



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"LA RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDE INCURRIR EL MINISTERIO PUBLICO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES"



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDUARDO CASTRO LOPEZ

249181

ASESOR DE TESIS: LIC. ADOLFO JESUS YEBRA MOSQUEDA





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 la memoria de mi Señor Padre
Lucino Castro González.

Por sus consejos, por su apoyo, por
su motivación para seguir día a día
adelante, por esos regaños que
sirvieron para encaminarme hacia
una formación profesional.

Gracias, siempre te tendré presente.

A mi Madre:

Por ser la persona que me dio
el ser y sin ella no sería lo
que soy, así como por todo su
apoyo incondicional, para
poder seguir adelante.

A mis Hermanos

Silvia, Alvaro, Leticia, Modesta,
Maricela, Alberto y Saúl Castro
López, por sus palabras de aliento.

A Francisco Castro López:

A ti hermano por ser el ejemplo para que yo estudiara la Licenciatura en Derecho, por todos tus consejos que me han enseñado el camino a seguir en mi formación profesional, así como por haberme transmitido tu experiencia profesional.

A mi esposa:

Patricia Delabra Ang, por tu apoyo y aliento siempre incondicional, quien siempre me guía por el camino para seguir adelante; deseando que logres tus metas, para que sirva de ejemplo a la familia que esperamos.

A la Licenciada Irma Andrade
Herrera.

Por creer en mí, otorgándome su
confianza y quien con sus consejos
e indicaciones influyó en la
elaboración del presente trabajo.

Al Licenciado Moisés López
Zamora.

Por su ayuda moral y disposición
brindada que tuvo conmigo para la
realización de este trabajo.

Al Licenciado Adolfo J. Yebra
Mosqueda.

Con todo mi respeto y gratitud por
su acertada dirección en la
realización de esta investigación.

A la Escuela Nacional de
Estudios Profesionales, a mis
profesores quienes, con sus
cátedras contribuyeron a mi
educación y formación
profesional

A mis amigos

Por su amistad, cariño, aliento y
apoyo moral

**LA RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDE INCURRIR EL
MINISTERIO PUBLICO EN EL EJERCICIO DE SUS
FUNCIONES.**

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

**CAPITULO I.- LA EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO
PÚBLICO.**

1.1.- Antecedentes de esta Institución	1
A)Grecia	1
B)Roma	5
C)Italia	8
D)Francia	9
E)España	15
F)México	26
1.2.- La Figura del Ministerio Público en:	29
1.2 1.- La Constitución de 1824	29
1.2.2.- La Constitución de 1857	31
1.3.- La Consagración del Ministerio Público en la Constitución de 1917	34
1.3.1.- Artículo 21 Constitucional	43

**CAPITULO II.- FUNCIONES DEL MINISTERIO
PÚBLICO DENTRO DEL
PROCEDIMIENTO PENAL.**

2.1 - Funciones y atribuciones que le confieren las leyes.	51
2.2.- Función Social, Consultiva y de Vigilancia.	54
2.3.- Función Acusatoria	60
2.4.- Concepto de Procedimiento Penal	66
2.5.- Función del Ministerio Público dentro del Procedimiento Penal	69
2.6.- Auxiliares del Ministerio Público dentro del Procedimiento Penal	75

**CAPITULO III.- RESPONSABILIDAD Y DISCIPLINA
DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA
P.G.J.D.F.**

3.1.- Organización del Ministerio Público	80
3.2.- Desconcentración de la P.G.J.D.F.	86
3.3.- Procedimiento de Barandilla	90.
3.4.- Modificación a la estructura de la Dirección General de Averiguaciones Previas	93
3.5.- Responsabilidad y disciplina que asume el Ministerio Público en la fase preparatoria de la Acción Penal	100
3.6.- Organismo Supervisor y de Vigilancia	103

CAPITULO IV.- LA RESPONSABILIDAD PENAL Y ADMINISTRATIVA EN LA QUE PUEDA INCURRIR EL MINISTERIO PÚBLICO DERIVADOS DE SU ACTUACIÓN.

4.1.- La Responsabilidad Penal	106
4.2.- La Responsabilidad Administrativa	110
4.3 - Diferencia entre éstas	112
4.4.- Su marco Normativo	117
4.4.1.- Título Décimo del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal	117
4.4.2.- Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	121
4.5.- Los Procedimientos señalados por la Ley para la imposición de la sanción al Ministerio Público	126
4.6.- La operatividad del tracto sucesivo en la Responsabilidad del Ministerio Público.	135
CONCLUSIONES:	138
BIBLIOGRAFIA:	142

INTRODUCCIÓN

Hemos querido abocarnos al estudio de la responsabilidad del Ministerio Público, pues este es una figura social de gran interés en la vida cotidiana de nuestro país, ya que es evidente que la función desempeñada por esa representación social no puede ser llevada a cabo por los particulares, y al otorgarle nuestra Constitución el monopolio de la acción penal, sin lugar a dudas que debe de tratarse de un órgano cuya conducta moral sea intachable.

Sin embargo y pese a los objetivos de la Institución y a la normatividad existente existen algunas conductas desviadas por parte de los servidores Públicos que laboran en esta Institución, es por ello que decidimos abocarnos a la responsabilidad administrativa y penal, pues en muchos de los casos no se denuncia a los malos Ministerios Públicos, pues incluso numerosos compañeros de nuestra carrera desconocen como realizar el trámite respectivo, para ello es que creemos conveniente el establecer todo lo concerniente a la Institución del Ministerio Público, desde sus antecedentes históricos, sus funciones, atributos, sus obligaciones y responsabilidades en la averiguación previa, así como en el procedimiento penal, su organización interna, la desconcentración de que ha sido objeto, y las reformas que se han planteado para dar

un mejor servicio a la ciudadanía para con todos estos elementos determinar en que consiste la responsabilidad penal, y en que la responsabilidad administrativa, para poder establecer el seguimiento que se ha de seguir en uno y otro caso, y proponer algunas reformas que se considera pudieran ser de utilidad, ya que es indiscutible que todas las reformas que beneficien a la institución será una repercusión positiva para la impartición de justicia, y para la sociedad en general.

CAPITULO I

LA EVOLUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

I.1. ANTECEDENTES DE ESTA INSTITUCIÓN.

A). GRECIA

El antecedente más remoto del Ministerio Público en el país helénico es posiblemente el “Arcante” que era un magistrado que intervenía en los juicios ya sea en representación del ofendido (víctima) o de los familiares del mismo, cuando por incapacidad estos no intervenían en el juicio.

En algunas ocasiones tenía facultades para la persecución del autor del ilícito.

Los “Arcantes” se clasificaban por tribu en diez diferentes los cuales eran:

- El “Arcante en jefe” (“hoarchoo”) era la cabeza visible del estado y se llamaba “epoónumos”, por cuanto “daba su nombre” al año, remitiendo sus deberes judiciales con la administración de la ley familiar.

- El “Arcante en rey” (“basileus”) era el principal funcionario religioso de estado y por tanto judicialmente conocía las causas de la religión pero particularmente precedía los juicios por homicidio.

- El “Polemenco” (“polémarchos”) se entendía con las causas referentes a los no ciudadanos y extranjeros.

Seis más y un secretario contemplaban el cuerpo colegiado de diez. A estos seis personajes se les nombraba “Thesmothetae” o “Arcontes menores” que vigilaban la marcha de los tribunales, presidían ciertas causas que les eran turnadas y conservaban y revisaban los Códigos Legales. ¹

Existía también el consejo de “Areópago” integrado por los ex-arcontes, quienes conservaban la dignidad como privilegio vitalicio, aunque sujeto a auditoría teniendo en la antigüedad el poder de examinar a los magistrados y la guarda de las leyes y la moralidad pública. Pero luego de las reformas de Efialtos y Pericles su jurisdicción se redujo a ciertos casos penales como el homicidio intencional, el envenenamiento y el incendio doloso. Este consejo en todo tiempo tuvo gran prestigio, por las comisiones especiales que de tiempo en tiempo se le encomendaban, entre otras la investigación de

¹ Petrie A. “Introducción al Estudio de Grecia”, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición, 1965, págs. 82, 83 y 89

faltas graves contra el Estado y poderes extraordinarios en caso de pública emergencia.

Originalmente, los nuevos Arcontes fueron los jueces supremos del Estado ateniense pero no sólo recibían las demandas sino que también dictaban sentencias. Sin embargo, desde que Solón estableció el recurso de "Efesis" o sea la apelación contra la sentencia de los "Arcontes" que permitía que fuera revisada por una corte de jueces, por lo que los "Arcontes" derivaron gran parte de sus funciones a los jurados populares ("Dikasteeria"), con excepción de los casos de homicidio que conocía el "Areópago", la inmensa mayoría de asuntos judiciales, civiles o penales, los resolvían los jurados ("dicastas o heliastas") todos los ciudadanos honrados mayores de treinta años divididos en diez secciones y según las diez primeras reglas del alfabeto y cada jurado recibía una tablilla o (Pináklon) en la que constaba su letra y su cargo. Siendo convocados en cada caso por los "Thesmothetae".

Por su parte los "Arcontes" quedan investidos con facultades para conocer delitos y para imponer multas limitas y posteriormente con el desarrollo y más amplia influencia de las "Dikasterías" la principal función de los "Arcontes" fue lo que se conoció como "hegemonía dikasteriou" o "superintendencia de la corte", entendiéndose por esto que recibían la demanda, entregan las formalidades previas al

procedimiento, citaban a un juicio y presidían la sesión, pero no tenían intervención ninguna en la sentencia ni generalmente en su ejecución.

Existían otras personas que tenían como tarea fundamental dirimir las controversias que se presentaran, fungiendo más bien como árbitros y no como jueces, estas personas recibían el nombre de "Gerontes".

Aparecieron también otros servidores públicos que se pueden considerar como antecedente del Ministerio Público, los denominados "Sinegores", que tenían las funciones de comprobar las acusaciones hechas contra los funcionarios que malversaban los fondos del Estado.

Evidentemente en esta etapa de la vida griega la actividad de los "Arcantes" fue semejante al Ministerio Público contemporáneo.

Como puede apreciarse en la organización del Estado Griego ya se observaba la presencia de funcionarios encargados de ver por qué se cumplieran las leyes y en acatamiento a éstas denunciar las violaciones que de ellas se hicieran.

Se ejercían diversos tipos de acciones ante las cortes de jurado y con relación al tema que nos ocupa encontramos las que pueden clasificarse como privadas (“idioi”) y las públicas (“deemósioi”), las primeras promovibles por la persona afectada y las segundas por cualquier ciudadano en nombre del Estado.

Es de señalarse la relevancia que esta acción tenía en vida griega pues de hecho investía a cualquier ciudadano en la custodia de los intereses sociales en otros términos, confería a todos calidad de Ministerio Público (sistema que muchos siglos después se llegó a usar en la Constitución Mexicana de 1857) en un autentico alarde de los principios que han immortalizado en la historia su noción de la democracia.

B) ROMA

En ésta cultura europea de desarrollo amplio en todos sus aspectos, surge en las primeras épocas de la República el primer antecedente sobre la institución del Ministerio Público, nos referimos a la “Cuestura” que era una magistratura especial reglamentada por la importante y primera codificación del Derecho Romano, “La Ley de las Doce Tablas”, originándose dicha magistratura en el año de 421 a.C., recayendo en manos de los “Cuestores” o “judices Questiones” la facultad para comprobar los hechos delictuosos,

es decir, intervenían en la justicia penal, sin embargo, no tenían capacidad de juzgar. Esta labor se asemeja con una de las actividades que en la actualidad tiene el Ministerio Público, la actividad persecutoria, aunque la acción penal, función básica y esencial del mismo, no la ejerce aún en aquél entonces ninguna autoridad existente en Roma, ya que por igual que en el pueblo griego, el ofendido estaba autorizado para promover su acusación.

Posteriormente en año de 51 a.C. los jurisconsultos más distinguidos se encargaban de ejercitar la acción penal en nombre de la colectividad, adaptándose así la acusación popular y el procedimiento de oficio.

A finales del gran imperio Romano, el control de la administración de justicia la tenía el Pretor, que a su vez ésta autoridad tenía sus dependientes, cuya actividad se situaba en la justicia penal, es decir, perseguían a los criminales recogían pruebas y como señala el profesor Guillermo Colín Sánchez "Estos eran autoridades dependientes directamente del Pretor y sus funciones estaban circunscritas al aspecto policiaco",² dichos auxiliares eran llamados "Irenarcas" que tenían bajo sus órdenes a los "Curiossi" y a los "Estationari"-

² Colín Sánchez Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa, S.A., 13ª. Edición, México, 1992, pag. 87.

Por otra parte, otros autores, expresan como antecedente del Ministerio Público a otros funcionarios romanos, como son los "Advocati fisci", los "Procónsules" y los Praesides" que tenían alguna de las facultades que en la actualidad están encomendadas a la Institución Pública, sin embargo, tampoco en ésta cultura se encuentra el verdadero antecedente del Ministerio Público por carecer en su mayoría, de las facultades que hoy en día llevan al cabo en el ejercicio de sus funciones, tendientes a ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional.

Finalmente en los Pandectas o Digesto, se hacía referencia a los procuradores del Cesar que tenían funciones diversas un procurador tenía a su cuidado las propiedades o bienes de aquel aceptaba los bienes que se le transmitían por herencia para el Cesar o para sus esclavos y si la herencia no bastaba para cubrir las deudas con fondo del patrimonio del autor de la herencia, se necesitaba el visto bueno del Cesar para admitirlas.

Otro procurador representaba al Cesar en las causas Fiscales e impedía injurias contra los colonos, así como la entrada a los predios de los injuriosos y la prohibición para que regresaran.

Evidentemente, en el derecho romano se perfila ya de manera contundente la figura del Ministerio Público Contemporáneo, pues los funcionarios descritos no exhiben otra calidad que el de custodios de los intereses de la sociedad pues sin ser parte a la cual la controversia le reporte daños o beneficios, son sin embargo, protagonistas directos en el proceso, sin que tenga otra explicación su presencia en él, que la de vigilantes o custodios de la cosa pública.

C) ITALIA

Los que ejercitaban la acción pública fueron los Sayones del tiempo medieval italiano. Entre los francos, los llamados Grattion pronunciaban conclusiones para preparar la sentencia. Los Missi Domic, eran vigilantes enviados por el rey, y que desaparecieron en el siglo X. En Italia por la eficiencia del proceso inquisitivo de los tribunales eclesiásticos de los siglos XIII y XIV y por los efectos del principio inquisitivo ex-officio, quien sostenía la acusación y requería la aplicación de la pena era el promotor conocido como Sindici y también el Ministrat que eran ayudantes de los órganos jurisdiccionales en la presentación oficial de denuncias sobre delitos.

La influencia canónica se extendió también aquí hacia el régimen laico. En el siglo XIII se crearon, con

funciones de policía judicial a semejanza de los Irenarcas romanos, los administradores, alcaldes, cónsules, jurados, etc.

Ahora bien, Pertible da al Ministerio Público una raíz italiano con apoyo en la existencia de los Avogadri di común, del derecho veneto, que ejercen funciones de fiscalía. Otras figuras eran los conservadores de la ley florentinos y el abogado de la gran corte napolitana.

D) FRANCIA

Al descender la influencia romana en el Siglo V de la era Cristiana en las tierras de la actual Francia, concurren dos derechos al bárbaro-germánico y el galo-romano y es por el cristianismos y bajo su influencia que se opera durante el espacio de catorce siglos la fusión de los elementos que produjeron el moderno Derecho Francés.

Los grandes períodos de ese trabajo incesante de legislación se fomentaron por Carlo Magno, que creó una primera unidad con sus capitulaciones llamadas así por dividirse en artículos. Si bien, se presentaron muy confusas por sus mezclas de leyes bárbaras, pero con las que se organizó en poder fuerte capaz de proteger al individuo. Fue famoso el Capitulario de Herstal del año 779, en que ya se usó la lengua francesa, estableciendo como fuente de los

capitularios el “bannus del rey” y el “consensus del pueblo”, el “bannus” consagraba el inmueble derecho del rey de mandar prohibir y castigar y el “consensus” variaba según las circunstancias.

Los capitularios fueron una manifestación de la autoridad absoluta del rey y en ellos se aprecia un retorno a la tradición romana de los edictos imperiales. Carlo Magno contaba con un personal de condes que lo auxiliaban en la administración de los 350 condados del imperio reconociendo como vasallos directos del rey a los “vassi dominici”.

Sin embargo, los señores feudales que tenían amplias posesiones territoriales recibían como privilegio y como concesión del mismo rey un medio más eficaz de sustraerse a la autoridad de este, que era el derecho de la inmunidad que se derivó casi siempre a las iglesias aunque no sustraía ninguna tierra al poder real, el señor “inmunista” como agente del rey era quien perseguía los delitos graves, detenía a los autores y los conducía ante el tribunal del conde.

