claro en mi objetivo ya que en su obra jurídica dice así: "todo lo anterior se refuerza si examinamos uno de los principios fundamentales que sostienen al proceso de amparo. Nos referimos al principio conocido como *de la investigación o del impulso oficial en la continuidad de los procedimientos*. De acuerdo con este principio los procedimientos del juicio de amparo si bien corresponden bajo un sistema acusatorio como lo es el nuestro, ser planteados y continuados por el quejoso agraviado (artículo 4o. De la Ley), deben ser impulsados oficialmente. El artículo 157 así lo dispone cuando ordena en su primer párrafo que los jueces de Distrito deben cuidar que los juicios de amparo no queden paralizados, quedando a su cargo en tal virtud, proveer lo que corresponda hasta dictar sentencia. Se ajustan así a un principio de carácter inquisitivo. Pero a continuación y en un segundo párrafo, la disposición agrega que el "Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición, principalmente en los casos de aplicación de leyes declaradas jurisprudencialmente inconstitucionales, y cuando el acto reclamado importe privación de la vida, de la libertad, o entrañe deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal."

Como puede observarse, en esta forma el Ministerio Público no resulta funcionalmente vinculado con las otras partes, sino curiosamente con el propio órgano jurisdiccional, colocándolo en tal manera dentro de un paralelo o nivel que se sustrae totalmente al concepto que todos tenemos de las tareas de estos sujetos procesales, ya sea que los contemplemos deduciendo derechos subjetivos o adjetivos. Su equiparación no es con las partes sino con el *Juez; regula el procedimiento no con aquéllas, sino con éste.*

De la misma naturaleza, y con la misma vinculación en paralelo no con las otras partes sino con el órgano que conoce del juicio de amparo, es la disposición contenida en el artículo 113 de la Ley, que indica que no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se haya concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución. Este artículo agrega en su parte final que el Ministerio Público cuidará del cumplimiento de esta obligación."<sup>42</sup>

Resulta palmario entonces como la Institución, dentro de su papel como regulador del procedimiento -nunca como parte- impulsa que los juicios cumplan con toda regularidad sus cometidos y no solo eso sino que se alcancen, quedando cumplidas o ejecutadas cabalmente. Otro aspecto de la intervención del Ministerio Público como regulador del procedimiento lo encontramos

---

<sup>42</sup> Castro, Juventino V. *El Ministerio Público en México*. Pág. 170 - 172.

cuando se toca el interés público, que si bien en forma prioritaria pertenece al órgano jurisdiccional su atención, la Institución juega un papel importante en su opinión al respecto, sobre todo cuando se otorga o se niega la suspensión del acto reclamado, análisis que dentro de su cometido el Ministerio Público valorará si la concesión o negación de dicha suspensión, tiene alcances perniciosos sobre el interés público o social, y observando al propio juez para que no evada su obligación de ajustarse a estos requisitos al momento de otorgar la suspensión o negación de un acto reclamado (Artículo 124, fracción II de la Ley de Amparo).

De manera peculiar, vemos radicada nuevamente la función persecutora de delitos, del Ministerio Público, dentro del proceso de amparo, si al concederse éste al quejoso, resultare que la violación de garantías constituye un delito. Lo anterior será consignado al Ministerio Público Federal por el propio órgano jurisdiccional, para que en el ejercicio de su facultad investigadora y persecutora, se determine sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal. (Artículo 210 de la Ley de Amparo).

### **3.6.- Otras Funciones del Procurador General de la República en el Amparo.**

En este punto podemos destacar dos formas más de intervención en el amparo para la Institución del Ministerio Público, pero concedidas como tales solamente al Procurador General de la República, que a saber son del contenido siguiente:

Según el artículo 195 de la Ley de la materia, se autoriza al Procurador para que haga la denuncia de tesis de jurisprudencia contradictorias, por criterios tomados en las distintas Salas o bien en los Tribunales Colegiados de Circuito. Por otra parte tenemos la fracción V del artículo 107 constitucional, que expresamente dice:

“La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República podrá conocer de los amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten”.

Al respecto me permito comentar la importancia que reviste la ya mencionada *denuncia* de contradicción de tesis jurisprudenciales que tiene a su

cargo el Procurador General de la República, ya que su actividad para este tipo de eventos, no sólo se reduce a hacer del conocimiento al órgano superior judicial, sino que implícito a este acto se encuentra una sabia y verdadera opinión técnico jurídica al respecto, que hace que el órgano judicial en cuestión tome en cuenta. Por otro lado y refiriéndonos a la *características especiales* que he mencionado dentro del texto del artículo 107 constitucional, fracción V, párrafo último me atrevería a decir que estas son tomadas en consideración no por la condición de constitucionalidad del acto, sino más bien por la característica política que reviste el asunto (caso concreto el amparo interpuesto por el Gobierno del Estado de Tabasco, respecto de la legalidad o no de su elección y el asunto de la destitución del gobernador y principales funcionarios del Estado de Guerrero, mejor conocido como caso "Aguas Blancas") verbigracia de estos ejemplos podemos observar esas *características especiales* a que hace mención el referido precepto constitucional, lo que dentro de la práctica y previsto por el artículo 84 fracción III de la Ley de Amparo, regula la disposición constitucional conocida como *facultad atracción* de la Suprema Corte de Justicia.

Respecto de este subtema podríamos incluir una tercera función al Procurador, consistente en la representación de todos los asuntos en la que sea parte la Federación, no obstante lo previsto por el artículo 19 de la ley de Amparo, que estipula que las autoridades responsables no podran ser representadas, no obstante lo anterior el presidente de la república si podrá ser representado a traves de sus distintas Secretarías de Estado o bien a través del propio Procurador General de la República, cuando el Presidente así lo determine, esta facultad se encuentra intrincada con las nuevas atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, pero esto no quiere decir que ambas entidades de la Administración Pública centralizada actuaran en duplicidad de funciones, sino que administrativamente el Presidente de la república tiene la "opción", de acordar a que dependencia le designa como su representante en un caso en particular.

# IV FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO, COMO PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

---

4.1.- Consejero Jurídico del Gobierno Federal

4.2.- Intervención en Controversias Constitucionales

4.3.- El Ministerio Público Federal y su Intervención en los Asuntos de  
Carácter Diplomático y Consular

4.4.- El Ministerio Público Federal como Receptor de Quejas y Orientador  
en su Trámite.

4.5.- Representante del Gobierno Federal, en los Actos de este con los  
Estados de la República.

---

## IV.- FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO, COMO PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

### 4.1.- Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

En este subtema abordare el pendiente que dejamos en el capítulo que antecede, haciendo una breve exposición de lo que fue la atribución depositada en el Procurador General de la República como *Consejero Jurídico del Gobierno Federal*, para proseguir aun y cuando implícitamente no esta dentro de la metodología de investigación de este tema, en el sumario análisis de las reformas planteadas por el Congreso de la Unión a la Ley de la Administración Pública Federal;, como haré notar más adelante.

“El párrafo final del artículo 102 constitucional precisa que el Procurador General de la República será el Consejero Jurídico del Gobierno. El artículo 4o. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal repite el concepto anteriormente señalado, y añade que dicha consejería se prestará en los términos que determina la ley. Finalmente, son los artículos 2o., fracción IV y 6o. De la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República los que nos proporcionan los renglones dentro de los cuales el consejero jurídico al Gobierno Federal debe impartirse dentro de cuatro áreas, que son las siguientes:

- a) Dentro de la promoción de las reformas legales hechas por el Presidente de la República en relación con modificaciones legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución; la participación en los términos del artículo 26 constitucional en la Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo, en lo que se refiere a la procuración e impartición de justicia, y de medidas que convengan para el mejoramiento de éstas;
- b) Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República le envíe para su estudio;
- c) Externar su opinión jurídica sobre asuntos que le ordene el Presidente de la República o le solicite el titular de una dependencia de la Administración Pública Federal; y
- d) El asesoramiento jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieren, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.”<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Castro Juventino, V. El Ministerio Público en México. Pág. 197 - 198.



De lo anterior se desprende que el Procurador General de la República, en el ejercicio de esta atribución, se constriñe solamente a la función de un abogado particular del Presidente de la República en el grado de asesor y opinador para los asuntos que este le encomiende.

Dicha *Consejería* Jurídica está implícita en los propios términos de las leyes en comento, al Procurador General de la República sin hacer alusión a la Institución del Ministerio Público de la que el artículo 21 Constitucional; tal vez por el grado de jerarquía, más que otra cosa, respecto de los asuntos a tratar; pero en otro sentido no considero que dicha facultad depositada estructuralmente en el órgano supremo de la Institución del Ministerio Público (Procurador General), constituya un óbice a sus demás atribuciones inherentes a la Institución.

Dentro de la administración pública, se han implementado diversidad de departamentos administrativos que cumplen con los fines soberanamente expuestos por el maestro Castro, ya que cada dependencia de la administración pública centralizada, cuenta con su propio departamento jurídico, llamadas Direcciones Generales o Coordinación de Asesores, que dentro del ejercicio de sus atribuciones y al igual que en el caso del Procurador; por acuerdo presidencial, se les encomiendan atribuciones reconocidas para el propio Procurador dentro del marco del asesoramiento y opinión técnico jurídica, por lo que la práctica presidencialista cada día hizo más inútil la participación del Procurador General en este tipo de asuntos.

