



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO
"EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO"

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09

**"EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN,
COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

RICARDO RAMOS BAHENA

DIRIGIDA POR:

MTRO. ESTEBAN PEDRO LÓPEZ FLORES.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a Dios por haberme dado el maravilloso don de la vida, por la madre y la abuela tan maravillosas que me obsequió, de haber conocido a las personas con las cuales convivo hoy en día y por todo este tiempo transcurrido.

Con todo mi amor e infinito agradecimiento a mi madre por haberme brindado todo su amor, cariño, consejos, enseñanzas y sacrificio incondicional; y por haber inculcado en mi persona toda esa serie de valores y principios con el afán de verme convertido en un hombre de bien, esperando nunca defraudarla.

A mi padre, por ser ejemplo de hombre honesto y buen profesionista.

A mis hermanos: Mario Alberto, Blanca Guadalupe, y Elizabeth; por vivir juntos tantos momentos.

A mi alma mater, la Universidad Americana de Acapulco A. C., por darme la formación profesional que esperaba.

A la Salle, donde pase mis mejores años como estudiante y donde viví inolvidables e irrepetibles momentos que siempre guardaré en mi mente y en mi corazón; en donde me enseñaron

verdaderos valores como ser humano, como persona y como futuro profesionalista instruyéndome la ética de mi profesión y no el arte de la mentira, la hipocresía, la arrogancia y la prepotencia.

INDICE

INTRODUCCIÓN.

EL MINISTERIO PÚBLICO.

CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1. Como nace el Ministerio Público.	8
1.2. Historia del Ministerio Público.	10
1.3. El Ministerio Público en México.	13
1.4. Definición del Ministerio Público como Institución.	24
1.5. Naturaleza jurídica.	27

CAPITULO II.- FUNCIONES.

2.1. Principio esenciales.	29
2.2. Organización.	34
2.3. Fundamento legal.	49
2.3.1. El Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	50
2.3.2. El Ministerio Público en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	53
2.3.3. El Ministerio Público en el Código	

Penal Federal.	62
2.3.4. El Ministerio Público en el Código Federal de Procedimientos Penales.	64

CAPITULO III.- AVERIGUACIÓN PREVIA.

3.1. Definición de Averiguación Previa.	78
3.2. Naturaleza Jurídica.	81
3.3. Requisitos de Procedibilidad.	81
3.3.1. La denuncia y sus elementos.	84
3.3.2. Naturaleza Jurídica.	88
3.3.3. ¿Quiénes pueden presentar la denuncia?	89
3.3.4. Efectos de la presentación de la denuncia.	90
3.3.5. La querrela y sus elementos.	91
3.3.6. Naturaleza Jurídica.	92
3.4. Desarrollo de la Averiguación Previa.	94
3.4.1. Funciones del Ministerio Público durante la Averiguación Previa.	95

CAPITULO IV.- ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN DIVERSOS PAÍSES DEL MUNDO.

4.1. El Ministerio Público en Italia y en	
-------------------------------------------	--

América Latina.	96
4.2. El Ministerio Público en España.	115
4.2.1. Funciones, Misiones y Principios.	117
4.2.2. La carrera Fiscal.	124
4.2.3. La estructura de la carrera Fiscal.	125

CAPITULO V.- ORGANOS

CONSTITUCIONALES AUTONOMOS.

5.1. Antecedentes de los órganos autónomos.	126
5.2. Teoría Clásica.	128
5.3. Definición de los órganos autónomos.	131
5.4. Naturaleza jurídica y características.	132
5.5. Órganos autónomos en otros países.	134

CONCLUSIONES.

139

PROPUESTAS.

142

BIBLIOGRAFÍA.

149

INTRODUCCIÓN.

El estudio de la presente tesis versará sobre la posibilidad de dotar al Ministerio Público de la Federación, del carácter de órgano constitucional autónomo, para responder adecuadamente a las necesidades y requerimientos de la sociedad en el combate al delito y al abatimiento de la impunidad.

El capítulo primero contiene la figura del ministerio público, sus antecedentes históricos, nacimiento, desarrollo a lo largo de la historia, en especial en nuestro país, señalando el enorme historial de la institución del ministerio público, encargado del establecimiento de denuncias e investigación de delitos, así como su importancia en el proceso penal, mencionando además su naturaleza jurídica, tomando en consideración que para los fines que me propongo en el presente trabajo, deben tomarse en cuenta los antecedentes que a continuación se resumen únicamente como una ubicación al lector respecto al Ministerio Público.

En lo tocante al capítulo segundo, se muestran las funciones del ministerio público, dentro de la doctrina, así como en la ley y su organización y funcionamiento dentro del sistema jurídico mexicano.