Con esas estructuras se llegó a la época de las ordenanzas promulgadas por el Rey Felipe el hermoso (1268-1314), en la que encontramos ya dos funcionarios el procurador y el abogado del rey, creado por las Ordenanzas del 23 de marzo de 1302. Establecía esta ordenanza que el

procurador y el abogado del rey se encargarían de los negocios judiciales de la corona, de la persecución de los delitos y de hacer efectivo los pagos por concepto de multas, así como la confiscación de los bienes del acusado como consecuencia de la pena.

A principios del siglo XIV, había decaído el sistema acusatorio y daba lugar el procedimiento de oficio o por pesquisas, dando como resultado de esta situación social al nacimiento del Ministerio Público, las atribuciones que estos tenían eran limitadas, ya que se encargaban de la persecución de los delitos por deudas fiscales, multas y confiscaciones como motivo de la pena.

“Con el transcurso del tiempo adquiere facultades para reprimir los delitos y promover ante el juez por medio del procedimiento de oficio”³

“En pleno siglo XIV el Ministerio Público interviene en los juicios penales y en la época de Napoleón es donde se configura su atribución en los asuntos penales dependiendo de una manera directa del Poder Ejecutivo, es considerado

³ Rodríguez Ricardo. “El Procedimiento Penal en México”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, pag 257

representante de la sociedad en la investigación de los delitos y en la persecución de los delincuentes".⁴

Con el reinado de Francisco I, en el año de 1539, se dicta una ordenanza en donde decía que en todos los procesos penales interviniera, además del Juez de la causa, un Procurador, el primero conocía del delito y el segundo en requerir al juez de los medios necesarios para comprobar el delito y la responsabilidad del acusado.

"En el Siglo XVII en el año de 1670, Luis XIV dictó una ordenanza que dice que la acusación deberá hacerla el Procurador del rey y que la parte ofendida sólo tenía facultades para demandar de acuerdo al sistema inquisitivo, sin perder el carácter de parte"⁵

"En esta época el pueblo francés sufre una gran transformación debido a las ideas de libertad, fomentadas por Montesquieu y Juan Jacobo Rosseau, entre otros, Este, al publicar su contrato social proclama los derechos del pueblo y critica el derecho imperante basado en ideas absolutistas"⁶

⁴ Colin Sanchez Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Editorial Porrúa, S.A., 13ª. Edición, Mexico, 1992, pags. 88 y 89.

⁵ Rodriguez Ricardo. "El Procedimiento Penal en Mexico", Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1992, pag.. 123

Feja Zabre Alfonso. "Principios de Ciencia Penal", Tegucigalpa, pag. 68

En el año de 1790, época en que se encuentran en boga las ideas revolucionarias, el Comité de Asamblea Constituyente divide las funciones del Ministerio Público, creando en lugar del procurador y de los abogados del rey, a los comisarios, estos funcionarios se encargarían de ejercer la acción penal y de ejecutar las penas que se le impusieran a los delincuentes.

Otros de los funcionarios creados por el Comité de Asamblea Constituyente fueron los "acusadores públicos", los cuales se encargarían de sostener la acusación en los juicios, antes de la designación de los "acusadores públicos", la misión de sostener la acusación en los juicios estaba encomendada en cada tribunal a un juez, quien era designado por otros jueces para desempeñar el cargo.

La duración que tenían los "acusadores públicos" era un período de un año, perdiendo sus atribuciones anteriores y ejercitando solamente facultades de su nuevo puesto.

Esta iniciativa en sus comienzos encuentra oposición, pero sus sustentantes logran ponerla en práctica pesar de los obstáculos, logran también que los Comisarios sean los encargados de proteger a los menores, ausentes, mujeres y a todos los que se encuentran en estado de interdicción.

En la Constitución de 1791, las funciones del Ministerio Público fueron divididas entre los comisarios del gobierno, los jueces de paz, los ofendidos y los ciudadanos. Posteriormente, se dispuso que el comisario fuera el acusador público, nombrándole un sustituto en cada uno de los tribunales.

Esta organización no duró mucho tiempo, ya que las ordenanzas del 3 de diciembre de 1799, le devolvió la unidad al Ministerio Público, unidad que continuó en la monarquía de Napoleón, quien promulgó mediante la ley del 20 de abril de 1810 el ordenamiento que consolidó el Ministerio Público como institución dividida jerárquicamente dependiente del Poder Ejecutivo representante de la sociedad en la persecución de los delitos y de los delincuentes.

En un principio la institución del Ministerio Público se dividió en dos secciones la primera conocía de los asuntos en materia civil y la segunda de todos los negocios penales. Consecuentemente, con el nuevo sistema se fusionaron y estableció que ningún juicio estaría completo sin la concurrencia del Ministerio Público.

La legislación francesa es, sin duda alguna, la que dio bases y los lineamientos más firmes que rigen la

institución del Ministerio Público actualmente. Funcionó como un organismo jerárquico indivisible, siendo su titular el Ministerio de Justicia, de acuerdo con las facultades que la ley le concede, como son:

- Representante del Poder Ejecutivo ante la autoridad judicial,

- Encargado de la persecución de los delitos y de los delincuentes,

- Vigilante del cumplimiento de la ley y representante de la sociedad.

E) ESPAÑA

Por lo que a nuestro país respecta (México), nuestro derecho patrio es producto de los veneros jurídicos de España y a ellos debemos remontar nuestra indagatoria histórica de los antecedentes del actual Ministerio Público.

En la investigación de esta referencia, se haya con sorpresa un vacío de casi ocho siglos, que corresponden a la obscuridad de la profunda edad media, siglo V al XII de nuestro era, o sea el período transcurrido entre la plena oclusión del imperio romano y del gobierno de Alfonso X, conocido como el Sabio.

Según parece, hasta antes del reinado de Alfonso X, el Sabio, "cada individuo debía litigar por sí sus causas propias excluyéndose toda intervención de cuestores, procuradores e incluso abogados".⁷

Desvirtuándose incluso durante dicho período la noción misma de la palabra abogado que proviene de la frase "advocatus" o sea el que habla o invoca a otro.

Pero a partir de Alfonso X, uno de los antecedentes más directos de la Institución del Ministerio Público, lo constituye sin duda alguna "el Justicia de Aragón". Algunos autores piensan que este personaje fue creado en el mismo momento que el Rey de Aragón. Otros los sitúan con anterioridad al nombramiento del rey.

En las leyes del fuero de Sobrarbe, se estableció un juez entre el rey y sus vasallos, al que se podía apelar cuando se recibiera algún agravio. Pero parece que estos datos no provienen de fuentes fidedignas. "Es en el año de 1266 fecha en que El Justicia Mayor del reino de Aragón aparece como magistrado medio entre los nobles y el rey".⁸

⁷ Escriche Joaquín. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia", Librería de la rosa, Bouret y Cía., París, 1851, pág.16.

⁸ Fairén Guillén. "Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo". Instituto de Investigación Jurídicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, Pág. 26.

La elección de justicia la obtuvieron los peticionarios de Ejea, en el año de 1265 y haciendo que éste fuera nombrado entre los caballeros, ya sea de esta manera no podría ser condenado a penas corporales y mucho menos ser ejecutado, por lo que se desprende que, el Justicia debería ser de la nobleza.

Este personaje fue similar de facto, el que se desarrolló en el derecho de los francos conocido como el "Inmunitas" y si no era caballero se le nombraba como tal y el cargo que desempeñaba era inamovible e irrenunciable.

Por lo respecta a su responsabilidad y a los medios para exigírsela, se decía que sólo el conjunto de cortes y el rey podían hacerlo responsable; las sanciones graves a que estos personajes podían hacerse acreedores, eran:

- Si el hecho cometido era un delito, se les castigaba en la misma medida y proporción al delito cometido.
- Si el hecho se debía a la materia civil, deberían satisfacer lo debido, más el doble por los daños causados, ahora bien, si obraban con dolo, estos funcionarios perdían el oficio.

El procedimiento preparatorio para exigir la responsabilidad al Justicia, consistía en una encuesta o inquisición que estaba a cargo de cuatro inquisidores elegidos por el rey entre ocho que le proponían los brazos de las cortes, los cuales inquirían durante tres meses al año, pudiendo investigar el archivo del Justicia, las publicaciones de la encuesta se hacían en las cortes, permitiéndose al Justicia, lugartenientes, notarios o vaqueros, presentar su defensa.

Los encargados de dictar sentencia eran el rey y las cortes, ya sea que estuvieran todos de acuerdo o por mayoría de votos. Estas cortes podían condenar o absolver a las penas previstas por el fuero y podían exceptuar a las penas de pago de los daños causados, así como a los intereses y costas de la parte denunciante. Este proceso no tenía efectos de suspensión en las funciones del Justicia y con algunas variantes, en cuanto al nombramiento de los inquisidores, este procedimiento siguió firma hasta el año de 1416.

Un dato muy interesante lo constituye la carta enviada por el Justicia Mayor, Juan Ximenes Cerdán a Martín Diez Duax, con fecha 25 de febrero de 1435, en donde éste le hace saber que él, junto con seis letrados, formó el cuerpo de Observancias del Reino de Aragón, lo cual fue acordado en las cortes del Teruel en el año de 1428, como consta en el libro de Fairén Guillén.

En las cortes iniciadas en Fragua, sucediéndose en Zaragoza y terminadas por el Rey Juan II en Calatayud, se creó el Tribunal de los XVII Judicantes, con lo cual se modificó el sistema procesal para exigir responsabilidades al Justicia y a sus lugartenientes.

El tribunal estaba formado por diecisiete miembros que pertenecían a los cuatro brazos de las cortes, aunque se podía rebajar el número de miembros hasta trece, durando en su puesto un año, juzgaban en nombre de Dios y sus buenas conciencias o sea por habas blancas y negras. Este mismo sistema se utilizaba para usar a dos juristas como consejeros, pero estos juristas no votaban sobre el fondo del asunto.

Las sentencias no tenían apelación y se ejecutaban por vía privilegiada. Un aspecto importante de este nuevo Tribunal, es el hecho de que al rey le eliminaban las posibilidades de intervenir en los juicios de responsabilidad de los Jueces Superiores.

En cuanto a la práctica del tribunal de los XVII Judicantes contra el Justicia, se dice que nunca se halló culpable a ninguno de ellos, pues posiblemente la forma de exigir la responsabilidad no era la adecuada, o todos eran muy honrados.

Al iniciarse el fuero XX de Zaragoza en el año de 1467, se distribuyó la competencia del Justicia y sus lugartenientes. El primero únicamente debería de actuar en manifestaciones y firmas. Estas actuaciones consistían en:

- La firma de derecho.- Era una orden de inhibición que se obtenía de la Corte de Justicia, basándose en justas excepciones, alegaciones defensivas y con prestación de fianza que asegurara la existencia al juicio y cumplimiento de la sentencia, otorgándose en general contra jueces, oficiales y aún particulares, a fin de que no perturbarán a las personas y a los bienes contra fuero y derecho, existiendo tanto en materia civil como criminal.

Era una garantía de los derechos individuales y políticos.

- La manifestación de personas.- Consistía en la potestad del Justicia y de sus lugartenientes de emitir una orden o mandato dirigido a cualquier juez o persona que tuviera a otra detenida o presa, para que lo entregase a fin de que no se hiciera violencia alguna contra ella antes de que se dictare sentencia, en cumplimiento a tal orden o mandato procedía a examinar dicho acto o proceso y si este no era

contra fuero, se devolvía el preso a la citada autoridad para que juzgase o efectuase su sentencia.

Más si el acto o proceso eran desaforados, no se devolvía al preso, sino que se ponía en libertad.

Es de observarse en forma muy singular que este procedimiento con un principio similar al HABEAS CORPUS del derecho anglosajón, podemos considerarlo como un remoto pero claro antecedente en el derecho hispánico de nuestro juicio de amparo.

El Justicia tenía dos lugartenientes, que en 1528 se aumentaron a cinco, en sus principios estos lugartenientes eran elegidos por el Justicia, pero después la elección corrió a cargo de los diputados del reino, duraron esos personajes tres años en sus cargos lo que ocurrió hasta el año de 1461 y a partir de 1467 la duración en sus puestos se les redujo a sólo un año; disfrutando de igual inmunidad que el Justicia.

Las atribuciones del Justicia eran muchas y muy variadas, una de ellas consistía en intervenir como juez mediador entre nobles y el rey, asistiendo y resolviendo en el consejo de los ricos por medio de procesos específicos, como son el de firmas y manifestaciones, actuando a sí mismo como juez de agravios entre el agraviado y el autor de agravio fuera

quien fuera, tenía también como función la de ser guardián de los fueros y pesaba sobre el cual actividad política y ante el Justicia. el propio rey debía prestar juramente de respetar los fueros privilegios, libertades, usos y costumbres del reino antes de ser coronado como tal.

El Justicia tenía jurisdicción con el rey y con el gobernador del reino en muchas cuestiones, tales como las de impedir la sumisión de los nobles y señores a otros fueros, conocía de los delitos de los oficiales, era competente en los delitos cometidos por los caballeros y demás personas que tuvieran su morada en lugares distantes, pero una de las pocas funciones que no ejercían ni tenían injerencia era en los asuntos de orden civil.

“Ocasionalmente el Justicia tuvo actuaciones como lugarteniente del rey y así para evitar o remediar un grave contrafuero convocó a las cortes, facultad que sólo tenía el rey. Como ejemplo tenemos el caso de un gobernador llamado Gil Royz de Liori que desobedeció un mandato de manifestación en el año de 1395, siendo rey Don Martín y actuado como Justicia el Señor Ximénez Cerdán”.⁹

⁹ Fairén Guillén Víctor “Antecedentes Aragoneses de los Juicios de Amparo”, Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, pág.30.

Otra función desarrollada por el Justicia fue la de operar como mandatario de las cortes para que conociera por todo el reino de los problemas entre particulares por cierto tiempo. De ese modo, fungía como representante del rey y en su ausencia recibía los juramentos de observación de los fueros por parte de los sobrejunteros. Cabe aclarar que los éstos eran los hombres ricos encargados de las sobrejunterías, o sea los distritos formados por la persecución de los criminales y para la ejecución de las sentencias.

Para evitar desafueros por ignorancia, por parte de los aragoneses, había un medio preventivo que consistía en la consultas previas al Justicia, sobre la formalidad de actos políticos, judiciales y administrativos.

Al que pedía y obtenía letras desaforadas con el sólo propósito de entorpecer o impedir el trabajo juzgador del Justicia se le castigaba, siendo este un principio que coincide, singularmente, con lo previsto en la época actual por el Artículo 211 de nuestra Ley de Amparo, que castiga con pena privativa de libertad a quien invoca falseando u omitiendo hechos que le consten, al amparo y protección de la Justicia Federal.

Otra de las potestades del Justicia, era la de vigilar y vetar no sólo las órdenes desaforadas de cualquier oficial,

sino las del propio rey, otra función consistía en que era juez entre el fisco y los particulares.

En España, en la época de las Cortes de Toro de 1317, la función de la acusación de los delitos era todo del acusador y porque el oficio de nuestro Procurador Fiscal es de gran confianza y cuando bien se ejercita, se siguen de él grandes provechos, así en la ejecución de nuestra justicia, como en pro de nuestra hacienda, por ende ordenamos y mandamos que en nuestra Corte, sean diputados los Procuradores Fiscales, promotores para acusar y denunciar a los maleficios, personas diligentes y tales que convengan a nuestra servicio.

En el México colonial, en su organización jurídica tomó a su vez aspectos del Ministerio Público de la legislación francesa, en virtud que des la época del llamado "Fuero Juzgo" o "Liber Judicum" (este era ordenamiento jurídico perteneciente al Derecho Español), existió un funcionario que actuaba ante los tribunales cuando no había un acusador del delincuente, teniendo el rango de una magistratura especial y a su vez era mandatario particular del Monarca.

Más tarde en un ordenamiento denominado "Novísima Recopilación", en el libro V, título décimo séptimo, aparecieron reglamentadas las funciones del Ministerio Fiscal,

surgiendo en la época de Felipe II, dos fiscales, actuando uno de ellos en los juicios civiles y el otro en negocios penales, llamados estos últimos en dicha época juicios criminales. Igualmente en el Derecho Español respecto a la legislación francesa, estos funcionarios conocían de las infracciones al pago de las contribuciones fiscales, es decir, a sus autores siendo materia de ellos la imposición de multas o en su caso, aplicaban la pena de confiscación, además de defender el patrimonio de la Hacienda Real. Como puede apreciarse tenían mucha semejanza estos funcionarios, con los del ordenamiento jurídico francés.

El Procurador Fiscal integró a la Real Audiencia, favoreciendo a las causas públicas que se encargaban de proteger a los indios en cuestiones civiles y criminales, llegando a formar parte, además en el Tribunal de la Inquisición en el que aparecieron en el nombre de *Procuradores Fiscales*, teniendo a su cargo la "voz acusatoria" en los diversos juicios, comunicándole al Rey las resoluciones que se emitían.

Cabe señalar, la existencia de un representante del Monarca y que se encuentra en la ley décima segunda, título décimo octavo, partida IV llamado "Patronas Fiscis", que por cierto según la opinión de varios autores, en este organismo podemos encontrar un antecedente del Procurador General de la

República actual, en virtud de que el señalado funcionario, defendía en los juicios todos los derechos de la Cámara del Rey, comparándolo con el Procurador General de la República, diremos que dicha función se asemeja a las facultades de dicho servidor público, consistente en velar por los intereses del Estado y la Federación.