"Don Sergio García Ramírez dice: Otra de las atribuciones que la Constitución reserva personalmente al Procurador General es la de ser consejero jurídico del Gobierno Federal. Por la naturaleza y relevancia de esta misión, hay quienes le asignan carácter de institución: la Institución de la *Consejería* Jurídica, que de tal suerte, vendría a sumarse a la otra que el Procurador jefatura: la del Ministerio Público.

La *consejería* fortalece, ciertamente, la condición "jurista" de la Procuraduría General de la República, y contribuye, con las otras atribuciones ya comentadas, a perfilar la figura legal e institucional de esa Dependencia y de su titular, más allá como es evidente de la vistosa actividad persecutoria.

Gráficamente, la *consejería* puede contemplarse en dos momentos, y desde luego ha de vincularse con las atribuciones hasta este punto examinadas y con las otras de las que adelante nos ocuparemos, para medir sus múltiples proyecciones conforme al artículo 6o de la Ley orgánica. Por una parte, aparece la facultad, también un deber, de opinión y de gestión previa a la expedición formal de una norma, o bien, de los actos conducentes a reformarla y depurarla. Se adscriben a este momento las actividades de promoción de la justicia, en general, y el consejo jurídico directo. En otro momento se localiza la facultad, asimismo una

obligación, de opinión y de gestión una vez expedida la norma, para provocar la interpretación y la aplicación debidas: en este extremo se proyecta la mencionada injerencia en el juicio de amparo, al igual que la participación, como denunciantes o como opinante, en actos que procuran esclarecer y afianzar la jurisprudencia federal.

Los anteriores conceptos clarifican la consultoría o consejería jurídica del artículo 6o: *deber de opinión y de gestión* para la expedición de una norma; y *deber de contribuir a reformarla y depurarla*. Esto independientemente de la cooperación para lograr una interpretación jurídica.

Atendiéndome al texto mismo de la Constitución y de la Ley Orgánica, considero que no hay problema especial que resolver sobre la idea *Consultoría Jurídica*. Consultoría -o consejería, como prefiere el Procurador García Ramírez-, viene a ser un concepto que hace referencia al dictamen que se emite para concretar una opinión sobre un caso concreto, en este caso en materia jurídica.

En cambio existe cierta divergencia respecto a qué debe entenderse por *Gobierno*. En el Diccionario Jurídico Mexicano, se establece el siguiente concepto de Gobierno: "Del Latín *gubernatio-onis*, de *gubernare*, gobernar. En el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar, conducir, guiar, etc. Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual (sic) modo a todo el pueblo.

Diffícilmente podemos adscribirnos a ese concepto de Gobierno, que por referirse al agrupamiento de personas que ejercen el poder tendríamos que ubicarlo en los tres Poderes de la Unión. Considero que es bien clara la concepción del artículo 6o. De la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que en sus tres fracciones siempre se refiere específicamente al mandato del Presidente de la República como fuente del desempeño de la Consultoría Jurídica. Pretender referirnos a los tres poderes, significaría que el Procurador General de la República aconseja a los tres, lo cual es evidentemente un error. Por lo demás, quien administra, manda o dirige es el -Poder Ejecutivo en este caso el Federal-, ya que los otros poderes legislan y juzgan, y su labor administrativa es tan solo interna, para su propio cuerpo.<sup>41</sup>

Resulta palmaria la importancia del Procurador General de la República, en lo que se refiere a el cúmulo de facultades-deber con las que se encuentra autorizado a proceder, destacando la del consejo jurídico aquí planteado y visto en la cita precedente, de la cual deducimos la benignidad de dicha facultad, no sin antes, referirme a la atinada observación que hace el Maestro Juventino V. Castro del concepto Gobierno, ya que esta facultad se intitula como "Consejero Jurídico del Gobierno Federal", cuando lo prudente sería, siguiendo dicho consejo, que se le hubiera conocido como "Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal"; tal y como se hace notar en las actuales reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la que trataré mas adelante.

<sup>41</sup> Castro Juventino, V. La Procuración de la Justicia Federal. Pág. 212 a 213.

“En la fracción II del artículo 6o, se plasma el carácter de asesor jurídico del Presidente de la República, o de la administración pública federal por parte del Procurador General.

El mismo asesoramiento jurídico está precisado en la fracción III del artículo 6o de la Ley Orgánica de la Procuraduría, pero en este caso siempre y cuando se dé de acuerdo con el Presidente de la República, y además el asesoramiento ocurra en reuniones de titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Pero lo anterior no ocurre por mandato del presidente de la República, salvo cuando estemos en el caso de la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política, la cual indica: En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con...La Procuraduría General de la República.....podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

Puede observarse con precisión que en estos casos no es facultad discrecional del Presidente de la República el solicitar la consulta del caso al Procurador General de la República, sin que dicho alto funcionario pueda evadir su obligación de consulta. Cosa bien diferente es la aceptación o rechazo de la opinión producida por el consultado -en unión de los Secretarios de Estado y los Departamentos Administrativos, que también son mencionados en el artículo 29-, que evidentemente no vinculan al Presidente de la República, el cual de cualquier manera debe escuchar las opiniones de sus subordinados, antes de dirigirse al Congreso de la Unión para plasmar una posible suspensión de garantías.

Cuando el Procurador General de la República dictamina o formula opinión sober (sic) una consulta, evidentemente no actúa como autoridad, sino como un *eminente opinante caracterizado*.

En el Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Tesis 372, de la Tercera Parte (sic), se establece un criterio perfectamente aplicable al Consultor Jurídico del Gobierno, aun cuando el criterio jurisprudencial se refiere a los departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado, en la siguiente forma: “DEPARTAMENTOS JURÍDICOS DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, NO SON AUTORIDADES. Los Departamentos Jurídicos de las Secretarías de Estado, no son autoridades que puedan ser enjuiciadas en el amparo, pues son órganos de consulta, sin más función que la de opinar acerca de los asuntos que se someten a su consideración, sin que por tanto, tengan capacidad para decidir y resolver sobre ellos, ni para ejecutar los acuerdos o mandamientos de los titulares de dichas secretarías”<sup>45</sup>

En mi opinión y contradiciendo con el debido respeto la magistral cita textual que antecede, resulta inexacto pensar que el Procurador General de la República, se despliega momentáneamente de su autoridad, cuando funciona

<sup>45</sup> Castro Juventino, V. La Procuración de la Justicia Federal. Pág. 213 a 214.

como Consejero Jurídico, ya que esta se mantiene intacta y a la vez implícita en el propio ejercicio de la consejería, según mi siguiente razonamiento:

Primeramente, dicha facultad constituye un deber, como claramente expuso el Maestro Juventino V. Castro, dicho deber se desprende de la propia Ley, la cual sin más, esta dando la autoridad a una persona o Institución para que la haga cumplir o la realice en armonía a sus preceptos, y como es el caso, la propia ley reconoce como facultad-deber del Sr. Procurador General de la República la de asesorar jurídicamente al Titular del Ejecutivo Federal, siendo lógico pensar que si dicha Institución ejerce esta atribución lo hace con el carácter de autoridad, en virtud de no haber otra dependencia o persona encargada de tan alta encomienda, claro hasta antes de las reformas que adelante haré notar, en ese orden de ideas es posible que el mismo Procurador haga valer su derecho de asesorar al Ejecutivo Federal, cuando este no lo haya requerido para ello siempre y cuando sea un asunto estrictamente de su competencia, lo cual determinaría la propia ley. Ahora bien, es cierto, que dentro de dicha asesoría, no corresponderá al Procurador materializar o ejecutar la observancia y cumplimiento de la Ley, acuerdo, reforma, para la cual haya sido requerido su consejo, pero por el contrario y una vez promulgada podría ser el encargado de darle cumplimiento o bien de darle interpretación, para su debida aplicación general, lo que vendría a afectar como un acto de autoridad a los propios gobernados, considerados como receptores directos de la interpretación o materialización de la ley.

En segundo término y para comprender los alcances de mi atrevida contradicción, es necesario destacar la diferencia que existe entre, el acto de autoridad y el acto administrativo, ya que el primero encuentra sus repercusiones o fines en los ciudadanos obligados a la observancia de una ley, autoridad o reglamento, en el ejercicio de la potestad que reviste a toda dependencia de gobierno de orientar sus actos hacia los gobernados con repercusiones de carácter jurídico, y el segundo requiere para ser formal, el estar expedido o ejecutado por una autoridad así reconocida legalmente, que verse sobre sus atribuciones, y que finalmente sea de interés colectivo, entre otros elementos formales iguales a los del acto jurídico. Es por ello y bajo la premisa de entender la facultad de consejero jurídico como un acto administrativo y no como un acto de autoridad en base a la diferencia ya expuesta, que se considera incorrecta la observación hecha por el Maestro Juventino V. Castro en la cita que nos antecede, exponiendo el desdoblamiento de la autoridad del Procurador General a la de un privado y particular consejero

en materia jurídica, que podría ser el caso, siempre y cuando no estuviera reconocido por la Ley y mucho menos orgánica y administrativamente como parte integrante de la Administración Pública Centralizada.

