

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

INCORPORADA A LA U. N. A. M.
FACULTAD DE DERECHO

EXEGESIS DEL ARTICULO 21
CONSTITUCIONAL

TESIS PARA OPTAR
POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

MARIA DEL CARMEN AYALA CONESA

1965



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres,

Sr. Emilio Ayala Bres

Sra. Juanita Conesa de Ayala

A mi hermano Emilio

A mis maestros, y en especial al Sr. Lic.
Fausto Sánchez Ruíz, Director de esta
tesis, con mi más cumplido respeto
y admiración.

INDICE

	Págs
I. Introducción	
II. Antecedentes Históricos	
1. Primeros Ensayos	1
2. La Constitución de 1857	6
3. El Proyecto del Presidente Carranza	17
4. La Constitución de 1917	19
III. Autoridad Judicial	
1. División de Poderes	25
2. Poder Judicial	30
3. Organización y Facultades del Poder Judicial	32
4. Jurisdicción Local y Federal	39
IV. La Persecución de los Delitos	
1. Ejercicio de la Acción Penal	41
2. Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal	48
3. Control de la Acción Penal	55
4. Amparo contra el Ministerio Público	60
V. Policía Judicial	
1. Antecedentes	68
2. Policía Judicial - Generalidades	74
3. Policía Judicial Federal y Local	77
VI. Reglamentos Gubernativos y de Policía. Infracciones	
1. Reglamentos	81
2. Autoridad Competente para Imponer Sanciones Administrativas	86
3. Sanciones Administrativas	87
4. Limitación que Establece la Segunda Parte del Artículo 21	92
VII. Conclusiones	94
Bibliografía	

INTRODUCCION

El Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que actualmente nos rige, expresa claramente que "la soberanía nacional - reside esencial y originariamente en el pueblo" y el Artículo 40 de la misma, "que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." El Artículo 49 Constitucional dice que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

De conformidad con lo anterior, el Estado es el titular del ejercicio del poder que emana del pueblo, ejerce la forma de gobierno que le ha sido dictada por el propio pueblo y tiene como base fundamental la Carta Magna. Sin embargo, ese poder del Estado no es ilimitado ni omnipotente, por el contrario, el pueblo, al acogerse a su propia experiencia, buscó la manera de limitar el poder en beneficio de los individuos, para evitar que los que lo ostentaran abusaran de él en detrimento de los particulares.

Esa auto-limitación está contenida principalmente en los primeros veintinueve artículos de la Ley Fundamental, o sean los de las garantías, el primero de los cuales otorga a todos los individuos las garantías consagradas en la misma. Por lo tanto, el Derecho encuentra su más genuina manifestación en esa parte dogmática de la Constitución, que es la esencia misma del régimen de libertad de que disfrutamos y la que garantiza la dignidad de la persona humana.

De entre esos "superartículos", como algunos tratadistas los han llamado, comprendidos en el primer capítulo de la Constitución, atrajo nuestra atención el Artículo 21 por las siguientes razones; por primera vez se concede a la Institución del Ministerio Público la importancia que realmente tiene - pues antes de la Constitución de 1917 su papel era "meramente decorativo - para la recta y pronta administración de la justicia." Por primera vez - igualmente "se restituye a los Jueces toda la dignidad y la respetabilidad de la magistratura" al poner en sus manos como única y sagrada misión la de pronunciar el Derecho y hacer justicia. Tal fué el espíritu del Constituyente, según se desprende del Proyecto del Primer Jefe y de las discusiones - que constan en el Diario de Debates.

El Artículo 21 contiene la doble garantía de que el Juez no pueda convertirse en perseguidor de los delitos y que el acusador no pueda convertirse en Juez. Son estas dos funciones independientes que tienen como fin común salvaguardar a la sociedad y mantener el equilibrio necesario para la tranquilidad pública.

La tranquilidad pública, el bienestar de la sociedad, deben ser unas de las - principales preocupaciones de todo buen gobierno y, por lo tanto, de allí surgió nuestro interés en el tema, mismo que hemos procurado desarrollar de la mejor manera posible y en el que hemos puesto todo nuestro empeño y dedicación.

Ma. del Carmen Ayala Conesa

EXEGESIS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

I. Antecedentes Históricos.

1. - Primeros Ensayos.
2. - La Constitución de 1857.
3. - Proyecto del Presidente Carranza.
4. - La Constitución de 1917.

I. Antecedentes Históricos.

1. - Primeros Ensayos.

El Estado siempre ha tenido como una de sus grandes preocupaciones la defensa social, el mantenimiento del orden público, la persecución de los delitos y el castigo de los delincuentes, siendo el Artículo 21 el eje principal de nuestro sistema jurídico-penal. Antes de entrar en nuestra exposición sobre el aspecto constitucional de dicho artículo, permítasenos hacer un breve resumen de los antecedentes históricos del mismo. Para esto, primeramente nos remontaremos a la época de los Aztecas, pobladores del Anáhuac, entre quienes encontramos existían un conjunto de normas para regular el orden y castigar toda violación o delito cometido en contra de las costumbres de la sociedad; (1) estas normas o leyes eran de carácter consuetudinario, o sea que se conservaban a través del tiempo, pero también en documentos escritos o jeroglíficos, y se ajustaban al régimen absolutista imperante entre ellos, ya que todo giraba en torno al soberano ó hueytlatoani (gran señor). Este, a su vez, delegaba ciertas atribuciones en funcionarios especiales y en lo referente a la justicia, el Cihuacoatl era una especie de virrey que vigilaba además las cuestiones de hacienda y religión. El Cihuacoatl ayudaba al soberano, lo representaba en todo lo concerniente a la preservación del orden social y militar y presidía el tribunal de apelación. También imperaba la autoridad del Tlatoani, señor que ordenaba, gobernador de provincia y pueblos, que disponía de la vida humana a su arbitrio y entre sus facultades importantes se contaban la de acusar y perseguir a los delincuentes, auxiliado por los alguaciles y otros funcionarios de menor jerarquía. Las penas -

(1) De Loredo, Elvira y Sotelo Inclán, Jesús "Historia de México"

que se imponían eran severas; se castigaban los delitos de traición a la patria, contra la religión, el gobierno, la moral, la honestidad, la propiedad, etc. La embriaguez y el adulterio eran también reprimidos. Había tribunales y jueces de diversos grados, según los asuntos que sentenciaban.

Con la conquista, España nos trajo su cultura, impuso su lengua, su religión, su derecho, y poco a poco fué suplantando las instituciones del Derecho Azteca hasta que éste quedó eliminado; sin embargo, en este proceso de transformación y como consecuencia del choque natural entre las dos culturas, surgieron un sin fin de desmanes y abusos y, concretamente, en la persecución del delito, imperaba una absoluta anarquía. En efecto, autoridades civiles, militares y hasta religiosas invadían las jurisdicciones e imponían sanciones -- económicas o corporales a su arbitrio. La administración de la justicia era deficiente y la persecución de los delitos no recaía en ningún funcionario en particular, siendo el virrey, los gobernadores, las capitanías generales, los corregidores, quienes podían realizar tales funciones. Los Reyes de España o los virreyes elegían a las personas encargadas de la administración pública y por lo tanto la elección obedecía primordialmente a influencias políticas lo que daba como resultado que los indios no tuvieran ninguna oportunidad de desempeñar tales cargos.

En un intento por remediar tan caótica situación, se implantaron las llamadas Leyes de Indias cuyo objeto primordial era proteger los derechos de los naturales del país, respetando sus normas jurídicas, su gobierno, usos y costumbres, siempre y cuando no estuvieran en pugna con el Derecho Español, y en

1549 por Cédula Real se ordenó la elección de indios seleccionados para ocupar los puestos de jueces, ministros de justicia y otros, ordenando además tal Cédula Real que la justicia fuera administrada según los usos y costumbres que entre ellos habían prevalecido, quedando facultados para desempeñar todas las funciones inherentes, excepto casos sancionados con la pena de muerte, pues los mismos correspondían a las audiencias y gobernadores.

Ya en 1527 había sido integrada la Audiencia, la que constaba, entre otros funcionarios, de dos fiscales, uno para los asuntos civiles y otro para los penales además de por oidores encargados de investigar los delitos desde su comienzo hasta que la sentencia era dictada. Posteriormente, en 1710, por acuerdo de la Audiencia fué establecido el Tribunal de la Acordada, el que fundamentalmente se encargaba de perseguir a los salteadores de caminos. Como decimos, la Audiencia estaba integrada por dos fiscales y es aquí donde destaca la función del fiscal, puesto creado de acuerdo con el Derecho Español, cuya misión era, el del ramo penal, la persecución de los delincuentes como representantes de la sociedad; sin embargo, el Ministerio Público no existía tal como ahora lo conocemos. Cabe resaltar, sin embargo, que este es el primer antecedente que registra nuestra historia sobre la Institución del Ministerio Público.

De esta manera, distintos tribunales apoyados en factores igualmente distintos tales como políticos, religiosos, sociales y económicos trataron de regular la convivencia de indios y españoles en la Nueva España.

Durante la Guerra de Independencia, y no obstante el intento promovido por -

D. Ignacio López Rayón para promulgar una constitución que diera forma jurídica al país, fué en realidad el genio y amor patrio de D. José María Morelos y Pavón a los que se debe el primer intento efectivo de llevar a cabo tal proyecto y la historia ha recogido con admiración este impulso creador del gran Cura de Carácuaro. Lamentablemente, la adversidad no permitió que la Constitución o Carta de Apatzingán tuviera vigencia práctica. Así, el 14 de septiembre de 1813 D. José María Morelos convocó a un Congreso en Chilpancingo, Congreso que estaba formado por seis diputados nombrados por él. Estos eran tres propietarios de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Verdusco; como suplentes, Bustamante, Cos y Quintana Roo. También formaban parte del Congreso dos diputados de elección popular, que eran José Murgía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan. Como las tropas realistas andaban a caza de los miembros del Congreso, éstos se vieron en la necesidad de ir de un lado a otro para evadir a sus perseguidores, pero también habrían de sufrir ciertas modificaciones en cuanto a sus componentes. Por fin, el 22 de octubre de 1814 fué preparado el documento llamado "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", hecho que ocurrió en Apatzingán y en cuyo documento se establecían los tres poderes así, como el Tribunal de Justicia que estaría compuesto por cinco individuos letrados y dos fiscales (Artículo 184) uno para los negocios civiles y otro para los penales. Los fiscales serían nombrados por el Poder Legislativo (Artículo 188 y el 158 correlativo) y durarían en su cargo cuatro años, pero sin precisar sus funciones.

Consumada la Independencia, después de haber fracasado el intento de expe -

dir una constitución en 1822, en la que se establecía el federalismo en México, el 5 de noviembre de 1823 se integró un nuevo congreso, quedando como Presidente de la Comisión D. Miguel Ramos de Arizpe y el 10. de abril de 1824 se puso a discusión el proyecto de Constitución, el cual fué aprobado el 3 de octubre de 1824. Este documento fué publicado con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" y estuvo en vigor hasta 1835. La Constitución de que hablamos establecía la división de poderes - Legislativo, Ejecutivo y Judicial - y este último comprendía a la Suprema Corte, la cual estaría compuesta por once ministros y un fiscal, pero al igual que en la Constitución de Apatzingán, no se precisan las funciones o facultades del fiscal.

Las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 no aportaron cambios de ninguna naturaleza, el fiscal continúa formando parte de la Suprema Corte sin que sus facultades sean tampoco precisadas, y solamente en la primera de las mencionadas se establecía la inamovilidad del fiscal.

En las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución que fueron elaboradas por D. Lucas Alamán y publicadas el 22 de abril de 1853 durante el régimen del Dictador Santa Anna, nos llama la atención el punto nueve de las mismas, el que a la letra dice: (2)

"Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a-

(2) Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México" pág. 483

la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de Derecho, se nombrará un PROCURADOR GENERAL DE LA NACION, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en Derecho que se le pidan por el Gobierno. Será amovible a voluntad de éste y recibirá -- instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".

Siendo Presidente de la República D. Ignacio Comonfort, la Ley del 23 de noviembre de 1855 extendía las facultades de los fiscales para intervenir en asuntos federales. El propio Comonfort, el 5 de enero de 1857 promulgó -- una ley en la que por primera vez encontramos que se menciona a la Policía Judicial, previniéndose que los tribunales tomen como base de la averigua -- ción, la consignación o pedimento del Fiscal.

2. - La Constitución de 1857.

Hemos visto en líneas anteriores que durante el régimen del General Santa Anna, el País carecía de una Constitución y solamente regían "Las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución"; al ocurrir la expulsión de Santa Anna se puso en vigor el Plan de Ayutla, y bajo la presidencia interina de D. Juan Alvarez, éste facilitó el que se reuniera el Congreso Constituyente que se ocuparía de la Constitución y sus Leyes Orgánicas. Para ese efecto, D. Juan Alvarez expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente con fecha 16 de octubre de 1855, y después de algunas discusiones y reformas el Consejo se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 siendo entonces Presidente sustituto D. Ignacio Comonfort, iniciándose los trabajos al día siguiente. La Comisión debía estar compuesta de siete propietarios y dos suplentes, los primeros eran ----

Arriaga, como Presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz; Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero y Echánove; como suplentes, José M. Mata y José M. Cortés Esparza. Posteriormente se nombraron, a proposición de Arriaga, a Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

El proyecto de constitución, en su artículo 30, hablaba solamente de la autoridad judicial, siendo éste como sigue y que tomamos de los interesantísimos trabajos de Francisco Zarco: "Artículo 30. La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podrá imponer como corrección desde diez hasta quinientos pesos de multa, o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley." A moción del señor Muñoz se suprimieron las palabras "desde diez" y "desde ocho días" y con esta enmienda fue aprobado el artículo en cuestión, por 78 votos contra tres.

Veamos el acta que se levantó el día 22 de agosto de 1856 respecto a la aprobación de este artículo: (3)

"En el curso del debate la Comisión suprimió por indicación del señor Muñoz (D. J. Eligio) las palabras "desde diez" y estas otras "desde ocho días", y con la reforma expresada se declaró suficientemente discutido, hubo lugar a votar y se aprobó por los 78 señores siguientes: Aguado, Alarid, Alcaraz, Alvares (Don José Justo), Ampudia, Aranda (Don Alvino), Arias, Arriaga, Arrijoja, Auzá, Balcarcel, Baranda, Barbachano, Barrera (Don Eulogio), Barros, Blanco, Buenrostro (Don Manuel), Camarena, Castellanos (Don Matías), Contreras Elizalde, Cortés Esparza, Degollado (Don Joaquín), Degollado (Don Santos), Díaz González, Fernández

(3) Actas oficiales del Congreso Constituyente 1856-1857 pág. 340

(Don Justino), Fernández Alfaro, Gamboa, García Anaya, García - de Arellano, García Conde, García Granados, Gómez (Don Manuel), Gómez Tagle, Goytia, Guerrero, Gutiérrez Correa, Guzmán, Herrera (Don J. Ignacio), Ibarra (Don Juan Nepomuceno), Irigoyen, Langlois, Larrazábal, Lazo Estrada, Lemus, López (Don Vicente), López de Nava, Llano, Mariscal, Mata, Moreno, Muñoz (Don J. Eligio), Navarro (Don Juan), Ochoa Sánchez, Ortega, Parra, Payró, Peña y Barragán, Peña y Ramírez, Pérez Gallardo, Quintana, Ramírez (Don Ignacio), Ramírez (Don Mariano), Revilla, Robles, Rojas (Don Jesús), Rojas (Don Nicolás), Romero (Don Félix), Rosas, Ruíz, Sierra (Don Ignacio), Soto (Don Manuel Fernando), Vallarta, Vargas, Villagrán, Villalobos, Zarco y Zavala; contra los tres señores que siguen: Anaya Hermosillo, Cendejas y Ortega.

La Secretaría anunció que se suspendía la discusión para entrar en sesión secreta extraordinaria pedida por un señor diputado.

No asistieron por enfermedad los señores Buenrostro (Don Miguel), del Río, Escudero (Don Antonio), Estrada (Don Julián), Garza Melo, Gómez Farfás (Don Valetín), Iniestra, Jaquez, Morales (Ayala), Velázquez y Zetina Abad; por ocupación del señor Castañeda; por tener licencia, los señores Barragán (Don Juan) Castillo Velasco, Ceballos (Don Juan Bautista), Díaz Barriga, Dorantes y Avila, Echáiz, Fuente, Fontan, Juárez, Márquez, Montañez y (Riva) Palacio (Don Mariano); y sin ella, los señores Alatríste, Arriola, Carrado, de la Rosa, Escudero y Echánove, Herrera (Don Julián), Ibarra (Don Francisco), la Fragua, López (Don Alberto), Martínez de Castro, Muñoz Campusano, Noriega (Don José), Ocampo, Reyes, Riva Palacio (Don Vicente), Romero Rubio, Soto (Don Juan), Tellez, Viadas, Yañez, Cepeda y Peraza y Zetina (Don José).