F) MÉXICO

La institución del Ministerio Público ha sido una conquista del derecho, es pieza fundamental del derecho del proceso penal moderno, constituye en México un instrumentos total del procedimiento, así durante la fase de indagatoria, verdadera instrucción para judicial o administrativa, donde el Ministerio Público asume el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado

Con referencia a la progresión histórica de Ministerio Público en México, es conveniente atender a la evolución política y social de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional destacando en forma principal la organización de los aztecas.

Derecho azteca

“Entre los aztecas imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta que repugnará

a las costumbres y usos sociales. El derecho no era escrito sino más bien de carácter consuetudinario y en todo se ajustaba el régimen absolutista o a que en materia política había llegado el pueblo azteca”¹⁰.

El poder del Monarca se delegaba en sus distintas atribuciones a funcionarios especiales, “...la persecución del delito estaba en manos de los jueces, de tal manera que las funciones eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues bien es cierto el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces. quienes para ellos realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho”.¹¹

Epoca colonial

“Las instituciones del derecho azteca sufrieron una onda transformación al realizarse la conquista y poco a poco fueron desplazadas por las nuevos ordenamientos. En la persecución del delito imperaba una absoluta anarquía autoridades civiles, militares y religiosas invadían las jurisdicciones, tal estado de cosas se pretendía 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, policía, usos y

¹⁰ Colln Sánchez Guillermo, “Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”. Editorial Porrúa, S A., 13ª., México, 1992, Pág. 96

¹¹ Idem, Pág. 97.

costumbres, siempre y cuando no contravinieran el derecho hispano.

La persecución del delito en esta 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 ello.

La vida jurídica se desenvolvía teniendo como jefes a todas las esferas de la Administración Pública a personas designadas por los Reyes de España o Virreyes, Corregidores, etcétera, 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 desempeñarán los puestos de Jueces, Regidores, Alguaciles, Escribanos y Ministros, especificándose que la justicia se administrará de acuerdo con los usos y costumbres que había regido su vida".¹²

Al designarse Alcaldes indios, estos aprehendían a los delincuentes y los Caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos.

¹² Idem, Pág. 97 y 98

Los fiscales antes de proclamarse la independencia.

Dentro de las funciones de justicia destaca la figura del Fiscal, funcionario importado del derecho español, quien se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes y, aunque en tales funciones representaba a la sociedad ofendida por los delitos, sin embargo, el Ministerio Público no existía como institución con los fines y caracteres con que la conocemos en la actualidad.

El fiscal en el año de 1527 formó parte de la Audiencia la cual se integró entre otros funcionarios, por dos fiscales uno para lo civil y otro para lo criminal y por los oidores cuyas funciones eran las de realizar las investigaciones desde su inicio hasta su sentencia.

1.2 LA FIGURA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN:

1,2,1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

Al surgir el movimiento de independencia y una vez que ésta fue proclamada, la Constitución de Apatzingan (1814) reconoció la existencia de los fiscales, auxiliares de la administración de justicia, uno para el ramo civil y otro para el criminal, su designación estaría a cargo del Poder

Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, durando en su cargo cuatro años.

La primera Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824 es unánimemente reconocida como la primera que tuvo positividad en el amplio territorio de la República, mencionada la Fiscalía, que en buen sentido es procedente de la Institución que más tarde es conocida como el Ministerio Público, diciendo en su Título Quinto, Sección Segunda,

“Artículo 124.- La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministerios distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente”.

“En la Constitución Federalista, se incluye también al Fiscal, formando parte de la Corte Suprema de Justicia y se conserva en las siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, de la época del centralismo, conocida por Leyes Espúrias.”¹³

“Los requisitos para ser electo Fiscal eran los siguientes: estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las Legislaturas de los Estados, Tener la Edad de 30 años

¹³ González Bustamante, Juan José. “Derecho Procesal Penal Mexicano”. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, pág.. 66

cumplidos, ser ciudadano natural de la República; o haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica; con tal de que se tuviese la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República.”¹⁴

“Bajo esta Constitución se consideró de igual jerarquía al Magistrado que al Fiscal y dichos cargos debían ser preferentes a los de Diputados o Senador.”¹⁵

1.2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Al término de la revolución de Ayutla, la República Mexicana vivía de intensa confusión política y social; los desgajamientos de los últimos grandes intereses coloniales, los tremendos enfrentamientos entre el naciente liberalismo y los privilegios eclesiásticos y la confusión del caciquismo político en las entidades federativas dificultaban al Gobierno poder mantener control incluso sobre el centro del país, pues regiones como la de Baja California se encontraban prácticamente abandonadas y en el otro extremo la Península de Yucatán, viviendo la espantosa crisis de la guerra de castas. Ante este panorama era eminentemente establecer con claridad los derechos que correspondían a los individuos ante las acciones del Estado, así como precisar una figura legal que

¹⁴ Historia de la Procuraduría General de la República, Ediciones de la P.G.R., México 1987. Pág. 18.

¹⁵ Idem

representará el interés de la sociedad en los procedimientos judiciales.

En tal tesitura apareció el 5 de enero de 1857 un decreto expedido por el Presidente Ignacio Comonfort en torno del cual González Bustamante comenta "...El decreto del 5 de febrero de 1857, promulgado por el mismo presidente, adquirió el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y, estableciendo: Todas las causas criminales deben ser publicadas precisamente desde que él inicia el 'plenario, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral; que a partir del plenario todo inculpado tiene derecho a que se den a conocer las pruebas que existen en su contra, que se le permita carearse con los testigos, cuyos dichos le perjudiquen y que debe ser oído en defensa propia ..."¹⁶

Así siguiendo el espíritu del antes citado decreto del 5 de enero, en el proyecto de Constitución, enviado a la Asamblea Constituyentes, se usó por primera vez la expresión de Procurador General en la Legislación Mexicana estableciendo: "...A todo procedimiento del orden criminal, debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida o

¹⁶ González Bustamante, Juan Jose, "Derecho Procesal Penal Mexicano". Edición Porrúa, S.A , México, 1993, pág. 113.

instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad....”¹⁷

En la Constitución de 1857, siguieron ocupando los Fiscales la misma categoría que los Ministros de la Suprema Cortes de Justicia de la Nación, como puede verse en el artículo 91 de ella que dice:

Artículo 91: “...La Suprema Corte de Justicia, se compondrá de once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General...”

Era pues preocupación palmaria de los legisladores de 1857, delimitar los derechos o garantías individuales ante el poder del Estado.

Ahí fue que el constituyente del 57 rechazó el trabajo sin remuneración, consagró la libertad de expresión oral y escrita, el libre tránsito por la República prohibiendo las leyes privativas y tribunales especiales, estableciendo la no-retroactividad de la ley y la inviolabilidad de la persona, familia, domicilio, papeles y posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, dejando sin efecto la presión por deudas civiles y aunado a estos principios

¹⁷ Idem.

fundamentales, señalo también los principios reguladores o garantías que en materia criminal tendría todo acusado y que en términos generales se han conservado hasta el presente.

1.3. LA CONSAGRACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Siguiendo el orden histórico que se ha hecho en este estudio, se ubica a la época contemporánea, a partir de la Constitución Política de 1917, en esta Constitución ya afloran con claridad los principios de las estructuras jurídicas del derecho mexicano actual que, evidentemente tiene un antecedente directo y profundo en la Constitución de 1857, muy particularmente en el aspecto de las garantías individuales cuya salvaguarda como quedó asentado desde aquellos tiempos, ya se exhibía como gran preocupación de esos legisladores, pero en todo aquel magnifico cuerpo legal muy avanzado para su época, existía un vacío. Claramente se notaba la deficiencia de un organismo específicamente instrumentado que sirviera como vigilante de los intereses de la sociedad.

Este hueco que podemos llamar Ministerio Público, fue llenado en la Constitución de 1917, en esta Carta Magna se pretendió ya con toda claridad, señalar algunos principios dogmáticos que explicaran la función del Ministerio Público,

pero más bien se logro configurar las bases orgánicas de lo que actualmente es en México esa Institución.

Desde el inicio de las sesiones del Congreso Constituyente que culminó con la creación de esa carta fundamental, se vio el claro propósito de establecer enmiendas radicales que dieran vida legal y actividad al Ministerio Público y, así es de citarse que el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, el primero de diciembre de 1916, al abrirse el periodo único de sesiones del Congreso Constituyente en Querétaro, cuando hizo entrega al Presidente de ese congreso de su proyecto de Constitución reformada, dio lectura a un informe del cual entresacamos diversos comentarios.

Hacia notar Carranza que, los Legisladores de 1857, proclamaron valiosos principios generales pero que no procuraron llevarlos a la práctica, adecuándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles satisfacción. De manera que ese código Político quedaba en simples fórmulas abstractas en que se condensaban conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no se podía derivar sino poca o ninguna utilidad positiva.

Que las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para proteger los derechos individuales de la Constitución de

1857, sólo habían servido para embrollar la marcha de la justicia y conculcar esos derechos por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban y que así el amparo quedaba desnaturalizado.

Enfatizaban en su informe: "... siendo objeto de todo Gobierno el amparo y protección del individuo, o sea que las diversas unidades de que se compone el agregado social, es incuestionable que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta presión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una mera directa y necesaria como constitutivas de la personalidad del hombre...."

Es pues evidente, que Carranza aún no siendo jurista, simplemente por su capacidad de observación al frente de un poder y merced a su profunda sensibilidad cívica y política, pudo apreciar claramente la carencia de un instrumento legal que hiciera visibles las garantías constitucionales, agilizando y ajustando debidamente el propósito de la ley.

Fue así, que la verdadera simiente creativa de la Institución que conocemos como Ministerio Público, la fundamentó Carranza en una idea original y positiva, distinta

de todos los conceptos que sobre procuración de justicia, Fiscalías o Ministerios Públicos, se hubieran formulado antes de ella.

En efecto el Ministerio Publico creado por Carranza, aún vigente en nuestra época, fue resultado de una observación intensamente humana, en la que se conjugaron los factores sociológicos del pueblo mexicano y políticos de las circunstancias fomentadas con buena técnica jurídica.

Observó Carranza, que los magníficos principios de la Constitución de 1857 que franqueaban el amparo en defensa de las garantías individuales, habían convertido a este en un verdadero instrumento de confusión del derecho y que se acudían a él para hacer revisar hasta actos mínimos de las autoridades, transformándolo en arma política y en un medio feraz para acabar con la soberanía de los estados, pues sujetaba a la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más significantes de sus autoridades y como los miembros de ese Tribunal se designaban por el Jefe del Poder Ejecutivo; obviamente, este tribunal queda a disposición de este jefe, que lógicamente tomaba una autoridad inmensa que ante las objeciones y confrontas judiciales con el pueblo, propiciaban un maremagnum de enredos legales que evidentemente Carranza apreció, con el amplio criterio que motivo su idea generadora de la Institución del Ministerio Publico, que actualmente ya

conocemos ampliada y desarrollada por las reformas legales de nuestros días.

Estas deficiencias provocan, que la declaración de los derechos que se hacía gala en la Constitución de 1857, que en la practica no tuvieron la relevancia cívica y legal que de ellos se esperaba por sus legisladores, debido además y por otra parte, a que la clásica división de poderes en la integración del Estado, solo se tenía escrita en la ley pero no era operante en la realidad, provocando así que Carranza al comentar esta situación dijera: "... en la que de hecho todos los poderes han estado ejercidos por una persona habiéndose llegado hasta el grado de manifestar por una serie de hechos constantemente repetidos el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al Jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos...".

"Por esta razón, lo primero que debe de hacer la Constitución Política de un pueblo es garantizar de manera más amplia y completa, la posible libertad humana para evitar que el gobierno a pretexto del orden o de la paz motivo que siempre alegran los tiranos para justificar sus atentados, tengan alguna vez delimitar al derecho y no respetar su uso integro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente." "...Él

Artículo 20 de la Constitución de 1857, señala todas las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal, pero en la practica esas practicas han enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlos literalmente al lado de ellas se han realizado practicas verdaderamente inquisitoriales que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción tributaria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos...”

Indudablemente, como un valor muy señalable entre los grandes principios políticos, jurídicos y humanos, motivadores de la revolución mexicana ha estado y esta el afán del pueblo por lo justicia.

Por eso, al ir culminando la gesta revolucionaria, don Venustiano Carranza desdeño cualquier otro titulo que no fuera el de primer jefe del ejercito constitucionalista, anunciando con tal membresía su claro propósito de renovar a fondo la vida mexicana, legislando una nueva constitución.

Entre los diversos tópicos innovadores que con el tiempo se han ido realizando, desarrollándose en las magnificas instituciones jurídicas mexicanas, que han considerado el derecho patrio y con ello el concepto genérico político de revolución mexicana, se apunto señaladamente el

problema de la justicia y muy particularmente el de la justicia penal.

Carranza con plena conciencia de la profunda resonancia que la justa aplicación de las leyes penales tiene en el animo del pueblo, se preocupó seriamente por delinear las deficiencias técnica jurídica y los vicios humanos que ellas propiciaban, crítico a acremente las comunicaciones para amedrentar a los detenidos y obligarlos a hacer confesiones forzadas y casi siempre falsas por su deseo de librarse calabozos inmundos en los que se amenazaba su salud y su vida.

Diligencias secretas y procedimientos ocultos al reo, que restringían su derecho de defensa, impidiéndoles a ellos y a su defensor, asistir a la recepción de pruebas, deseando la suerte de los reos entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes que por pasión o vil interés alteraban las declaraciones.

Impugno el arbitrio caprichoso de los jueces para conceder o no, al reo, aunque procediese, el beneficio de la libertad bajo fianza con el mínimo argumento de ganarla aduciendo sospecha de qué el inculpado pudiera fugarse, haciendo notar la grotesca omisión de no estar señalado tiempo para la duración máxima de los juicios, que ocasionalmente

eran mas prolongados que la pena misma que pudiera corresponderles.

Su propósito renovado restó facultades a la autoridad administrativa para imponer hasta un mes de reclusión, reservando la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas y sujetando a la autoridad administrativa a castigar simplemente la infracción a los reglamentos de la policía.

Pero ya imbuido en su afán de aderezar el derecho penal mexicano con sistemas eficaces que permitieran la aplicación de la ley justa y equitativamente dice Carranza: "...pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionara completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el País, no obstante toda sus imperfecciones o deficiencias..."

En su proyecto, Carranza si bien reconoce que con anterioridad a él se mencionan a nuestras leyes el Ministerio Publico y las funciones de este en la realidad sólo las desempeña en forma nominal, pues se conserva la perniciosa costumbre arrastrada desde la colonia, de que fueran los jueces los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, por lo que emprendían verdaderos asaltos contra los reos para

obligarlos a confesar, desnaturalizando con ello las funciones y la judicatura.

El Ministerio Público proyectado por Carranza, estuvo dirigido desde su inicio a evitar ese sistema procesal tan ambicioso restituyendo a los jueces toda la dignidad y responsabilidad propia de su magistratura y tomando para sí y dándole a la institución del Ministerio Público, toda la importancia que le debe corresponder al quehacer exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos de convicción que ya no habría de hacerse por métodos atentatorios y reprobados; así como la aprehensión de delincuentes.

Además el Ministerio Público quedaba con la policía judicial a su disposición, lo que quitaba a los Presidentes Municipales y a la policía común la posibilidad de aprender a cuentas personas encontraran sospechosas conforme a su simple capricho.

Remato Carranza su proyecto incluyendo: "... con la institución del Ministerio Público tal y como se propone, la libertad individual quedara 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 mismos requisitos que el mismo Artículo exige”.

Es pues, con esos principios constitucionales de inspiración dogmática, pero que únicamente tienen expresión formal, que arranca la Institución del Ministerio Público en el derecho mexicano contemporáneo.

A resultas de ellos, en el prólogo del proyecto constitucional de Carranza se proclamó que: “...La Constitución Mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se ha dado en llamar garantías sociales, o sea existencia digna y el deber que tiene el Estado de asegurar que así sea, mientras las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas pues estas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar, las garantías sociales, por el contrario imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad...”

1.3.1 ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

El artículo 21 del proyecto Constitucional decía: “la imposición de las penas es exclusiva de la autoridad Judicial. Solo 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 Publico y de la Policía Judicial que estaría, a disposición de este.

En el dictamen relativo al Artículo 21, formulado por la comisión y dada a conocer a la asamblea, se objeto el texto de Carranza, pues de acuerdo con el, a la autoridad administrativa le correspondía perseguir los delitos por medio del Ministerio Publico y de la Policía Judicial, lo cual no estaba conforme a los motivos expuestos por Venustiano Carranza para fundarlo. Siendo la idea fundamental del articulo comentado, dejar al Ministerio Publico perseguir los delitos y dirigir a la Policía Judicial en el ejercicio de esas funciones, la comisión propuso otra redacción para el articulo 21, en la cual la autoridad administrativa quedaba subordinada al Ministerio Publico, en el desempeño exclusivamente de funciones de la Policía Judicial.