Con lo anterior no pretendo desdecir a la Suprema Corte de Justicia respecto de la tesis jurisprudencial, que tomó el autor aludido como ejemplo a su teoría, ya que esta se constriñe necesariamente a los actos de autoridad, de los cuales ya hice mención y diferenciación del caso que considero nos ocupa, y en ese orden de ideas, se refiere al amparo promovido por quejoso contra esos actos, que se estimo por la defensa de dicho gobernado como provenientes de un área estrictamente técnica de la Administración Pública Federal, como lo son las Direcciones Jurídicas de cada Secretaría o Departamento Administrativo, las cuales evidentemente están diseñadas para el apoyo en la materia que les sea requerido en el ejercicio propio de las atribuciones de cada dependencia y por ende no están facultadas para hacer cumplir o materializar los actos en los cuales participaron asesorando jurídicamente; pero retomando la participación del Procurador General, a diferencia de las anteriores, si esta facultado y a la vez obligado a proporcionar su asesoramiento en favor del Presidente de la República, y esta facultad no infiere en que sea causa de un amparo o reclamación ciudadana, en virtud de no constituir un acto de autoridad sino de ser solamente un acto administrativo, en virtud de que sus opiniones no resultan vinculantes con la afectación directa a los intereses privados de un gobernado, ya que solo se esta dentro de un procedimiento administrativo anterior a la creación de cualquier iniciativa de Ley por parte del Ejecutivo, siempre que tenga que ver con la materia y competencia de la Procuración de Justicia y la impartición y administración de la misma. Por otro lado y en razón de fortalecer mi teoría sobre la obligación del Procurador General de la República en el consejo jurídico me permito transcribir la siguiente cita textual del Sr. Licenciado José Franco Villa, contenida en su obra el "Ministerio Público Federal":

*Consejero Jurídico del Gobierno Federal* . El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno Federal y por consiguiente tendrá injerencia en todos aquellos asuntos del Ejecutivo y dependencias de la Administración Pública Federal, que requieran orientación jurídica mediante opinión o dictamen debidamente fundado. Esta obligación debe asumirse con toda responsabilidad, formando para ello un cuerpo de abogados bien capacitados en el área jurídica.

Estas atribuciones comprenden, además, la opinión jurídica sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República envíe para su estudio, o sobre los asuntos que este ordene o en su caso solicite el Titular de cualquiera de las dependencias del

Gobierno; así como el asesoramiento en el orden estrictamente técnico-jurídico y constitucional, por acuerdo del Presidente de la República, en aquellos asuntos que deban ser tratados en las reuniones de Titulares de las Instituciones Gubernamentales correspondientes.”<sup>46</sup>

Existen opiniones en contrario, que hablan de la inadecuada función del consejo jurídico depositada en el Procurador General de la República, tal y como lo hace notar el Licenciado Guillermo Colín Sánchez:

“b) *Asesoramiento al Gobierno en materia jurídica.* Al Ministerio Público Federal, como asesor del Gobierno federal en materia jurídica, corresponde esencialmente que emita opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley y sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal. Además, “el asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnica y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del presidente de la república, al ser tratados en reuniones de Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal”.

Esta facultad es una importante innovación introducida en la Constitución del 17 y aunque nunca se ha ejercitado debida y adecuadamente, conforme a la Ley, emitirá su consejo u orientación jurídica en todos, aquellos asuntos de competencia del Poder Ejecutivo en que sea necesario.

Esto se ha criticado diciendo que: “La experiencia ha demostrado que la función consultiva a cargo del Procurador, no se ha desenvuelto en la forma deseable, puesto que se encuentra circunscrito a los casos en que el consejo sea requerido por el Presidente de la República o solicitado por las Secretarías de Estado y Jefes de Departamento Administrativos, y vuelva aclarar que existen además, innumerables asuntos en que se hace necesario proteger a los individuos contra los excesos del poder público”<sup>47</sup>

Pero esta facultad depositada en el Procurador General de la república, tuvo similar antecedente el siglo pasado en el Gobierno del Estado de México:

“El 14 de octubre de 1870 el Congreso del Estado aprobaba una nueva Constitución, que en su artículo 77 elevó al fiscal al carácter de Consejero de estado, compartiendo esa responsabilidad con el Secretario de Despacho y el Tesorero General; asesoraba al Gobernador del Estado y debería participar en todos aquellos asuntos en que el Gobernador le solicitara su opinión”.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Pág. 415 a 416.

<sup>47</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de procedimientos Penales. Pág. 111 a 112.

<sup>48</sup> Bémítez Treviño, V. Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. Pág. 91

Dentro de este antecedente, encontramos la necesidad del Ejecutivo de contar con el consejo jurídico de un alto experimentado en la materia pero tampoco es clara su función y solo se deja abierta la posibilidad de su intervención como consejero de Estado, para cualquier asunto en que sea requerido por el propio Gobernador, entendiéndolo su función, como una intervención exclusiva y particular para los intereses y cuestionamientos del Titular del Ejecutivo Estatal.

Por su parte el Licenciado José Aguilar y Maya, en el año de 1957, emitió un acuerdo a sus subordinados, tratando de delimitar los alcances del Consejo Jurídico del Ministerio Público Federal, sin hacer referencia exclusiva al cargo de Procurador General:

" Otro capítulo de especial examen es el relativo al Ministerio Público Federal como Consultor Jurídico del Poder Ejecutivo. Esta atribución le compele a ser el sustentador de la Ley ante los tribunales y, en la órbita puramente administrativa, lo impulsa lograr la unidad en los procedimientos de la administración pública."<sup>49</sup>

Lamentablemente se ha depositado esta facultad en otro órgano de la administración pública, así reconocido y con el fuero de una Secretaría de Estado como se expone en las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 15 de mayo de 1996, retirando de las facultades del Procurador General de la República, lo referente a la Consejería Jurídica, implementando la creación de lo que se puede entender como una nueva secretaría de estado, ya que dentro de su artículo 1o. de la Ley se considera a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como parte de la Administración Pública Centralizada, afirmación que se ratifica en el contenido del artículo 2o. Y 26 de dicha ley.

Respecto de las atribuciones de la nueva Consejería Jurídica solo resta decir que en esencia son las mismas que tenía nuestra cabeza máxima de la Institución del Ministerio Público; respecto de este tema, aún y cuando existen "*pequeñas innovaciones al respecto*" tal como se desprende del artículo 4o. De la Ley que al efecto dice:

---

<sup>49</sup> Aguilar y Maya, José. Nuestra Doctrina Constitucional, Fundamento Jurídico de las Atribuciones del Ministerio Público Federal. Pág. 2.

Artículo 40.- La función de consejero jurídico, prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal...

Dentro de las atribuciones retiradas al Procurador General de la República otorgadas ahora al Consejero Jurídico, como ya se expuso se resumen en las que al principio se trataron dentro de este subtema y como confirmación de lo anterior me permito transcribir el contenido del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I.- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquéllos asuntos que éste le encomiende;

II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y en su caso, firma del Presidente de la República;

V.- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

Dentro de mi particular punto de vista estas son las que más se ajustan a las facultades concedidas en el pasado al Procurador General de la República, ya que a este nuevo organismo (*Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*) se le han atribuido muchas e importantes funciones; pero retomando nuestro tema, las nuevas atribuciones de la consejería jurídica que por redacción y sentido no son del todo iguales a las que le pertenecieron al Procurador General de la República, es importante mencionar que presentan un gran problema; ya que para nada dentro de la competencia de la nueva Consejería Jurídica se prevé el aspecto de observancia y tal vez protección a los principios constitucionales, ya



que antaño el Procurador dentro de su facultades como Consejero Jurídico, destacaba la opinión que este hiciera respecto de las creación de normas sin que invadiesen o contradijeran preceptos constitucionales, en resumen su capacidad jurídica se constreñía a valorar los términos constitucionales con las propuestas de leyes; pero finalmente las presentes reformas mas que llegar a ser una bien pensada propuesta jurídica, denota por desgracia una conveniencia de carácter político-administrativo.

Peor aun, solo se reconoce al Procurador General de la República su opinión y protección a los preceptos constitucionales, en asuntos eminentemente concernientes a la Procuración de Justicia Federal, dejando de lado aquellos proyectos de ley en materia de procuración de justicia de carácter local (D.F. solamente) y todo el universo de leyes que gobiernan y regulan los actos particulares en diversidad de materias y hechos jurídicos.

Me parece prudente hacer mención que dentro de dichas reformas ya vigentes y precisamente dentro del artículo 43, fracción X, se reconocen facultades a esta *Consejería Jurídica*, para que opine respecto de los asuntos que encuadra el artículo 29 Constitucional (suspensión de garantías individuales), lo mismo sucede a decir de la fracción V de dicho artículo con la intervención que también se le reconoce en la gestión mediadora que precisaba la participación del Procurador General de la República en los asuntos previstos por el artículo 105 Constitucional, que trata sobre las llamadas *controversias constitucionales*, de las que hablaremos en el transcurso de este capítulo.

De manera alarmante resulta el hecho de que una consejería jurídica del ejecutivo federal, determine o de su consentimiento para la suspensión de garantías individuales, en casos de perturbación grave de la convivencia social, ya que a diferencia del Procurador General de la república, el actual consejero jurídico, es totalmente desconocido para el grueso de la sociedad, sin saber por ende cuales son sus sentimientos, sus ideas, su preparación y de donde provienen sus orígenes sociales y culturales, nunca se le ha conocido y mucho menos se le ha escuchado rendir cuenta de su trabajo y proyectos y mucho menos se sabe quienes son sus subordinados, siendo entonces un ente sin presencia social que nada tiene que opinar sobre asuntos de carácter general.