Santos Degollado
Presidente

León Guzmán
Diputado Secretario

José Ma. Cortés y Esparza
Diputado Secretario

Isidoro Olvera
Diputado Secretario"

En el mismo proyecto se mencionaba a la Institución del Ministerio Público en el Artículo 27 y a continuación nos permitimos transcribir el debate que culminó con su eliminación de la Constitución: (4)

(4) Zarco, Francisco, "Historia del Congreso Constituyente" pág. 758

"El señor Villalobos, sentando como axiomas que el pueblo no puede delegar los derechos que debe ejercer por sí, y que todo crimen es un ataque a la so ciedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar. Examina breve - mente lo que en este punto disponfan las leyes romanas y las de la edad me - dia, y sostiene que el Ministerio Público, o priva a los ciudadanos del dere - cho de acusar, o bien establece que un derecho sea a la vez delegado y ejer - cido, lo cual le parece absurdo.

Si el Ministerio Público resulta de la elección popular, debe ser temporal y amovible, y esto presenta graves dificultades; si es de nombramiento del go bierno, se asemejará mucho a lo que es esta institución en las monarquías.

El señor Díaz González dice que, si el señor Villalobos cree que la existen - cia del Ministerio Público vulnera el derecho de acusar, lo mismo pensará acerca del procedimiento de oficio. Se declara en pro del artículo y en con tra de los juicios de oficio, porque en éstos el juez se convierte en acusador y juez, se deja llevar de sus prevenciones contra el acusado, y falta toda ga rantía para los reos, mientras que, existiendo el Ministerio Público indepen - diente de los jueces, habrá la imparcialidad que se busca en la buena admi - nistración de justicia.

El señor Moreno cree que en el artículo se hacen sinónimos los términos -- querella y acusación, lo cual no es exacto, y pide que el derecho de acusar se conceda a todos los ciudadanos.

El señor Villalobos rectifica diciendo que desea que todo ciudadano tenga el

derecho de acusar y, al mismo tiempo, la obligación de responder de la acusación calumniosa.

El señor Castañeda prevé graves dificultades en la práctica, embrollos y - demoras en la administración de justicia, pues añadir un procedimiento más a los ya establecidos solo puede producir grandes embarazos y, al fin, la impunidad de los delincuentes. Obligar al juez a esperar acusación formal para proceder en lo criminal es atarle las manos y pretender reducirlo a un estado pasivo, es facilitar la impunidad de todos los crímenes.

No se opone, sin embargo, al establecimiento del Ministerio Público; pero - lo cree conveniente cuando las causas se elevan al estado de plenario. Hace notar que en las causas de hacienda se oye siempre al promotor fiscal, sin obtener por esto muy buenos resultados, y cree que con el artículo en lugar de un funcionario se necesitarán dos para administrar justicia, lo cual es - aumentar las trabas y los embarazos.

El señor Díaz González sostiene que el artículo no quita a los ciudadanos el derecho de acusar, que, si se suprime el Ministerio Público, como las mismas objeciones pueden hacerse al juicio de oficio, realmente se impondrá a los ciudadanos la obligación de acusar.

El Ministerio Público está hoy a cargo de los mismos jueces, y esto disminuye mucho las garantías del acusado. Al establecer el artículo la instancia del Ministerio Público, dá lugar a la denuncia de la parte ofendida.

El señor Anaya Hermosillo reclama el derecho de acusar para todos los

ciudadanos.

El señor Cerqueda apoya el artículo porque le parece monstruoso que el juez sea a un tiempo juez y parte, que es lo que sucede en nuestro actual sistema de enjuiciar, y, para que el acusado tenga garantías y haya imparcialidad en los magistrados, cree indispensable la existencia del Ministerio Público.

El señor Ruiz califica de pernicioso el artículo, porque, con tal de conceder garantías al criminal, posterga los intereses de la sociedad. Abolir el juicio de oficio por denuncia o delación es favorecer la impunidad de los delitos y olvidarse de que los derechos del hombre deben estar sometidos a los intereses de la sociedad.

El principal defecto consiste en que no presenta el modo de suplir el procedimiento de oficio, ni siquiera presenta una ley orgánica que allane las dificultades.

Los términos son tan absolutos, que, aprobado el artículo, ningún procedimiento podrá seguirse de oficio, pues ni siquiera podrá un juez tomar una simple declaración, aun cuando tropiece con el cadáver de un hombre asesinado, sino procede formal acusación.

El señor Díaz González rectifica brevemente. Lo mismo hace el señor Cerqueda; cree que las dificultades pueden arreglarse por la ley orgánica sobre administración de justicia, y califica de bárbaro el sistema actual en que un mismo hombre es juez y parte.

El señor Castañeda cree muy injusta esta calificación, cuando tal práctica - existe en muchas naciones civilizadas y en la España constitucional, y le pa rece muy poco exacto que el juez se constituya en parte, pues realmente no es así, y conserva toda su imparcialidad.

El señor Mata comienza por no admitir el principio del señor Ruiz pues en - tiende, con la escuela democrática, que la sociedad es para el hombre, que los derechos del hombre deben someterse a los derechos de la sociedad y no el hombre para la sociedad.

El sistema actual le parece muy inconveniente, muy contrario a la buena ad- ministración de justicia, ya que el señor Castañeda se escandalizó de que se le llame bárbaro.

Amplía las razones dadas en favor del artículo, y cree que en lo de adelante las delaciones y denuncias se harán al fiscal y no al juez.

El señor Arriaga presenta el artículo modificado por la comisión en estos - términos: "En todo procedimiento del orden criminal debe intervenir quere- lla o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad."

El señor Ruiz dice, que en parte, esto mismo sucede hoy; que, sin embargo, el artículo establece nuevos trámites y se queja de que el señor Maya haya exagerado sus conceptos.

El señor Mata replica que tomó nota textual de las palabras del señor Ruiz.

El señor Anaya Hermosillo cree que el artículo está peor de lo que estaba y encuentra muchos inconvenientes mientras no se establezca la acción popular contra toda clase de crímenes.

El artículo es declarado sin lugar a votar y vuelve a la comisión".

Resumiendo, la Constitución de 1857 solamente tomó en cuenta a la autoridad judicial, la que asumió las dos funciones o sea, la persecución de los delitos (que en la actualidad corresponde al Ministerio Público) y la imposición de las penas ya que por las razones expuestas en el debate preinserto no prosperó el artículo 27 que creaba la Institución del Ministerio Público, y los fiscales continuaron con igual categoría que los ministros de la Corte. El 5 de febrero de 1857 fué jurada la Constitución recayendo la presidencia en D. Ignacio Comonfort. Para Presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de Vicepresidente de la República, fué elegido en los comicios D. Benito Juárez.

Este ordenamiento quedó finalmente como Artículo 21 en la forma que sigue: "La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa solo podrá imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley."

El 29 de julio de 1862 siendo Presidente de la República D. Benito Juárez, se reglamentó que el fiscal adscrito a la Suprema Corte fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a --

jurisdicción y competencia de los tribunales, en las consultas sobre dudas de ley, y siempre que él lo pidiera o la corte lo estimara oportuno. Siempre en su carácter de auxiliares de los órganos jurisdiccionales o sea que sin constituir una institución per se, en la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, promulgada por el Presidente Juárez el 15 de junio de 1869 empezó a perfilarse el Ministerio Público, pues la misma prevenía que existirían, para los fines de la propia ley, tres promotores o procuradores fiscales a los que se llamó por primera vez en nuestro medio, representantes del Ministerio Público. Estos tres representantes del Ministerio Público eran independientes entre sí, de manera que como ya decimos, no formaban una organización. Sus funciones eran acusatorias ante el jurado y desvinculadas por completo del agravio de la parte civil. Acusaban al delincuente en nombre de la sociedad y por el daño que ésta resentía por el delito. Para mejor ilustración veamos los artículos relativos que transcribimos a continuación íntegramente:

"Artículo 4o. Se establecen tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, dotadas cada una con tres mil pesos de sueldo al año. En el nombramiento de cada promotor se especificarán los juzgados que les correspondan.

Artículo 5o. Los que desempeñen estas plazas no podrán abogar, y serán letrados, de experiencia adquirida cuando menos en cinco años de ejercer su profesión. Se escogerán entre los que tengan conocida expedición y facilidad de improvisar.

Artículo 6o. Su obligación será promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales, de que tomarán conocimiento desde el auto de prisión formal, que se les notificará al efecto, como el que en su lugar se proveyere, disponiendo que la averiguación no se lleve a formal causa.

Artículo 7o. Constituirán la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte agraviada podrá valerse de ellos y auxiliarlos para promover la prueba.

Artículo 8o. Si estos interesados no estuvieran de acuerdo con el promotor fiscal, podrán por su parte aportar cualquier prueba, y el Juez la admitirá o no bajo su responsabilidad y según la calificación que hiciere de su conducencia.

Además, en los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 y 1894 se reviste al Ministerio Público de coadyuvante para la pronta administración de la justicia, en nombre de la sociedad y para defender los intereses de ésta, e igualmente se menciona a la Policía Judicial para la investigación del delito y la función de reunir pruebas.

El 22 de mayo de 1900 se introdujo una reforma constitucional para la cual quedó establecido que "la Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará en Tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la Ley" (Artículo 91). "La Ley establecerá y organizará los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la

República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo." (Artículo 96) (5). En esta reforma por primera vez se menciona al Ministerio Público en un texto constitucional.

En 1903 D. Porfirio Díaz expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público; la segunda Ley Orgánica expedida en 1908 separa a esta Institución -- del órgano jurisdiccional y la hace depender del Poder Ejecutivo. Deseamos recalcar que estas modificaciones fueron llevadas a cabo mediante leyes orgánicas mas no mediante reformas constitucionales. Dichas leyes en el fondo buscaban colocar al Ministerio Público en el lugar que le corresponde y -- además que la policía judicial, como auxiliar de esta Institución, estaría bajo su dependencia. En efecto, esta separación dió al Ministerio Público el carácter de representante de la sociedad, con personalidad propia y lo independizó de los tribunales ante los que actuaba, y especialmente se le otorgaban las funciones de investigación, persecución y represión de los delitos. El Gral. Díaz, en su informe del 24 de noviembre de 1903 explicó de manera clara las nuevas características de la Institución, con las siguientes palabras: (6)

"Uno de los principales objetos de esta Ley, es definir el carácter especial que compete a la Institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que le ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia. El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tri

(5) Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales." pág. 108

(6) Rivera Silva. "Procedimiento Penal." pág. 59

bunales, para reclamar el cumplimiento de la Ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública. Es por consiguiente una parte y no un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tienden a fijar la existencia de éste o de -- sus autores."

3. - El Proyecto Carranza.

Habiendo sido derrocado el Presidente Díaz, durante la época revolucionaria lógicamente el orden jurídico y constitucional del país fué alterado sensiblemente, por lo que puede decirse que prácticamente no había Constitución que regulara su Administración; al triunfo del Ejército Constitucionalista, el Presidente Carranza, considerando la importancia de normalizar esta situación, propuso que se estudiara la conveniencia de llevar a cabo las reformas a la Constitución de 1857 que el nuevo estado de cosas demandaba. Para ese fin, el 21 de noviembre de 1916 quedó instalado en la Ciudad de -- Querétaro el Congreso Constituyente y el 6 de diciembre del mismo año se designó a la Comisión de Constitución formada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román. El exceso de labores obligó a nombrar una Comisión más de Constitución en la sesión del 23 de diciembre, compuesta por Paulino Machorro Narvaez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González. No estando el Presidente Carranza conforme con los lineamientos que establecía la Constitución de 1857 para el Artículo 21, en la exposición de motivos que presentó D. Venustiano el 10. de diciembre de 1916 explicó: (7)

(7) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917 pág. 390

"El Artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o -- hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la Ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales. Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo. La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general solo dá lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa. Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la Institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: -- ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos -

asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda - horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la Ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy tan tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la Institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige."

4. - La Constitución de 1917.

Las discusiones y debates sostenidos con motivo de la redacción del Artículo

21 de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige fueron sumamente amplios, sin embargo, por su especial importancia a continuación nos permitimos transcribir íntegramente el brillante voto particular del Diputado Colunga, mismo que fué decisivo para la aprobación del citado Artículo: (8)

"VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO COLUNGA

Señores Diputados:

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

Leyendo el informe mencionado, en el pasaje relativo al Artículo 21, se nota que el C. Primer Jefe se propone introducir una reforma "que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que ha regido en el país." Observa que la adopción del Ministerio Público entre nosotros ha sido puramente decorativa; que los jueces han sido los encargados de averiguar los - delitos y buscar las pruebas, y que el medio de evitar ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces su dignidad y al Ministerio Público la -

(8) "Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917" págs. 366 al 369

importancia que le corresponde, es organizar este último de manera de dejar a su exclusivo cargo la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción. De esta suerte, "el Ministerio Público, con la Policía Judicial a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas según su criterio particular". Instituido así el Ministerio Público, quedará asegurada la libertad individual, supuesto que en el Artículo 16 se fijan los requisitos sin los cuales no podrá nadie ser detenido. Estas ideas pueden compendiarse expresando que la persecución de los delitos quedará a cargo del Ministerio Público y de la Policía Judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mandato inmediato de aquél.

Comparando la relación anterior con el texto original del Artículo 21, se advierte la incongruencia claramente, pues el proyecto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa a quien se alude es la municipalidad y, por lo mismo, a esta autoridad municipal es a la que se confía la persecución de los delitos, lo que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos, ni se aviene tampoco con una buena organización de la Policía Judicial. Esta debe existir como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta independencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la policía judicial. En el proyecto se establece lo contrario; la autoridad municipal tendrá a su

cargo la persecución de los delitos, empleando como instrumentos en esta -
tarea al Ministerio Público y a la Policía Judicial.

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

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autori-
dad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y
a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de
aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones
de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá
en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la mul-
ta que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspon-
diente, que no excederá, en ningún caso, de 15 días.

Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917.- Enrique Colunga".

Después de haber sido escuchado el voto particular del Diputado Colunga, el
Diputado José Alvarez pidió la palabra a la Presidencia para exponer lo que
ya había hecho notar en lo particular al Presidente de la Comisión, o sea lo
que en su concepto era un grave mal al conceder la facultad a las autorida-
des administrativas para imponer multas sin limitación alguna, lo que daría
lugar al abuso, ya que tales autoridades bien podrían imponer multas exce-

sivas o exageradas a los trabajadores o a los jornaleros, que por venganza del patrón o por otras combinaciones quisieran mantener encerrado en prisión, y como una forma simple de garantizar los intereses de los trabajadores en contra del abuso de la autoridad, el señor Alvarez propuso que el Artículo 21 se adicionara como sigue: "La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor en ningún caso, que la mitad del salario mínimo correspondiente a quince días". Fue tan vehemente la exposición del Diputado Alvarez en defensa de las clases de pocos recursos que mereció la inclusión de tal adición en el Artículo 21, ligeramente reformada en cuanto a su redacción.

Terminada la exposición del Diputado Alvarez, el Diputado Macías argumentó que aún cuando no estaba conforme con el voto particular, sí estaba conforme con la redacción propuesta. Su inconformidad con el voto particular consistió en que el Diputado Colunga tomaba por autoridad administrativa únicamente a los presidentes municipales, cosa inexacta, ya que por autoridad administrativa debía considerarse a todas las autoridades que no son ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial, o sea, desde el Presidente de la República hasta los presidentes municipales. Ratificó el señor Macías su conformidad con la redacción propuesta en el voto particular por considerar que ésta se apegaba a los objetos que buscaba el Primer Jefe en su proyecto, quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que quedaran única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público, que era el que debía tenerlas a su cargo, y contar con el auxilio de la Policía Judicial en forma directa, y de manera accidental de la policía común,

ya que bien podría ser que en algunos lugares la policía común hiciera las veces de Policía Judicial. En consecuencia, pidió la aprobación de la Asamblea para que se adoptara la fórmula del voto particular, para que quedara más concordante con el objeto de la institución del Ministerio Público que se trataba de establecer, sin perjuicio de que se hicieran las modificaciones propuestas por el señor Alvarez, para hacer que las multas correspondieran siempre a la finalidad que llevan y no sirvieran de medio para oprimir a los trabajadores.

Finalmente, el Diputado Múgica dió algunas explicaciones relativas a la fórmula propuesta por la Comisión, y puesta a votación la redacción del Artículo 21, ésta fué aprobada por mayoría de 158 votos y solamente 3 en contra, en la forma conocida y que es la siguiente:

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

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

II. Autoridad Judicial.

1. -División de Poderes.

2. -Poder Judicial.

3. -Organización y facultades del Poder Judicial.

4. -Jurisdicción Local y Federal.

"Para que no pueda abusarse del poder,
es preciso que, por disposición misma
de las cosas, el poder detenga al poder."

Montesquieu

II. - Autoridad Judicial.

1. - División de Poderes.