La difusión verso tanto sobre el tema concerniente al Ministerio Publico, como sobre la importancia de la imposición de sanciones administrativas, de ese ultimo punto no haremos referencia, por no ser motivo de este trabajo. En el curso del debate, el diputado Palavicini, llamo la atención a la asamblea sobre la importancia de la Policía Judicial Especial, dependiente del Ministerio Publico mencionado en el proyecto de Carranza y que había sido suprimido en la redacción del articulo 21, presentado por la comisión. El comisionado Mujica

replico, no ser objeto de la redacción presentada una modificación sustancial al artículo del proyecto de Carranza, sino conferir al Ministerio Público dignidad superior a la policía ordinaria y la autoridad administrativa en el quehacer de la Policía Judicial como cuerpo especial. El diputado Alberto M. González, hizo notar que la idea de Carranza no era precisamente la creación de una policía Judicial Especial; apoyándolo Manchorro Narvaez, hizo la observación de ser el Ministerio Público parte de la autoridad administrativa, y no del poder judicial, a pesar de intervenir en los juicios, por lo tanto, el proyecto de Carranza establecía al Ministerio Público como el órgano de la autoridad Administrativa para el ejercicio de las funciones de la policía. El diputado Medias crítico la adopción del Ministerio Público en el Código de 1894 de acuerdo al modelo francés, donde se comprende a la Institución formando parte de la Policía Judicial, por lo cual resulto ser una entidad decorativa; hizo después una amplia exposición de como debían ser las actividades del Ministerio Público y de la policía Judicial, argumentando que al establecer la Constitución tres poderes para el ejercicio del poder público de la Federación, el Legislativo, para hacer aplicar la ley en los casos concretos de contienda; como el Ministerio Público no hacía ley, ni la aplicaba, resulto ser órgano del poder administrativo o Ejecutivo, encargado de perseguir a los delincuentes y averiguar los delitos con sus auxiliares o sea la Policía Judicial, siendo el Ministerio

Publico el representante de la sociedad. Deslindo también los casos de infracción a reglamentos, de los de conducta delictiva. Por su parte Jara, propuso que la policía preventiva hiciera las funciones de Policía Judicial y en los pequeños poblados carentes de policía preventiva, la policía administrativa asumía las funciones de la policía judicial. Convencido de los argumentos de Macias, Mujica pidió permiso para retirar el proyecto de la comisión. Así, fue presentado un nuevo dictamen por la comisión y, en lo relativo al Ministerio Publico decía: "también incumbe a la propia autoridad (administrativa) la persecución de los delitos por medio del Ministerio Publico y de la policía judicial o que estará a la disposición de este."

Colunga, miembro de la comisión, manifestó que este nuevo proyecto no traducía fielmente las ideas expresadas por Carranza en su exposición de motivos, y, por su voto particular propuso en concerniente al Ministerio Publico, se redacta en los siguientes términos: " La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Publico y al Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel.

El día 13 de diciembre de 1917, se inicio la discusión sobre el nuevo dictamen del articulo y el voto particular de Colunga, el diputado José Alvarez, señalo, que era conveniente adicionar lo relativo a multas para jornaleros

u obreros. Macias, sugirió a la Asamblea se retirara la propuesta formulada por la comisión y se aceptara la del voto particular. por estar mas de acuerdo con el objeto perseguido por Carranza. es decir, quitar a la autoridad Judicial la persecución y averiguación de los delitos y dejar estas funciones exclusivamente a cargo del Ministerio Publico con el auxilio directo y eficaz de la Policía Judicial. La redacción del voto particular adicionado con lo concerniente a multas para jornaleros u obreros fue aprobado por la Asamblea, quedando establecido el texto del articulo 21 Constitucional en los términos persistentes hasta la fecha. "Que a la letra dice:" La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Publico, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad Administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas: pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala, la actuación de las Instituciones Policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

1.3.2 ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL.

El 17 de enero de 1917, se dio lectura a nueve artículos consecutivos del proyecto del artículo 94 al 102 constitucionales, este ultimo no fue discutido, siendo aprobado por votación unánime de la asamblea el 21 de enero de 1917,

conservando su redacción primitiva para quedar en la actualidad de la siguiente manera: "La Ley organizara al Ministerio Publico de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la suprema Corte de Justicia.

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

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

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio

Público de la Federación, el Procurador General lo hará por si o por medio de sus Agentes.

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

La Función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la Dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

A partir de la Constitución de 1917, la institución del Ministerio Público quedo substancialmente transformada, el Artículo 21 Constitucional estableciendo el principio de la autonomía de las funciones procesales, delimitando las judiciales frente a las administrativas. El Artículo 102 Constitucional, por su parte, hace del Ministerio Público una institución federal, expresando con mayor claridad sus funciones y de acuerdo a estos lineamientos se ha establecido tanto en el Distrito Federal como en los Estados.

CAPÍTULO II

FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL.

2.1.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES QUE LE CONFIEREN LAS LEYES.

Para establecer las atribuciones que diversos ordenamientos otorgan a la Institución del Ministerio, debemos acudir al orden jerárquico de los dispositivos legales, así las cosas nuestro máximo ordenamiento legal lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual como hemos apreciado en el inciso anterior establece como función principal la de perseguir los delitos conforme al artículo 21 que en su primer párrafo señala:

“Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de la

policía. las que únicamente consistirán 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 treinta y seis horas”.

Ahora bien, por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Justicia del Distrito Federal esta establece las atribuciones del Ministerio Público, señalando al respecto:

“Artículo 2. La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

I.- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;

II.- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;

III.- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o

social, en general, en los términos que determinen las leyes;

IV.- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

V.- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.

VI.- Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la Ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

VII.- Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII.- Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;

IX.- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;

X.- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y

XI.- Las demás que señalen otras disposiciones legales”.

No queremos entrar a detalle respecto de las atribuciones referidas en el artículo preinserto, toda vez que será motivo de análisis en los siguientes incisos.

2.2.- FUNCIÓN SOCIAL, CONSULTIVA Y DE VIGILANCIA.

El Ministerio Público no puede concebirse como un organismo público con una cierta naturaleza jurídica, ya que es un organismo polifacético, y así lo refiere Niceto Alcalá Zamora y Castillo al señalar:

“La falla común a las distintas opiniones que acabamos de recoger, consiste en quiere definir mediante un solo marbete una institución de cometidos múltiples, administrativos unos, procesales otros. Si en la figura mucho más homogénea del

juzgador, no toda su actividad es jurisdiccional, con mayor motivo habrá de destacar la posibilidad de una caracterización única o unitaria respecto al Ministerio Público. El camino a seguir será, por tanto, el de etiquetar por separado sus diversas funciones, y dentro de las ligadas al enjuiciamiento deslindar aquellas en que como titular de la acción desempeñada el papel de parte en sentido formal o, si se prefiere la fórmula de Carnelutti, de sujeto del proceso, pero no del litigio, respecto de aquellas en que se encarga de otros menesteres (tareas instructoras o dictaminadoras, por ejemplo)" 18

Es evidente que el Ministerio Público ejerce diversas funciones así su función social se dará respecto de la representación que ejerce sobre los derechos e intereses de los menores de edad, los incapaces, ausentes, etc., baste citar como ejemplo que los juzgados de lo familiar y en general todos los juzgados cuentan con un Ministerio Público adscrito quien velara en todo momento por los derechos.

La función social también se origina como la autoridad encargada de perseguir los delitos, que desde luego no sólo afectan a quien los sufre si no en general a toda la sociedad, pues de ello depende evitar conflictos de venganza privada como los que

" Citado por Silva Silva Jorge Alberto "Derecho Procesal Penal", Editorial Harla, S A. de C.V. 2ª. Edición México 19961. p. 163 y 164

existían en la antigüedad.

A nuestro juicio la función social más importante que desempeña lo es como órgano investigador, percutor y acusador de los delitos, pues es evidente que esta tarea no puede estar encomendada a un particular, y sólo el Estado a través del Ministerio Público puede llevarla a cabo.

Diversa función pública que desempeña es el de promover reformas en materia de seguridad pública, y aún cuando no es propiamente el encargado de hacer llegar al Congreso la iniciativa de Ley, lo cierto es que su participación resulta ser de vital importancia para la sociedad, pues es precisamente el Ministerio que tiene contacto con las víctimas y con los delincuentes, luego entonces nadie puede saber mejor que el cuales son las necesidades en el ámbito de su competencia, y es por ello que conforme al artículo 2º. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que faculta al Ministerio Público para promover reformas a la Ley.

Diversa circunstancia de carácter social lo es la prevención del delito, para lo cual intenta crear una cultura proteccionista en toda la sociedad, baste citar como ejemplo los múltiples consejos que se dan a la sociedad, por medios televisivos e incluso de radio, para protegerse de la delincuencia.

Por último y digno de hacer mención en especial lo es la ayuda a las víctimas del delito, lo cual sin lugar a dudas constituye una función de carácter social y no sólo eso si no incluso moral, ya que quien es perturbado por la comisión de un delito, requiere de la comprensión y ayuda no sólo del Ministerio Público si no incluso de la sociedad, baste citar como ejemplos el delito de violación, lesiones, etc., en los que se dejan lesiones severas que afectan psicológicamente a quien las sufre y es por ello que el auxilio que en un principio pueda proporcionar el Ministerio Público resultará de gran importancia para la víctima y para la sociedad en general.

Por lo que respecta a la función consultiva que lleva a cabo el Ministerio Público esta se daba tratándose del Ministerio Público Federal como asesor jurídico del Presidente de la República atento a lo preceptuado por el artículo 4º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dispuso:

“Artículo 4º - El Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la Ley”.

Es de hacer mención que en la actualidad el dispositivo preinserto a sido derogado de tal forma que una función como asesor propiamente ya no existe para el Ministerio Público Federal y Local, sin embargo esta circunstancia puede ser suplica por el

hecho de que hoy en día el Ministerio Público si bien es cierto como referimos ya no aconseja al Ejecutivo Federal o Local, lo cierto es que si le propone algunas reformas que pueden ser importantes para el despacho de sus asuntos.

Tratándose de la función de vigilancia esta se dará en términos de lo señalado por el artículo 5°. De la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal:

“Artículo 5°.- La vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia, comprende:

I.- Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas, de conformidad con los convenios de colaboración que al efecto se celebren, en los términos del artículo 119, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.- Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

III.- Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas, que, a su juicio, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia

del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos sean constitutivos de delito:

IV.- Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público;

V.- Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito, y

VI.- Ejercer y desarrollar normas de control y validación técnico jurídica en todas las unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tanto centrales como desconcentrados, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos y auxiliares, iniciando los procedimientos legales que correspondan en los términos que fijen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables”.

El artículo preinserto establece la función de vigilancia del Ministerio Público cuando se percata de la comisión de alguna falta de un servidor público, verificando la instauración del procedimiento para sancionar esta conducta, asimismo acatará los criterios de los juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y auxiliará a los diversos Ministerios Públicos

existentes en nuestro país.

2.3.- FUNCIÓN ACUSATORIA.

La función acusatoria del Ministerio Público tiene lugar cuando habiendo recibido una denuncia o querrela procede su intervención y constituidos la presunta responsabilidad y los elementos del tipo penal procede a ejercitar acción penal en contra *del indiciado*.

Cabe señalar que conforme al artículo 21 de nuestra Constitución sólo el Ministerio Público es el encargado de ejercitar la acción penal, y así lo refiere el penalista Juan José González Bustamante al señalar:

“El principio reconocido en México, es la monopolización de la acción penal por el Estado. Según lo ha sostenido la jurisprudencia, el Ministerio Público es el único *órgano del Estado*, encargado del ejercicio de la acción penal, porque el artículo 21 de la Carta Fundamental de la República, dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial que estará bajo su mando

inmediato.”¹⁹

Atendiendo al comentario del autor Juan José González Bustamante que señala que la jurisprudencia ha establecido el monopolio de la acción penal, es que consideramos transcribir el criterio de esta al respecto, y así encontramos:

“Quinta Epoca

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXX

Página: 565

ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA. Conforme al artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción penal, compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaría, en último caso, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de

¹⁹ González Bustamante Juan José “Derecho Procesal Mexicano”, Editorial Porrúa, 10ª. Edición, México 1991, p. 48.

ninguna manera daría materia para una controversia constitucional: pues de establecerse lo contrario, es decir, de concederse el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercer la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades.

TOMO LXXX, Pág. 565.- Celaya del Primo Elías.- 14 de abril de 1944.- Cuatro votos”.

Miguel Ángel Castillo Soberone también establece que el Ministerio Público es quien realiza la acusación acusatoria, y así señala:

“Ministerio Público como “una parte acusadora necesaria, de carácter público, es la encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal”.²⁰

Cabe señalar que si bien es cierto que corresponde al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal este no se puede dar sin que se hallan cubierto en forma previa los requisitos de procedibilidad, así deberá existir una denuncia,

²⁰ Castillo Soberone Miguel Angel, “El Monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en México”, Editorial UNAM, México 1942, p. 13.

acusación o querrela, y conforme a esta realizar la investigación pertinente a efecto de comprobar la presunta responsabilidad, y el cuerpo del delito, así lo refiere Ángel Martínez Pineda al señalar:

“En el procedimiento penal mexicano las condiciones mínimas, o presupuestos necesarios, o exigencias, o formalidades previas, se encuentran subsumidas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son los siguientes:

a).- La existencia de un hecho determinado.

b).- Que este hecho esté tipificado como delito.

c).- La pena con que la ley castiga ese hecho determinado como delito.

d).- Denuncia, acusación (este término no está tomado en su connotación jurídico procesal) o querrela

e).- Que el hecho se impute a una persona física.

f).- Que la denuncia, acusación o querrela estén apoyados por declaración bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del

inculpado".²¹

Una vez que existen los requisitos de procedibilidad, y el Ministerio Público a cumplido con su función investigadora, podrá ejercer acción penal en contra del indiciado, lo cual se haya perfectamente establecido en las atribuciones señaladas en el artículo 3º. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

"Artículo 3.- Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:

I.- Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos;

II.- Investigar los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, y otras autoridades competentes, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;

III.- Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y

²¹ Martínez Pineda Ángel, "Estructura y Valoración de la Acción Penal", Editorial Azteca, 1ª Edición, México 1968, p. 57 y 58.

perjuicios causados;

IV.- Ordenar la detención y, en su caso la retención, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstas por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V.- Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables;

VI.- Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quién o quienes en él hubieran intervenido penal, de la existencia de los daños y perjuicios y para la fijación del monto de su reparación;

VII.- Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I, y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII.- Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos en lo dispuesto por la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Por último nosotros consideramos que la acción penal constituye la facultad que la propia Ley confiere al Ministerio Público para que este pueda acudir ante el órgano jurisdiccional a demandar la imposición de una pena por la violación de algún tipo penal.

2.4.- CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO PENAL.

A efecto de poder establecer el concepto de procedimiento penal, primero nos abocaremos a definir en que consiste el procedimiento, así el maestro Eduardo Pallares señala:

“No hay que identificar el procedimiento y el proceso. Este último es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, *sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal*, con una o varias instancias, con período de prueba o sin

él, y así sucesivamente".²²

Atendiendo a la definición preinserta es indiscutible que no puede existir un proceso sin procedimiento, y un procedimiento sin proceso, por lo que aún cuando existe una diferencia técnica entre uno y otro consideramos que esta no es substancial, toda vez que ambos conceptos atienden a la misma naturaleza, así para nosotros el procedimiento constituye la intervención de las partes ante el órgano judicial que con apego a la Ley debe realizarse en una controversia.

Ahora bien por cuanto hace al derecho penal este es definido por Fernando Castellanos Tena por los siguientes términos:

"El Derecho Penal es la rama del Derecho Público interno relativa a los delitos, a las penas y a las medidas de seguridad, que tiene por objetivo inmediato la creación y la conservación del orden social".²³

Por su parte el ilustre maestro Celestino Porte Petit Candaupad al referirse al Derecho Penal señala:

²² Pallares Eduardo, "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Editorial Porrúa, S. A., 19ª. Edición, Editorial Porrúa, s. a. México 1990, p. 639.

²³ Castellanos Fernando Tena, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Editorial Porrúa, S. A., 28ª. Edición, México 1990, p. 19

“Por Derecho Penal debe entenderse el conjunto de normas jurídicas que prohíben determinadas conductas o hechos u ordenan ciertas acciones, bajo la amenaza de una, sanción en caso de violación de las mismas normas”.²⁴

Para nosotros el Derecho Penal constituye la facultad coercitiva que tiene el Estado para que conforme a la Ley imponga una sanción a quien viole un tipo penal.

Ahora bien, después de analizar lo que es el procedimiento y el Derecho Penal, ya estamos en actitud de entender el concepto de procedimiento penal, así el maestro Guillermo Colín Sánchez nos proporciona algunos conceptos de algunos juristas destacados, y al respecto señala:

“Para Claría Olmedo, el Derecho Procesal Penal es: “la disciplina jurídica reguladora de la efectiva realización del Derecho Penal. Establece los principios que gobiernan esa realización y determina los órganos, la actividad y el procedimiento para actuar la Ley Penal Sustantiva.