En la actualidad, El Procurador General de la República, solo tiene la facultad de proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas, de Ley o reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que están vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, (art. 4o., fracción V, Ley orgánica de la P.G.R.), convirtiendo entonces su figura de asesor y promotor del bien común, a la de proponente, lo cual engendra una gran diferencia en cuanto a su participación se refiere.

#### 4.2.- Intervención en Controversias Constitucionales.

Para el entendimiento del papel que ostenta el Procurador General de la República dentro de las llamadas *controversias constitucionales*, es necesario primero que nada delimitar brevemente la naturaleza de estas.

Las controversias constitucionales no están consideradas propiamente como un juicio de amparo y me atrevo a decir que carecen hasta del adjetivo de juicios; su tramitación se impone solamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto en apoyo a la siguiente tesis jurisprudencial:

“Para ilustrar el tema precisamos esta resolución tomada el 7 de agosto de 1920, y por unanimidad de 8 votos, por la Suprema Corte de Justicia, en esta forma: En el caso de que la Unión atente contra la soberanía de los Estados, o que éstos dicten disposiciones que invadan las atribuciones de aquélla, ni los Estados ni la Federación podrán recurrir al amparo para impedir la realización del atentado, sino acudir a la Suprema Corte en vía de controversia constitucional. (*Legislatura de Nayarit*. T. VII, p. 168).”<sup>50</sup>

Como podemos observar la llamada controversia constitucional, tiene más que un carácter de juicio, un carácter administrativo a manera de recurso.

Ahora bien, y entrando en materia, nos remitiremos a lo dispuesto por el artículo 5o., Fracción V, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que dejó de tener vigencia el pasado 10 de mayo de 1996, hoy día artículos 2o., fracción IV, 4o., fracción II, 7, fracción II:

Artículo 5o., fracción V: “Señala como contenido de la representación por parte del Procurador General de la República ante las autoridades jurisdiccionales: La intervención, mediante dictamen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, sin perjuicio de lo previsto, en su caso, por la fracción II de este artículo.”<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Castro Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág 202.

<sup>51</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 202.

De lo anterior podemos deducir, primeramente que la intervención del Procurador General de la República se constreñía sólo a solicitud de las partes, y sus efectos eran el de emitir un dictamen técnico-jurídico no vinculante, esto quiere decir que por la emisión de tal dictamen no se debía admitir la representación de ninguna de las partes, ya que solamente esta "opinión" debía ceñirse a la observancia de los preceptos constitucionales.

Ahora bien, notaremos el cambio de esta disposición en la Nueva ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

Artículo 4o.- Corresponde al Procurador General de la República:

Fracción II.- Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y las leyes aplicables;

De lo anterior se desprende la desaparición de la condición expresada en el antiguo texto respecto de su intervención en estas controversias como representante de las partes en conflicto, previa solicitud de estas para su participación y expedición de su opinión respecto de los hechos controvertidos (dictamen jurídico no vinculante que prevea con toda certidumbre los aspectos constitucionales vulnerados ). Quedando solamente en el la obligación de intervenir según el artículo 105 Constitucional en lo referente a sus fracciones II, b), fracción III:

Art. 105.- ...

Fracción II...

b) El Procurador General de la República en contra de Leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;...

Fracción III.- De oficio o a petición fundada del Correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación (*Suprema Corte de Justicia de la Nación*) en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En términos del artículo 4o. De la Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República vigente y positiva, podemos deducir que las anteriores

fracciones del artículo 105 Constitucional, constituyen las dos únicas hipótesis en las cuales el Procurador General de la República puede intervenir, quedando demasiado claro que su participación quedó vedada respecto de las controversias constitucionales entre la Federación y un Estado, un Estado y otro de la República, estos contra el Distrito Federal, el Distrito Federal contra la Federación, un Municipio contra otro Municipio, contra un Estado o contra la Federación, los Poderes de un mismo Estado, etc.

Ahora bien, observando las actuales disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de mayo de 1996*) nos encontramos con que esta facultad se encuentra delegada en la misma entidad de que ya tratamos en el capítulo que antecede; esto es la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, dentro de las cuales en su artículo 43, fracción X, se reconocen tales atribuciones y al respecto hacemos transcripción clara de este:

Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

Fracción X.- Representar al Presidente de la República cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el Titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y...

De lo anterior deducimos la existencia de dos cuerpos de leyes que contemplan atribuciones similares para entidades gubernamentales distintas, lo que hace pensar que ambas instituciones tienen algunas atribuciones coincidentes y estas pueden ejercerlas indistintamente; pero para dar por terminado este conflicto y entender quien es la autoridad que definitivamente se abocará al seguimiento y representación del Ejecutivo Federal en las controversias constitucionales, me permito transcribir el siguiente artículo de los transitorios expuestos para las reformas a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal:

Transitorios:...

Tercero.-Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

No resta más que decir con el entendimiento de este último precepto señalado; que esta atribución le es retirada al Procurador General de la República, al contradecir sus principios normativos lo dispuesto por esta nueva Ley, máxime que en ella para nada se toma la hipótesis de coadyuvancia entre uno y otro en el ejercicio propio de sus atribuciones, dejando solamente al Procurador General las atribuciones que estrictamente la Constitución le confiere. Mejor aún, sería prudente que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hiciera clara mención de sus alcances de intervención de la Institución, para los casos planteados por el artículo 105 Constitucional, en sus fracciones II, inciso b), y III.

Con el ánimo de dejar en claro lo que fue la participación del Procurador General de la República en estas controversias, me remitiré a los comentarios de experimentados en la materia:

“El tercer párrafo del artículo 102 constitucional, apartado “A”, dice: “El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los Poderes de un Mismo Estado.”

A primera vista esto resulta un poco desconcertante. Cuando la Constitución, refiriéndose al Procurador General, dice “*intervendrá personalmente*”. Es lógico que uno se pregunte qué quiere decir *intervenir*. Se puede intervenir como parte interesada, como parte procesal, como legislador como opinante social significado. Pero ninguna de estas posibilidades se encuentran aclaradas en la Constitución.

Por ello, la Ley orgánica de la Procuraduría General de la República que sin decirlo así es reglamentaria del artículo 102 constitucional -ahora *bipartito*, para introducir organismos de protección de los derechos humanos-, en la fracción III de su artículo 2o, en su parte conducente dice: “...intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado...”, lo cual se complementa con lo dispuesto en la fracción V del artículo 5o., aclarándose que este último artículo tiene un párrafo inicial que indica: “La representación ante las autoridades jurisdiccionales y la intervención en controversia, comprende...”

Esto nos indica ya -como no lo hace el artículo 102 constitucional-, que la intervención prevista y ordenada al Procurador General, tiene como objeto una *intervención en controversias*. Pero aún no se aclara a cuales controversias se refiere la Ley orgánica, y en qué calidad se interviene en éstas. Por ello resulta obligado citar textualmente la fracción V, del artículo 5o, que se refiere a este punto en la siguiente forma: “La intervención, mediante dictamen jurídico *sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes*, en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un estado y la federación, o entre los Poderes de

un mismo estado, sin perjuicio de lo previsto, en su caso, por la fracción II de este artículo ( es decir, cuando deba intervenir como representante de la Federación).”

Ya esta fracción nos da muchas luces respecto a esta atribución del Procurador General de la República, que debe complementarse con el último párrafo del artículo 100 de la propia Ley Orgánica, que precisa la intervención personal del Procurador en estos casos. Las conclusiones concretas de todas estas citas están a la vista:

a) Que la intervención del Procurador en estas controversias, deben ser a *requerimiento* de las partes;

b) Que la intervención se debe hacer *mediante dictamen jurídico*, obviamente para dirimir la controversia de la cual conoce el Procurador;

c) Que el dictamen del Procurador *no tiene efectos vinculantes*, y

d) Que el Procurador *no puede delegar* sus funciones en un Agente del Ministerio Público Federal, sino que es *atribución personal* del propio Procurador General de la república, y no del ministerio Público Federal, quien no tiene atribuciones para intervenir en estas cuestiones.

Es interesante la referencia a que solamente puede intervenir el Procurador General de la república en las controversias entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado *si las partes que contronierten requieren la intervención del Procurador General de la República.*<sup>52</sup>

Resulta entonces, la importancia que tuvo la función del Procurador General de la República, dentro de sus opiniones bajo dictamen para la solución o intervención dentro de las llamadas controversias constitucionales, quedando clara su participación indelegable en el ejercicio propio de dicha facultad; pero lamentablemente y como ya hice mención de ello, la reforma planteada y positiva dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no vino a solucionar un problema existente, mejor aún, la participación del Procurador como representante exclusivo del Poder Ejecutivo Federal y su participación en controversias constitucionales, nunca reflejaron problema político ni social alguno, además de que dichas atribuciones nunca fueron obstáculo para la Institución en el normal desarrollo de sus demás atribuciones, quedando entonces bien claro, la intención política de la reforma, ya que no existe otro sentido sano que pueda explicar en que se vino a mejorar la Procuración de Justicia y mejor aún la institución de la consejería jurídica del ejecutivo federal, con cambios de estructura orgánica tan radicales y secretos, y

---

<sup>52</sup> Castro, V. Juventino. La Procuración de la Justicia Federal. Pág. 214-216.

por el contrario se vino a perjudicar a la sociedad en general, al descuidarse dentro de la nueva estructura jurídica de la consejería mencionada, el aspecto del control y vigilancia de los preceptos constitucionales tan sagrados de respetar y observar previos a toda reforma legal, existiendo una laguna administrativa y no implícita de la procuración del bien común, función que pertenecía a la Institución del Ministerio Público Federal, hasta antes de la reforma, por considerársele así como un significado opinante social.