El poder público como tal ha existido siempre en toda autoridad que ha sido investida con la facultad de gobernar, mandar o administrar sobre un grupo social determinado, independientemente de la manera en que se hubiere constituido y de la forma de expresar su voluntad. Empero, la influencia de cada grupo en la formación de esa autoridades es la que determina sus características especiales. En los poderes públicos se manifiesta la voluntad y se fijan las funciones que habrán de ejecutar los órganos por medio de un acto específico que conocemos como servicio público. El poder no es del órgano, el poder es del Estado y aunque se dice que el poder está dividido, lo que en realidad está repartido es su ejercicio, puesto que lógicamente el poder del Estado es indivisible. En el Estado Mexicano, el ejercicio del poder está dividido en tres cuerpos que son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y normalmente realizan las funciones que le son propias.

La división de poderes no fué hecha en un momento dado sino que fué producto de una evolución histórica hasta tomar la forma en que ahora la conocemos. La moderna división de poderes fué elaborada por Locke y Montesquieu pero es innegable que ellos tomaron como base los principios establecidos por aquellos a quienes preocupó esta configuración especial del ejercicio del poder; así, Aristóteles, de la comparación que hizo entre varias constituciones de su época, distinguió la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. En Roma, Polibio descubrió en la Constitución Romana varias formas combinadas y de ellas dedujo la forma mixta de gobierno. En

Francia, Bodino consideró la existencia de cinco clases de soberanía, y que por ser indivisible incluyó en el Poder Legislativo. (9)

Sin embargo, es importante señalar que Locke y Montesquieu introdujeron un elemento nuevo en su concepción de la moderna división de poderes el que por su enorme trascendencia prácticamente nulificó la principal razón anterior de tal división que obedecía a una mera división del trabajo, y nace ahora como razón primordial para dividir el poder, la necesidad de limitarlo con el fin de impedir su abuso. Desde entonces la división de poderes ha sido y continúa siendo en la actualidad, la principal limitación interna del poder público, que se completa con la limitación externa de las garantías individuales. La esencia fundamental de esta doctrina de la moderna división de poderes la resume Locke como sigue: "Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado". (10) Montesquieu define su doctrina con las siguientes palabras que no por breves dejan de expresar tan profunda verdad: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder."

(9) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". pág. 191

(10) Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". pág. 192

Esta doctrina de la división de poderes se originó frente a la necesidad de modificar el sistema de la monarquía absoluta en el que, por estar el poder concentrado en una sola persona, se llegaba al despotismo. Para Montesquieu "la verdadera libertad consiste en que el poder sea dividido, pues al estar reunidos los tres poderes en una sola persona, en lugar de llegar al bien se llega al mal y todo estaría perdido." Por las circunstancias de la época, Montesquieu concibió la división de poderes absoluta, sin coordinación o cooperación entre ellos y sin que uno de estos tuviera superioridad sobre los otros. Sin embargo, tal división absoluta de poderes resulta impráctica porque vendría la oposición entre ellos y se llegaría a una lucha que sería perjudicial para la buena marcha de la nación, por lo cual esta doctrina ha sido alterada y modificada en las constituciones modernas, puesto que no puede aceptarse la teoría en la actualidad de tres poderes distintos, independientes e iguales entre sí. En nuestra Constitución esa división de poderes no existe tal como la concibió Montesquieu; ya nuestras leyes permiten entre ellos cierta cooperación y unidad en la realización de sus funciones, para de esta manera mantener la unidad política del Estado y la voluntad unitaria del mismo. El Poder Ejecutivo no se limita a realizar las funciones que le son propias, ejecución de las leyes y actos administrativos, sino que también tiene facultades legislativas y judiciales.

En efecto, el artículo 71 de nuestra Constitución concede al Ejecutivo la facultad de iniciar las leyes; el artículo 93 permite a las Cámaras citar a los Secretarios de Estado cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su dependencia y también obliga a los Secretarios para que, una vez

abierto el período de sesiones ordinarias, den cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. El artículo 72, incisos a, b y c, concede al Ejecutivo el derecho de veto al establecer que una vez aprobado un proyecto de ley en las Cámaras, pasa al Ejecutivo y si no hace ninguna observación, la manda publicar, pero si no lo acepta, lo regresa a las Cámaras para que sea discutido de nuevo y una vez confirmado, pasa al Ejecutivo nuevamente para su promulgación. El Presidente de la República, según el artículo 89, fracción I, tiene la obligación de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. En todos estos actos encontramos una relación directa del Poder Ejecutivo con el Legislativo.

También encontramos relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial pues de acuerdo con el artículo 89, fracción XIV, el Ejecutivo puede conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios, y además en la fracción XII del mismo artículo 89 se establece que el Presidente de la República está facultado para otorgar al Poder Judicial toda la ayuda que necesite en el ejercicio expedito de sus funciones.

El Congreso igualmente tiene facultades judiciales, de conformidad con la fracción XXII del artículo 73, que lo faculta para conceder amnistías por delitos que deben ser conocidos por los Tribunales de la Federación, y también de acuerdo con la fracción V del artículo 74, que faculta a la Cámara para conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos por

delitos oficiales y para constituirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar de proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común.

Por lo que se establece en las fracciones I, II y III del artículo 73, el Poder Legislativo también tiene facultades ejecutivas, pues en éstas se faculta al Congreso para admitir nuevos estados o territorios de la Unión Federal, para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de 80,000 habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política y para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; la fracción XI del mismo artículo faculta al Congreso para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; la fracción XII del citado artículo lo faculta para declarar la guerra; la fracción XXVI del mismo artículo faculta al Congreso para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional; la fracción XXVII, para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República; la fracción XXVIII para examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Poder Ejecutivo. Además, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de acuerdo con la fracción VI del artículo 74, de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, que le someta el Presidente de la República. Por último, es facultad exclusiva del Senado, según la fracción VIII del artículo 76, otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -

que le someta el Presidente de la República.

Por las funciones características del Poder Judicial que consisten en la aplicación de las leyes, éste interviene en muy pocas funciones legislativas o ejecutivas; sin embargo, no existe una separación absoluta entre este Poder y los otros dos, sino que hay entre ellos estrechas relaciones de coordinación, aunque en su esencia este Poder tiene una absoluta independencia, y debe tenerla precisamente porque la Constitución le ha conferido el privilegio de velar porque los gobernados sean amparados contra actos de cualquier autoridad que viole las garantías individuales consagradas en los artículos 1 al 29, y de mantener el equilibrio de nuestro régimen federal en caso de su ruptura, cuando la Federación vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o cuando éstos invadan la esfera de la autoridad Federal, según lo dispone el Artículo 103.

2. - Poder Judicial.

Las consultas e investigaciones que hemos hecho en la preparación de este trabajo nos indican que la existencia del Poder Judicial ha sido motivo de numerosas discusiones por parte de diversos autores de Derecho Público y de legisladores en cuanto a si éste debe ser un Poder especial y distinto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y si la función jurisdiccional debe ser entregada a titulares especiales como representantes de un tercer poder político dentro del Estado. La teoría que rechaza la existencia del Poder Judicial ha sido sostenida por diversos tratadistas del Derecho, extranjeros y mexicanos, e igualmente encontramos que en el Congreso Constituyente de 1916

tuvieron lugar largas discusiones sobre este particular. Aducen tales tratadistas que los Tribunales no tienen las características de un verdadero poder dentro del Estado, que son, unidad, iniciativa propia y autoridad general obligatoria dentro de la Nación; para otros, el Poder Judicial se concreta a resolver los problemas contenciosos entre particulares aplicando la norma general que fija la ley al caso concreto.

Los que sostienen la existencia del Poder Judicial afirman que la función jurisdiccional no se limita a resolver controversias entre particulares, pues intervienen en infinidad de casos en que no hay controversia, como el de jurisdicción voluntaria y la represión penal que no se refieren solamente a una controversia entre el reo y sus víctimas o sus acusadores. Además, la función jurisdiccional no se limita a la aplicación de las leyes, o sea decir el Derecho Legal, no puede ni debe limitarse a ésto, ya que difícilmente pueden estar previstos todos los casos en las leyes, y en consecuencia el Poder Judicial también debe suplir esas deficiencias. Decir el Derecho Legal o Extralegal es la verdadera y completa función jurisdiccional.

La Constitución Política en vigor consagra la existencia del Poder Judicial en su artículo 49, que dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Además, los artículos 97, 102, 104, 106 y 107 otorgan al Poder Judicial facultades amplísimas que abarcan los problemas jurídicos de la Federación, la conservación del orden legal garantizando los derechos de los gobernados y el equilibrio político de nuestro régimen federal de gobierno. El artículo 103 concede al

Poder Judicial la facultad de contener los abusos que pretendan cometer autoridades locales y federales. El artículo 21 dice clara y terminantemente que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial". En suma, la Constitución faculta al Poder Judicial para aplicar la ley e interpretarla en caso de duda, que deba ser resuelto conforme al orden jurídico establecido y para imponer el castigo a los infractores de los preceptos penales.

3. - Organización y Facultades del Poder Judicial.

Si la Justicia es el máximo, el supremo fin del Estado, para que ésta sea pronta y expedita exige una organización adecuada y bien definida; en el Estado moderno se conceptúa que la Justicia es un servicio público puesto que ha de velar por los intereses colectivos y sus necesidades antes que de los privados, y en el ejercicio de su soberanía, el Estado, en cumplimiento a una de sus atribuciones, lleva a cabo la función jurisdiccional para preservar la convivencia social. Esta función es la que ejecuta o aplica lo general al caso concreto, lo cual acusa una actividad desarrollada por órganos determinados que actúan en representación del Estado. Tal función jurisdiccional es distinta de la que efectúan otros órganos de la relación procesal como el Ministerio Público y la policía, pues aún cuando sus funciones son conexas no son específicamente jurisdiccionales.

"Jurisdicción" proviene del Latín "Jus" y "Dicere", que significa declarar el Derecho y la función propiamente dicha la delega el Estado en el Juez como representante del órgano jurisdiccional. Juez es aquél investido de po -

deres excepcionales sobre sus semejantes y se constituye por jurisdicción o competencia y en la jurisdicción "facultas jus dicendi" se encierra toda la esencia del Juez.

En el Estado Mexicano, la función jurisdiccional Federal está a cargo de órganos específicamente determinados por la Ley, mas como nuestra exégesis comprende solamente el Artículo 21 Constitucional y el mismo determina la competencia de la autoridad judicial para imponer las penas, al enumerar a estos órganos más adelante nos referiremos solamente a aquellos cuya función primordial es ésa, la imposición de las penas, omitiendo a los otros por no ser materia del tema. El Poder Judicial Federal está compuesto como sigue:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los Tribunales Unitarios de Circuito.

Los Juzgados de Distrito.

El Jurado Popular Federal.

Los Tribunales de los Estados, del Distrito y de los Territorios Federales, en los casos previstos por el Artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia Federal.

Los Jueces de Distrito del Distrito Federal son siete, tres en materia penal, dos en materia administrativa y dos en materia civil, y en los Estados y Te__

territorios Federales, así como en los distritos judiciales señalados por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, habrá por lo menos un Juzgado de Distrito. Los Jueces de Distrito del Distrito Federal en materia penal conocen de los delitos del orden Federal.

El Jurado Popular en el orden Federal está compuesto de siete individuos designados por sorteo y de acuerdo con las listas formuladas cada dos años; por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Gobernadores de los Territorios Federales y los Presidentes Municipales de los Estados (Artículos 53 y 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); y conocerá: de los delitos cometidos por medio de la prensa, contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación; de las responsabilidades por delitos o faltas oficiales de los funcionarios o empleados de la Federación conforme al artículo 111 de la Constitución (artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

En el orden Federal, los Tribunales para Menores y los Consejos de Vigilancia conocen de las infracciones cometidas por menores de 18 años, y queda a cargo de los Juzgados de Distrito constituir aquellos dentro de su jurisdicción; de tal manera que, habrá Tribunal para Menores en cada una de las capitales de los Estados, y además en los lugares en que sin ser capital del Estado, resida un Juez de Distrito (artículo 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Organización Judicial en el Distrito y Territorios Federales.

Esta está constituida como sigue:

Los Jueces Menores y de Paz del orden penal.

Las Cortes Penales.

Los Jueces Presidentes de Debates.

El Jurado Popular.

Los Tribunales Superiores.

Los Jueces Mixtos de Primera Instancia, adscritos a los partidos judiciales de San Angel, Coyoacán y Xochimilco.

El Tribunal para Menores. (Artículo 619 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales y Artículo 2 de la Ley Orgánica de los Tribunales Comunes del Distrito y Territorios).

Los Jueces de Paz: están adscritos a las diversas delegaciones de policía del Distrito Federal y conocen de los delitos que tienen como sanción: aper-
cibimiento, caución de no ofender, multa cuyo máximo sea de cin
cuenta pe-
sos y prisión cuyo máximo sea de seis meses, o ambas. Atribuciones: Pri-
mero, conocer de los procesos del orden penal, según competencia que les
fija la ley; segundo, practicar, a petición del Ministerio Público, las prime-
ras diligencias, con arreglo a las leyes, en averiguación de los delitos que -
se cometan dentro de su territorio jurisdiccional y remitirlas a quien corres-
ponda; y tercero, practicar las diligencias que les encomienden los Jueces -
de Primera Instancia, Menores y Penales de sus respectivos partidos y que
deban verificarse dentro de su respectiva jurisdicción territorial. (Artícu -
los 628 y 629 del Código de Procedimientos Penales).

Las Cortes Penales: En la Ciudad de México hay ocho Cortes Penales inte-

gradadas cada una por tres jueces, siete secretarios enumerados progresivamente, nueve mecanógrafos y cuatro comisarios. Los Secretarios tramitan las promociones dirigidas a la Corte, los asuntos que se les hayan encomendado en forma personal para su despacho; llevan a cabo también las notificaciones, el trámite y la práctica de las diligencias autorizadas por la ley o encomendadas por los Jueces. El primer secretario tiene el carácter de jefe inmediato administrativo de la Corte Penal; dirige las labores interiores de la oficina; tiene la obligación de distribuir entre los demás secretarios - las consignaciones que se reciban, lleva los libros y vigila en general, la buena marcha y el orden administrativo del personal de la oficina. Respecto a las consignaciones, éstas se hacen ante la Corte en turno, cada Juez instruye el proceso correspondiente y al concluirse elabora un proyecto de sentencia, debiendo someterlo a la consideración de los otros dos miembros integrantes de la Corte para que bajo el sistema colegiado resuelvan lo procedente. (Artículos 87 al 97 de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales).

Los Jueces Presidentes de Debates: Los Presidentes de las Cortes Penales asumirán la Presidencia de Debates en los asuntos de que hayan conocido los Jueces que integran las respectivas Cortes y que deben llevarse a jurado, y a la vez dirigirán los debates del jurado y propondrán dictar los fallos que correspondan, con arreglo al veredicto del jurado. (Artículo 644 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales).

El Jurado Popular: El Jurado Popular tiene por misión resolver, por medi

de un veredicto, las cuestiones de hecho que, con arreglo a la ley, les somete el Presidente de Debates de que se trate. El Jurado Popular está integrado por siete individuos escogidos por sorteo de las listas que anualmente formula el Departamento de Prevención Social y sus delegados; listas que se publicarán el día 1o. de noviembre en la cabecera de cada partido judicial. -- (Artículos 645 al 659 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales).

Los Tribunales Superiores: El Tribunal Superior de Justicia está integrado por veinticinco magistrados numerarios y tres supernumerarios, los veinticuatro primeros integran ocho salas, cinco de competencia civil y tres de - competencia penal; actúan en cada una de ellas tres magistrados; el Presidente del Tribunal dura en su encargo un año y puede ser reelecto; cada sala eligirá anualmente de entre los magistrados que la componen un Presidente de Sala (Artículos 25 al 51 de la Ley Orgánica de los Tribunales Comunes del Distrito y Territorios Federales).

Los Jueces Mixtos de Primera Instancia: Los Jueces Mixtos de Primera Instancia de los partidos judiciales de Alvaro Obregón, Coyoacán y Xochimilco conocen de los asuntos del orden civil y penal que correspondan a la jurisdicción de sus respectivos partidos, teniendo las obligaciones que la ley señala a los Jueces de lo Civil y a los de las Cortes Penales del partido judicial de México. Estos tendrán dos secretarios, un comisario y el número de empleados que señale el presupuesto de egresos respectivo. Las obligaciones de los secretarios de los Juzgados Mixtos de Primera Instancia serán las -

mismas que correspondan respectivamente, por disposición de la ley, a los de lo civil y de los juzgados de las Cortes Penales. (Artículos 101 al 104 de la Ley Orgánica de los Tribunales Comunes del Distrito y Territorios Federales).