En el capítulo tercero se examina ampliamente la Averiguación Previa Ministerial, sus instrumentos y medios necesarios para llevarla a cabo de una manera eficiente, tanto del propio ministerio público, como de sus auxiliares, con el objeto de que sea un investigación que cumpla cabalmente con su finalidad

como lo es el acreditamiento de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal.

En el capítulo cuarto, se analiza al ministerio público como se ha instaurado en algunos de los países del mundo, en donde su misión es velar por el estricto cumplimiento de la ley.

Y por último, el capítulo quinto, se estudia a los órganos autónomos, sus antecedentes, definición, su naturaleza jurídica, se presentan a consideración del lector, diversos órganos autónomos en nuestro país, así como en otras partes del mundo.

EL MINISTERIO PÚBLICO.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1 COMO NACE EL MINISTERIO PÚBLICO.

En una primera etapa de la evolución social y del propio derecho penal, la función represiva se ejercía a través de la venganza privada o también llamada venganza de sangre esto consistía en que el ofendido se hace justicia por propia mano y ocasiona a su ofensor un daño igual al recibido, estos son los clásicos tiempos de la ley del talión: ojo por ojo, diente por diente. En ésta época la función represiva estaba en manos de los particulares y justifica el impulso a la defensa de todas las actividades provocadas por un ataque injusto por falta de protección adecuada del Estado.

Pero pronto el poder social de los pueblos de organización teocrática imparten la justicia a nombre de la divinidad y así surge, en el terreno de las ideas penales, el periodo de la venganza divina. Esta consistía en el castigo impuesto a aquel que causara algún daño, en virtud de las creencias divinas, de modo que se mezclan rituales mágicos y hechiceros y el castigo es impuesto por los representantes de las deidades.¹

¹ Amuchategui Requena, Irma, *Derecho Penal*, México, Harla, 1993, p.18.

A medida que los estados adquieren una mayor solidez, se empieza a hacer una clara distinción entre delitos privados y públicos, y es entonces cuando aparece la etapa llamada venganza pública o concepción pública en la que está en manos de los tribunales, representante del poder público, el juzgar y aplicar la justicia en nombre de la colectividad. La manera en que el Estado aplica las penas es por demás antihumana y son predominantemente corporales y de muerte precedida de tratos humillantes y aflictivos.

Posteriormente, en el derecho Romano surge la acción popular, según la cual quivis de populo acusa de los delitos que tiene conocimiento. Es de advertirse que es que frente a los delicta privata, a los que correspondía un proceso penal privado en el que el juez tenía el carácter de mero árbitro, existían los delicta publica con un proceso penal público, que comprendía la cognitio, la accusatio y un procedimiento extraordinario.²

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

El Estado comprendido que la persecución de los delitos es

² Ibidem, p.19.

una función social de particular importancia que debe ser ejercida por él, y no por el particular.

El Estado crea un órgano público y permanente que en adelante sería el encargado, de la acusación del poder jurisdiccional.³

1.2 HISTORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Es de referirse que fue en Francia en donde nació dicha Institución, sin embargo, muchos autores se han empeñado en señalarle antecedentes remotos.

Así como se habla de que en el derecho ático, un ciudadano sostenía la acusación, cuya inquisición era llevada ante el Eliastas. Otros creen ver el origen histórico en la antigüedad griega, particularmente en los Temosteti, funcionarios encargados de denunciar a los imputados al senado o a la asamblea del pueblo que designaba a un ciudadano para sostener la acusación.

Para otros el origen es Romano, en los curiosi, stationari o mirencarcas, con funciones policiacas, y en especial en los praefectus urbis en Roma, en los praesides y próconsules en la provincia, o en los defensores civitatis, los advocati fisci y los procuratores caesaris del imperio. Otros en las legislaciones bárbaras, y en particular en los gastaldi del derecho logombardo; o en el conte o los saions de la época franca, o en los actores dominicin de Carlo Magno. Otros más en la legislación canónica

del medievo, por la eficacia del proceso inquisitorio en los tribunales eclesiásticos de los siglos XII y XIV, y por efectos del principio inquisitio ex officio y en especial, en los promotores, que sostenían la acusación, requerían la aplicación de la pena. Y asimismo se habla de los sindici, ministrales o consules locorum villarum, verdaderos denunciadores oficiales de la Italia Medieval. ⁴

El ministerio público de manera formal tiene su origen en Francia surgiendo como una imperiosa necesidad colectiva ante las injusticias que reinaban en esa época.

Sin embargo, pese a todo lo anterior, tal y como se explicó al principio de este punto, la Institución nace en Francia, con los Procureurs du Roi de la monarquía francesa del siglo XIV, instituidos por la défense des interests du prince et de l'Etat, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las ordenanzas de 1522, 1523 y de 1586. El procurador del rey se encargaba del procedimiento, y el abogado del rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al rey. En el siglo XIV Felipe el hermoso transforma los cargos y los erige en una bella magistratura. Durante la Monarquía el ministerio público no asume la responsabilidad de representante del poder ejecutivo ante el poder judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes. ⁵

Fue en la época del liberalismo, donde las necesidades

³ Castro Y Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 9ª. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 3-5.