#### 4.3.- El Ministerio Público Federal y su Intervención en los Asuntos de Carácter Diplomático y Consular.

Como en el caso que antecede, la Intervención del Procurador General de la República en este tipo de casos, que encuentra su fundamento en el artículo 102 Constitucional, apartado A, se precisa en exclusiva para éste, y su forma es coincidente con la intervención realizada para el caso de las controversias constitucionales; esto es *sin efectos vinculantes para cualquiera de las partes, y a través de dictamen*, (Art. 5o., fracción VI, Ley orgánica de la Procuraduría General de la República) lo que significa que propiamente no adquirirá una posición de autoridad para este asunto, sino que más bien será como en la anterior, un opinador de alta jerarquía y reconocida capacidad en el tema, esto en base a los principios de *immunidad*.

Es importante señalar, que la posición adoptada para estos casos por el Procurador General de la República, Y EN MATERIA DE INMUNIDAD DIPLOMÁTICA, solamente se refiere a los actos que estos Estados extranjeros cometan como potestativos de su gobierno, pero siendo un acto civil o mercantil y por ende de responsabilidad (penal), cometido por cualquiera de sus agentes de ese Estado extranjero, la intervención del Procurador General de la República, será como normalmente se desempeña de conformidad con el artículo 21 y 102 constitucionales.

Al respecto de la *immunidad*, me gustaría transcribir la siguiente cita:

“Práctica Mexicana en Materia de Inmunidad.

La práctica mexicana se ha caracterizado por reconocer la inmunidad jurisdiccional de que gozan los Estados extranjeros, de acuerdo con las normas del DIP (*sic*) --*Derecho Internacional Público*-- en la materia. Esta inmunidad se concede por todos los actos que realice un Estado extranjero en el ejercicio de su potestad estatal, además de comprender los bienes de los

cuales dichos Estados son titulares y utilicen en ejercicio de tal potestad. El Estado mexicano no concede la inmunidad jurisdiccional en los siguientes casos:

1 Demandas en que el Estado extranjero demandado, voluntariamente y expresamente acepte o haya aceptado la jurisdicción del tribunal nacional que conozca la causa

2 Demandas en que el Estado extranjero no invoque expresamente su inmunidad.

3 Demandas entabladas por el Estado extranjero ante un tribunal nacional.

4 Demandas que no se refieran a actividades desempeñadas por el Estado extranjero en el ejercicio de su potestad soberana, sino aquellos propios de una persona privada; por ejemplo, actividades esencialmente, mercantiles o civiles, demandas en el territorio nacional, etcétera.

5 No se concede la inmunidad a los Estados extranjeros que en litigios presentados ante sus tribunales no reconozcan en reciprocidad la inmunidad jurisdiccional del Estado mexicano.

Como puede observarse, la postura adoptada por México es restrictiva, por cuanto establece excepciones a la regla general de inmunidad y además requiere, para ser reconocida, que al Estado mexicano se le haya dado un trato recíproco.<sup>53</sup>

Pero lo anterior no nos dice de donde nace la intención o mejor dicho cual es la intención de que la Procuraduría General de la República atienda estos casos y en si cuales son estos casos?, evidentemente se quiso prever alguna situación de carácter internacional dentro de nuestro país, tratando de dar alguna atención en especial hacia el personal diplomático y consular, quedando soberanamente abierta la posibilidad de encuadrar cualquier caso o conducta dentro de los referidos universalmente por la constitución que pudieran suceder respecto a la conducta, participación o estadía de estos sujetos en nuestro país, sin hacer alusión práctica alguna a ese precepto.

“Recuerdo que en el párrafo cuarto del artículo 102 constitucional (apartado “A”) textualmente se dispone: “En todos los negocios en que la Federación fuese parte, *en los casos de los diplomáticos y cónsules generales* y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus Agentes.

En forma estricta tendríamos que concluir que este cuarto párrafo del artículo 102 constitucional simplemente señala una facultad del Procurador General que puede delegar en sus Agentes, cuando así lo juzgue pertinente. Propiamente no indica otra cosa.

---

<sup>53</sup> Ortiz Ahlf, Loreta. Derecho Internacional Público. Pág. 130 - 131.



Sin embargo, he examinado con anterioridad que es en este párrafo -en donde se indica la representación que el Procurador General de la República hace de la Federación-, en el cual se hace manifiesto el mandato a que se refiere la fracción III del artículo 2o. De la Ley orgánica, clarifica totalmente la manera de implementar esa representación.

Pero no es entendible la intervención del procurador en los "casos" de los diplomáticos y los cónsules generales, por que en esta cuestión no se indica a cabalidad cuáles son los "casos", y en que calidad puede y debe intervenir el Procurador y sus Agentes.

A este respecto el artículo 5o, en su fracción VI de la Ley orgánica de la Procuraduría, pretende ilustrarnos sobre la disposición constitucional, en los siguientes términos: "La intervención, en la forma y con la salvedad a que se refiere la fracción anterior ( o sea: *mediante dictamen jurídico sin efectos vinculantes* ) en las controversias en las que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal, el Ministerio Público procederá de acuerdo con sus atribuciones legales."

Afirmo que esta regulación no acaba de precisarnos del todo la intervención del Procurador y sus Agentes en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, por que al compararla con la verdadera *facultad arbitral* que aparece en la fracción V del artículo 5o de la Ley orgánica, que se refiere a controversias suscitadas entre Estados, entre éstos y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado, el paralelismo no se logra respecto de diplomáticos y cónsules.

¿Quiere decir acaso la disposición legal que cuando haya controversias entre diplomáticos y cónsules generales, podrán acudir al Procurador para arbitrar la controversia? Creo que es palmario que esto no es así. Aclaremos, en primer lugar, que parece bien claro que los diplomáticos y cónsules generales a que se refiere la Constitución y la Ley orgánica, son de los países extranjeros acreditados en nuestro país, y no de los mexicanos en el extranjero. Resultando cierto esto resultaría muy extraño que cónsules y diplomáticos extranjeros acudieran al procurador General de la república Mexicana para dirimir sus controversias, bajo efectos no vinculantes.

Pero lo más desconcertante es la mención de que cuando "se trate de un procedimiento penal, el Ministerio Público procederá de acuerdo con sus atribuciones legales". Es verdad que en el artículo 148, del Título Segundo del Código Penal federal, en su Capítulo II, se establecen delitos por violación de cualquier inmunidad diplomática, de un soberano extranjero, o del representante de otra nación, en muy distintas modalidades; y que podría ser ésta una referencia a la obligación del Procurador para intervenir. Pero esto nada nos dice en realidad, por que el Procurador y sus Agentes, dado nuestro sistema de *legalidad*, que se contrapone al de *oportunidad*, deben de intervenir en *todos los casos en que aparezca un delito*, involucrando o no a cónsules y diplomáticos. Por eso afirmo que esa disposición no nos dice nada en realidad.

Por otra parte es bien conocida la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, suscrita el 18 de abril de 1961, aprobada por el Senado, y que se ratificó el 17 de junio de 1965, que en sus artículos 27 y 29 establece la *inviolabilidad* del agente diplomático, su derecho a no ser detenido o arrestado, a ser tratado respetuosamente, a comunicarse con toda libertad, a respetar y no violar la correspondencia oficial y la valija diplomática, y otros derechos de esa naturaleza. Ordena un tratamiento especial y respetuoso para los miembros del cuerpo consular, a la vista de que los embajadores tienen una categoría mas especial.

He afirmado, y lo sostengo en esta obra, que esta mención extraña como atribución del Procurador General de la República, es una copia *extralógica* de la Constitución de los Estados Unidos de América.

En efecto, en el artículo 3o. De la Constitución americana, se desarrolla el Poder Judicial de los estados Unidos, en su faceta federal, y se le fijan atribuciones y competencias.

En la segunda sección de este artículo, inciso 1), se dispone: "*El Poder Judicial se entenderá.....en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules....*"

En el inciso 2) se amplía la disposición: "*En todos los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, así como en aquéllos en que sea parte un Estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia.*"

En otras palabras, la Constitución norteamericana establece una *competencia de origen*, correspondiente al Tribunal Supremo, para conocer los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules. Los casos relativos a embajadores, otros ministros públicos y cónsules. En muchas otras cuestiones distintas a las reservadas por el artículo tercero de la Constitución norteamericana, se produce la competencia de los Estados.

No es concebible como es que se haya hecho una copia de una facultad federal del Tribunal Supremo de la Constitución norteamericana, para fijarle una atribución al Procurador General de la República en México. Pero el caso es que así fue, y que por ello todos nos asombramos de la interpretación válida que se debe dar al respecto.