Eugenio Florian indica: El Derecho Procesal Penal es un conjunto de normas que regulan y disciplinan el proceso en su conjunto y en los actos particulares que le caracterizan.

²⁴ Porte Petit, Candaupad Celestino, “Apuntamientos de la Parte General”, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A., 11ª. Edición, México 1987, p. 15

Según Ernst Beling, el Derecho Procesal Penal: Es la rama jurídica que regula la actividad titular del Derecho Penal (justicia penal-administración de justicia penal).

Manzini afirma: El Derecho Procesal Penal es el conjunto de normas, directa e indirectamente sancionadas que se funda en la institución del órgano jurisdiccional y regula la actividad dirigida a la determinación de las condiciones que hacen aplicable en concreto, el Derecho Penal Sustantivo.

Javier Piña y Palacios expresa: El Derecho Procesal Penal es la disciplina jurídica que explica el origen, función, objeto y fines de las normas mediante las cuales se fija el "quantum" de la sanción aplicable para prevenir y reprimir el acto u omisión que sanciona la ley penal".²⁵

Para nosotros el procedimiento penal constituye la normatividad que rige a las partes en una controversia ventilada ante el órgano jurisdiccional con el objeto de aplicar el Derecho Penal Sustantivo.

2.5.- FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL.

²⁵ Citados por: Colin, Sánchez Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Editorial Porrúa, S. A., 11ª. Edición, México 1989. p. 3

Una vez que el Ministerio Público a ejercido acción penal asume la postura de la parte ofendida (demandante), constituyéndose así la trilogía procesal con el órgano judicial, así las cosas al ejercer acción penal el Ministerio Público, el Juez habrá de resolver sobre esta, para lo cual dictará el auto de radicación, el cual de acuerdo con el autor Jorge Alberto Silva Silva tiene las siguientes características:

a) Previene la competencia a favor del juzgado ante el cual se promueve la acción procesal, con base en el criterio competencial de la prevención. Así, el órgano judicial ante el que se promueve será el competente. Con fundamento en este criterio de prevención, las partes quedarán vinculadas a ese órgano específico.

b) Da inicio a la actividad judicial, pues se trata del primer acto del tribunal tendiente a la resolución del litigio que se le plantea. Ante la posibilidad de hecho de que el tribunal no resuelva sobre la radicación.

c) Implica el reconocimiento de la calidad de parte al Ministerio Público.

d) Impide la prosecución de un proceso por la llamada

actio calumniae, hasta que el proceso concluya.”²⁶

Como lo refiere el autor preinserto se reconoce ya la calidad de parte al Ministerio Público, y posteriormente tendrá cabida la declaración preparatoria en la que podrá intervenir el Ministerio Público ya como parte procesal, así las cosas el autor Guillermo Colín Sánchez señala:

“La declaración del probable responsable del delito, es el atestado o manifestación que éste lleva a cabo, relacionada con los hechos delictuosos, ante la autoridad investigadora o frente al órgano de la jurisdicción.”²⁷

Cabe señalar que la declaración puede o no darse, toda vez que habiéndosele hecho saber al acusado el nombre de su acusador y de los testigos que declaran en su contra se le cuestionara si es su voluntad declarar pudiendo no declarar, pero si decide hacerlo esta declaración podrá darse en forma espontánea por el procesado o bien mediante las preguntas que formule el Ministerio Público y la defensa, y hecho lo anterior el juzgador deberá dictar el auto de formal prisión, el cual es definido por Jorge Alberto Silva Silva en los siguientes términos:

“Es la resolución judicial mediante la cual, para

²⁶ Silva Silva Jorge Alberto, Op. Cit p.p. 245, 246

²⁷ Colín Sánchez Guillermo, Op Cit p. 305.

meros efectos procesales (iniciar o perseguir un proceso precisa ciertos hechos (causa petendi) que reconoce estar calificados de delictuosidad y que se le imputan al sujeto pasivo del proceso.

Decimos que se "inicie" un proceso, para referirnos al que ya hemos denominado procesamiento provisional, y aludimos a la "prosecución" de un proceso para referirnos al procesamiento definitivo.

La resolución a que nos estamos refiriendo en este capítulo no hace declaración de responsabilidad, sino sólo declara y ordena que una persona debe quedar sujeta a proceso."²⁸

Es evidente que en el auto de formal prisión no interviene el Ministerio Público, sin embargo lo referimos a efecto de llevar un nombre la secuencia procesal.

Diversa fase del proceso lo es la etapa probatoria en donde corresponde al Ministerio Público el probar la responsabilidad del procesado, para lo cual podrá ofrecer como medios de prueba los señalados en el artículo 135 del Código de Procedimientos Penales que dispone:

²⁸ Silva Silva Jorge Alberto Op. Cit. p. 316.

“Artículo 135. La ley reconoce como medios de prueba:

I La confesión.

II Los documentos públicos y los privados;

III Los dictámenes de peritos.

IV La inspección ministerial y la judicial;

V Las declaraciones de testigos, y

VI Las presunciones.

Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, a juicio del Ministerio Público, el juez o tribunal. Cuando el Ministerio Público o la autoridad judicial lo estimen necesario podrán, por algún otro medio de prueba, establecer su autenticidad.”

Corresponderá al Ministerio Público el ofrecer oportunamente los medios de prueba, y no sólo eso, y también podrá hacer las observaciones pertinentes respecto de los

dictámenes periciales de la inspección judicial, y realizar las repreguntas a los testigos. concluido el desahogo de pruebas se procederá a cerrar la instrucción para que el Ministerio Público y la defensa en el plazo de cinco días formule sus conclusiones, lo cual deberá hacerse en términos del artículo 316 y 317 del Código de Procedimientos Penales al señalar:

“Artículo 316 - El Ministerio Público, al formular sus conclusiones, hará una exposición sucinta y metódica de los hechos conducentes, propondrá las cuestiones de derecho que de ellos surjan, citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables y terminará su pedimento en proposiciones concretas.

“Artículo 317.- En las conclusiones, que deberán presentarse por escrito, se fijarán en proposiciones concretas los hechos punibles que se atribuyan al acusado, solicitando la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación del daño y perjuicio, con cita de las leyes y de la jurisprudencia aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos de prueba relativos a la comprobación del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad penal”.

Después de haberse expuesto los alegatos, tendrá verificativo la audiencia de vista en la que las partes deberán estar presentes y el juzgador declarará visto el proceso, pasando el expediente a sentencia, la cual deberá pronunciarse dentro de los

diez días siguientes a la celebración de la audiencia.

2.6.- AUXILIARES DEL MINISTERIO PÚBLICO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL.

Por lo que respecta a los auxiliares del Ministerio Público, estos se hallan contemplados en su propia Ley Orgánica, así el artículo 23 establece:

“Artículo 23 - Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:

I.- La Policía Judicial, y

II.- Los Servidores Periciales.

Igualmente, auxiliarán al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables, la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que fueren competentes”.

Sin lugar a dudas el órgano que más auxilia al Ministerio Público lo es la Policía Judicial, toda vez que mediante ella se lleva a cabo las investigaciones tendientes a comprobar los hechos delictuosos de los que a tenido conocimiento, así el Ministerio Público no es directamente quien realiza la función investigadora, pues para ello se auxiliara de la Policía Judicial, conforme lo establece el artículo 24 de su Ley Orgánica que dispone:

“Artículo 24.- La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común.

Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales”.

Los servicios periciales también constituyen un gran auxilio para el Ministerio Público, pues ellos tienen encomendado la función de rendir peritaje respecto de ciertos hechos que el Ministerio Público no tiene los conocimientos técnicos necesarios

y que son indispensables para conocer la verdad de los hechos, así por ejemplo un Ministerio Público se auxiliara de los peritos químicos, médicos, de tránsito, caligráficos, grafoscópicos, grafométrico, envalística, etc., ya que resultaría difícil que tuviera todos los conocimientos de esas materias o artes, por lo que se hace indispensable y necesario la intervención de servicios periciales, el maestro Guillermo Colín Sánchez al referirse a estos señala:

“A la Dirección de Servicios Periciales, en sus diversas especialidades, incumbe emitir los dictámenes solicitados por el Ministerio Público y las autoridades Judiciales, para esos y otros fines tendrá a su cargo el Casillero de Identificación Criminalística, procediendo a identificar a los procesados en los términos señalados por las leyes, expedir los certificados que informen sobre antecedentes penales y, “devolver, cuando proceda, la ficha signalética a las personas que lo soliciten”.²⁹

El fundamento jurídico que contempla el hecho de que los servicios periciales son auxiliares del Ministerio Público se haya en el artículo 25 de la Ley Orgánica que dispone:

“Artículo 25.- Los Servicios Periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les

²⁹ Colín Sánchez Guillermo, *Op. Cit.* p. 106.

corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen”.

Cabe señalar que con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico el 3 de junio 1996, esta será la encargada de llevar a cabo los peritajes en materia médica, pues así lo dispone el artículo 4º. de su Decreto de Creación que establece:

“Artículo 4º.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

IX.- *Elaborar los dictámenes o peritajes médicos que le sean solicitados por las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia; ...”.*

La propia Comisión Nacional de Arbitraje Médico a establecido el auxilio que se presta al Ministerio Público mediante los peritajes en medicina, y así lo hecho saber.

En estricto sentido tanto la Opinión Técnica como el Peritaje son el resultado de una investigación que lleva a cabo la Conamed, por lo que en ambos casos se trata de un dictamen.

La diferencia estriba en que la Opinión Técnica se emite a discreción de la Conamed, ya sea respecto de una queja de que

conozca y considere que por la naturaleza de los hechos y consecuencias originadas sea necesario emitirla, o bien sobre cuestiones de interés general en la esfera de su competencia, en tanto que el dictamen o peritaje se emite a solicitud de las autoridades de procuración e impartición de justicia y auxilian al Ministerio Público o al Juez, a integrar adecuadamente la averiguación previa o a emitir una sentencia con bases firmes, según sea el caso".

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD Y DISCIPLINA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1.- ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Con motivo de recientes reformas la estructura de la Procuraduría a cambiado una vez más, de tal forma que su organización interna se haya determinada en términos de lo preceptuado por el artículo 2º. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dispositivo que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre del año en curso, es decir hace aproximadamente un mes, por lo que la estructura interna de la Procuraduría actualmente es la siguiente:

“Artículo 2.- La Procuraduría, para el ejercicio de las

atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las unidades administrativas siguientes:

Oficina del Procurador;

Secretaría Particular;

Fiscalía para Servidores Públicos;

Dirección General de Política y Estadísticas Criminal;

Unidad de Comunicación Social;

Albergue Temporal;

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o Averiguaciones Previas;

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o Averiguaciones Previas;

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades de procesos y de mandamientos judiciales;

Subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, fiscalías, agencias y unidades de revisión, jurídico consultiva, de derecho humanos y de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública;
Dirección General Jurídico Consultiva;

Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública;

Dirección General de Derechos Humanos;

Subprocuraduría, direcciones generales y direcciones de área de atención a víctimas y servicios a la comunidad;

Dirección General de Servicios a la Comunidad;

Dirección General de Atención a Víctimas del Delito;

Oficialía Mayor y direcciones de área;

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;

Dirección General de Recursos Humanos;

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios

Generales;

Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos;

Visitaduría General y agencias para la supervisión técnico- penal;

Contraloría Interna;

Coordinación, fiscalías, agencias y unidades del Ministerio Público de revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal;

Jefatura General de la Policía Judicial;

Coordinación General de Servicios Periciales;

Instituto de Formación Profesional.

Para los efectos del artículo 16, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; las fiscalías centrales de investigación y de procesos serán direcciones generales; las fiscalías desconcentradas serán delegaciones; las fiscalías de revisión serán direcciones de área, cuando estén adscritas a la Dirección General Jurídico Consultiva”.

En términos del referido Reglamento de la Ley Orgánica corresponde al Procurador el establecer lo concerniente a la supervisión de los servidores públicos, para lo cual se crearán las agencias de supervisión técnica- penal de la fiscalía, las cuales actuaran en forma conjunta con la Contraloría Interna, conforme lo establece el artículo 72 en su fracción IV que dispone:

“Artículo 72.- Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y ejercerá por sí, o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

I.- Establecer, controlar, evaluar y dar trámite a los procedimientos de recepción, atención y seguimiento de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos de la Procuraduría e iniciar la investigación correspondiente de conformidad con los lineamientos que señale el Procurador;

I.- Sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos e imponer de conformidad con las disposiciones legales aplicables, las sanciones administrativas que correspondan;

III.- Formular los pliegos de responsabilidad de los

servidores públicos de la Procuraduría que sean procedentes, por irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones y, en su caso, remitirlos a la autoridad competente;

IV.- Establecer, de manera conjunta las Agencias de Supervisión Técnico Penal con la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Visitaduría General y de la Unidad de Inspección Interna, para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos.”...

Es evidente que tanto la Fiscalía para Servidores Públicos como la Contraloría Interna tienen como objetivo primordial el determinar la responsabilidad de los servidores públicos que integran a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sin embargo es de hacer mención que la Fiscalía de Servidores Públicos llevará a cabo las funciones de investigación respecto de la comisión de delitos, en tanto que en la Contraloría llevará a cabo el procedimiento respectivo para determinar si el servidor público actuó o no conforme a derecho, y si existe responsabilidad administrativa.

La Contraloría Interna una vez que se hace sabedora de la existencia recibirá y atenderá las quejas y denuncias que se presenten en contra del servidor público, procediendo a sustanciar el procedimiento de tal forma que pueda determinar si existe, o no responsabilidad administrativa del servidor público.

3.2. DESCONCENTRACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Para poder establecer la desconcentración que a sufrido la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, primero debemos determinar su ubicación dentro de la Administración Pública del Distrito Federal, así las cosas y conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Procuraduría será parte integrante de la Administración Pública Centralizada, pues esta se haya integrada por la Jefatura del Distrito Federal, las Secretarías, la Oficialía Mayor y desde luego la Procuraduría General del Justicia del Distrito Federal.

Ahora bien, conforme al artículo 3°. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Jefe del Distrito Federal es el titular de la Administración Pública, la cual será centralizada, desconcentrada y paraestatal, conforme al artículo 2°. la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal corresponderá a la Administración Pública Centralizada, ahora bien, la centralización administrativa consiste de acuerdo con Gabino Fraga en lo siguiente:

“La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior”.³⁰

Por su parte Luis Moral Padilla al referirse a esta forma administrativa señala:

“La centralización, que consiste en que los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública mantienen una unidad de acción, es decir, están subordinados de manera unitaria, coordinada y directa al poder central”.³¹

Es evidente que al ser el Jefe del Distrito Federal es el titular de la Administración Pública, la Procuraduría es un órgano subordinado éste que forma parte de la Administración Pública Centralizada, ahora bien, el Jefe del Distrito Federal podrá crear órganos desconcentrados para el mejor cumplimiento de los

³⁰ Fraga gabino. “derecho administrativo”, editorial porrua, s. a., 27^a. Edición. México 1988, p. 166.

³¹ Moral Padilla Luis, “Notas de Derecho Constitucional y Administrativo”, Editorial McGRAW-HILL Interamericana Editores S. A. de C. V., 1^a. Edición, México 1997, p. 123.

objetivos de la Procuraduría, lo cual a tenido cabida en términos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo que primeramente debemos definir en que consiste la desconcentración administrativa, así para el autor Miguel Acosta Romero será:

“Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.³²

Por su parte el autor Raúl Reyes Garza la define en los siguientes términos:

“La desconcentración administrativa la podemos definir como la trasferencia de facultades que la administración pública centralizada hace a ciertos órganos inferiores, para que en la esfera de su competencia y territorialidad resuelvan cuestiones administrativas. Como se puede apreciar, del concepto se desprende que dentro de la misma administración centralizada (Poder Ejecutivo) órganos superiores delegan

³² Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa. S. A., 8ª Edición, México 1988, p. 317.

facultades a sus inferiores para que dentro de su competencia resuelvan asuntos administrativos, que antes estaban destinados a resolverse únicamente por los órganos superiores y, por otra parte, se desprende que tanto los órganos que delegan facultades, como los órganos que las reciben, forman parte de la administración centralizada de gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo".³³

Ahora bien, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se han creado órganos desconcentrados y el fundamento lo encontramos en los artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica que dispone:

"Artículo 44º.- La Procuraduría contará con *Fiscalías Desconcentradas por territorio*, que contarán con autonomía técnica y operativa".

"Artículo 45.- Las *Fiscalías Desconcentradas* tendrán atribuciones en materia de averiguaciones previas, policía judicial, servidores periciales, consignaciones, derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a víctimas del delito, seguridad pública, política y estadísticas criminal y servicios administrativos, en los términos que determine el Procurador mediante acuerdo que deberá publicarse en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y para su

³³ Reyes Garza Raúl, "Marco Legal de los Negocios II"; Editorial McGraw Hill- Interamericana de México, S. A. de C. V., 1ª. Edición, México 1996, p. 61.

mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, instrumentara a los agentes de la Policía Judicial que les estén adscritos, sobre las acciones que les ordene el Ministerio Público para la debida investigación de los delitos, y, en su caso, para acreditar la probable responsabilidad del indiciado”.