El Tribunal para Menores: Habrá en la Ciudad de México dos tribunales, cada uno de los cuales se compondrá de tres miembros, abogado, médico y educador. En cada territorio habrá un Tribunal integrado en la misma forma. Cuando las necesidades lo ameriten, se crearán nuevos tribunales. Los Jueces de los Tribunales serán nombrados por el Presidente de la República - a propuesta de la Secretaría de Gobernación. A cada Juez se le nombrará - un supernumerario. Los Tribunales contarán con instituciones auxiliares como el Centro de Observación e Investigación; las Casas-Hogares, Escuelas Correccionales; Escuelas Industriales y Escuelas de Orientación; El Departamento de Prevención Tutelar que desempeñará las funciones de policía común. Cada Tribunal tendrá un Presidente, un secretario de acuerdos y el personal que le señale el presupuesto. (Ley Orgánica de los Tribunales --- de Menores).

Con fundamento en el Artículo 21 Constitucional que dispone que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial" los órganos jurisdiccionales facultados para aplicar la ley al caso concreto son los que en forma somera han quedado descritos en los párrafos precedentes, con la única excepción del Tribunal para Menores ya que éste no impone penas a los infractores sino solamente medidas correctivas y educadoras, o sea una

pedagogía correctiva.

Con toda razón se ha sostenido que los menores no deben ser castigados con prisión preventiva, ni mucho menos reclusos en los mismos establecimientos que los adultos, ni tampoco juzgados por jueces comunes. También se ha discutido si se deben denominar Tribunales o no, ya que no desempeñan las funciones específicas señaladas para los Tribunales para adultos. A este respecto, las ejecutorias de la Corte que Raúl Carrancá y Trujillo cita en su obra "Derecho Penal Mexicano" son claras y terminantes: "La Ley no somete a los menores infractores a sanción, sino a simples medidas tutelares y que el Estado aplica en auxilio de la autoridad paternal, mas no en función del derecho de castigar."

4. - Jurisdicción Local y Federal.

En la actualidad tenemos en México tres jurisdicciones, la local, la federal y la militar y por ser ésta última exclusiva para los miembros del Ejército, hemos omitido su mención en el nombre de este inciso. Fácil es advertir que, como su nombre lo indica, la jurisdicción local se refiere a la facultad que tienen los Tribunales del mismo orden para decir el Derecho en los casos que le son de su incumbencia según lo definen las propias leyes, dentro de su territorio, y que varían de un estado a otro; la jurisdicción Federal, - en cambio, comprende toda la República, mares adyacentes y el espacio aéreo nacional, barcos de guerra o mercantes, nacionales o extranjeros surtos en puertos mexicanos cuando se altere el orden público.

Los artículos 40, 41, 115 y 124 de nuestra Carta Magna garantizan plenamen

te la soberanía de los estados de que se compone la Nación y los faculta a re girse según sus propias leyes, siempre y cuando se conserve la unidad federativa y no se contravengan las estipulaciones del Pacto Federal; de esta ma nera la autonomía judicial de los estados está igualmente garantizada, pues a pesar de que el artículo 133 de la Constitución establece que ésta y las le- yes del Congreso o los tratados celebrados por el Presidente de la Repúbli- ca con aprobación del Senado que estén de acuerdo con la misma, serán la ley suprema de toda la Unión, los Tribunales de la Federación juzgan sobre hechos previstos en la ley Federal y actúan de acuerdo con ella y los Tribu- nales locales juzgan conforme a su propia ley todo aquello que no ha sido in- cluído expresamente por la Constitución en la jurisdicción Federal. Ya di- jimos que los estados son libres y soberanos, en cuanto no se contraríe la unidad que establece la Constitución y resulta evidente concluir que el espí- ritu del Congreso Constituyente que tuvo a su cargo su promulgación fué el de que primeramente debía establecerse de manera absoluta tal unidad.

III. La Persecución de los Delitos.

1. -Ejercicio de la Acción Penal.
2. -Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal.
3. -Control de la Acción Penal.
4. -Amparo contra el Ministerio Público.

1. - Ejercicio de la Acción Penal.

El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, según atribución que le confiere el Artículo 21 de la Constitución, que dice: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". Esta disposición contiene una garantía individual de seguridad jurídica, puesto que establece las atribuciones de la institución del Ministerio Público y al hacerlo delimita sus funciones, de tal manera que éste no puede convertirse en Juez y el Juez no puede convertirse en perseguidor de los delitos. El ejercicio de la acción penal no ha correspondido siempre y en todas partes al Ministerio Público; en épocas primitivas correspondía al particular ofendido o a sus familiares perseguir al autor del hecho delictuoso existiendo en ellos la idea de venganza. Con el correr del tiempo se operó una transformación importante habiéndose regulado la acción vindicalista de los agraviados y restringido lo que en aquel entonces se consideraba como el derecho de venganza y que era aceptado por el grupo social. En cuanto se concibió al delito como ofensa pública y en consecuencia contrario al bienestar social, surgió la idea de crear un tercero imparcial representante de la sociedad que ejercitara la acción penal, admitido el derecho a castigar como medida fundamental de saneamiento exclusiva del Estado y no como venganza privada que, como ya decimos, era el concepto del hombre primitivo. El Maestro Juan José González Bustamante, en su obra "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano", nos refiere que en Roma todo ciudadano tenía el derecho de acusar, lo que motivó que ese lugar se convirtiera en un pueblo de -

delatores y causara la ruina de ciudadanos honorables, y que la sociedad, - ante la necesidad de defenderse, designó a un magistrado independiente para que presentase la acusación en el Foro, siendo este el primer fermento del Ministerio Público; en la época feudal, los señores eran los únicos capacitados para ejercitar la acción penal, quienes lo mismo perseguían a sus siervos, que les concedían graciosamente el perdón. Posteriormente, esta facultad pasó al monarca quien la ejercía por derecho divino por conducto de sus Justicias.

En el Estado moderno encontramos que algunos países han confiado a los propios ciudadanos el ejercicio de la acción penal tomando el nombre de acción popular y que en otros la persecución de los delitos ha sido encomendada a los jueces con la llamada persecución de oficio, sin embargo, ambos procedimientos han sido abandonados completamente excepto en Inglaterra, en donde, según entendemos todavía se sigue el sistema de la acción popular. En nuestro país, el proyecto del Presidente Carranza presentado ante el Congreso Constituyente y en el que el voto particular del Diputado Colunga, a que ya nos hemos referido, fué decisivo, originó que por primera vez se instituyera el Ministerio Público con la facultad exclusiva de perseguir los delitos.

Ya hemos comentado en capítulos anteriores que el Estado, en defensa de la sociedad y de su bienestar, debe velar por sus intereses y cuidar que la armonía no sea violada mediante hechos ilícitos y que cuando esto ocurra está en la obligación de actuar, consecuentemente, el Estado debe tener la auto-

ridad necesaria para tales fines. Así, cuando se ha cometido un delito surge la necesidad de la defensa social en contra del autor de tal hecho delictuoso cuya defensa está encomendada a los Tribunales, los que deben precisar frente al mismo la relación jurídica existente entre dicho autor y el Estado. Esa relación ha sido motivada por el acto delictuoso según lo establece la propia ley penal, o sea que los Tribunales deben aplicar la ley a cada caso concreto, siendo imperativo para ello en nuestro caso particular en que rige el sistema acusatorio, que se observen ciertas formalidades y se ejercite una actividad especial que es la acción penal.

Franco Sodi define la acción penal en los siguientes términos: "Es el conjunto de estos actos regulados legalmente y que debe ejecutar el órgano de la acción en uso del poder jurídico en que ésta consiste, con el propósito de obtener de los tribunales en cada caso concreto, la aplicación de la ley penal." (11)

Rivera Silva la define con estas palabras: "El ejercicio de la acción penal es un conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante un órgano judicial con la finalidad de que éste, a la postre, pueda declarar el derecho en un acto que el propio Ministerio Público estima delictuoso." (12)

La acción penal encierra varias características y entre ellas trataremos de explicar las siguientes: Pública, autónoma, indivisible, obligatoria, única

(11) Franco Sodi, Carlos "El Procedimiento Penal Mexicano". pág. 31

(12) Rivera Silva "El Procedimiento Penal" pág. 49

e irrevocable.

La acción penal es pública porque persigue la aplicación de la ley penal y ésta es de orden público.

Es autónoma porque es independiente de la función jurisdiccional del Estado mas esto de ninguna manera debe interpretarse como que la acción pueda -- ejercitarse o no, ya que el Estado está en la obligación de perseguir los delitos al tener conocimiento de que se haya cometido algún hecho delictuoso - y no puede a su arbitrio dejar de ejercitar la acción penal.

Es indivisible porque la acción tiene como finalidad perseguir a todos los involucrados en un hecho delictuoso y no solamente a uno de ellos.

Es obligatoria ya que de existir razones fundadas para presumir la existencia de un hecho delictuoso, la acción debe ejercitarse.

Es única porque se aplica por igual a todos los delitos, es decir que no existe una acción especial para cada delito.

Por último, es irrevocable debido a que una vez iniciado el proceso éste debe continuar sin interrupción hasta que se dicte la sentencia.

González Bustamante afirma que su irrevocabilidad consiste en que una vez iniciada la acción penal no se le puede poner fin arbitrariamente, sino después de haberse satisfecho determinados requisitos procesales, porque ello equivaldría a que el Ministerio Público tuviese derecho de propiedad en el ejercicio de la acción penal en perjuicio de los intereses colectivos, cuyo fin es

la reparación del derecho violado.

Por su parte, Colín Sánchez considera que aún cuando en principio, desde el punto de vista general, el ejercicio de la acción penal es irrevocable, cuando se trata de delitos que se persiguen a petición de parte, si faltare el requisito de procedibilidad que es la querrela, aún iniciado el proceso, éste no puede seguir y en consecuencia no se llegará a la sentencia y que tampoco será así cuando el Ministerio Público formule conclusiones no acusatorias, pero que en estos casos no es la voluntad del Ministerio Público la que prevalece sino el imperativo legal.

Para Teófilo Olea y Leyva el Ministerio Público no tiene la facultad de dejar de perseguir los delitos a su arbitrio, porque si así fuera, el abstenerse de ejercitar la acción o abandonarla en todas sus formas significaría invadir no solo las funciones del Juez, sino también la función legislativa que ha fijado los presupuestos y condiciones de procedibilidad y de punibilidad, y que una vez satisfechos requieren el ejercicio de la acción penal.

Ya conocemos que ha quedado establecido que el Estado es el único que posee el derecho y la obligación de ejercitar la acción penal y de castigar al autor de un hecho delictuoso y en la mayoría de los países en la actualidad el Estado delega el primero de esos dos derechos a un órgano especialmente creado para tal fin y se denomina Ministerio Público; sin embargo, el hecho de que el ejercicio de la acción penal corresponda al Ministerio Público no quiere decir que sea el dueño de la acción para disponer de ella a su arbitrio, y no siendo el dueño no está en posición de celebrar convenios respecto a la ac -

ción, por tanto no debe dejar de ejercitarla ni desistirse de ella una vez intentada, ni mucho menos renunciar anticipadamente a los recursos que la ley le otorga para impugnar las resoluciones judiciales que le sean adversas.

Debemos insistir en que el Ministerio Público tiene la obligación de ejercitar la acción penal y continuarla conforme a la ley siempre que tenga conocimiento de la existencia de un delito, lo que a su vez se traduce en el reconocimiento de que el ejercicio de la acción penal está gobernada por el principio de la legalidad. Algunos tratadistas han considerado que quizá en determinados casos fuese preferible no ejercitar la acción por resultar más perjudicial a la sociedad el ejercitarla y es más, en algunos países el Ministerio Público está facultado para estudiar y determinar si es conveniente o no ejercitar la acción, lo cual se conoce como principio de la oportunidad que por sus características y resultados se opone al principio de la legalidad. No obstante, la mayoría de los tratadistas de la materia concuerdan en la peligrosidad de otorgar al Ministerio Público facultades basadas en el principio de la oportunidad y se inclinan por el de la legalidad.

El ejercicio de la acción penal está también regido por otros dos principios opuestos el uno al otro, siendo éstos el de la oficiosidad y el principio dispositivo. En el primero de ellos la acción penal se ejercita por el Ministerio Público sin que exista requerimiento de particular, al tener conocimiento de un delito; en el segundo, o sea el principio dispositivo, la acción penal se ejercita a petición de parte solamente. En resumen, en México el ejercicio de la acción penal está regido por los principios de la legalidad y la

oficiosidad pero modificados en parte por el principio dispositivo que constituye la excepción, puesto que en algunos casos el Ministerio Público está facultado para, de reunirse determinadas condiciones, no ejercitar la acción penal o desistirse de ella una vez iniciada. Tales condiciones son las de - procedibilidad y los obstáculos procesales.

Las condiciones de procedibilidad y los obstáculos procesales están claramente determinados en nuestras leyes y, con su carácter excepcional, tienen en unas ocasiones a proteger a la familia, pues a veces se considera que sería más perjudicial para la sociedad perseguir el delito, como es el caso de adulterio, y en otras porque posiblemente el hecho delictuoso afecta más los intereses privados que los colectivos.

Las condiciones de procedibilidad que nuestra legislación reconoce son la querrela, la excitativa y la autorización.

La querrela es la manifestación del ofendido o de persona autorizada por la ley a la autoridad competente del hecho delictuoso cometido en contra del primero y su interés en que se inicie la acción penal. En el caso de algunos delitos como el abuso de confianza, el adulterio, el rapto, el estupro, las injurias, la difamación, la calumnia y algunos casos especiales de daño en propiedad ajena, de robo y de fraude, el Ministerio Público no puede intervenir aún cuando tenga conocimiento del hecho delictuoso hasta que el ofendido haya presentado la querrela, y si el proceso ya está iniciado, si falta la querrela, debe suspenderse.

La excitativa es una condición indispensable para que el Ministerio Público pueda proceder en los casos de injurias en contra de naciones extranjeras o de sus agentes diplomáticos. La tercera condición, que es la autorización, se refiere a situaciones legales como las de los diputados en las que, para poder proceder en su contra, es necesario que antes se les haya privado del fuero de que gozan.

2. - Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal.

El Estado, como dueño absoluto de la acción penal, generalmente la ejerce por conducto de órganos especiales que pueden ser, según el penalista italiano Florian, inmediatos o mediatos, y define a los inmediatos (13) como a los que por su calidad de funcionarios están relacionados íntimamente con el Estado, y a los mediatos como a los particulares legalmente autorizados para ejercitar la acción penal en nombre del Estado. En México, por mandato constitucional, no existen órganos mediatos de la acción penal de la que el Ministerio Público es su titular en su carácter de órgano del Estado. Florian también nos indica que la acción penal se ejerce de conformidad con dos procedimientos: primero, como en el caso de México y de la mayoría de los Estados, por conducto de un órgano especial llamado Ministerio Público bajo el mando de un funcionario denominado Procurador de la República, Procurador del Distrito o de las Entidades Federativas, Procurador Fiscal o Fiscal del Rey, según la forma de gobierno del país de que se trate, y segundo, por conducto de la actividad espontánea de los particulares como fué

(13) Franco Sodi, Carlos. "El Procedimiento Penal Mexicano". pág. 43

el caso de Roma y como todavía se acostumbra en Inglaterra.

Como decimos anteriormente, en Inglaterra no se rigen por el principio del monopolio de la acción penal por parte del Estado, sino que rige el de la acción pública o popular; existen países donde el ofendido tiene la facultad de ejercitar la acción penal y en otros, como en Alemania, puede personalmente ejercitar la acción penal pero el Ministerio Público debe continuarla, especialmente en los casos de delitos en que el interés de orden público se ve involucrado. En Francia, la parte ofendida tiene intervención solamente en las faltas menores o en las sancionadas correccionalmente. En España, la acción penal tiene carácter popular en algunos casos específicos, al igual que en la legislación Estadounidense, pero el principio del monopolio de la acción penal por el Estado ha sido adoptado por la mayor parte de los países del Mundo, aún aquellos de derecho consuetudinario.

Ya hemos examinado que el ejercicio de la acción penal está fundado en dos criterios, el de la legalidad y el de la oportunidad así como que algunos países han adoptado uno o ambos de estos principios, sin embargo, es de observarse que los regímenes totalitarios han adoptado el criterio de la oportunidad, ya que de acuerdo con su forma de gobierno se sacrifica el interés individual para dar paso al concepto rígido del Estado totalitario, mientras que el principio de la legalidad es el que se aplica en los países democráticos, y los que han adoptado el principio del monopolio de la acción penal por parte del Estado no lo han interpretado en el sentido de que éste debe estar subordinado al principio de la conveniencia. Debe entenderse que el Ministerio

Público es una institución de buena fé, que su actuación es impersonal e imparcial y que su única misión es buscar la verdad y que se imponga la justicia. Pero si la acción penal no es patrimonio del Ministerio Público sino del Estado a nombre de quien actúa, tampoco debe interpretarse que el monopolio pertenezca a aquél sino al propio Estado. Es pues, el Estado, quien ejerce el monopolio de la acción penal y no el Ministerio Público, pues este último no tiene el derecho de propiedad de la acción como se acostumbraba en Roma, donde podían usarla, disfrutarla y consecuentemente abusar de tal privilegio.