Sergio García Ramírez, preciso respeto (*sic*) a esta facultad: "*También se habla en el artículo 102 de la intervención del Ministerio Público Federal, por conducto de su Titular o de sus Agentes, en los llamados casos de los diplomáticos y cónsules generales. Para desentrañar el razonable sentido de esta intervención, y llevarlo a Ley Orgánica, se siguió el mismo criterio utilizado con respecto a las controversias enunciadas en el cuarto párrafo del artículo 102.*"

Se esta, pues entendiendo a tales casos bajo la naturaleza de controversias en las que como parte (*sustantiva o procesal*) figuren diplomáticos y cónsules generales. La identidad de estas categorías de funcionarios resulta de las normas aplicables al régimen diplomático y consular prevenciones, a su vez, de Derecho interno o de Derecho Público Internacional. Para efectos de la intervención del Ministerio Público, se resuelve que la controversia en la que aquellas personas figuren debe estar precisamente relacionada con su calidad de diplomáticos y de

cónsules, pues nada invita a concluir, con buen fundamento, que el Ministerio Público haya de intervenir en los conflictos que esas personas tengan como simples particulares, fuera del desempeño diplomático o consular.

Evidentemente, en este tratamiento especial no se incluye la responsabilidad delictiva que da lugar a un procedimiento penal. En este supuesto, el Ministerio Público actuará, *según regularmente le corresponde hacerlo*, tomando en cuenta, claro está, las normas que a propósito de inmunidad y de prerrogativa procesal cubren a los miembros de los servicios diplomáticos y consular.

Independientemente de todo lo anterior, debe hacerse aquí una referencia a la Circular C/004/91 del Procurador Morales Lechuga, publicada en el *Diario Oficial* de la federación de 2 de abril de 1991, mediante la cual se instruye a los servidores públicos de la Institución, en relación a su actuar en las averiguaciones previas donde estén involucrados nacionales o extranjeros. Se encarece en forma especial un auxilio y atención en estos casos, y el auxilio consular respecto a actuaciones fuera de nuestro país, dando la intervención que corresponde a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las fracciones IV y V, del Artículo Cuarto de dicha Circular, textualmente disponen:

“Los Agentes del Ministerio Público Federal que tengan a disposición cualquier persona de nacionalidad extranjera, deberán informarlo de inmediato a la misión diplomática u oficina consular correspondiente, y a la Dirección de Unidad de Asuntos Internacionales e Interestatales de esta Institución.”

“Invariabilmente los Agentes del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal respetarán el principio básico de que los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar a sus nacionales, a conversar con ellos y organizar su defensa ante los tribunales, así como que toda comunicación por el detenido deberá de ser facilitada, sin demora, a las oficinas consulares de su país.”<sup>54</sup>

Inevitablemente en este acuerdo, no se hace mención alguna a esos casos particulares de los diplomáticos y cónsules generales, aludiendo solo a aquellos eventos de averiguación previa donde se encuentre relacionado alguna persona de nacionalidad extranjera, sin darnos noción alguna del involucramiento en un hecho delictivo de un agente del servicio exterior nacional o extranjero, por lo que he llegado a concluir la inutilidad de esta facultad depositada en el Institución del Ministerio Público Federal, llegando al absurdo del puritanismo exegético jurídico en su máxima expresión, en razón, de que por derecho y así reconocido en la Constitución Política que nos rige, toda persona que ingrese a nuestro país gozará sin excepción de las garantías individuales consagradas en la misma, por lo que sale sobrando un tratamiento especial para los extranjeros,

<sup>54</sup> Castro, V. Juventino. *La Procuración de la Justicia Federal*. Pág. 221 a 224.

ya que en dicha carta política se les reconoce exactamente los mismos que a los nacionales, obvio con sus salvedades en el derecho al sufragio electoral, pero independientemente de lo anterior, gozan de la misma garantía dentro de los procedimientos y procesos penales, caso distinto sería cuando algún nacional o autoridad cometiera un exceso en los derechos de los diplomáticos y cónsules generales, lo que queda perfectamente delimitado y tipificado dentro de nuestra legislación penal federal.

#### 4.4.- El Ministerio Público Federal Como Receptor de Quejas y Orientador en su Trámite.

Aquí tenemos a nuestra Institución en su máximo aspecto de protector de los derechos colectivos, la máxima expresión ingente, de que exista en todo Gobierno y Estado de Derecho un organismo que se atienda respecto de los planteamientos impugnativos de una sociedad, lo cual no implica que sea el único ni el último para que un particular haga valer sus derechos --ya que las distintas dependencias gubernamentales en sus tres esferas de gobierno, cuentan con los canales administrativos para tales planteamientos--; lo que se plantea para la Institución es distinto, tiene otra naturaleza aun y cuando los efectos sean coincidentes con otros organismos o instituciones, tal y como podría ser la del *ombusman* mexicano, que ha culminado en las Comisiones de Derechos Humanos.

La función del Ministerio Pública en su intervención para estos asuntos es el de controlador de la legalidad y la constitucionalidad de los actos soberanos a los que se ve sometido el particular en sus trámites o negociaciones con una entidad de carácter público, y a manera de ratificación de los expuesto encontramos fundamento en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual en su artículo 3o., segundo párrafo de la fracción III dice: Cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquél las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que le corresponda resolver, y podrá orientar al interesado sobre la atención que legalmente, corresponda al asunto de que se trate. Como podemos intuir del precepto anterior, la intervención a que se alude se contrae a la recepción de la queja o planteamiento del ciudadano en cuestión, con el objeto de obtener una orientación profesionalísima de la Institución, para la tramitación y resolución de su caso, esto indica que el Ministerio Público no entrara en el conocimiento del caso como autoridad investigadora o persecutora de delitos, sino que su misión se

reducirá a dar el apoyo jurídico que corresponda al quejoso y remitirá las actuaciones a la dependencia o institución que corresponda.

Al respecto el Reglamento de dicha Ley orgánica, dentro de su artículo 11, fracción II, dispone que dicha atribución será atendida por la Contraloría Interna de la procuraduría General de la República, independientemente de la atribución de dicho organismo de recibir y tramitar las quejas que se relacionen con faltas del personal y servidores públicos adscritos a esa dependencia.

Cabe hacer moción de los siguiente:

"El Procurador Sergio García Ramírez, en sus comentarios a la expedición de la nueva Ley orgánica de la Procuraduría General de la República, dice: "En realidad, lo que aquí se está intentando es la prudente intervención, por parte del Ministerio Público para prevenir o resolver conflictos. En este interés aflora el germen de lo que pudiera ser, con las modalidades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exijan, un *ombudsman* mexicano. De esta figura, que tan distintas expresiones pasee en el Derecho comparado, la ley Orgánica de la procuraduría toma la facultad para atender a los particulares, fuera de las sedes administrativas y jurisdiccional regulares; adopta también el carácter no imperativo de la gestión del Ministerio Público."<sup>55</sup>

Con mérito de la anterior cita, encontramos reforzado el planteamiento inicial de este subtema tendiente a señalar las funciones coincidentes de la Institución del Ministerio Público, con otras que dentro de sus atribuciones tengan el mismo carácter, tal es el caso, reitero afirmando, el de las Comisiones de Derechos Humanos que en origen tienen las mismas cualidades de gestión, en base a la naturaleza de estas instituciones, las que se producen dentro del contexto social y político de una nación, ya que su naturaleza se resume a la de *gestores sociales* investidos de facultades propositivas que encuentran su camino en la razón y en la sanción de la opinión pública.

De lo anterior en consecuencia no nos causa confusión el actual contenido del artículo 102 constitucional, que en el pasado sólo se trataban las atribuciones de la Institución del Ministerio Público y que ahora en su aparato B se precisa la creación de estas comisiones, inclusive en cada uno de los estados Federados.

---

<sup>55</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 208 - 209.

#### 4.5.- Representante del Gobierno Federal, en los Actos de éste con los Estados de la República.

La intervención de la Institución del Ministerio Público en el conocimiento y tratamiento de estas facultades esta depositada en el Procurador General de la República, o en sus agentes, previo acuerdo del Presidente de la República, ya que esta representación de la que habla el título de este subtema se refiere exclusivamente a las facultades inherentes a la Institución, esto es en la cooperación entre la Institución y los Estados Federados en materia de procuración de justicia y combate al delito.

Siguiendo al maestro Juventino V. Castro, encontramos fundamento a esta facultad:

“En el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría se indica que la representación comprende la promoción y celebración de convenios sobre apoyo y asesoría recíprocos en materia policial, técnico, jurídica, pericial y de formación de personal para la procuración de justicia (fracción I); y para la promoción y celebración de acuerdos con arreglo a las disposiciones aplicables, para efectos de auxilio al Ministerio Público Federal por parte de autoridades locales, cuando se trate de funciones auxiliares previstas en esa Ley o en otros ordenamientos.

Como comentario general debe hacerse notar que en la fracción VI del artículo 2 prácticamente se equipara al Gobierno Federal con la Federación, ya que el sentido del enunciado se refiere a una representación de ambas entidades, que como es entendible estrictamente no es correcto ya que la expresión *Gobierno Federal* es una referencia al Ejecutivo Federal, que es precisamente el que gobierna y administra, y en cambio la *Federación* es el sistema o cuerpo que conjunta atribuciones confrontadas con aquellas que corresponden originariamente a los Estados de la República”<sup>56</sup>

Esta representación, no engendra una procuración o patrocinio del Ejecutivo federal para con los Gobiernos de los Estados Federados, sino que implica la colaboración de ciertos tratados, leyes o acuerdos de coordinación diseñados o expedidos por el Ejecutivo Federal, para la promoción del bien y tranquilidad sociales, dentro de un marco referenciado en la Procuración de Justicia y la Seguridad Pública.