La descentralización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene como objetivo primordial el dar una respuesta mejor, y en forma más rápida a la investigación y persecución de los delitos, pues al establecerse una especialidad desde luego que ello brindará mejores resultados.

3.3.- PROCEDIMIENTO DE BARANDILLA.

La barandilla se conoce como el estrado en donde los ciudadanos, ofendidos, o querellantes llegan a exponer ante el agente del Ministerio Público los hechos que pueden ser constitutivos de un ilícito penal, generalmente se le llama barandilla a la división que delimita las instalaciones donde desempeña sus funciones el Ministerio Público de donde se encuentra el público en general, la cual generalmente tiene una plataforma a manera de barra.

Ahora bien, el denominado procedimiento de barandilla no es otra cosa que la atención que recibe el ofendido o víctima cuando se presenta ante la agencia del Ministerio Público, este procedimiento es implementado por el Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal A/020/90, el cual tiene como objetivo primordial la inmediatez en la recepción, persecución de los ilícitos y desde luego el mejor desempeño del Ministerio Público.

Por lo que respecta a la inmediatez, que es la prontitud de capacidad de respuesta del Ministerio Público esta se dará en dos aspectos, el primero de ellos atendiendo al ofendido o víctima mediante el auxilio de médicos, psicólogos etc., y el segundo en la persecución del ilícito abocándose de manera inmediata a la persecución del delito.

Este servicio de atención inmediata conlleva antes de iniciar la averiguación previa correspondiente, darle inmediatez a la intervención por un lado, de la policía judicial a través de la difusión, mediante la radio, de la media filiación de los agresores, su forma de operar, lugar, fecha y ahora de ocurrencia de los hechos, así como, características de los vehículos o medios de huida empleados y características de las vestimentas de los presuntos responsables entre otras, para la ubicación procedente de estos.

Por otro lado, inmediatez a la intervención de los peritos en la especialidad de retrato hablado a efecto de determinar con prontitud la probable identificación del o de los presuntos responsables. intervención que permite detectar la probable relación de los agresores con otros ilícito cometidos.

Es evidente que el Acuerdo A/020/90 al permitir la intervención a la Policía Judicial, y de los peritos aún si que se haya integrado la averiguación previa ganara tiempo valioso para la detención de los presuntos responsables, puesto que en la mayoría de los casos. si no se detiene al delincuente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la comisión de los ilícitos, difícilmente se podrá lograr, y ello debido principalmente a que no contamos con una policía científica que de verdad realice su función como debería de ser.

Por lo que respecta al mejor desempeño del Ministerio Público se establecerán métodos precisos para su actuación, de tal forma que sea más rápida su intervención y con mayor especialidad.

Otra de las acciones contempladas dentro del Programa de Reforma de Barandilla lo constituye en la averiguación previa, la formulación e instrumentación. para uso del Ministerio Público, de la guía de diligencias básicas para cada delito así como los

procedimientos, y métodos de actuación para la policía judicial y los servicios periciales.

Considerando a los procedimientos, como la reunión de reglas y preceptos que deben adecuarse en el curso y ejercicio de una actuación para lograr uniformidad, complementación, ritmo y coordinación entre los diferentes actores de la investigación de los hechos delictivos, su implantación permite:

- Establecer métodos uniformes de trabajo.
- Capacitar al personal en y para el trabajo, buscando su profesionalización y concientización.
- Asegurar obligaciones a cada uno de los órganos actuantes dentro de la averiguación.
- Hacer coincidir las solicitudes de investigación emitidas por el Ministerio Público y las respuestas de resultados a las mismas.
- Facilitar los métodos de evaluación retroalimentación”.

3.4.- MODIFICACIÓN A LA ESTRUCTURA DE LA DIRECCION GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

Con motivo de las reformas que a sufrido la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento. la Dirección General de Averiguaciones Previas ya no existe como tal, sin embargo sus funciones si, así el maestro Guillermo Colín Sánchez al referirse a esta señala:

“Esta Dirección, atento a lo dispuesto por el artículo 13 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal estará a cargo de un Director General, Subdirectores Generales, Directores y Subdirectores de Áreas, Jefes de Departamento, de Oficinas, de Sección y de Mesa y personal técnico y administrativo que determine el Procurador, conforme a las necesidades del servicio y previsto en el presupuesto”.³¹

A esta Dirección correspondía el recibir las denuncias de hechos constitutivos de delito e iniciar cuando así fuera procedente las investigaciones necesarias por conducto, auxiliar a las víctimas del delito y poner las garantías, solicitar ordenes de cateo, asegurar bienes, solicitar informes a las autoridades y dependencias y auxiliar a las autoridades que requieran su colaboración federales o locales.

En la actualidad y conforme a la Legislación vigente existen ahora las Fiscalías que serán las encargadas de llevar a cabo las funciones que antes eran encomendadas a la Dirección General de Averiguaciones Previas, como se puede apreciar del

³¹ Colín Sánchez Guillermo, Op. Cit. p. 102

artículo 39 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal que dispone:

“Artículo 39.- Las Fiscalías Centrales de Investigación serán las instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos de su competencia. Al frente de las Fiscalías Centrales de Investigación para la Seguridad de Personas e Instituciones, para Delitos Financieros, para Delitos Sexuales, para Homicidios, para Asuntos Especiales, para Menores, para Robo de Vehículos y Transporte, habrá un Fiscal, quien ejercerá por sí o a través de los servicios públicos que le estén adscritos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento, en los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador o en otras disposiciones jurídicas aplicables, las atribuciones siguientes:

I.- Recibir toda denuncia o querellas por hechos posiblemente constitutivos de delitos que sean materia de su competencia;

II.- Investigar los delitos del orden común en las materias que le correspondan, con el auxilio de la Policía Judicial, los Servidores Periciales y las demás autoridades competentes, en los términos de las disposiciones legales aplicables, así como practicar las diligencias necesarias para la integración del cuerpo

del delito, la probable responsabilidad de quién o quiénes en él hubieren intervenido y el monto de los daños y perjuicios causados;

III.- Resolver la inconformidad del no ejercicio de la acción penal cuando la averiguación previa verse sobre delitos de su competencia;

IV.- Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

V.- Ordenar la detención y decretar la retención de los probables responsables de la comisión de los delitos en las materias que les competa, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VI.- Poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en caso de delito flagrante o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII.- Poner en conocimiento de la Fiscalía de Procesos que corresponda, sin demora, la detención o retención de personas, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII.- Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX.- Solicitar, a través de la Fiscalía de Procesos correspondiente, las medidas precautorias de arraigo y ordenes de cateo que sean necesarias;

X.- Instruir a los agentes de la Policía Judicial y a los Peritos que le estén adscritos, sobre los elementos o indicios que deban ser investigados o recabados, así como sobre otras acciones de investigación que fueren necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado;

XI.- Asegurar los bienes, instrumentos, huellas, objetos, vestigios o productos relacionados con los hechos delictivos, en los casos que corresponda, para ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional, e informar de ello para su debido control a la Oficialía Mayor;

XII.- Recabar de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como de los Estados y Municipios de la República, en los términos de las disposiciones aplicables, los informes, documentos, opiniones y

dictámenes necesarios para la integración de las averiguaciones previas;

XIII.- Requerir informes y documentos de los particulares para el ejercicio de sus atribuciones;

XIV.- Auxiliar al Ministerio Público Federal y al de las entidades federativas en los términos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables;

XV.- Solicitar el Ministerio Público Federal o de las entidades federativas, el auxilio o colaboración para la práctica de diligencias en averiguación previa, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las demás disposiciones aplicables y los convenios de colaboración que suscriban las respectivas Procuradurías;

XVI.- Remitir a la Fiscalía para Menores copia autorizada de las averiguaciones previas que se relacionen con menores e incapaces que se encuentren en situación de daño, peligro o conflicto, en los delitos contra menores, cuando los indiciados sean quienes ejerzan la patria potestad, custodia o tutela se remitirá la víctima con copia del expediente a efecto de que se determine lo que corresponda;

XVII.- Remitir a las autoridades correspondientes las

investigaciones de delitos que no sean competencia del Ministerio Público del fuero común del Distrito Federal. y

XVIII.- Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos del pago de la reparación de los daños y perjuicios".

Atento al artículo preinserto podemos establecer que con la creación de las Fiscalías Especiales existe una especialidad por delitos, de tal forma que el Ministerio Público se especializará en cada delito, lo que desde luego redundará en un mayor conocimiento del mismo y en una mejor aplicación de la normatividad y desempeño de sus funciones.

Diversa modificación en relación a la anterior Dirección General de Averiguaciones Previas lo constituye el hecho de que las Fiscalías constituyen una unidad en la que no existe alguna que sea jerárquicamente superior a las otras, en tanto que la Dirección General de Averiguaciones Previas contaba con departamento de averiguaciones previas, lo cual en la actualidad ya no existe.

Por último sólo queremos señalar que tanto la Dirección General de Averiguaciones Previas como las vigentes Fiscalías desempeñan las mismas funciones, aún cuando su estructura sea diferente.

3.5.- RESPONSABILIDAD Y DISCIPLINA QUE ASUME EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA FASE PREPARATORIA DE LA ACCIÓN PENAL.

La responsabilidad que asume el Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones es la protección de la sociedad en general, toda vez que este órgano público tiene como meta el representar a la sociedad como un órgano acusador ante el órgano judicial para sancionar a quienes han incurrido en un ilícito, el autor Guillermo Colín Sánchez al respecto señala:

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

Es indudable que el Ministerio Público representa en sus múltiples atribuciones el interés general, tal interés que

originariamente corresponde a la sociedad, al instituirse el Estado, queda delegado en él para proveer todo lo necesario para el mantenimiento de la legalidad, y aunque por lo general, no representa al Estado en aspectos particulares de éste, concebido como personal moral, dicha representación es posible, debido a que la legalidad siempre debe ser procurada por el Estado a través de sus diversos órganos".³⁵

En el desarrollo de su función social el Ministerio Público habrá de ser responsable del principio de legalidad, lo cual constituye la garantía de que el Ministerio Público habrá de sujetarse a lo señalado estrictamente por la Ley, es decir que no podrá actuar en forma caprichosa o voluntaria, toda vez que deberá someterse a la normatividad existente lo que desde luego da cumplimiento a la garantía de legalidad de la que gozan todos los gobernados.

El Ministerio Público será responsable de su honradez, es decir del comportamiento de su conducta en el cumplimiento de sus deberes, es decir que no faltará a estos por ningún tipo de dádiva o componenda, pues de ello dependerá en gran medida el interés y el bienestar social.

Diversa responsabilidad que tiene Ministerio Público lo constituye el principio de lealtad que radica en el hecho de no

³⁵ Ibidem. p. 80 y 81

anteponer a su deber ningún interés personal, bien sea para ayudar y perjudicar al interesado, pues aún cuando existe el principio de legalidad existe también la obligación moral de responder a la exigencia del deber.

Diversa responsabilidad del Ministerio Público la encontramos en el principio de imparcialidad, en el que la representación social no debe asumir postura de preferencia hacia la víctima o el ofendido, si no que deberá cumplir con su deber sin asumir una postura parcial, toda vez que si bien es cierto que a él le incumbe la persecución de los delitos, no menos cierto es que el órgano judicial será el encargado de determinar la responsabilidad del procesado, y no al Ministerio Público, por lo que debe de desempeñar sus funciones sin tomar partida por una u otra parte.

La eficiencia y profesionalismo sin lugar a dudas también son responsabilidad del Ministerio Público, pues no basta con ser honrado, leal e imparcial, si no que además deben tenerse conocimientos técnicos especializados, de tal forma que sea un perito en Derecho quien desempeñe las funciones de un Ministerio Público y no un Contador, Médico o cualquier otro profesionista, pues ello iría en decremento de la impartición de justicia, situación que puede verse reflejada con las Fiscalías especializadas en determinados delitos, pues ello desde luego busca la eficiencia y profesionalismo de las agencias investigadoras del Ministerio Público.

Tratándose de la disciplina esta se verificará en acatamiento a los acuerdos que emita el Procurador en los que se establezcan las políticas a seguir en el desempeño de las funciones del Ministerio Público, asimismo respecto de aquellos ordenamientos que determine el titular del Poder Ejecutivo, pues como lo hemos señalado el Ministerio Público forma parte de la Administración Pública Centralizada y, consecuentemente su superior jerárquico lo es el titular del Ejecutivo.

3.6.- ORGANISMO SUPERVISOR Y DE VIGILANCIA.

Una vez que el Ministerio Público a ejercido acción penal se convierte en parte, y asumen la responsabilidad de acreditar los elementos constitutivos del delito, así tendrá que ofrecer pruebas, intervenir en el desahogo de estas y solicitar desde luego la sanción penal correspondiente, y es precisamente en donde el Ministerio Público se convierte en un organismo supervisor y de vigilancia, de tal forma que vela por el principio de legalidad en el procedimiento.

La fase de supervisión del Ministerio Público se dará en las etapas del procedimiento en las que pedirá al juzgador el

desahogo y prácticas de diligencias necesarias para demostrar la responsabilidad del procesado, y aún cuando el Ministerio Público no actúa en carácter de autoridad, deberá velar en todo momento porque se cumplan los actos, formas y formalidades que la Ley establece para el proceso, y en caso de detectar que el juzgador no actúa conforme a derecho, deberá de emplear los mecanismos legales para enmendar el procedimiento.

El Ministerio Público vigilará en todo momento que el juzgador se conduzca con apego a la Ley, y en caso de no ser así deberá de apelar a las resoluciones de este e incluso interponer el juicio de amparo, con lo cual desde luego que cumple con las labores de supervisión y vigilancia.

Tratándose de la contraparte, propiamente de su actuar el Ministerio Público habrá de vigilar que se conduzca conforme a derecho, de tal suerte que si detecta alguna anomalía lo hará del conocimiento del juzgador como ejemplo podemos señalar el hecho de presentar documentos falsos, alterados o falsificación de firmas en cuyo caso deberá objetar las probanzas e iniciar un proceso penal por estos hechos.

Como se podrá observar el Ministerio Público tiene una función no sólo como parte acusadora, si no además deberá supervisar y vigilar que el procedimiento se desarrolle conforme

a derecho, y que tanto el juzgador como su contraparte actúen correctamente, lo cual desde luego es beneficio de una sana impartición de justicia.

Diversa función de vigilancia y supervisión que ejerce el Ministerio Público lo hace al interior de la propia institución en la que supervisará a los Ministerios Públicos en su actuar, de tal forma que si alguno de ellos ha incurrido en responsabilidad, iniciara el procedimiento administrativo y penal respectivo.

CAPÍTULO IV

LA RESPONSABILIDAD PENAL Y ADMINISTRATIVA EN LA QUE PUEDA INCURRIR EL MINISTERIO PÚBLICO DERIVADOS DE SU ACTUACIÓN.

4.1.- LA RESPONSABILIDAD PENAL.

Antes de iniciar lo concerniente a la responsabilidad penal, es necesario señalar que esta se da tratándose del Ministerio Público en función del servicio público que presta, entendiéndose por este:

“La actividad concreta que el Estado realiza, a través de un personal competente, encaminada a satisfacer una necesidad del grupo social en forma continua y uniforme, se llama servicio público.”³⁶

³⁶ Moto Salazar Efraín. “Elementos de Derecho”, Editorial Porrúa, S. A., 34ª Edición, México 1994, p. 100.

Ahora bien, en atención a lo que refiere al servicio público podemos señalar que el servidor público es la persona física que presta sus servicios al Estado para desempeñar una función pública. el autor Rafael Martínez Morales define al servidor público en los siguientes términos:

“Cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicaría aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.”³⁷

Ahora bien es evidente que el Ministerio Público es un servidor público pues desempeña una función pública y trabaja al servicio del Estado, y conforme a su calidad de servidor público este tendrá diversas responsabilidades al resto de la población, pues tendrá una responsabilidad penal exclusiva y al mismo tiempo también incurrirá en responsabilidad administrativa, por lo que a continuación nos abocaremos a la responsabilidad penal.

En principio hemos de definir a la responsabilidad, para lo cual acudimos al Diccionario Enciclopédico Academia el cual la define de la siguiente forma:

³⁷ Martínez Morales Rafael I. “Derecho Administrativo Segundo Curso”, Editorial Harla, S. A. de C. V., 1ª. Edición, México 1991, p. 342.