La parte final del artículo 214 del Código Penal concede acción popular para perseguir los delitos conocidos como abuso de autoridad, pero Franco Sodi, en su obra ya citada, manifiesta que no existe antecedente de que la acción penal haya sido ejercitada por particulares, pues siempre se ha seguido el sistema de denuncia. Consideramos que esta disposición de nuestro Código Penal es contraria a la Constitución puesto que, por una parte, el Artículo 21 dice que el ejercicio de la acción penal incumbe al Ministerio Público y por la otra, el Artículo 111 de la Carta Magna dice que se concede acción popular para denunciar los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación pero ante la Cámara de Diputados.

Como es lógico suponer, el hecho de que sea el Estado, a través del Ministerio Público, el que ejercita la acción penal en exclusiva o en forma monopolística ha dado como resultado que surjan partidarios y opositores de tal sistema; y no solamente esto, sino que la propia redacción de la parte rela-

tiva del Artículo 21 Constitucional al emplear la palabra "incumbe" ha dado origen a dudas sobre si debe interpretarse como que es un derecho exclusivo y único delegado en el Ministerio Público; "incumbir", según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa estar a cargo de una cosa, mas no dice que en forma exclusiva, en cambio por lo que se refiere a la imposición de las penas el Artículo 21 dice claramente que ésta es propia y exclusiva del Poder Judicial. A mayor abundamiento, la propia Corte se ha visto obligada a interpretar esa parte medular que examinamos y ha sostenido que la acción popular es contraria a la Carta Fundamental, indudablemente si se le ha pedido tal interpretación, la duda existe.

No se discute la necesidad de que sean funcionarios especiales los que tengan intervención en los procesos, ya que de esta intervención se derivan ventajas tales como la defensa de los intereses sociales, la vigilancia constante y la reivindicación pública en contra de la deficiencia que resultaría de dejar los procedimientos en manos de la parte ofendida solamente; no, el punto vulnerable es la existencia del monopolio que excluye a los particulares del derecho de intervenir en los procesos, principalmente en los casos en que el Ministerio Público no ejercita la acción penal. Julio Acero nos dice que Garofalo hacía ascender a (15) 173,000 el número de denuncias que en once años no fueron atendidas por el Ministerio Público en Italia, amén de muchas más por oficiales inferiores, y se preguntaba si sería tan grande el número de calumniadores o de los quejosos faltos de toda razón, suponiendo que más

(15) Acero, Julio "Procedimiento Penal". pág. 37

bién fué el cúmulo de trabajo lo que dió lugar a que la mayoría de estas de -
nuncias se hubiesen rehusado sin examinarse o bien que se hubiesen estudia-
do muy a la ligera resolviéndolas equivocadamente. En opinión de Acero tal ar-
bitrariedad resultante del monopolio de la acción penal encierra una gravedad
extrema ya que conforme a nuestros sistemas la misma no tiene remedio algu-
no, puesto que si el Ministerio Público no acusa al final de la instrucción o si
desde el principio no dá curso a la denuncia presentada por los ofendidos, lo
más que puede esperarse es que el Procurador de Justicia, de quien los agen-
tes del Ministerio Público dependen, revise dicha negativa y si éste también
la niega, no hay nada más que hacer. De esta manera el ofendido queda to-
talmente desamparado pues ya no habrá ni averiguación, ni persecución pe-
nal y a lo sumo podrá aspirar, sin muchas probabilidades ni apoyo, por la in-
hibición del Ministerio Público, a ejercitar su derecho de indemnización.

Con relación a este último aspecto, Acero nos menciona el siguiente párrafo
tomado de la obra Derecho Penal de Ortolan, Tomo II, páginas 80 y 81:

"Pretender reducir a la parte ofendida únicamente a la acción de indemniza-
ción del perjuicio recibido; considerarla como extraña e incompetente en
cuanto a la demanda de castigo, y cerrarle la puerta con respecto a ese par-
ticular, no es conforme, ni a la realidad de los hechos, ni a la naturaleza
del corazón humano, ni a la justa medida de los derechos. Más que otro in-
dividualmente, tiene un interés legítimo en ver que el castigo alcanza al que
contra ella ha cometido un delito; independientemente del resarcimiento del
perjuicio, y rechazando toda idea de venganza privada, hay una satisfacción
de moral y de justicia que la es debida, y que por consiguiente debe tener el

derecho de reclamar. Otro tanto diríamos con respecto a todos los ciudadanos tomados individualmente no en cuanto a todos los delitos, sino con respecto a aquellos que, constituyendo violaciones del derecho público, tienen por naturaleza, un carácter suficiente para dar origen a lo que los romanos llamaban una acción o una acusación populares. En esa especie de delitos, el interés individual que cada ciudadano tiene en la represión; basta para darle el derecho de pedirla. Es una garantía seria de las instituciones con la participación activa en caso de necesidad, de los ciudadanos".

Cuando por deficiencias de la maquinaria del Ministerio Público no se da curso a la acción penal, es decir, no se ejercita, obviamente la parte ofendida recibe un doble agravio, uno por el delito cometido en su contra y otro del Ministerio Público que no acudió en su defensa, siendo este último el más grave a nuestro juicio por provenir precisamente de aquél que debe procurar-le justicia, lo que encierra una injusticia que algunos han tratado sin éxito de corregir proponiendo arrebatarle al Ministerio Público el monopolio de la acción penal. Tales intentos han estado basados en argumentos más o menos correctos pero todos ellos encaminados a la mayor perfección de nuestro Derecho Penal.

En efecto, se ha dicho que la defensa social ha creído encontrar una solución al problema de la delincuencia en el tratamiento humano del mismo, y que ha querido ver no al delito, sino al delincuente, y no a este último sino al hombre y que al hacerlo, se ha olvidado de que en la relación jurídico-penal el ofendido también es un hombre y es además la parte más noble en el pro-

ceso y a quien se le debe impartir justicia; que el ofendido siente igualmente como humano que es, y sufre las consecuencias del hecho delictuoso que lo ha lesionado y por consiguiente es quien más interesado está en que se ejercite la acción penal; que la representación de la defensa social se ha olvidado de que el ofendido tiene el derecho a esperar que se produzcan todas las consecuencias legales derivadas de la comisión de un hecho delictuoso y que frente al derecho del Estado a castigar, derecho emanado de la propia sociedad, es también un deber frente a la sociedad de la que el ofendido es parte, dejando a un lado el concepto de que el Ministerio Público representa a la sociedad ofendida por el delito y que es la sociedad la que es parte en el proceso penal y no el Estado, y por último, que el representante de la sociedad ha olvidado que tan importante es la administración de la justicia como el establecimiento de sistemas que satisfagan a todos los interesados en el proceso penal.

Con base en lo anterior se ha pretendido que en México el ejercicio de la acción penal no sea un monopolio del Estado, sino que cuando el Ministerio Público decida no ejercitarla o desistirse de ella una vez iniciada, el ofendido pueda, a su propio riesgo, iniciar o continuar la acción penal sujeto desde luego a ciertas condiciones limitativas en protección al inculcado.

Se ha argumentado que el Ministerio Público como órgano jurídico del Estado, es el único capacitado para decidir si la acción penal debe o no ejercitarse, en cuyo caso parece resaltar la equivocación de considerar al Ministerio Público como dueño del derecho que se le ha confiado en buena fe; por

otra parte, surge la objeción de que el ofendido por el delito no está preparado para valorar los alcances del ejercicio de la acción penal, que normalmente tiende a exagerar los agravios cometidos en su contra y que lo animan deseos de venganza (15). Consecuentemente, subsiste el hecho de que la cuestión ha sido planteada, de que existen dudas acerca de la conveniencia de que el Estado, mediante su órgano especialmente facultado, conserve el monopolio en el ejercicio de la acción penal pero, mientras tanto, "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público" sin que la parte ofendida pueda intervenir directamente en el acto jurídico-procesal que se haya instituido.

3. - Control de la Acción Penal.

Del análisis que antecede se establece claramente que en México el monopolio del ejercicio de la acción penal está en manos del Estado a través de un órgano facultado expresamente para perseguir los delitos con base en el Artículo 21 Constitucional; que los particulares, o sean en este caso los ofendidos o sus representantes si se trata de menores o incapacitados, tienen cerrado el paso a toda acción y que a lo más que podrían aspirar, sin probabilidades ni apoyo alguno, sería a reclamar una indemnización. Esto nos mueve a investigar si existe algún control sobre las funciones del Ministerio Público, o sea, a quien se puede recurrir en demanda de protección cuando el Ministerio Público decide, con franca invasión de las funciones jurisdiccionales puesto que está decidiendo, en lugar de requerir una decisión del

(15) Memoria, Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia.

único facultado para emitirla, o sea el Juez, no ejercitar la acción penal o desistirse de ella una vez iniciada, salvo las excepciones perfectamente definidas que ya hemos estudiado y que se relacionan concretamente con los casos de adulterio, estupro, rapto y otros que afectarían mucho más a los particulares ofendidos si la acción se ejercitara.

El Ministro de la Corte Suprema, D. Teófilo Olea y Leyva (16) asevera que en México existe, a no dudarlo, un control mínimo de los actos del Ministerio Público, control que es practicado por su superior jerárquico, el Procurador de Justicia, y el que el propio Ministro lo califica de mínimo.

Acero, (17) precisa que el ofendido a lo más que puede aspirar es a que el superior del agente del Ministerio Público revise el caso, pero aún así, si el Procurador concuerda con la opinión de su subordinado, ya no queda más que hacer, es decir, no hay forma de obligar al Ministerio Público a que ejercite la acción penal.

¿Qué es lo que sucede en otros países? Carlos Franco Sodi nos refiere en su obra "El Procedimiento Penal Mexicano" las conclusiones del penalista italiano Florian, que según los datos del derecho comparado, cuando la acción está en manos del Estado en forma exclusiva se acepta, en algunos casos, el concurso de agrupaciones o individuos particulares, y donde rige el monopolio de la acción penal por parte de los particulares, en ocasiones -

(16) Criminalia, Revista de Ciencias Penales, 1945.

(17) Obra citada, pág. 22.

tiene intervención un funcionario especial. Como entre nosotros impera el primero de los dos sistemas antes citados, el Maestro Franco Sodi considera que un verdadero control sobre los actos del Ministerio Público que se niegue a actuar sería el concurso subsidiario del ofendido aún cuando considera preferible, como medio de control, el concurso de órganos jurisdiccionales. El representante de la sociedad tiene el poder-deber de ejercitar la acción penal una vez que las condiciones necesarias han sido reunidas; e iniciado el proceso, no puede ni debe desistirse de él. Numerosos tratadistas de derecho penal tanto extranjeros como nacionales concuerdan con este criterio pudiendo citar, entre los primeros, además de a Florian, a Luchini y Ortolan, y entre los segundos, a Acero, Ceniceros, Juan José González Bustamante y el propio Teófilo Olea y Leyva, quienes incluyen párrafos concluyentes de aquellos autores clásicos en las obras en que nos hemos documentado para la preparación de este trabajo.

Para evitar abusos en las funciones del Ministerio Público y establecer una garantía para que la acción penal sea ejercitada obligatoriamente, cuando se encuentren satisfechos los presupuestos generales (delito-delincuente), algunos países han adoptado diversas medidas, pudiendo mencionar que en Francia existe un sistema de revisión consistente en que cuando la parte ofendida no ha logrado que el Ministerio Público ejercite la acción penal, puede ocurrir al tribunal de apelación para que resuelva si ha lugar o no a que se ejercite la acción penal, y en caso afirmativo, devuelva las actuaciones al Ministerio Público para que proceda en consecuencia. En Alemania, el ofendido tiene a su alcance el recurso jerárquico y el jurisdiccional. En Italia existía

un sistema de control en el examen de las diligencias practicadas previamente al ejercicio de la acción y se reconocía también la intervención jurisdiccional, pero después se substituyó tal control por el de la vigilancia por parte de los superiores del Ministerio Público.

Nuestros tratadistas concuerdan también en que el monopolio de la acción penal por parte del Estado no debe interpretarse como un patrimonio del Ministerio Público, sujeto a la opinión individual del Procurador de Justicia que, como ya decimos, es hasta ahora el único recurso al alcance de la víctima de un delito.

Por lo que se refiere a los casos de desistimiento, Teófilo Olea y Leyva nos dice que el Ministerio Público se considera como órgano inquiriente y requirente del proceso, es decir, debe inquirir por conducto de la Policía Judicial bajo sus órdenes respecto al hecho delictuoso de que ha tenido conocimiento, efectuar las averiguaciones del caso y pedir al órgano competente que diga el derecho, que aplique la ley al caso concreto. La misión del Ministerio Público no es pues la de decidir sino la de promover la decisión. Su función es bien distinta de la del órgano jurisdiccional ya que éste por mandato expreso del Artículo 21 es el único facultado para aplicar el derecho; también es distinta a la de las partes en el proceso porque el Ministerio Público es un sujeto de buena fe, impersonal, que solo representa al verdadero dueño del derecho de cuidar el orden social, que es la Nación o el Estado, y este último como mandatario de la sociedad. El Ministro ya citado refiere que en la historia se ha visto a los jueces suplantar al acusador, al

Ministerio Público, y que en contra de tal suplantación se irguió el Constituyente de 1917 de donde surgió consagrada la garantía del Artículo 21, pero que ahora hemos llegado al extremo contrario de suplantación por parte del Ministerio Público quien al desistirse o abandonar la acción penal invade las funciones exclusivas y da lugar a lo que califica como un espurio sobreseimiento que las leyes procesales autorizan y aún más, les reconocen el efecto de una falsa sentencia ejecutoria. Esta invasión de la parte acusadora para convertirse en decisoria es anti-constitucional a todas luces pero además, "el desistimiento arbitrario del Ministerio Público invade concomitantemente los poderes autónomos del Juez y los derechos patrimoniales de las víctimas, con un engendro de proceso sumarísimo o de absolución por decreto o monitorio (Rocco: Derecho Procesal Civil, procedimiento monitorio dice es un procedimiento ejecutivo de conocimiento sumario en que el juez no conoce de la controversia) en el que actúa como juez inapelable sobre la acción pública y sobre la acción patrimonial privada.."

La circunstancia de que la parte ofendida tenga como alternativa, en los casos en que el Ministerio Público decida no iniciar la acción penal o se desista de ella, solicitar la reparación del daño, acción esta última a la que los Códigos Penales vigentes le dan el carácter de pena pública y ponen en manos del representante de la sociedad los intereses económicos de los ofendidos, es otra invasión de funciones porque con tal disposición se pretende efectuar una transmutación de las esencias mismas del proceso; si el Ministerio Público principalmente es un sujeto desinteresado, ¿cómo es posible que adopte el mismo interés que la víctima en el proceso, que es el fin pri-

mordial en la reparación del daño? Necesitaba el Ministerio Público ser una persona sobrenatural para que pudiera reunir todas las condiciones de defensor, acusador y juez.

De todo lo anterior se desprende que el único recurso interno en los casos en que el Ministerio Público decide no ejercitar la acción penal es la revisión jerárquica; que cuando el Ministerio Público se desiste o abandona la acción penal iniciada, ante el asombro del Juez, a éste no le queda otro camino a seguir que suspender todo procedimiento. Existe otro recurso de control ex terno, o sea el amparo, que presenta matices de controversia y al que nos referiremos en el siguiente inciso.

4. - Amparo contra el Ministerio Público.

No obstante que la mayoría de los tratadistas mexicanos en lo general favorecen el amparo como una medida adecuada de control del Ministerio Público, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según jurisprudencia, ha optado por norma, salvo la consabida excepción, que el amparo contra actos del Ministerio Público no procede porque se violaría la doble garantía del Artículo 21 Constitucional que dispone que los órganos jurisdiccionales deben aplicar el derecho y el Ministerio Público perseguir los delitos y que aquéllos no deben invadir las funciones de éste, y que por lo tanto si el amparo fuere procedente los jueces estarían invadiendo tales funciones. En contra de esta tesis se arguye que los órganos jurisdiccionales, al conceder el amparo, no estarían invadiendo las funciones del Ministerio Público puesto que la resolución tendría que ser simple y llanamente, de que la acción debe ejerci-

tarse o proseguirse según el caso, y devolver el expediente al Ministerio Público para que cumpla con su deber. Al pronunciarse en favor de un control externo de los actos del Ministerio Público además del de amparo en los casos en que se violen las garantías consagradas en nuestra Carta Magna, el Ministro Teófilo Olea y Leyva analiza tres cuestiones: A) que el Ministerio Público sea parte en el juicio y que el amparo no procede sino contra actos de autoridad; B) que la Suprema Corte no pueda ser el órgano de control externo, que todos favorece, porque sería un Juez el que obligara al Ministerio Público a ejercitar la acción penal; y C) que la parte civil no tenga derecho a solicitar el amparo porque con el pretexto de velar por sus intereses patrimoniales manipularía la acción penal que corresponde al Ministerio Público.