Esta representación no implica el asesoramiento o litigio en favor de una persona, sino todo lo contrario, ya que el Procurador General de la República hará cumplir y establecerá las bases de orientación y adecuación a los

<sup>56</sup> Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Pág. 213 - 214.

procedimientos establecidos en los Estados, respecto de los dos conceptos citados. El mejor síntoma de esta atribución se dio recientemente con la publicación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de seguridad Pública, publicada en el Diario oficial de la federación el día 11 de diciembre de 1995, de donde se desprende que el Procurador General de la República, es miembro del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Esto obedece no a la intención de federalizar la Procuración de Justicia, sino de encontrar y aplicar mejores alternativas para la persecución y detención de delincuentes que tienen el habito de cambiar de un Estado a otro en la comisión de sus actos delictivos, como es el caso del robo de automóvil y del plagio de personas y del robo de Infante, conductas que inclusive se han querido federalizar, para que competa exclusivamente su prevención y detención a la Procuraduría General de la República.

Dentro del ejercicio de esta atribución, se destaca la capacidad técnica y humana de la institución federal, para la capacitación y apoyo técnico y operativo de las Procuradurías estatales, las cuales en muchos de los casos adolecen de recursos y capacidad instalada para el combate a la delincuencia, tanto regional como federalizada, por ello no se debe confundir la participación de la Procuraduría General de la República, como un acto de invasión de facultades o de superioridad, debido a que la intención de esta facultad es la de proveer el bien común dentro de un marco de respeto a la constitución y a la legalidad, diseñando operativos que coadyuven a las causas de la Institución, sin vulnerar los derechos de los gobernados, y las atribuciones y competencias que a cada gobierno le pertenecen.

# V LAS FUNCIONES DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO EN ATENCIÓN A SU DENOMINACIÓN.

---

5.1.- Ministerio Público

5.2.- Representante Social

5.3.- Fiscal

---



## V.- LAS FUNCIONES DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO EN ATENCIÓN A SU DENOMINACIÓN.

Sin duda hemos abarcado todas las atribuciones de la Institución del Ministerio Público; por lo que resultaría ocioso volverlas a departir en el desenlace de este capítulo y peor aún resultaría tratarlas de homologar a cada una de las acepciones siguientes, ya que la naturaleza temática de este apartado no se encuentra orientada por ese camino, sino por el contrario, de entender de acuerdo a lo previsto la causa práctica de su denominación sobre la esencia de su función.

El principal conflicto sobre el desarrollo de este apartado, radica en el uso cotidiano de estos conceptos para hacer alusión a la Institución del Ministerio Público, ya que han adquirido el significado de sinónimos de la Institución, y en un afán de alejarnos del sofisma jurídico, brevemente haré alusión de acuerdo a cada término sobre las funciones de nuestra controvertida figura.

### 5.1.- Ministerio Público.

Se le conoce como tal, por la raíz de su origen que como es ya de nuestro conocimiento depende del Poder Ejecutivo Federal y Ejecutivo Estatal de cada entidad federativa, dependencia que reviste cierta autonomía en atención a sus funciones respecto de los demás organismos de la administración pública centralizada.

Tiene a su cargo la investigación y persecución de los delitos ante los tribunales de justicia, la solicitud de órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar pruebas que acrediten la responsabilidad de estos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. Lo anterior con fundamento en los artículos 21 y 102 constitucionales.

De acuerdo a la significancia del vocablo "Ministerio" se desprende automáticamente el conocimiento de que se trata de una rama de la administración pública que tiene a su cargo una serie de tareas de régimen

parlamentario, esto es que sus atribuciones se encuentran enmarcadas dentro de un contexto jurídico plasmado en una ley que lo reviste de atribuciones administrativas y de marcada definición procedimental.

### **5.2.- Representante social.**

Se le concibe como representante social de acuerdo a la naturaleza de sus actos, en especial cuando entra dentro de los procedimientos judiciales como representante legítimo de los desvalidos y ausentes, además de procurar el bien común y fungir como órgano inspector de la actuación del poder judicial al pugnar por que todos los juicios se signa con la regularidad y formalidades previstas por la Ley, también es el representante de la sociedad como se desprende de su segundo vocablo "público", pero esa representación se infiere ante los tribunales ya como protector de derechos de los ausentes y desvalidos o bien como representante de la víctima o de sus causahabientes, al exigir en sus pedimentos la reparación del daño.

Esta representación tiene el carácter de ser pública y general, por lo que no se deberá considerar a la Institución como un representante particular de las personas que entran bajo su tutela administrativa en algún caso procesal en concreto, ya que se estaría en el error, dado que esta representación social surge de la necesidad ingente de procurar el bien común, esto es que la sociedad se desarrolle dentro de un marco de respeto y convivencia de acuerdo y en armonía a la ley y a las instituciones previstas para la seguridad y tranquilidad sociales; siendo su intervención un síntoma de equilibrio entre la ventaja o desventaja que un particular sufra respecto de otro o de alguna dependencia de carácter público.

### **5.3.- Fiscal.**

Pocas son las alusiones que se hacen de la Institución respecto de este término, pero de acuerdo a la naturaleza etimológica de esta palabra, debemos entender al Ministerio Público como Fiscal, cuando procede a exclusivo patrocinio de los intereses tributarios del Estado; resumida esta función en la del Procurador Fiscal de la Federación, que aún y cuando no esta facultado para ocurrir directamente ante los Tribunales de la Federación, si lo esta para formular Querrela ante el Ministerio Público Federal, lo que constituye la expresión máxima del sistema acusatorio de esta figura y del Estado Policía en materia de régimen tributario.

## *CONCLUSIONES*

---

---

Con esta fase culminó la intención de mi tema de investigación y para ello dividiré mi determinación en dos partes; primeramente me abocaré a la constitucionalidad del Ministerio Público en materia penal y en segundo valorando sus funciones dentro de las tareas civil y administrativa, otorgadas a la Institución, inclusive dentro del Juicio de Amparo, en términos estrictamente constitucionales.

**PRIMERA.-** Uno de los objetivos de esta Tesis fue el de señalar los orígenes de la Institución del Ministerio Público en México entre otros antecedentes; y para ello nos remitimos a la discusión sostenida por los miembros de la comisión dictaminadora para el artículo 21 Constitucional del Congreso Constituyente, dentro de la cual se mantuvo acalorado debate, coincidiendo la mayoría de los involucrados, en que la Institución del Ministerio Público primeramente venía a quitar la facultad investigadora y persecutora de los delitos, depositada en los jueces de Instrucción, quienes veían desacreditada su alta magistratura en razón de los excesos de jurisdicción que estos realizaban, utilizando esa atribución para los más bajos fines personales o de grupo. Ante esa premisa se consideró a la Institución como garantía de seguridad común, al establecer que dicha atribución sólo podía ser enderezada en contra de un Ciudadano por el propio Ministerio Público, evitándose con ello que la facultad de entablar una causa penal en contra de alguien en su fase indagatoria y después en su fase de sentencia se concentraran en una misma persona, lo que ponía en grave riesgo la imparcialidad del Juzgador en el conocimiento y resolución del caso planteado, por ello y ante la creación de la Institución se dejó solo a los jueces la facultad resolutoria sobre tales planteamientos, elevándose así su alta magistratura al rango de máxima justicia, conocimiento e imparcialidad, quedando entonces la función persecutoria al Ministerio Público, quien se veía apoyado en su labor por la Policía Judicial, la que tomó su nombre por el origen de su creación al pertenecer al ramo judicial.

**SEGUNDA.-** Ante tales razonamientos el dictamen de aprobación del artículo 21 concluyó con el sentimiento parlamentario de un investigador con atribuciones policíacas de averiguación, entendiéndose su intervención en la documentación de elementos mediatos a la comisión de un hecho delictuoso para determinar las condiciones materiales y subjetivas en su comisión, su autor y en contra de quien, el lugar la fecha y la hora de su comisión en general todos

aquéllos datos en que se pudiera sustentar su comprobación para que de estos se sirviese el Juez de Instrucción en el seguimiento, comprobación y sanción del mismo.

**TERCERA.-** Por su parte el artículo 102 Constitucional describe la función investigadora del Ministerio Público Federal y su papel dentro del proceso penal seguido ante Juez, como persecutor del delito ante los Tribunales de todos los actos delictivos del orden federal y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas, en los mismos términos se encuentra regida la actuación del Ministerio Público del Fuero Común por las Constituciones Políticas de Los Estados Federados de la República Mexicana, pero por lo que toca al Ministerio Público del orden común con jurisdicción en el territorio del Distrito Federal, nos encontramos ante la falta de fundamento Constitucional en sus actuaciones en virtud de carecer este de Constitución Política en razón de no considerársele como Estado Federado, y las recientes reformas constitucionales que le dan el carácter de Gobierno, mas no de Estado, en nada tocan el tema de la persecución de delitos; por lo que en estricto derecho debiera competer esta atribución al Ministerio Público Federal, pero abordando nuevamente el tema ésta es la función persecutora de delitos depositada en el Ministerio Público encontrando su apoyo en la Constitución Federal como en las Locales respectivas a cada Estado.