⁴ Ibidem, p. 5.

⁵ Ibidem, pp. 6-7.

sociales del pueblo exigían a un órgano que lo representara y es de esta manera que en 1789 se da término con la ordenanza francesa de 1670 regida por un sistema procesal anárquico que violaba los derechos del hombre.

El sistema jurídico de Francia influenciado preponderantemente por el Inglés, de tal manera que creó un jurado de acusación que era elegido mediante voto popular, en que la sociedad le entregaba amplias facultades de ejercer y sostener la acusación, ésta podía proceder de oficio o se presentaba una denuncia; y por otra parte el jurado de juicio, que se trataba de órgano colegiado encargado de administrar la justicia.⁶

Fue en el año de 1808 con el Código Napoleónico que desaparece éste Jurado Popular de Acusación, creándose en su lugar la Cámara de Consejo que estaba integrada por un representante del Ministerio Fiscal el cual tenía la facultad de sostener y llevar a cabo la acusación penal y el ejercicio de la acción civil. Ha de advertirse por lo que respecta a este último punto que la acusación o lo que hoy día conocemos como ejercicio de la acción penal, era facultad no delegable del ofendido realizada por el representante del Ministerio Fiscal que a su vez dependía del Poder Ejecutivo.⁷

⁶ Ibidem, p. 8.

⁷ Flores Martínez, César Obed, *La Actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano*, 2ª. ed., México, OGS Editores, 1997, pp. 1-2

1.3 EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.

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

El Derecho no era escrito, sino más bien, de carácter tradicional y consuetudinario; en todo, se ajustaba al régimen absolutista, adoptado en el pueblo azteca.

El poder del monarca, se delegaba, en sus distintas atribuciones, a funcionarios especiales, y en materia de justicia, el *Cihuacoatl* es fiel reflejo de tal afirmación.

El *Cihuacoatl*, desempeñaba funciones muy peculiares: auxiliaba al *Hueytlatoani*, vigilaba la recaudación de los tributos; por otra parte, presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero del monarca, a quien representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y militar.

Otro funcionario, de gran relevancia, fue el *Tlatoani*, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades, reviste importancia: acusar y perseguir a los delincuentes, aunque, generalmente, la delegaba en los jueces, mismos que auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios aprehendían a los delincuentes.

Alonso de Zurita, oidor de la Real Audiencia de México, en relación con las facultades del *Tlatoani*, señala: éste, en su carácter de suprema autoridad en materia de justicia, en una

especie de interpelación al monarca, cuando terminaba la ceremonia de la coronación, decía: "...Habéis de tener gran cuidado de las cosas de la guerra, y habéis de velar y procurar de castigar los delincuentes, así señores como los demás, y corregir y enmendar los inobedientes..."

Es preciso hacer notar que la investigación del delito estaba en manos de los jueces, por delegación del *Tlatoani*, de tal manera que las funciones de éste y las del *Cihuacoatl* eran judiciales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del ministerio público, pues si bien, el delito era investigado, esto se encomendaba a los jueces.⁸

En la época colonial por cuanto hace a la persecución de los delitos imperaba una absoluta anarquía, ya que las autoridades invadían jurisdicciones y privaban de la libertad deliberadamente. Esto se pretendió remediar con las Leyes de Indias que marcaban la obligación de respetar los ordenamientos de los indios siempre que no contravinieran al derecho hispano.

En octubre de 1549, mediante cédula real se ordenó seleccionar indios para desempeñar los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia, especificándose que la justicia se administraba de acuerdo con los usos y costumbre que habían regido.⁹

España que impuso en el México colonial su legislación, importó de su derecho una figura denominada fiscal quien tenía

⁸ Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 18ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 111.

⁹ Barragán Salvatierra, Carlos, *Derecho Procesal Penal*, México, Mc Graw Hill, 2001, p.137.

las funciones de promover la justicia y perseguir a los delincuentes. La recopilación de indias, en ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaba: " Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal." También aparece otra figura llamada oidores cuya función era la de realizar la investigación desde su inicio hasta la sentencia.¹⁰

Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la constitución ordenó que a las cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo (Suprema Corte), y las Audiencias de la Península y de Ultramar; lo que realizó el decreto de 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales.

Nacido México a la vida independiente, siguió sin embargo rigiendo con relación al ministerio público lo que establecía el citado Decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el Tratado de Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado.