Sobre el punto A, esto es, que el Ministerio Público sea parte en el juicio o autoridad, a Olea y Leyva le parece que esto es un "escamoteo de palabras indigno de juristas", que lo mismo sirve para conceder el amparo que para negarlo, según convenga que sea una cosa o la otra, y al citar a dos tratadistas de derecho penal, Tolomei y Manzini, el primero que expone que en su opinión debería quitarse al Ministerio Público el carácter de parte, y el segundo que afirma que el Ministerio Público es parte, pero parte sui generis porque su función es desinteresada y objetiva y su posición en el proceso no es igual a la del imputado, nos dice cómo nuestra jurisprudencia ha formado un concepto de parte que por sus mismas palabras le niega tal calidad al Ministerio Público ya que se le ha dado el carácter de parte formal, parte pública, parte social, cuasi parte o parte sui generis, agregando que para

que sea parte en el proceso le falta el atributo principal, que es el interés y la titularidad de ese interés que es el elemento específico de la acción.

Respecto a la cuestión B, la interpretación de la Suprema Corte a lo que dispone la Ley de Amparo es en el sentido de que el amparo procede cuando el Ministerio Público actúa como autoridad pero que no procede cuando actúa como parte, porque en este caso no viola garantías individuales. Sostiene Olea y Leyva que la Suprema Corte no puede ser el órgano externo de control cuando el Ministerio Público no ejercita la acción penal porque esto equivaldría a entregar tal función nuevamente en manos de un juez, y en los casos en que ya iniciada la acción penal, o en el curso del proceso, la abstención, el desistimiento o la no acusación en que solo se afecten intereses públicos, no hay parte agraviada por lesión de las garantías individuales. En cambio, cuando el desistimiento, la abstención o la no acusación por parte del Ministerio Público perjudica los derechos de la parte agraviada, que tiene y debe tener todo derecho para hacerlos valer, el amparo sí es un control mínimo externo por medio del juicio de garantías.

Sobre la tercera cuestión, que la parte civil no tiene derecho a solicitar amparo porque manipularía la acción penal que corresponde al Ministerio Público, Olea y Leyva considera esto como una jurisprudencia equivocada de la Corte, que constituye una denegación de justicia, fundada en leyes secundarias inconstitucionales o en interpretaciones indebidas de las leyes penales.

Franco Sodi, en la obra a la que ya nos hemos referido en este mismo capí-

tulo, sugiere que debe buscarse una modificación en la jurisprudencia de la Suprema Corte con objeto de que, mientras se encuentra una forma de control adecuada, el juicio de amparo contra actos del Ministerio Público pueda servir para tal fin, y al referirse a tres de los argumentos que han sido sustentados en favor de la tesis de la Suprema Corte, los refuta en la siguiente forma: Primero, que conforme al Artículo 21, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y que si se pretende obligar a éste a cumplir con su deber, el órgano jurisdiccional invadiría sus funciones. A este argumento Franco Sodi manifiesta que el mismo es un sofisma, ya que de dicha disposición constitucional no se puede concluir que la Corte, al conceder un amparo, sea ella la que va a perseguir el delito, sino que se concretará a ordenar al Ministerio Público que lo haga. Sobre el segundo argumento, o sea, que el ofendido por un hecho delictuoso no sufre lesión en sus derechos si el Ministerio Público no actúa, por tener expedita la acción civil para exigir la reparación del daño, dicho tratadista nos explica que este argumento no tiene base sólida, ya que ésta es de que si el delito es un mal público, su represión tiene igual carácter y que en consecuencia el ofendido no tiene derecho para exigir el castigo del delincuente, derecho que pertenece a la sociedad por mediación del Ministerio Público, concluyendo Franco Sodi que, reconocido el delito como un mal social y el derecho de la colectividad para castigarlo, también debe reconocerse que la persecución de los delitos es un deber del Estado frente a la colectividad y en particular frente a las víctimas, cuyo antiguo derecho a hacerse justicia por sí mismas ha sido suplantado por el Estado, o sea, que si el Estado tiene el deber de castigar,

los particulares tienen derecho a exigir que castigue, y si la persecución de los delitos se hace con el fin de castigar y si éste es un deber del Ministerio Público, según precepto constitucional, que tiene el carácter de garantía individual, se puede colegir que el derecho del particular para exigir al Ministerio Público la persecución de un delito está reconocido por la Constitución y en consecuencia, legalmente procede el amparo en los casos en que ese derecho sea violado por el Ministerio Público. Este precepto Constitucional tiene el carácter de garantía individual porque al delimitar las funciones de los órganos jurisdiccionales y las del Ministerio Público tiende a evitar que invadan entre sí sus respectivas funciones en perjuicio de los particulares y el juicio de garantías es, a nuestro entender, el supremo guardián o protector de la Constitución que asegura su supremacía y la observancia de sus mandatos. El juicio de garantías es, en síntesis, el medio jurídico de que disponen los particulares para hacer que la Constitución y los preceptos en ella establecidos sean respetados y que los perjuicios ocasionados por las violaciones a las garantías individuales cometidas por las autoridades sean reparadas. La Ley Fundamental no es, en consecuencia, suficiente sino que es menester contar con ese medio para garantizar su observancia e inviolabilidad.

Por lo que se refiere al tercer argumento, es decir, que modificar la tesis sustentada equivale al retorno a la venganza privada y a procedimientos inquisitoriales, Franco Sodi lo califica carente de seriedad, afirmando que la

venganza privada se establece cuando el Estado abandona su función de perseguir los delitos y la deja en manos de particulares, mas nunca cuando éstos tienen el derecho de reclamar al propio Estado que uno de sus órganos no ha cumplido con su deber, y que el amparo contra actos del Ministerio Público nada tiene que ver con la forma fundamental del proceso penal. Además, si se faculta al Ministerio Público para que resuelva por sí solo si procede o no ejercitar la acción penal, invade las funciones de los jueces dándole un carácter inquisitivo y anticonstitucional al proceso, ya que según el Artículo 21 dicho proceso debe ser acusatorio.

Resumiendo, tanto el medio de control interno como el externo son sumamente débiles e ineficaces, ya que en el primero de los casos se pretende controlar el ejercicio de la acción penal por el mismo organismo que la tiene en sus manos, y, en el segundo, el juicio de amparo ha sido resuelto sin aplicar un criterio definido y continuado según se desprende de las ejecutorias de la Corte a que a continuación nos referimos y que han sido tomadas del Seminario Judicial de la Federación:

"Amparo contra el Ministerio Público. El Ministerio Público actúa como autoridad en la fase llamada de la averiguación previa, por lo que en ese lapso puede violar garantías individuales y procede el juicio de amparo en su contra; pero concluida la averiguación y ejercitada la acción penal, el primer acto de tal ejercicio, que es la consignación, y todos los demás que realiza y que terminan con las conclusiones acusatorias, ya no son actos de autoridad sino actos de parte dentro de un proceso y no dan lugar al amparo".

Amparo Directo 1989/56, Volumen II, segunda parte, página 97, Ponente, Agustín Mercado Alarcón, 5 votos.

"Ministerio Público. - Amparo contra sus actos. - No es procedente el amparo contra actos del Ministerio Público porque el mismo, aún cuando actúa como autoridad, no viola garantías individuales sino garantías sociales y, en estas condiciones, opera la causa de improcedencia prevista por la fracción XVIII del Artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el párrafo segundo del Artículo 1o. del propio ordenamiento." Tomo CV, página 2,289, 9 de septiembre de 1949. 3 votos.

"Ministerio Público. -Amparo contra sus actos. -Cuando el Ministerio Público ejercita la acción penal en un proceso tiene el carácter de parte y no de autoridad, por lo cual, en esos casos es improcedente el amparo que se promueva contra sus actos." Tomo CVIII, página 535, 12 de abril de 1951. 3 votos.

Si, como hemos visto, el Artículo 21 Constitucional dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y si tal disposición se ha convertido en un monopolio en manos de esa Institución, lógicamente tal autoridad viola la garantía individual cuando, al tener conocimiento de un hecho delictuoso, al presentarse los elementos delito-delincuente y encontrarse satisfechas las condiciones de procedibilidad, si éstas fueran necesarias, no cumple con su deber de ejercitar la acción penal o se desiste de ella una vez iniciada. En estos casos, la autoridad competente, el Ministerio Público, falta a su obligación ineludible de proteger a la sociedad que es precisa-

mente su única razón de existir, su único fin para el que ha sido creado por mandato Constitucional.

El Ministerio Público es el representante de la sociedad, su misión fundamental es darle protección, y si a su arbitrio decide no prestarle tal protección no obstante tener conocimiento de que su intervención es necesaria, no está cumpliendo con la misión que se le ha conferido. ¿Y cuál sería el remedio en este caso? El control jerárquico no es suficiente ni adecuado. Procede, a nuestro juicio, sin lugar a dudas el juicio de garantías para obligar al Ministerio Público a cumplir con su deber, y que no se diga que con este proceder los órganos jurisdiccionales están invadiendo sus funciones, ya que éstos no serían los que perseguirían los delitos, simplemente obligarían a cumplir con su función a quien faltó a su deber. La sociedad, los particulares, no pueden destituir a quien ha faltado a su obligación. El recurso más eficaz a su alcance, repetimos, debería ser el juicio de amparo.

IV. Policía Judicial.

1. -Antecedentes.

2. -Policía Judicial. - Generalidades.

3. -Policía Judicial Federal y Local.

1. -Antecedentes.

Como ya hemos dicho, el Artículo 21 Constitucional establece que, "la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

La Policía Judicial, a partir de la Constitución de 1917, depende del Ministerio Público, pero el concepto de sus funciones no ha tenido siempre el mismo significado, puesto que en épocas pasadas estaban representados en ella el poder y la estabilidad de los gobiernos. Actualmente, en realidad desempeña una función administrativa del gobierno y a pesar de las opiniones en contrario, la mayoría de ellas coinciden en que su objeto primordial es el de mantener el orden y proteger a la sociedad contra todo lo que pudiera alterar su bienestar individual o colectivo.

La definición contenida en el Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Décimoctava Edición, es como sigue: "Policía, del latín politia, cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas; policía judicial, la que tiene por objeto la averiguación de los delitos públicos y la persecución de los delincuentes, encomendada a los juzgados y tribunales". Maurice Hauriou nos define a la policía como el organismo encargado de "mantener el orden público, previniendo las posibles alteraciones, por una sabia reglamentación apoyada sobre la fuerza pública y aún con el empleo de la fuerza". (18)

La policía representa el derecho que el pueblo ha depositado en el Estado para que cuide de su seguridad en todos sus aspectos, tanto físicos como morales,

(18) Colín Sánchez "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". pág. 194
Primera edición 1964. Editorial Porrúa.

o sea, que la policía tiene como función primordial frenar el libertinaje para que pueda haber libertad. Frenar el libertinaje, a nuestro entender, significa vigilar que las personas no pretendan ejecutar actos al impulso de sus deseos naturales en detrimento de otras a quienes les cause un daño grave en menor o mayor escala, tanto en lo físico como en lo material.

Lógicamente, no es la policía la que va a decidir a su arbitrio lo que esté bien hecho y lo que no lo esté, sino que cada Estado implanta en su sistema jurídico las leyes, reglamentos y disposiciones que considera adecuados para garantizar el orden y la tranquilidad sociales.

Es obligación fundamental del Estado otorgar a las personas garantías de seguridad física y bienestar personal, previniendo los delitos y castigando los actos ilícitos que las perjudiquen en su organización y desenvolvimiento. Si no fuere así, reinaría la anarquía y regresaríamos a la época de las cavernas en la que los seres humanos estaban atentos a su propia fuerza para poder sobrevivir. En consecuencia, el Estado ha depositado en la policía las funciones esenciales de vigilar y mantener el orden y la seguridad de la colectividad, proteger y defender la vida y la propiedad.

Para Bartolomé Fiorini, la función policial se manifiesta como la política del equilibrio necesario, cada vez que la relación entre individuo y bien común representa algún desequilibrio que ponga en crisis o peligro la seguridad del orden impuesto. (19) La policía, instrumento de realización jurídica, aparece

(19) Fiorini, Bartolomé A. "Poder de Policía". Editorial Alfa, Buenos Aires, 1958. pág. 21.

en toda su plenitud funcional como el medio o instrumento creado por la inteligencia social del hombre para mantener el equilibrio cuando el individuo, impulsado por instintos egoístas, por maldad o por simple capricho pone en peligro la seguridad y el orden social, la función policial se exterioriza para defender el bienestar atacado, restablecer el orden en la cosa común y rectificar los excesos del individuo que al pretender satisfacer sus deseos perjudica la existencia de los demás. Esta es, dice Fiorini, la esencia de la función policial, vigilar y custodiar permanentemente para que las personas no se encuentren en peligro o perjudicados por los excesos de otros.

Como es fácil de advertir, la policía, al igual que todas las instituciones, ha experimentado una transformación a lo largo de la historia. Los pueblos primitivos no contaban con una organización policíaca tan compleja, como en los pueblos adelantados de nuestros días.

De acuerdo con el sistema de los griegos, la policía atendía las necesidades de la colectividad y en Esparta la vigilancia estaba encomendada a los jóvenes de 13 a 20 años. Atenas depositó en los Efebos el cuidado de sus fronteras y el servicio policíaco de la ciudad. La base fundamental era el beneficio colectivo sin reconocimiento de la existencia particular de los individuos. La antigua Roma observaba un criterio semejante, en donde todo se resumía en cuidar de los intereses colectivos del Estado Romano.

Entre los aztecas, la policía cuidaba de la seguridad y el orden, y los comerciantes también ejecutaban ciertas actividades policíacas ya que su trabajo lo efectuaban en diferentes comarcas y esto les facilitaba observar la conducta de los pueblos sojuzgados así como la vigilancia de perso-

nas que interesaban al Imperio. En el aspecto preventivo de los delitos, los "contecpampixquex" ejercían vigilancia sobre todo individuo de malos antecedentes para evitar que se cometieran nuevos actos delictuosos, y la acción persecutoria estaba a cargo de individuos llamados "topilli", quienes aprehendían a los delincuentes para presentarlos de inmediato ante las autoridades correspondientes. Obsérvese que los Aztecas, con todo y sus imperfecciones propias de la época, encargaban la prevención de los delitos a un cuerpo especial de policía, y la persecución de los mismos a otros, lo que constituye, generalmente hablando, la forma en que actualmente está organizada la policía en nuestro país.

Durante la época colonial, primeramente los Alguaciles Mayores se encargaban de cuidar del orden en las ciudades; posteriormente, este servicio lo prestaban además de los ya nombrados, los Alguaciles Menores, los Alguaciles de Campo, los Alguaciles de la Ciudad y los Alféreces Reales. Por lo general las funciones de la policía se ejercían en atención al número de habitantes, la seguridad o inseguridad de los lugares, la hora y las necesidades propias de éstos. Como estas funciones eran desempeñadas por personas de origen español y seleccionadas de entre las clases privilegiadas, se cometían infinidad de abusos en contra de los indios, por lo cual, mediante cédula real expedida el 9 de octubre de 1549 se dictó una orden para que se tomara en cuenta a los indios para ocupar puestos públicos y facultando a los alcaldes indios para aprehender a los delinquentes y depositarlos en la cárcel del pueblo de españoles que les correspondiera.

Después de la independencia, el 7 de febrero de 1822 se organizó en la Ciudad de México un grupo de policía preventiva que posteriormente se constituyó en policía de seguridad. El 20 de diciembre de 1828 se expidió el reglamento de vigilantes mediante el cual se dió cierta organización a la vigilancia que se encomendaba a algunos de los vecinos de cada manzana para hacer rondas de día y de noche, fijando en las esquinas los nombres de los comisionados para tal efecto con el fin de que los demás pudieran acudir a ellos en caso de necesidad. En los pueblos y rancherías también se nombraban vigilantes para aprehender a los delincuentes. Al entrar en vigor el sistema federal, los prefectos tenían encomendadas labores policíacas como las de velar por la tranquilidad pública y en casos especiales en que el bienestar social lo exigiera, ordenar y llevar a cabo arrestos poniéndolos a la disposición de las autoridades competentes en un plazo de 48 horas. Sin embargo, como la organización policíaca era sumamente deficiente, los particulares se prestaban a ayudar en la persecución de los delincuentes. En el año de 1848 fué tal la falta de seguridad por las gavillas de asaltantes que ponían en peligro la vida de los habitantes, que se concedió acción popular para perseguirlos, nombrando a ciudadanos mediante listas para que desempeñaran labores de vigilancia no solamente en las ciudades, sino también en las rancherías y caminos. También se organizaron grupos de policía rural por parte de los propietarios de haciendas y rancherías para poder protegerse de los asaltantes, con la obligación de vigilar fincas y caminos, aprehender a los ladrones y otros delincuentes y llevarlos ante la autoridad judicial. Como se verá,

el Estado era impotente para contener los hechos delictuosos por lo que los particulares tuvieron que tomar medidas para su propia seguridad.