“Responsabilidad. f. Obligación de responder de los actos propios || —civil. Der. Obligación de indemnizar las consecuencias de actos ilícitos propios o de otros. || —penal. Der. Principio por el cual la ley impone una pena a quien ha delinquido”.³⁸

La responsabilidad penal constituye la consecuencia por la realización de un hecho delictuoso, así la autora Sonia Choy García refiere:

“La responsabilidad penal nace de la voluntad de infringir la ley o de la imprevisión, negligencia, falta de reflexión en los casos de delitos de culpa. Es la situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Resulta de la relación existente entre el sujeto y el Estado, en la que este último declara que la acción del sujeto es contraria a derecho, que está hiriendo los bienes que el Estado está obligado a proteger a todos los ciudadanos”.³⁹

Para el autor Rafael Martínez Morales la responsabilidad es:

“Existe responsabilidad penal por actos u omisiones

³⁸ “Diccionario Enciclopédico Academia”, CD- ROM, México 1999.
³⁹ Choy García Sonia Angélica, “Responsabilidad en el Ejercicio de la Medicina”, ZOGS Editores, S. A. de C. V., 1ª. Edición, México 1997, p. 75.

tipificados como delitos por la legislación federal o local.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme disponga el Código penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos, según se indica adelante, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no".⁴⁰

La responsabilidad penal surgirá cuando se infrinja cualquier delito de los señalados en el Código Penal o el algún otro dispositivo legal, pero tratándose de los servidores públicos el Código Penal establece un Título específico para ellos, y al referirse a ello Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez dice:

"La responsabilidad penal que se prevé en el título X del Código Penal Federal, establece once delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y que son: ejercicio indebido de servicio público, y abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional, anteriormente denominada "fuero", como requisito de procedencia para poder ser procesado, de acuerdo con

⁴⁰ Martínez Morales Rafael, Op. Cit p. 391.

lo establecido por los artículos 109, fracción II y III constitucionales, así como el capítulo III del título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados".⁴¹

No queremos profundizar más al respecto del Código Penal para el Distrito Federal y sobre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que serán tema de análisis en los siguientes incisos.

4.2.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa tiene lugar cuando con el actuar de un servidor público se viola algún Reglamento, Ley o Decreto, que no tiene la categoría de ilícito penal, es decir que el actuar es contrario a las funciones que debe desempeñar el servidor público, al referirse a ello el autor Rafael Martínez Morales dice:

"Conforme a la actual legislación, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que

⁴¹ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, "Elementos de Derecho Administrativo", Editorial Limusa, Noriega Editores, México S/Año. p. 152.

vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de l Contraloría General de la Federación, en esa Ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha Ley como infracciones".⁴²

La responsabilidad administrativa tiene lugar cuando el servidor público no actúa en los términos del actuar que marca la Ley, sin embargo la falta cometida por este no es tan grave como un ilícito penal, por lo que el Estado impone una sanción no de la magnitud o fuerza de un delito, pero si a manera de castigo y de resarcimiento.

Las faltas administrativas se sancionan con el objeto de que estas conductas no sean cometidas nuevamente por el infractor, pues de no existir los servidores públicos cometerían este tipo de conductas en mayor medida, no olvidemos que el servicio que

⁴² Rafael Martínez Morales, Op. Cit. p. 393.

prestan debe de ser imparcial, honesto, legal, leal y eficiente.

4.3.- DIFERENCIAS ENTRE ÉSTAS.

Las diferencias existentes entre la responsabilidad penal y la administrativa son diversas, así estas se darán en función de su procedimiento, de su sanción, etc., por lo que a continuación las expondremos.

En relación a la sanción podemos establecer que la responsabilidad penal tiene una sanción más severa que la administrativa, así el Código Penal para el Distrito Federal establece que estas podrán ser:

“Artículo 24.- Las penas y medidas de seguridad son:

1.- Prisión.

2.- Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad.

3.- Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de

consumir estupefacientes o psicotrópicos, o tratándose de violencia familiar. de quienes tengan necesidad de consumir bebidas embriagantes.

4.- Confinamiento.

5.- Prohibición de ir a lugar determinado.

6.- Sanción pecuniaria que comprende la multa, la reparación del daño y la sanción económica.

7.- Se Deroga. (D. O. F. Del 13 de enero de 1984).

8.- Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito.

9.- Amonestación.

10.- Apercibimiento.

11.- Caución de no ofender.

12.- Suspensión o privación de derecho.

13.- Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.

14.- Publicación especial de sentencia.

15.- Vigilancia de la autoridad.

16.- Suspensión o disolución de sociedades.

17.- Medidas tutelares para menores.

18.- Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito”.

Por lo que respecta a las sanciones administrativas estas son menos rigurosas pues como lo expusimos las conductas que las generan no son constitutivas de un delito, el autor Rafael Martínez Morales al respecto señala:

“Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. amonestaciones privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública. Las sanciones se graduaran teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales”.⁴³

⁴³ Ibidem P 394.

Una segunda diferencia sustancial que encontramos respecto de la responsabilidad penal y la administrativa lo es la autoridad que conoce el procedimiento, así las cosas si se trata de un delito conocerá el Ministerio Público y posteriormente el Juez penal en tanto que tratándose de una autoridad de responsabilidad administrativa conocerá la propia Institución y la Contraloría Interna.

El tiempo que dura el procedimiento penal y administrativo constituye una diferencia más entre las responsabilidades, de tal forma que el procedimiento administrativo será más rápido que el penal a más de resultar menos costoso ya que para un proceso penal se requiere de la asistencia de un Abogado en Derecho, y si bien es cierto que se puede asignar uno de oficio, no menos cierto es que las personas prefieren contratar uno externo y sólo en el caso de extrema necesidad se abocan al de oficio

Diversa diferencia que encontramos en la responsabilidad penal y administrativa lo es el hecho de que en una se habla de un delito, el cual constituye la violación a una norma de carácter penal y al respecto Raúl Carrancá y Trujillo lo define de la siguiente forma:

“Modernamente se han formulado numerosas definiciones del delito: es la infracción de un deber exigible, en daño de la

sociedad o de los individuos (Rossi); es un ente jurídico constituido por una relación de contradicción entre un hecho y la ley; es una disonancia armónica; es la infracción de la ley del Estado promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso (Carrara); es la violación de un derecho (Frank); es la violación de un derecho o de un deber (Tarde); es no solamente la oposición a la voluntad colectiva cuya expresión es el derecho, sino también la oposición al deber (Wundt, Wulffren)".⁴⁴

Por su parte el Código Penal para el Distrito Federal define al delito en los siguientes términos:

"Artículo 7º.- Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales...".

Por lo que respecta a la falta administrativa este es un acto u omisión que atenta contra el compartimento requerido de un servidor público, que puede o no ser constitutivo incluso de un delito.

Generalmente todos los delitos cometidos por servidores públicos constituyen una falta administrativa, toda vez que faltan a

" Citados por: Carranca Y Trujillo Raúl, "Derecho Penal Mexicano", parte General, Editorial Porrúa, S. A., 10ª. Edición, México 1987, p. 210 y 211.

los deberes de legalidad, honradez, lealtad, parcialidad y eficiencia, es decir que los delitos también conllevan una falta administrativa, en tanto que las faltas administrativas no necesariamente constituirán también un delito.

4.4.- SU MARCO NORMATIVO.

4.4.1.- TÍTULO DÉCIMO DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Con motivo de las reformas en materia penal del 17 de septiembre de 1999, nuestro antiguo Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal sufrió una división, de tal forma que hoy en día existe un Código Local para el Distrito Federal y un Código Federal cuya aplicación lo es a nivel Nacional, hecha esta salvedad pasaremos a analizar el Título Décimo denominado Delitos Cometidos por Servidores Públicos.

El primer Capítulo del Título Décimo establece quienes son los servidores públicos, las circunstancias que habrá de tomar en cuenta el juzgador para la imposición de la pena, agravantes para los delitos de abusos de autoridad, intimidación y cohecho.

El segundo de los Capítulos hace referencia al delito de ejercicio indebido del servidor público, el cual es cometido por aquellas personas que sin haber tomado posesión legítima, es decir que sin haber recibido su nombramiento ejerzan sus funciones, o bien que habiéndolo recibido y terminado este siga fungiendo como tales, a pesar de haber sido revocado su nombramiento, o bien que causen perjuicio al patrimonio de la Administración Pública del Distrito Federal por no dar los avisos correspondientes entre otros.

El Capítulo Tercero hace referencia al delito de abuso de autoridad el cual sustancialmente consiste en el hecho de que el servidor público impida la ejecución de una disposición legal, o bien de una resolución judicial, asimismo cuando dejare o insultare a una persona, o bien hiciera violencia sobre ella, diversa conducta que da origen al delito en cohecho lo es cuando se retarde o niegue el cumplimiento de la obligación que tiene el servidor público, lo cual también aplicará para los jueces para cuando no despachen el asunto en los términos de Ley, asimismo cuando no sea prestado el servicio de la fuerza pública, y para los carceleros cuando reciban a una persona sin la orden pertinente y sin dar parte a la autoridad competente, o bien cuando no la liberen a pesar de haber recibido la orden de libertad, también será abuso de autoridad cuando se utilicen para fines propios, fondos, valores, o cualquier cosa que se le haya confiado al servidor público o bien reciba dinero de sus subalternos, o parte de su sueldo, o bien favorezca a personas

sobre empresas para la realización de obras o servicios a cambio de una remuneración. por último a quien autorice o contrate a personas que se hallen imposibilitados para tal servicio o comisión que se encuentre inhabilitado para ello, o bien a quien otorgue identificaciones como servidor público sin serlo.

El Capítulo Cuarto refiere la coalición de servidores públicos que no es otra cosa que la unión de servidores públicos que toman acción en contra de una Ley o Reglamento impidiendo su ejecución.

El Capítulo Quinto refiere el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, el cual se dará cuando se otorguen concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones en forma indebida, o bien aplique el dinero público en forma distinta a la que estuviere destinada.

El Capítulo Sexto refiere el delito de conjunción el cual se originará cuando el servidor público imponga un impuesto, contribución, renta, rédito, salario, etc., al que no tiene derecho, o bien cobre estos en mayor medida a la señalada por la Ley.

El Capítulo Séptimo refiere el delito de intimidación el cual se dará cuando por medio de la violencia física o moral se inhiba a una persona para que formule una querrela respecto de algún delito, o bien el servidor público que omita realizar una

conducta lícita o realice una ilícita y que lesione a quienes han presentado su querrela.

El Capítulo Octavo refiere el delito de ejercicio abusivo de funciones, este delito radica en el hecho de que el servidor público conceda contratos, concesiones, permisos, licencias, etc., cuya relación produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad e incluso a cualquier tercero por el que tenga vínculos, asimismo se dará para aquel servidor público que proporcione información para que por sí o por interpósita persona realice inversiones, enajenaciones, adquisiciones que le produzca beneficios económicos.

El capítulo noveno hace referencia al tráfico de influencias, el cual se dará cuando el servidor público por sí o por interpósita persona realice trámites o resoluciones de negocios a las facultades conferidas de su empleo, o bien proponga la conducta ilícita de otro servidor público o solicite empleos cargos, o comisiones para una persona determinada.

El Capítulo Décimo refiere el delito del cohecho, el cual se da cuando el servidor público pida o reciba dádivas a cambio de realizar o dejar de realizar determinada conducta, o bien cuando pida a un diverso servidor público a cambio de dádivas la realización u omisión de cierto acto.

El Capítulo Décimo Primero se deroga.

El Capítulo Décimo Segundo hace referencia al delito de peculado este ilícito se comete cuando el servidor público usa para sí o para otras personas el dinero, valores u objetos, o bien los utiliza para promover su imagen política o la de alguna otra persona, también se dará cuando reciba fondos públicos que aún no teniéndolos en su poder, sean destinados para promocionar en forma positiva o negativa a una persona, asimismo cometerá este delito aquella persona que sin ser servidor público pero que tenga la obligación de la custodia, administración por aplicación de recursos públicos en forma distinta a lo convenido.

Por último el Capítulo Décimo Tercero refiere el delito del enriquecimiento ilícito, el cual tendrá lugar cuando un servidor público no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la procedencia de sus bienes, e incluso de aquellos de los que se conduzca como dueño, aún cuando no se encuentren a su nombre, este delito se extiende a aquellas personas que prestan su nombre para aparecer como propietarios de determinados bienes que sean del servidor público.

4.4.2.- TÍTULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue decretada el 30 de diciembre de 1982 bajo el mandato Constitucional del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado a lo largo de su vigencia a sido reformada en diversas ocasiones, siendo la ultima el 11 de febrero de 1992 este ordenamiento legal se crea con el objeto de sancionar las conductas administrativas de los servidores públicos, correspondiendo al Título Tercero lo referente a las responsabilidades administrativas, este Título se divide en dos Capítulos el Primero de ellos hace referencia a todas las conductas que serán sancionadas, en tanto que el segundo referirá las sanciones y el procedimientos a seguir para aplicarlas.

El Artículo 47 es propiamente el dispositivo legal que enumera a las conductas administrativas sancionables las cuales serán:

1.- El no cumplir con diligencia el servicio que se le ha encomendado, realizando actos u omisiones para causar la deficiencia del servicio, o bien la suspensión de este.

2.- No ejecutar los planes y programas encomendados, o bien cumplirlos sin sujetarse al manejo de los recursos públicos conforme estaba destinado.

3.- La fracción III del artículo en comento hace referencia al ejercicio abusivo de funciones lo que demuestra lo que aseverado por nosotros en el sentido de que los delitos cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones constituyen también una falta administrativa.

4.- El no conservar la documentación e información que este bajo su cuidado, permitiendo la sustracción, destrucción u ocultamiento de esta, lo cual constituye un ejercicio indebido de servicio público

5 - El no tratar con dignidad y respeto a las personas con quien tenga relación, que no sean servidores públicos.

6.- El no tratar con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a sus subalternos.

7.- El no cumplir con las disposiciones que dicten sus superiores jerárquicos en ejercicio de sus funciones.

8.- El no solicitar aclaración sobre la procedencia de ordenes cuando se tenga duda sobre estas.

9.- La fracción IX se refiere al delito de ejercicio indebido del servicio público, pues se refiere aquellas personas

que siguen ejerciendo su función después de hacer cesado su cargo.

10.- Conceder autorizaciones a subordinados para no asistir a laboral por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año o bien permisos y licencias cuando las necesidades del servicio público no lo exijan.

11.- El desempeñar algún otro empleo o cargo oficial e incluso particular cuando lo prohíba la Ley.

12.- Esta fracción hace referencia al delito de abuso de autoridad en su fracción XI por lo que no abundaremos en ella.

13.- La fracción XIII del artículo en comento hace referencia al delito de tráfico de influencias, por lo que tampoco entraremos a detalle.

14.- El no informar sobre la atención y tramitación de aquellos asuntos que no pudo abstenerse, no observando las instrucciones que su superior jerárquico señale al respecto.

15.- La fracción XV establece lo concerniente al delito de cohecho, por lo que no abundaremos en ello.

16.- La fracción XI establece la tentativa de diversos delitos, es decir el no desempeñar su empleo con la intención de

obtener beneficios adicionales a su sueldo, lo que puede configurarse en varios delitos como son el cohecho, el peculado, etc.

17.- La fracción XVII es la prohibición del servidor público para seleccionar, nombrar y designar a cualquier servidor público con el que tenga algún interés personal.

18.- El no presentar con oportunidad y en forma verídica sus declaraciones patrimoniales.

19.- El no atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones de la Secretaría de la Contraloría.

20.- El no dar parte a la Contraloría Interna y a su superior jerárquico de las infracciones administrativas que cometa cualquier servidor público.

21.- El no proporcionar los informes que requieran las Comisiones de Derechos Humanos.

22.- El no dar cumplimiento a cualquier disposición legal relacionado con el servicio público.

23.- La fracción XXIII dispone lo referente a no contratar, adquirir, arrendar o enajenar con aquellas personas que desempeñen un empleo o cargo de servicio público sin la

autorización de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, asimismo hace referencia al abuso de autoridad en fracción XI.

24 - Las demás que impongan Leyes y Reglamentos.

Como se podrá observar diversas conductas administrativas son constitutivas también de ilícitos penales, de tal forma que podrá el servidor público hacerse acreedor a una sanción penal y a una sanción administrativa, cuando por su actuar se actualice la hipótesis normativa señalada en el Código Penal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.5.- LOS PROCEDIMIENTOS SEÑALADOS POR LA LEY PARA LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN AL MINISTERIO PÚBLICO.

Para que el Ministerio Público pueda hacerse acreedor a una sanción habrá de existir previamente una violación al Código Penal, o bien a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, por lo que existirán dos procedimientos para la sanción, uno de naturaleza penal y otro de naturaleza civil.

El procedimiento de naturaleza penal se iniciará con la denuncia que lleve a cabo el ofendido o la víctima, de tal forma

que deberá de acudir bien sea a la Contraloría Interna o a la Visitaduría para que de seguimiento al procedimiento.