**CUARTA.-** En cuanto al razonamiento que antecede podemos decir que el Ministerio Público independientemente de las reglas y leyes adjetivas que lo reglamentan, encuentra su pleno apoyo en la Carta Magna de la Nación, para el ejercicio de sus funciones persecutoras de delitos y de representación social, pero dentro de la practica nos encontramos con que el desenvolvimiento de este servidor público en la persecución de delitos excede a su creación y sentimiento parlamentario de su existencia, ya que después de recabar los elementos de prueba encaminados a la comprobación de un hecho delictuoso atribuible a una persona en particular y en ocasiones hasta su propia comparecencia y relato de su versión; efectúa una serie de diligencias que más bien son de carácter procesal dentro de una Instrucción judicial, rompiéndose con la idea original de ser aquél facultado para la recopilación inmediata de los hechos y circunstancias durante y después de la comisión de un delito.

**QUINTA.-** Ante la confusión creada por los legisladores contemporáneos en las diversas reformas hechas al artículo 20 Constitucional, el que en su inicio y origen establecía una serie de garantías para los gobernados que se encontraran relacionados dentro de un proceso penal y de las que se desprendía la obligación del Juez de hacerlas cumplir y acatarlas por sí mismo; pero en el texto actual se hace una referencia al juez y al Ministerio Público como si se tratara de la misma persona, olvidando el antecedente de que al Ministerio Público solo le correspondían funciones de policía judicial, esto es persecutorias de delitos, ante tales confusiones constitucionales respecto de la garantía invocada, la Institución del ministerio Público despliega su jurisdicción investigadora en verdaderos procesos penales ante su fuero, llegando a determinar la inexistencia de un delito en sus conocidas resoluciones de No Ejercicio de la Acción Penal; en razón de lo anterior concluyo que la Institución es anticonstitucional cuando se produce en estos sentidos, ya que este no es el titular de la acción penal propiamente visto así, sino que existe una bifurcación ante ese interés público de castigar un delito con el interés del propio gobernado que se encuentra lesionado por la comisión del mismo, debiéndose respetar por ende el sentido parlamentario que le dio origen, concretándose a la recopilación de elementos circunstanciales inherentes a la comisión de un hecho delictivo, para que estos sean valorados por un Juez y así determinare debidamente la inocencia o culpabilidad del agente activo en la comisión punitiva. Por ello y ante tales circunstancias, o bien se le da la función resolutoria de un caso como fase de instrucción o bien se aclaran las confusiones creadas por el propio artículo 20 constitucional y se les respeta a los Jueces su propia competencia. Ejemplos de tales excesos lo constituyen, los careos que ante el Ministerio Público se tramitan, la presentación de testigos de descargo, los interrogatorios escritos planteados por la defensa del indiciado para ser resueltos por la parte querellante o denunciante, entre otra serie de pruebas tendientes a probar la inocencia de un acusado.

**SEXTA.-** Con lo anterior no quiero decir, que solo tenga valor la acusación que se hace de una persona, ya que también ante este Imperio se cometen los excesos de autoridad de los que se quiso prevenir a la sociedad con su implementación como persecutor e investigador de delitos; y de ser el caso que con tales excesos de jurisdicción por parte de esta Institución, se pretenda tener la plena certidumbre sobre la responsabilidad de un inculcado, no es atribución del Ministerio Público, sino del Juez y para ello considero adecuado la creación de jueces de investigación, que según mi planteamiento deberían estar adscritos a cada agencia investigadora del Ministerio Público, con su propia jurisdicción e

independencia respecto del primer mencionado, para que dentro del término de las 72 horas de que habla el artículo 19 constitucional, se cercioren de la debida y probada responsabilidad del inculpado, término dentro del cual se podrán ofrecer todas las pruebas de descargo que su defensa estime convenientes evitándose con ello el tener que enviar a un gobernado a un centro preventivo que le cause un trastorno a su vida en caso de resultar inocente o de carecerse de elementos suficientes que acrediten su responsabilidad, teniéndolos para tal efecto dentro de las áreas de seguridad que comúnmente utiliza el Ministerio Público para el resguardo de los detenidos, con la implantación de dicho sistema que trabajaría por turnos tal y como lo hace la Institución en comento, se evitaría la dilación de las averiguaciones previas que se mandan a mesa de trámite, donde duran meses y en ocasiones años sin resolverse, lográndose con ello una debida impartición de justicia, sin dilaciones y procedimientos absurdos y anticonstitucionales; quedando así solamente la persecución de delitos que incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, sin trámites que lo alejen de su labor y lo conviertan en órgano cuasijudicial.

**SÉPTIMA.-** Por lo que se refiere a la intervención del Ministerio Público como opinador social en los juicios civiles, como experimentado en la materia de extradición de reos en los asuntos administrativos, como órgano de control constitucional y de legalidad dentro de los procesos de amparo, como redactor de leyes y denunciante de tesis jurisprudenciales contradictorias y opinador técnico en las mismas, así como calificador jurídico dentro de las controversias constitucionales, su competencia se encuentra debidamente apoyada como vimos en el desarrollo del tema dentro de los parámetros constitucionales; tornándose debidamente fundada su intervención en un máximo aspecto de representación social y tutelar del bien común, aunque cabe señalar que rompe con el sentimiento parlamentario para el que fue diseñado, ya que dista mucho la posición policiaca de la de representación social dentro del contexto de máximo observador y controlador de la legalidad dentro de la diversidad de procesos en que se vea involucrado un gobernado que por sus características personales o bien por la posición en que se encuentra respecto de alguna autoridad se le tenga que escuchar en opinión sobre el procedimiento a seguir y la resolución que se deba adoptar para el caso, sin constituir un imperativo para la autoridad que lo escuche; esta representación se asemeja a la del ombusman escandinavo sobre todo en su función de receptor de quejas y orientador en su trámite a través de la Contraloría General con que cuenta la propia Institución, tanto en su aspecto federal como local.

## *BIBLIOGRAFÍA*

---

---



1. Aguilar y Maya, José. Nuestra Doctrina Constitucional, Fundamento Jurídico de las Actuaciones del Ministerio Público Federal. Circular No. 5, Procuraduría General de la República. México, 1957.
2. Bénéitez Treviño, V. Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. Editorial Porrúa. México, 1994.
3. Colín Sánchez, Guillermo.- Función Social del Ministerio Público en México. Editorial Porrúa. México, 1952.
4. Colín Sánchez, Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. México, 1990.
5. Fix-Zamudio, Héctor.- Obra Jurídica Mexicana.- Capítulo VII.- El Ministerio Público y la Defensoría de Oficio. México 1987.
6. Franco Villa, José.- El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa. México, 1985.
7. Garduño Garmendia, Jorge.- El Ministerio Público en la Investigación de Delitos.- Editorial LIMUSA. México, 1991.
8. Lerner, Bernardo.- Enciclopedia Jurídica Omeba.- Tomo XIX. Argentina, 1964.
9. Machorro Narváez, Paulino.- El Ministerio Público : La Intervención de Tercero en el Procedimiento Penal y la Obligación de Consignar según la Constitución. México, 1991.
10. Mendieta y Nuñez, Lucio.- El Derecho Precolonial.- México, 1992.

11. Muro Orejón, Antonio.- Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano. México, 1989.
12. Ortiz Ahlf, Loretta.- Derecho Internacional Público.- 2ª Ed., Editorial HARLA México 1989.
13. Osorio, César Augusto.- La Averiguación Previa.- Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.
14. Palavacini, Félix.- Historia de la Constitución de 1917.- Impreso por EDIMEX, S.A. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1987.
15. Silva, Jorge Alberto.- Derecho Procesal Penal.- México, 1990.
16. Silva Martínez, Mario.- Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública. México, 1980.
17. V. Castro, Juventino.- El Ministerio Público en México.- Editorial Porrúa S.A. México, 1994.
18. V. Castro, Juventino.- La Procuración de la Justicia Federal.- Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

## LEGISLACIÓN

Secretaría de Gobernación.- Constituciones de México, en la edición al año de la Constitución de 1857 y del Pensamiento Liberal Mexicano.- México 1957.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. 110a. Edición, México 1995.

Constitución Política del Estado de México. Folleto del Partido Revolucionario Institucional, Comité Directivo Estatal, México 1993.

Constitución Política del Estado de Campeche. Editorial Anaya Editores S.A., Colección Leyes y Códigos, México, 1992.

Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales. Editorial Porrúa, S.A., 52a. Edición. México, 1994.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Editorial Sista S.A. de C.V. México, 1994.

Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Sista S.A. de C.V. México, 1994.

Código Penal del Estado de México. Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición. México 1991.

Código de Procedimientos Penales para el Estado de México. Editorial Porrúa, S.A., Quinta Edición. México 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa S.A., 30a Edición. México, 1994.

Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de mayo de 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de Mayo de 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. publicada en la Gaceta del Gobierno Constitucional del Estado de México, Toluca de Lerdo, Méx., miércoles 10 de abril de 1996. DECRETO NUMERO 139.

Ley de Amparo. Editorial PAC, S.A. de C.V. México, 1992.