Con las leyes orgánicas de 1868 apareció un nuevo tipo de funcionarios, los llamados "jefes políticos", quienes, entre otras cosas, giraban órdenes de arresto pero tenían la obligación de poner al detenido a la disposición del juez dentro de las 48 horas a partir del arresto. En 1869 hacen su aparición las "gendarmerías", compuestas por grupos de infantería y caballería y cuya misión era la de mantener el orden, pero es importante señalar que los ciudadanos tenían la obligación de prestar auxilio a los gendarmes siempre que sus servicios fueran solicitados por éstos. Lamentablemente, los gendarmes pronto tuvieron choques con los jefes políticos, lo que dió lugar a que en 1880 aquéllos quedaran reorganizados bajo el mando de éstos y con ello dió principio una nueva era de abusos y -- desprestigio para el cuerpo de policía, a pesar de los distintos reglamentos expedidos por los estados del país en un esfuerzo por lograr el mejoramiento en tales servicios. En el Distrito Federal, de acuerdo con las leyes expedidas en mayo de 1861, febrero de 1867, reglamento de abril de 1872 y de junio de 1874, la policía estaba al mando de un inspector general, quien a su vez dependía del Gobernador del distrito y del Ministerio de Gobernación. Sus funciones eran las de prevenir los delitos, aprehender a los delincuentes, efectuar investigaciones y dar protección a los habitantes.

Durante el régimen Porfirista, se formó una nueva organización de policía incorporando nuevos cuerpos de policía rural. Con el advenimiento

de la revolución la falta de garantías y de seguridad se acentuó y nueva -
mente los particulares fueron llamados para prestar ayuda a la guardia -
nacional, cuerpos de seguridad, gendarmes y otros. Con el triunfo de la
revolución, el ayuntamiento de la Ciudad de México instituyó la gendarme
ría, y en 1925 ésta fué organizada por un nuevo reglamento y posterior --
mente por otro expedido en 1928, el cual a su vez fué substituído por el
de 1941, que continúa en vigor.

2. -Policía Judicial - Generalidades.

El cuerpo de policía que conocemos como Policía Judicial es un órgano -
auxiliar de la justicia; en efecto, auxilia al Ministerio Público en la inves
tigación de los hechos delictuosos, en la búsqueda de pruebas, presenta -
ción de testigos, ofendidos e inculpados, y a la autoridad judicial en la eje
cución de las órdenes que dicta, como son, presentación y aprehensión.

Colín Sánchez califica de impropia la denominación "Policía Judicial" y -
atribuye la misma a que se conserva como una reminiscencia de la época
anterior a la Constitución de 1917, en la que los órganos jurisdiccionales
eran los facultados para perseguir los delitos, y para el caso tenían a un
grupo de empleados encargados de ejecutar sus órdenes. (20)

Desde la época colonial y hasta la promulgación de la Carta Magna que -
actualmente nos rige, las actividades que ahora desarrolla la policía ju -

(20) Colín Sánchez "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales" pág. 209

dicial estaban a cargo de la policía administrativa y de algunas otras autoridades y durante la vigencia de los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, los cuerpos de seguridad, los prefectos, los comisarios de policía y otros similares, eran los que tenían a su cargo ejecutar las órdenes giradas por los jueces en ejercicio de su función de perseguir los delitos.

Al revisar el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917, nos damos cuenta de que la redacción del Artículo 21 fué motivo de prolongadas discusiones y la Comisión encargada de dictaminar acerca del Proyecto presentado por el Primer Jefe encontró que la institución de la Policía Judicial era una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutaría de las amplias garantías consagradas en el Artículo 16, y que era "natural" que esa policía quedara bajo el mando inmediato del Ministerio Público. En la junta en que fué discutido este artículo con la redacción que ya conocemos, el Diputado José Natividad Macías precisó que en su concepto era un error grave constituir en Policía Judicial al Ministerio Público, precisamente por no serlo.

De tales debates se desprende también que los Constituyentes tuvieron en mente establecer una diferencia perfectamente clara entre policía preventiva y policía judicial. La primera tiene como misión solamente cuidar del orden, que los reglamentos de policía se cumplan debidamente, en suma, como su nombre lo indica, sus funciones son primordialmente preventivas, en cambio, la Policía Judicial solo interviene cuando ya el delito se cometió, para investigar, comprobar sus circunstancias, perseguir y aprehender a

sus autores. Para su eficacia, debe contar con expertos criminalistas, laboratorios y demás elementos que faciliten la investigación y el esclarecimiento de los hechos delictuosos. La policía preventiva es una organización administrativa que como tal depende generalmente de las autoridades municipales. La Policía Judicial actúa en las primeras diligencias legales del proceso bajo el mando del Ministerio Público.

Establecida la diferencia entre la policía preventiva y la judicial, debemos subrayar la importancia de este poderoso auxiliar del Ministerio Público; - en efecto, para que el Ministerio Público tenga éxito en la represión de la delincuencia, en velar por los intereses de la sociedad y en que se castigue a los autores de los hechos delictuosos por parte de los órganos jurisdiccionales, es menester contar con la ayuda decidida y entusiasta de la Policía Judicial ya que a ésta corresponde el trabajo material de hacer las indagaciones necesarias, buscar pruebas, aprehender a los presuntos culpables y reunir los demás elementos que permitan al Ministerio Público ejercitar la acción penal.

El Ministerio Público es el técnico jurídico bajo cuya dirección se persiguen los delitos, se ejercita la acción penal y se solicita de los tribunales la aplicación de las penas correspondientes. La Policía Judicial, en cambio, es la que suministra a aquél los elementos necesarios para que proceda y en esto juega un papel muy importante la acuciosidad con que tales elementos hayan sido reunidos para que el Ministerio Público cumpla con la misión que por mandato Constitucional se le ha conierido.

3. -Policía Judicial Federal y Local.

De acuerdo con el Artículo 21 Constitucional y la organización legal que pre valece, en México tenemos los siguientes cuerpos de Policía Judicial: Fede ral, del Distrito y Territorios Federales y la de las Entidades Federativas. Como ya se ha dicho, estos cuerpos están bajo el mando inmediato del Mi - nisterio Público respectivo y el superior jerárquico, en el mismo orden ci - tado, son el Procurador General de la República, Procurador de Justicia - del Distrito y Territorios Federales y el Procurador de Justicia del Estado. También funciona la Policía Judicial Militar.

La Policía Judicial Federal auxilia al Ministerio Público del mismo orden en la investigación de los delitos que son de su competencia y tiene jurisdicción sobre toda la República. De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, de noviembre de 1955, su or - ganización comprende un jefe, un subjefe y el número de agentes que se re - quiera a juicio del Presidente de la República. De conformidad con el Ar - tículo 40 de la mencionada Ley, son auxiliares del Ministerio Público Fede - ral y de la Policía Judicial Federal los cónsules y vicecónsules mexicanos - en el extranjero, los capitanes y patronos de embarcaciones y los pilotos - responsables de las aeronaves, así como las policías preventivas y judicia - les, locales y federales del país. En las Entidades Federativas y Territo - rios Federales con excepción del Distrito Federal, los funcionarios de ma - yor jerarquía dependientes de las distintas Secretarías de Estado o sus subs titutos legales, respecto de hechos relacionados con el Ramo a su cargo. En el Distrito Federal y Territorios los funcionarios autorizados por el Titular

de cada Dependencia del Poder Ejecutivo en los asuntos de su Ramo; en los casos previstos en las dos fracciones anteriores, tan pronto como estos auxiliares inicien una averiguación por denuncia, acusación o querrela, deberán dar aviso al funcionario del Ministerio Público Federal que deba continuar el procedimiento para que esté en aptitud de ordenar las diligencias conducentes o se avoque desde luego al conocimiento del asunto. El aviso a que se refiere este precepto se dará dentro del plazo de 24 horas siguientes al conocimiento del caso, a fin de que se autorice su intervención y la validez de las diligencias que se practiquen dentro del término que para actuar le señale el Ministerio Público.

La Policía Judicial para el Distrito y Territorios Federales auxilia al Ministerio Público del Fuero Común en la jurisdicción citada, y de conformidad con el Artículo 37 de la Ley Orgánica de diciembre de 1954 tiene a su cargo investigar los hechos delictuosos de que tenga conocimiento, ya sea acatando instrucciones del Ministerio Público, o bien mediante denuncias o querrelas que directamente se les presenten; buscar las pruebas de la existencia de los delitos y las que tiendan a determinar la responsabilidad de quienes en ellos participen; citar y presentar personas para práctica de diligencias; ejecutar órdenes de aprehensión y las de cateo, cuando la autoridad judicial lo determine; cumplir las instrucciones que reciban de sus superiores. De acuerdo con el Artículo 33 de la Ley Orgánica ya citada, la Policía Judicial se compone de: dirección, subdirección, departamento administrativo, departamento de investigaciones de emergencia, guardia de agentes y escuela

técnica de la policía. Constará además, de dos comandantes y de los jefes de grupo, agentes y personal administrativo que determine el presupuesto.

En acatamiento a lo dispuesto por el Artículo 21 Constitucional, las Entidades Federativas en sus Constituciones locales, al instituir al Ministerio Público también deben contar con un cuerpo de Policía Judicial, pero tenemos entendido que no todos los Estados de la República cumplen con este ordenamiento, teniendo en su lugar cuerpos de Seguridad Pública o Servicios Confidenciales o Secretos. Las Entidades que cuentan con Policía Judicial, con residencia en la Capital del Estado, generalmente la tienen constituida por un jefe, un subjefe, un comandante, jefes de grupo y agentes según lo permite el presupuesto, y sus facultades son similares a las ya descritas, o sea, auxiliar al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en la ejecución de las órdenes dictadas por las autoridades judiciales.

Tal vez debido a nuestra propia idiosincrasia o a las fallas de la naturaleza humana, lo dispuesto por el Artículo 21 de la Carta Magna en lo referente a la persecución de los delitos es constantemente violado por diversas policías a las que juristas tan respetables como Juan José González Bustamante y Rafael Matos Escobedo, entre otros, han tachado de inconstitucionales. En efecto, son del conocimiento público los abusos que a diario cometen agentes del llamado "Servicio Secreto", dependiente de la Policía Preventiva (que no portan uniforme) tanto en el Distrito Federal como en los Estados, dentro del campo confiado al Ministerio Público por conducto de la Policía Judicial, según el mandato Constitucional al que se hace mención, sin dar aviso oportuno.

tuno ni al uno ni a la otra, en ocasiones ni extemporáneo, ya que del resultado del interrogatorio que practiquen con los detenidos depende si el asunto se turna al Ministerio Público o si el Servicio Secreto ordena directamente su libertad. Si el Ministerio Público es la única institución legalmente facultada para investigar los delitos, le está vedado hacerlo a otro organismo. Como el Servicio Secreto forma parte de la Policía Preventiva, su misión es lógicamente prevenir y no investigar.

Posiblemente fuere mucho pedir, pero lo ideal, lo fundamentalmente necesario, es que exista una verdadera y desinteresada cooperación entre todas las policías para poder dar la batalla a la delincuencia. Es innegable que la Policía Judicial Federal debe considerarse como la principal en el país; ya hemos referido quienes deben ser sus auxiliares, sin embargo, de las obras que hemos consultado se desprende que ningún funcionario a los que se refiere la fracción cuarta del Artículo 40 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal cumple debidamente con sus obligaciones y aún los Titulares de las distintas Dependencias del Ejecutivo omiten con frecuencia designar a los funcionarios que dentro de cada Ramo deban ser los auxiliares del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal. También es innegable que la Policía Judicial Federal necesita de la ayuda de las policías preventivas y de las judiciales de los Estados y del Distrito Federal a fin de lograr una efectiva protección de los intereses sociales. Tal ayuda y cooperación, como ya se ha dicho, está debidamente prevista en la Ley, pero o no se prestan o se hacen en forma violatoria resultando incongruente e inexplicable que la Ley sea violada precisamente por sus propios representantes.

V. Reglamentos Gubernativos y de Policía. Infracciones.

1. -Reglamentos.
2. -Autoridad Competente para Imponer Sanciones Administrativas.
3. -Sanciones Administrativas.
4. -Limitación que Establece la Segunda Parte del Artículo 21.

1. -Reglamentos.

Existe una clara y notoria diferencia entre una ley y un reglamento aunque desde luego éste está subordinado a aquélla; las leyes provienen del Poder Legislativo, mientras que los reglamentos son expedidos por el Poder Ejecutivo para, como su nombre lo indica, reglamentar la aplicación general de la ley de que se trate. Lógicamente, un reglamento no puede ni debe modificar una ley, pues su modificación entrañaría un acto formal del Poder Legislativo; lo que hace/simplemente explicar su aplicación y fincar las bases para su observancia y, en su caso, las sanciones para aquellos que no la cumplan.

Una de las fuentes principales del Derecho Administrativo, los reglamentos, los que en el Derecho Administrativo Alemán se denominan "ordenanzas", (21) es definida por Otto Mayer como "un acto del Estado que tiene fuerza obligatoria general y no se emite en forma de ley". Gabino Fraga (22) apunta que "el reglamento es una forma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".

Coinciden Carlos García Oviedo (23) y Andrés Serra Rojas (24) al afirmar que el fundamento del reglamento y la potestad de expedirlo radica en la im-

(21) Mayer, Otto. "Derecho Administrativo Alemán." pág. 165. Tomo I, Parte General, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1949.

(22) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". pág. 103. Editorial Porrúa 1960, 8a. edición.

(23) García Oviedo, C. "Derecho Administrativo". pág. 174. EISA, Madrid. 1959, 7a. Edición.

(24) Serra Rojas, A. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, pág. 319 2a. edición.

posibilidad de aplicar la ley por sí sola, ya que ésta es demasiado abstracta y sintética, de donde resulta la necesidad de explicar sus disposiciones para su debida observancia, o sea, que la ley establece el principio y el espíritu y el reglamento los desmenuza mediante el detalle. El Poder Legislativo - está integrado por personas de diversas condiciones sociales y culturales y en su mayoría carecen de la preparación técnica necesaria o bien desconocen la realidad en determinadas circunstancias o condiciones, por lo cual - la facultad reglamentaria ha sido depositada en el Poder Ejecutivo, el que - sí cuenta con los elementos necesarios para entrar en detalle en cuanto a la aplicación y mejor cumplimiento de las disposiciones de la ley. Sin embargo, como ya hemos dicho en líneas anteriores, los reglamentos no pueden alterar en forma alguna las leyes expedidas por el Poder Legislativo, atento a lo dispuesto por la fracción f) del Artículo 72 de la Constitución que dice que "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación". En nuestro concepto esto es una consecuencia lógica del principio de la legalidad que nos rige.

Este mismo principio de la legalidad impone otras limitaciones a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, como por ejemplo, la obligación de respetar las leyes en su letra y en su espíritu, la imposibilidad de que una autoridad administrativa pretenda disminuir mediante un reglamento la libertad de los ciudadanos, la imposibilidad de tomar disposiciones que corresponden a los legisladores de acuerdo con la Constitución u otra ley, o bien por la costumbre reconocida por la jurisprudencia. Entre tales disposiciones -

que no pueden ser dictadas por la autoridad reglamentaria encontramos la -
creación de un nuevo impuesto o de una falta penal nueva. Esto es lo que -
conocemos como "reserva de la ley".