Es evidente que por cuestiones de competencia de las agencias del Ministerio Público no puede presentarse la denuncia ante el propio Ministerio Público que a llevado a cabo la violación, y es precisamente por ello que tendrá la obligación de acudir a la Visitaduría o a la Contraloría Interna, quienes recibirán su denuncia y en su caso lo turnará a la Fiscalía Especializada de Servidores Públicos conforme lo establece el artículo 73 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal que dispone:

“Artículo 73.- Al frente de la Visitaduría General, habrá un Visitador General, quien ejercerá por si o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

I.- Desarrollar y ejercer las normas de control y evaluación técnico jurídica de las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, con base en las disposiciones jurídicas aplicables;

II.- Practicar visitas de evaluación técnico jurídica al Ministerio Público y sus auxiliares directos y demás unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Procuraduría, y en

su caso, remitir a la Contraloría Interna las actas administrativas que se levanten con motivo de irregularidades detectadas;

III.- Someter a la aprobación del Procurador el establecimiento de Agencias de Supervisión Técnico Penal de la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Contraloría Interna y de la Unidad de Inspección Interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos...”.

Por lo que respecta a la Contraloría Interna esta actuará en términos de lo señalado por el artículo 72 en su fracción VI que dispone:

“Artículo 72.- Al frente de la Contraloría habrá un Contralor Interno, quien será designado en los términos que las leyes establezcan y ejercerá por sí, o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

VI.- Integrar la documentación que deba ser enviada al Ministerio Público, en aquellos casos en que, con motivo de sus funciones, apareciere la probable comisión de un delito por parte de servidores públicos de la Visitaduría...”.

Una vez que sea hecho sabedor de algún ilícito penal, tanto la Visitaduría como la Contraloría habrán de turnar el

expediente a la Fiscalía Especial de Servidores Públicos, y en su caso a la Contraloría Interna para determinar la responsabilidad administrativa, y cuando la penada exceda al termino medio aritmético el delito de que se trate se aplicará lo dispuesto por el artículo 268 del Código de Procedimientos Penales, es decir que no se permitirá el beneficio de la libertad provisional bajo coacción, y consecuentemente el procesado se encontrará detenido durante todo el procedimiento, así en la averiguación previa deberá de hacerseles las investigaciones pertinentes a efecto de comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, y con las consideraciones pertinentes la Fiscalía Especial para Servidores Públicos ejercerá acción penal en contra del Ministerio Público.

Una vez que el Ministerio Público a ejercitado la acción penal el Juez deberá de radicar el asunto, y hecho lo anterior procederá a tomar la declaración preparatoria en donde hará saber al servidor público los datos de la acusación, la persona que depone en contra de él, y el nombre de los testigos para si lo desea poder carearse con estos, cabe señalar que en esta etapa procesal el Ministerio Público puede abstenerse de rendir su declaración, lo cual desde luego el Juez tendrá la obligación de hacérselo saber.

Acto seguido el Juez deberá dictar el auto de formal prisión, que no es otra cosa que la resolución del Juez por la que se determina la situación jurídica del procesado, y así lo refiere el maestro Guillermo Colín Sánchez al señala:

“El auto de formal prisión es la resolución pronunciada por el juez, para resolver la situación jurídica del procesado al vencerse el término constitucional de setenta y dos horas, por estar comprobados los elementos integrantes del cuerpo de un delito que merezca pena corporal y los datos suficientes para presumir la responsabilidad, siempre y cuando, no esté probada a favor del procesado una causa de justificación, o que extinga la acción penal, para así determinar el delito o delitos por los que ha de seguirse el proceso”.⁴⁵

dictado el auto de formal prisión, la siguiente etapa del procedimiento la constituye la fase probatoria en donde las partes deberán ofrecer sus pruebas para acreditar la responsabilidad, o bien las pruebas de descargo para acreditar la inocencia del procesado, conforme al Código de Procedimientos Penales serán admisibles para las partes los medios de prueba establecidos en el artículo 135 que dispone:

“Artículo 135.- La ley reconoce como medios de prueba:

I - La confesión;

II.- Los documentos públicos y los privados;

⁴⁵ Colín Sánchez Guillermo, Op. Cit. p. 268.

III.- Los dictámenes de peritos;

IV.- La inspección ministerial y la judicial;

V.- Las declaraciones de testigos, y

VI.- Las presunciones.

Se admitirá como prueba en los términos del artículo 20 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo aquello que se ofrezca como tal siempre que pueda ser conducente, a juicio del Ministerio Público, juez o tribunal. Cuando el Ministerio Público o la autoridad judicial lo estimen necesario podrán, por algún otro medio de prueba, establecer su autenticidad”.

Una vez ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas se procederá a el período de conclusiones en donde las partes presentarán las que a su interés convengan, y hecho lo anterior se procederá a la audiencia final de primera instancia, con lo cual el Juez Penal estará en actitud de dictar sentencia estableciendo en su caso la responsabilidad penal del Ministerio Público.

Tratándose del procedimiento administrativo, cualquier persona podrá presentar su queja, para lo cual podrá hacerlo sin ninguna formalidad e incluso existen algunos formatos prellenados que se proporcionan para el efecto, sin embargo conforme a la

Guía Para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público. la queja deberá contener como mínimo los siguientes datos:

"a).- Datos del quejoso o denunciante.

- Nombre y si es el caso el de la persona que promueve por él.
- Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, entonces, la unidad de adscripción).
- Ciudad.
- Identificación del denunciante o quejoso si se presenta personalmente.

b).- Datos del denunciado.

- Nombre del denunciado.
- Unidad de adscripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar cualquier información que pueda servir para aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el

denunciado)

c).- Descripción de los hechos.

- El quejoso o denunciante hará una breve relataría de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a un servidor público.

d).- De ser posible el quejoso o denunciante aportará los elementos de prueba que estén a su alcance, o señalará el lugar donde éstos se encuentren".⁴⁶

Una vez que sea presentado la queja la Unidad Receptora de Quejas y Denuncias se pondrá en contacto con el promovente para conocer sobre la naturaleza de los hechos denunciados y brindarle asesoría, y posteriormente pedirán al quejoso que ratifique su promoción, cabe señalar que este tendrá el derecho en todo momento de poder ampliar su queja, y proporcionar los medios probatorios que estime convenientes. posteriormente se procederá a la admisión de la queja en donde la Oficina de Quejas y Denuncias admitirá esta y la turnará en su caso al titular de la Contraloría Interna para que se inicie el proceso de investigación correspondiente.

" "Guía Para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público". Editada por la secretaria de la Contraloría General de la Federación México 1994 p.24

Las quejas o denuncias que se presente ante la Contraloría serán turnadas a la vez a la Contraloría Interna de la Dependencia que le corresponda, quienes ordenarán el inicio del procedimiento de investigación, conforme lo dispone la Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público que señala:

“La investigación que se realice tendrá como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si tales pueden presumirse como constitutivos de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza

Se dejaré constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en la misma”.⁴⁷

Realizada la investigación la Contraloría determinará la responsabilidad del servidor público, y en su caso impondrá la sanción administrativa que corresponde.

Como se podrá observar los procedimientos para la

⁴⁷ Ibidem. p. 32.

imposición de la sanción al Ministerio Público variaran según se trate si es de naturaleza penal o administrativa, pero desde luego puede coexistir ambos si la conducta cometida por el servidor público se adecua a la hipótesis normativa descrita en el Código Penal y en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*.

4.6.- LA OPERATIVIDAD DEL TRACTO SUCESIVO EN LA RESPONSABILIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Es indiscutible que el funcionamiento de la aplicación de las responsabilidades depende en gran medida del valor cívico de la ciudadanía, toda vez que se requiere de su participación para denunciar a todos aquellos servidores públicos que no actúen conforme a sus atribuciones.

Asimismo también se hace necesaria la intervención de un sistema de vigilancia que verifique constantemente el actuar de los servidores públicos, pues ello también no dejará lugar a dudas sobre el desempeño de sus funciones de los servidores públicos, así a manera de propuesta consideramos que todas las agencias del Ministerio Público deben de estar en un lugar visible todos los derechos de los ofendidos o víctimas e incluso de los indicisados, pues ello permitirá que el Ministerio Público actúe conforme a

derecho, pues de no hacerlo la misma ciudadanía se lo reclamará, también debe establecerse en lugares visibles los lugares donde puedan acudir las personas para interponer una queja o una denuncia en contra del Ministerio Público, y desde luego las hipótesis normativas que puedan dar origen a la responsabilidad de este servidor público

Por lo que respecta a los procedimientos consideramos que estos deben de ser difundidos a la población, pues ello permitirá que haya una sentencia jurídica respecto de las quejas y denuncias que se presenten en contra de los malos servidores públicos

Diversa circunstancia que consideramos ayudará al funcionamiento de los procedimientos para la aplicación de responsabilidades de los servidores públicos, lo es el contar con un banco de datos de los servidores públicos que han sido sancionados, de tal forma que no se llegue a absurdos como en los casos en que policías dados de baja se convierten en agentes judiciales o viceversa, o bien se cambian de entidad federativa y vuelvan a emplearse al amparo de la ignorancia en sus antecedentes.

Por la importancia que representa el desempeñar una función pública, consideramos que la reincidencia en una falta administrativa cualquiera que esta sea de origen a una destitución

e inhabilitación definitiva de los servidores públicos, pues ello se prestará a sanear a la Administración Pública de los malos servidores públicos.

Por lo que respecta a los delitos cometidos por los servidores públicos, la penalidad de estos debe aumentar, pues si bien es cierto que se da en función de la gravedad, y a veces incluso del monto, no menos cierto es que una persona que se ensucia las manos por poco más se las ensuciará cuando tenga la oportunidad de hacerlo en mayor escala.

CONCLUSIONES

PRIMERA - El Ministerio Público como un Fiscal Penal a existido desde las primeras civilizaciones y a perdurado hasta nuestros días.

SEGUNDA.- El Ministerio Público desarrolla una función social, consultiva y de vigilancia respecto de actuar en la averiguación previa, pues existen órganos que continuamente verifican el actuar de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

TERCERA.- El Ministerio Público forma parte de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal, siendo el Jefe de esta el Jefe del Distrito Federal.

CUARTA.- A efecto de dar una mejor y mayor atención a la ciudadanía el Ministerio Público se ha ido transformando en cuanto a su estructura y funcionamiento, y el ejemplo mas claro lo encontramos en las reformas a su Ley Orgánica, y las más recientes a la creación del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 27 de

octubre de 1999

QUINTA.- Con motivo de las reformas sufridas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría se han creado Fiscalías Especiales como órganos desconcentrados de la Procuraduría lo que les da una autoridad más plena en sus resoluciones creando además servidores públicos especializados en diversos delitos

SEXTA.- El procedimiento de la averiguación previa ha sufrido reformas con el objeto de dar mayor celeridad a la investigación de los hechos constitutivos de un delitos, de tal forma que se podrá girar instrucciones a la Policía Judicial y a los peritos para que realicen sus actuaciones aún en el supuesto en que no se haya presentado la denuncia.

SÉPTIMA.- En la actualidad ha desaparecido la Dirección General de Averiguaciones Previas, sin embargo con las Fiscalías Especiales y las Unidades Investigadoras se cubrieron las funciones que desempeñaba la referida Dirección, Asimismo ha desaparecido la Dirección General de Consignaciones, de tal forma que las Fiscalías Especiales y las Unidades Investigadoras, son ahora quienes ejercitan acción penal en forma directa.

OCTAVA - Corresponde al Ministerio Público velar por la legalidad en el procedimiento penal ante el órgano judicial.

NOVENA.- El Ministerio Público como cualquier otro servidor público puede ser responsable penal y administrativamente dependiendo de la actualización de la hipótesis normativa en el Código Penal o en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

DÉCIMA.- La responsabilidad penal implica sanciones más severas por tratarse de delitos, en tanto que las administrativas son menos severas, pues sólo se falta a un deber de lealtad honradez o de un deber de comportamiento.

DÉCIMA PRIMERA.- La responsabilidad penal y administrativa existen independientes, pero también pueden coexistir, dependiendo la conducta realizada por el servidor público.

DÉCIMA SEGUNDA - Debe darse mayor difusión a los procedimientos administrativos sancionadores, para que toda la población conozca de ellos, y pueda utilizarlos en contra de los malos servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

DÉCIMA TERCERA.- Debe darse una mayor difusión respecto de las autoridades que conocen de las faltas administrativas y de los delitos que comete el Ministerio Público en ejercicio de sus funciones, para que puedan acudir a estas los ciudadanos afectados por un mal proceder del ministerio público.

DÉCIMA CUARTA - *Deben implementarse sanciones más severas para los servidores públicos que no actúen conforme a su deber, de tal forma que se reforme el Código Penal y la ley Federal de responsabilidades de los servidores público.*

BIBLIOGRAFÍA

1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PORRÚA, S. A., 8ª. EDICIÓN, MEXICO 1988.

2.-CARRANCA Y TRUJILLO RAÚL. "DERECHO PENAL MEXICANO". PARTE GENERAL, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 10ª. EDICIÓN, MÉXICO 1977.

3.-CASTELLANOS TENA FERNANDO. "LÍNEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL". EDITORIAL PORRÚA, S. A., 28ª. EDICIÓN, MÉXICO 1990.

4.-CASTILLO SOBERONE MIGUEL ANGEL. "EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO". EDITADO POR LA UNAM. 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1942.

5.-COLÍN SÁNCHEZ GUILLERMO, "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 11ª. EDICIÓN, MÉXICO 1989.

6.-CHOY GARCÍA SONIA ANGÉLICA, "RESPONSABILIDAD EN EL EJERCICIO DE LA MEDICINA".

ZOGS EDITORES. S. A. DE C. V., 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1997.

7.-DELGADILLO GUTIÉRREZ HUMBERTO,
“ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”, EDITORIAL
LIMUSA NORIEGA EDITORES, MÉXICO 1984.

8.- “DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ACADEMIA”,
CD/ROM. MÉXICO 1999.

9.- ESCRICHE JOAQUIN “DICCIONARIO RAZONADO
DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA”, LIBRERÍA DE LA
ROSA, BOURET Y CÍA., PARÍS.

10.- FAIREN GUILLEN VÍCTOR “ANTECEDENTES
ARAGONESES DE LOS JUICIOS DE AMPARO”INSTITUTO DE
INVESTIGACIÓN JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIOONAL
AUNOTOMA DE MÉXICO, 1971.

11.-FRAGA GABINO, “DERECHO ADMINISTRATIVO”,
EDITORIAL PORRÚA, S. A., 27ª. EDICIÓN, MÉXICO 1988.

12.-GONZÁLEZ BUSTAMANTE JUAN JOSÉ, “DERECHO
PROCESAL MEXICANO”, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 10ª.
EDICIÓN, MÉXICO 1991.

13.-“GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE

RESPONSABILIDADES EN EL SERVICIO PÚBLICO", EDITADO POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, MÉXICO 1984.

14.-HISTORIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EDICIONES DE LA P.G.R., MÉXICO 1987.

15.-MARTÍNEZ MORALES RAFAEL, I, "DERECHO ADMINISTRATIVO". SEGUNDO CURSO, EDITORIAL HARLA, S.S. A. DE C. V., 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1991.

16.-MARTÍNEZ PINEDA ÁNGEL, "ESTRUCTURA Y VALORACIÓN DE LA ACCIÓN PENAL". EDITORIAL AZTECA, 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1968.

17.-MORAL PADILLA LUIS, "NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO", EDITORIAL MCGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S. A. DE C. V., 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1997.

18.-MOTO SALAZAR EFRAÍN, "ELEMENTOS DE DERECHO". EDITORIAL PORRÚA, S. A., 34ª. EDICIÓN, MÉXICO 1994.

19.-PALLARES EDUARDO, "DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL PORRÚA, S. A., 19ª.

EDICIÓN, MÉXICO 1990.

20.- PETRIE A. "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE GRECIA". FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 2ª. EDICIÓN, 1965.

21.-PORTE PETIT CANDAUPAD CELESTINO. "APUNTAMIENTOS DE LA PARTE GENERAL DE DERECHO PENAL". TOMO I. EDITORIAL PORRÚA. S. A., 11ª. EDICIÓN, MÉXICO 1987.

22.-REYES GARZA RAÚL. "MARCO LEGAL DE LOS NEGOCIOS" TOMO II. EDITORIAL MCGRAW- HILL- INTERAMERICANA DE MÉXICO. S. A. DE C. V., 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1996.

23.- RODRÍGUEZ RICARDO "EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MÉXICO". EDITORIAL PORRUA, MÉXICO 1992

24.-SILVA SILVA JORGE ALBERTO. "DERECHO PROCESAL PENAL". EDITORIAL HARLA. S. A. DE C. V., 2ª. EDICIÓN, MÉXICO 1996.

LEGISLACION CONSULTADA

1.-CUADERNOS DE DIVULGACIÓN "PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE LA COMANED". EDITADOS POR EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE ABRIL DE 1999.

2.-"DECRETO DE CREACIÓN POR LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO". EDITADA POR EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE JUNIO DE 1996.

3.-"LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL." (AZPI) DIARIO OFICIAL 30 ABRIL DE 1996.

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS". EDITORIAL SISTA, S. A. DE C. V., MÉXICO 1999.

4.- "REGLAMENTO DE LA LEY DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL". PUBLICADA POR EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE OCTUBRE DE 1999.

"CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL", EDITORIAL SISTA, S. A., DE C. V., MÉXICO 1999.

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. EDITORIAL SISFA. S. A. DE C. V., MÉXICO 1997.