Nuestros tratadistas de derecho administrativo han expresado distintas opi-
niones en cuanto a si la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo está con-
signada o no en la Constitución, pues mientras que el Maestro Fraga conclu-
ye en sentido afirmativo, D. Felipe Tena Ramírez opina que es el preceden-
te y la jurisprudencia los que justifican tal facultad. Conviene, en consecuen-
cia, examinar brevemente los antecedentes constitucionales de la potestad
reglamentaria:

La Constitución española de Cádiz de 18 de marzo de 1812, en su fracción -
II, Artículo 171, (publicada en México en septiembre del mismo año) otorga
al monarca la facultad de expedir los reglamentos e instrucciones que consi-
dere convenientes para la ejecución de las leyes. La Constitución de Apat-
zingán de 22 de octubre de 1814 que como ya sabemos no estuvo vigente y -
consecuentemente fué solo un proyecto, establece en su Artículo 170 que el
Supremo Gobierno se sujetará a las leyes y reglamentos que adoptará o san-
cionará el Congreso. La fracción XIV del Artículo 16 del Acta Constitutiva
de 31 de enero de 1824 contiene, entre las atribuciones del Ejecutivo, la de
expedir decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de las leyes. La -
Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, en su Artículo 110, fracción
II, confiere al Ejecutivo la facultad de dar reglamentos, decretos y órdenes
para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes generales.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, Ley 4a., Artículo 17, fracción -
1a., otorgan la misma facultad. El proyecto de constitución de 1840, Artícu-
lo 94, fracción II, otorga facultades para dar, interpretar, derogar, con su-
jeción a las mismas, todos los decretos y órdenes que convengan para la me-
jor administración pública, y oído el Consejo, los reglamentos para el mejor
cumplimiento de las leyes y decretos. Las Bases Orgánicas de 12 de junio
de 1843, Artículo 85, fracción IV, disponen que corresponde al Presidente-
de la República expedir órdenes, y dar los reglamentos necesarios para la
ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas. El primer proyecto
de constitución de 26 de agosto de 1842, Artículo 95, fracción II, fijó: "Ex-
pedir con sujeción a las leyes, las órdenes y decretos que juzgue convenien-
tes para la mejor administración pública en los ramos de su incumbencia y
dar con acuerdo del Consejo los reglamentos necesarios para el cumplimien-
to de las leyes y decretos!" El proyecto de constitución de 1856, estableció
en el Artículo 86, fracción II, entre las facultades del Titular del Poder Eje-
cutivo la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la -
Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Es-
te proyecto fué aprobado en la Constitución de 1857 e igualmente en la Cons-
titución de 1917, en esta última que actualmente nos rige, con distinta nume-
ración, o sea la fracción I del Artículo 89. Como puede verse, tanto la --
Constitución de 1857 como la de 1917 excluyeron la redacción explícita y ter-
minante de que el Poder Ejecutivo quedaba facultado para expedir reglamen-
tos, y no podemos estudiar el espíritu del Constituyente de 1917 ya que la -
fracción I del Artículo 89 fué aprobada sin discusión alguna, según consta -

en el Diario de Debates; sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha confirmado que lo que dispone dicha fracción I del Artículo 89 "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" debe interpretarse de manera inequívoca como la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Igualmente, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha establecido que tal facultad radica únicamente en el Titular, o sea en el Presidente de la República, y que no puede delegarla en ninguno de los Secretarios de Estado.

La costumbre, los antecedentes constitucionales citados, las opiniones de los tratadistas a que nos hemos referido - que aunque con reservas concluyen - que la facultad reglamentaria corresponde al Poder Ejecutivo con fundamento en la fracción I del Artículo 89 - y por último la jurisprudencia de la Suprema Corte nos llevan a inferir que así/^{es} como se vino a llenar el aparente vacío de la Constitución de 1917 que actualmente nos rige, y en consecuencia, bajo el principio de la legalidad, con sus frecuentes y lastimosas violaciones, el Poder Ejecutivo expide reglamentos de las leyes ordinarias con apego a tal precepto de la Carta Magna; pero además, expide los llamados "reglamentos autónomos" como en los casos de los Artículos 10 y 21, de policía y buen gobierno, sin que estén relacionados con alguna ley en especial, y sobre los que también discrepan nuestros tratadistas de derecho administrativo por - considerar que la expedición de reglamentos autónomos desquebraja el principio de la legalidad e invade las funciones del Poder Legislativo no obstante que, a nuestro entender, por la forma en que está redactada podría considerarse que es la propia Constitución la que propicia tal invasión.

2. -Autoridad Competente para Imponer Sanciones Administrativas.

"Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..." dice en su parte relativa el Artículo 21 Constitucional. No abrigamos alguna duda en cuanto a la claridad de tal ordenamiento, o sea, que toda autoridad administrativa, bien sea Federal, Estatal o Municipal, está facultada para imponer las sanciones que procedan, de acuerdo con las leyes o los reglamentos, a los infractores de tales disposiciones. Así si se viola, pongamos por caso, la Ley de Población, es la Secretaría de Gobernación la que debe de imponer la sanción correspondiente. Si se comete una infracción al Reglamento de Espectáculos vigente en el Distrito Federal, corresponde al Departamento del Distrito Federal imponer las sanciones correspondientes. Si se incurre en alguna violación al reglamento de policía en alguna de las poblaciones del interior, corresponde al Presidente Municipal de la Localidad, por conducto de sus órganos respectivos, la imposición de la sanción de que se trate. Sin embargo, con sorpresa hemos encontrado que la competencia de la autoridad administrativa para sancionar la falta de cumplimiento a los reglamentos gubernativos ha sido discutida. Tal discusión ha estado basada en la redacción del Artículo 21, que dice que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial" sin definir expresamente, como lo hacía la Constitución de 1857, las penas por delitos y las sanciones por infracciones a los reglamentos, o sea que se ha pretendido interpretar que a la autoridad judicial corresponde la aplicación de toda clase de penas. Empero, esta cuestión ha sido ignorada por la legislación administrativa, y en forma invariable se sigue -

atribuyendo al Poder Administrativo la facultad de imponer las sanciones que las leyes establecen.

3. -Sanciones Administrativas.

Toda posible duda a que se alude en el párrafo anterior queda más firmemente disipada si analizamos la diferencia entre una sanción administrativa por una infracción y una pena por la comisión de un delito. En efecto, la Constitución distingue claramente la diferencia entre un delito y una falta admi - nistrativa, al facultar a una autoridad la imposición de las penas y a otra la imposición del castigo por las infracciones o desobediencias cometidas a los reglamentos. Ignacio Villalobos define la pena impuesta por un hecho delictuoso, como un castigo del poder público, con fundamento en la ley, para - preservar el orden jurídico, cuyos últimos fines son la justicia y la defensa social, y sostiene que la pena debe ser intimidatoria, ejemplar, correctiva, eliminatoria y justa. Para Sebastián Soler, la pena refleja invariablemente el carácter de una retribución que se impondrá mediante los órganos del Estado, de conformidad con un procedimiento establecido previamente, contra el autor de un delito, con el fin de evitar los hechos delictuosos, es decir, - que a los transgresores de la ley se les retribuye con un castigo o con un - mal, como lo califica Soler, que consiste en disminuirle al delincuente un - bien jurídico, porque le quita lo que estima valioso. A mayor abundamiento, el Artículo 7 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales - define el delito como el acto u omisión que sancionan las leyes penales, de - donde se puede deducir que la infracción es el acto u omisión que definen las

leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la legislación penal.

Serra Rojas (25) cita a Guido Zanobini quien expresa que "son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación reserva la ley a la autoridad administrativa" y esto es justamente lo que contiene el Artículo 21 al ordenar que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial" por un lado, y por el otro, que "compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía."

El propio Artículo 21 determina que el castigo consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. La multa o pena pecuniaria consiste en la obligación de pagar al Estado una suma de dinero. El origen de éstas es muy antiguo, encontrándose en las legislaciones de hace siglos, en el Derecho Romano, en donde además de las multas que el magistrado podía imponer por vía de coerción con fines de policía, existían verdaderas penas pecuniarias; en el Derecho Germano y en el Canónico donde también se aplicó la confiscación de bienes especialmente a los herejes.

La multa tiene cada día mayor número de partidarios, por lo que se opina que en las legislaciones futuras desempeñará una función penal aún más im-

(25) Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo". pág. 1045, 1961. 2a. edición.

portante que en la actualidad. Se considera que la aplicación de las multas tiene muchas ventajas, entre ellas, que causa una aflicción, que es sumamente flexible y divisible, que se adapta fácilmente a la situación económica del infractor, que no le degrada ni deshonra a su familia ni constituye obstáculo para su rehabilitación social, ni el infractor deja a los suyos en el abandono, ni pierde su empleo, constituye una fuente de ingresos para el Estado sin que le cause gasto alguno, como en el caso de los arrestos. También se considera que la pena privativa de la libertad nunca debería imponerse cuando la multa o pena pecuniaria sea suficiente.

Tanto el Artículo 21 como el 22 nos señalan la constitucionalidad de las multas, y especialmente el segundo de los citados distingue claramente lo que es la intervención judicial, del pago de impuestos y multas que son de la competencia de la autoridad administrativa, puesto que "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil, resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas".

La jurisprudencia de la Suprema Corte citada por Serra Rojas (26) nos parece sumamente interesante, pues define de manera absoluta conceptos que indudablemente necesitaban de la interpretación jurídica del más alto tribunal de justicia del país. "Todas las multas tienen el carácter de sanciones, pero no por ello dejan de catalogarse dentro de los cobros fiscales". "Si

(26) pág. 1053, obra citada.

las que impongan las autoridades administrativas no se ajustan estrictamente a la ley, contra ellas procede conceder el amparo". "El Artículo 21 no fija límite alguno a las multas que pueden imponer las autoridades administrativas, pero deben fundarse en la ley o reglamento respectivo".

También encontramos en la misma obra ya citada la tesis jurisprudencial, número 170, que dice: "Autoridades Administrativas. Si bien es cierto que la constitución las faculta para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también lo es que la imposición de tales castigos debe ser, no al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al Artículo 21 Constitucional".

En apoyo a este criterio, lógico a todas luces, puesto que la imposición de multas no puede estar sujeta al arbitrio de quien las imponga, citaremos algunos ejemplos respecto a las multas previstas en los siguientes reglamentos administrativos:

Ley General de Población promulgada por el Ejecutivo Federal con fecha 27 de diciembre de 1947. "Artículo 109. Toda infracción a la presente ley o a su reglamento, fuera de los casos señalados en este capítulo y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionará administrativamente con multa de doscientos a diez mil pesos a juicio de la Secretaría de Gobernación, o con arresto, según la gravedad de las violaciones cometidas hasta por quince días si el infractor no pagare la multa".

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ra
mo de Petróleo, expedido por el Ejecutivo el 25 de agosto de 1959. "Artículo
65: Los particulares que realicen actividades que conforme a la ley y a
este reglamento requieran la celebración de contrato con Petróleos Mexica
nos, si la llevan a efecto sin este requisito serán sancionados con multa de
mil a cien mil pesos, a juicio de la Secretaría del Patrimonio Nacional".

Por lo que se refiere a las infracciones a los reglamentos de policía y a las
multas que correspondan, los Juzgados Calificadores deben ajustarse a lo -
que dispongan los reglamentos respectivos, y al efecto encontramos en el -
Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, del 12 de noviem
bre de 1941, que el Artículo 22 dice a la letra: "Tratándose de infraccio
nes a los reglamentos de policía y buen gobierno, en cuyo conocimiento deba
tener intervención la Policía Preventiva, ésta deberá limitarse a conducir -
al infractor o faltista al Juzgado Calificador de Infracciones que corresponda
para que de acuerdo con sus facultades dicho tribunal proceda a tomar conoci
cimiento del caso y a imponer, cuando así sea pertinente, la sanción que co
rresponda a la falta o infracción que se haya cometido".

El Constituyente de 1917 consideró innecesario fijar un límite para las mul
tas por infracciones a los reglamentos administrativos en virtud de que el -
Artículo 22 prohíbe la imposición de multas excesivas; sin embargo, sí en -
sí encontró "juicioso" limitar las facultades de las autoridades administrati
vas por cuanto al arresto en los casos en que el infractor no pagare la mul
ta que se le hubiere impuesto, a lo puramente indispensable. Para fundamenta

tar tal limitación, los Constituyentes estimaron que las infracciones a los reglamentos de policía son generalmente de una naturaleza tal que no ameritan más castigo que una multa, pero que hay casos en los que es forzoso detener al infractor algunas horas, cuando menos, y que a esto debía limitarse la facultad de arrestar administrativamente, salvo cuando el arresto por un mayor tiempo fuere indispensable, cuando el infractor no pudiera o no quisiera pagar la multa a que se hubiese hecho acreedor, pero aún en tales casos, limitó como justo a un máximo de quince días.

4. Limitación que Establece la Segunda Parte del Artículo 21.

La voz del Constituyente de 1917 se alzó en defensa de las clases de pocos recursos al agregar al proyecto del Primer Jefe y de la Comisión Dictaminadora su parte final que dice, "si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana". Según consta en las actas de las sesiones relativas, la razón que tuvo el Constituyente para fijar esta limitación era la de proteger a los más pobres de los abusos de las autoridades administrativas, abusos que databan de la época de la Colonia. Estimamos esta actitud muy encomiable, pero nos permitimos observar que en nuestro concepto tal limitación no comprende a todas las personas de pocos recursos ya que no solamente los "jornaleros u obreros" pueden estar en situación económica de bajo nivel, como por ejemplo, los empleados públicos o comerciantes en pequeño y estos últimos sí están expuestos a que se les apliquen sanciones elevadas. A nuestro juicio, el monto de la multa por infracciones a los reglamentos gubernativos y

de policía debería tener como base la condición económica del infractor, la importancia de la infracción cometida y estar sujeta además a ciertas limitaciones que garanticen un trato justo y equitativo para todos. Consideramos también como un imperativo la igualdad ante la Ley, pues no nos parece congruente ni lógico que ésta ampare a determinados sectores solamente.

VI. - Conclusiones.

1a. El Artículo 21 Constitucional mejoró sensiblemente el sistema jurídico-penal que imperaba antes de la promulgación de la Ley Fundamental de 1917, al encargar la persecución de los delitos a un organismo ajeno e independiente del Poder Judicial. Al mismo tiempo, restituyó a la Magistratura su verdadera y única misión, la de pronunciar el Derecho.

2a. Estimamos deficiente el sistema actual por lo que es necesario contar con un medio efectivo de control externo, además del jerárquico, especialmente para los casos en que el Ministerio Público se desista o abandone la acción penal iniciada. Y, en nuestra opinión, en esas condiciones, el juicio de amparo sí es procedente.

3a. La limitación que establece la última parte del Artículo 21 debe extenderse para tutelar los intereses de los demás núcleos de población, que sin ser "jornaleros" u "obreros", tengan pocos recursos económicos.

BIBLIOGRAFIA

- Acero, Julio. "Procedimiento Penal".
- Bojórquez, J. de Dios. "Crónica del Constituyente". Ediciones Botas.
- Carrancá y Trujillo, Raúl. "Derecho Penal Mexicano". Parte General Tomo II. Editorial Librería Robledo. 5a. Edición 1960.
- Castillo Larrañaga, José y Pina, Rafael De. "Derecho Procesal Civil".
- Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa. 1a. Edición. 1964.
- Cuello Calón, Eugenio. "Derecho Penal". Tomo I. Editorial Nacional. 9a. Edición. 1953.
- Del Castillo Velasco, José María. "Derecho Constitucional Mexicano".
- Fiorini, Bartolomé A. "Poder de Policía". Editorial Alfa. Buenos Aires.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 8a. Edición 1960.
- Franco Sodi, Carlos. "El Procedimiento Penal Mexicano". Editorial Porrúa. 4a. Edición. 1957.
- Franco Sodi, Carlos. "Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales". Comentado. Ediciones Botas. 2a. Edición.
- García Maynes, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa. 8a. Edición.
- García Oviedo, Carlos. "Derecho Administrativo". Editorial EISA. 7a. Edición. 1959.
- González Bustamante, Juan José. "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano". Editorial JUS. 1941.
- Jiménez de Asúa, Luis. "Tratado de Derecho Penal". Editorial Losada. Buenos Aires. 2a. Edición. Tomo I.
- Lanz Duret, Miguel. "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen".
- Mayer, Otto. "Derecho Administrativo Alemán". Editorial de Palma Buenos Aires. 1949.

- Montesquieu. "El Espfritu de las Leyes". Edición Especial Abreviada. Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Rfo Piedras. 1964.
- Rocco, Ugo. "Teorfa General del Proceso Civil".
- Rivera Silva. "Procedimiento Penal". Editorial Porrúa. 2a. Edición. 1958.
- Royo-Villanova, Antonio. "Elementos de Derecho Administrativo". Librerfa Santarén - Valladolid. 22a. Edición. Tomo I. 1950.
- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 2a. Edición. 1961.
- Soler, Sebastián. "Derecho Penal Argentino". Tomo II. Tercera Reimpresión. Editorial Argentina. Buenos Aires. 1956.
- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 1808-1957. Editorial Porrúa.
- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. 5a. Edición. 1961.
- Villalobos, Ignacio. "Derecho Penal Mexicano". 2a. Edición. Editorial Porrúa.
- Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Constituyente". 1856-1857.
- Revista Mexicana de Derecho Penal. Num. 39. Sept. de 1964.
- Actas Oficiales del Congreso Constituyente - 1856-1857.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica de los Tribunales Comunes del Distrito y Territorios Federales.
- Criminalia - Revista de Ciencias Penales. Año XXIII. Diciembre. 1957. Número 12.
- Criminalia - Revista de Ciencias Penales. Año XXIX. Diciembre. 1963. Número 12.

Criminalia - Revista de Ciencias Penales. Año XI. Febrero. 1945.
Número 21.

Revista Mexicana de Derecho Penal - Número 28. Octubre. 1963.

Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia. Memoria. 1960.

III Congreso Interamericano del Ministerio Público. Ponencias. 1963.

III Congreso Interamericano del Ministerio Público. Memoria. 1964.

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales.

Semanario Judicial de la Federación - Ejecutorias.

Ley de Secretarías de Estado.

Ley de Jurados Criminales - 1869.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en
el Ramo de Petróleo, agosto de 1959.

Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal. Noviembre.
1941.