La constitución de 1824, estableció al Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (art. 124), equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles. También establece Fiscales en los Tribunales de Circuito (art. 140), sin

¹⁰ Idem.

determinar nada expresamente respecto de los juzgados (arts. 143 y 144).

La ley de 14 de febrero de 1826 reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia, haciendo necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles.

Las siete leyes de 1836, se implanta el sistema centralista en México, y en la ley de 23 de mayo de 1837 se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un fiscal cada uno de ellos. Debe entenderse que la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México Independiente, se introduce en nuestro País en la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia (ley de Lares), dictada el 6 de diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa-Anna.¹¹

En el Título VI de dicha Ley, y bajo el rubro "Del Ministerio Fiscal" se estableció la organización de la Institución, que en su artículo 246 disponía las categorías del Ministerio Fiscal, como promotores fiscales de los Tribunales Superiores y Fiscal del Tribunal Supremo.

Los artículos 271 y 272 establecían que el procurador general ejerce su ministerio cerca de los tribunales, representando al gobierno; y será recibido como parte del Supremo Tribunal, y en

¹¹ Op. cit. Castro Y Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 9ª. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 5-7.

cualquier Tribunal Superior, y en los inferiores cuando así lo disponga el ministerio al que el negocio corresponda.

El Procurador General establecía autoridad sobre los promotores fiscales y les daba directamente todas las instrucciones que estimaba convenientes, relativas al desempeño de su ministerio.

En los términos del artículo 164, corresponde al Ministerio Fiscal promover las observancias de las leyes; defender a la nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones sea parte en los juicios civiles; interponer su oficio en los pleitos y causas que interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno, así como en las causas criminales y en las civiles en que se interese la causas pública o la jurisdicción ordinaria; promover cuanto crea necesario u oportuno para la pronta administración de justicia; acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes; averiguar con particularidad solicitud las detenciones arbitrarias; e intervenir en todos los demás negocios y casos en que dispongan o dispusieren las leyes.

El 23 de noviembre de 1855, Juan Álvarez da una ley, aprobada posteriormente por Ignacio Comonfort, que establecía que los promotores fiscales no podían ser recusados, y se les colocaba en la Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito, y más tarde se les extendió, por Decreto de 25 de abril de 1856, a los Juzgados de Distrito.¹²

¹² Ibidem, pp. 9-16.

En el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de Julio de 1862 se estableció que el fiscal adscrito a la Suprema Corte de Justicia fuere oído en todas las causas criminales o de responsabilidades, en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre las dudas de ley.¹³

El 15 de Junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurados. En ella se establecen tres procuradores a los que por primera vez se les llama representantes del ministerio público. No constituían una organización, eran independientes entre sí, sus funciones eran acusatorias ante el jurado, aunque estaban desvinculados de la parte civil, acusaban en nombre de la sociedad por el daño que el delincuente causaba.

Se promulga el primer Código de Procedimientos Penales (15 de septiembre de 1880), en él se estableció una organización completa del Ministerio Público, asignándole como función la de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal (arts. 276 y 654, fracción I). Se concibe al Ministerio Público como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta.¹⁴

¹³ Op. cit. Barragán Salvatierra, Carlos, *Derecho Procesal Penal*, México, Mc Graw Hill, 2001, p.138.

¹⁴ Idem.

El segundo Código de Procedimientos Penales, mejora la institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el proceso. Lo establece con las características del Ministerio Público francés: como miembro de la policía judicial y como mero auxiliar de la administración de justicia. Aquí ya se menciona a la policía judicial que servía para la investigación del delito y la reunión de pruebas.

Más tarde, una reforma constitucional del artículo 96 del 22 de mayo de 1900, señala que 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, todos serán nombrados por el ejecutivo.¹⁵

El 30 de junio de 1891, se publicó un reglamento del ministerio público, pero no es sino hasta el año de 1903 en que el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de justicia, sino como parte en el juicio interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de que es titular. Se le establece como una Institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia. Terminada la Revolución se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Se discutieron en su seno ampliamente los artículos 21 y 102 constitucionales que se refieren al ministerio público. En el informe a esa asamblea del C. Primer Jefe, Venustiano Carranza, explicó

¹⁵ Idem.

como la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada confesión con cargos, estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el ministerio público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía de los cargos para arrancar la confesión de los reos.¹⁶

La comisión que presentó el dictamen sobre el artículo 21 del proyecto, estaba formada por los señores diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga.

Puesto a discusión el artículo 21, surgieron polémicas en las que intervinieron los diputados Múgica, Rivera Cabrera, Machorro Narváez, Macías, Colunga, Ibarra, Mercado, Jara, Silva Herrera y Epigmenio Martínez. Cabe hacer notar la opinión de José N. Macías que llamó la atención sobre que tal y como estaba redactado el artículo traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza, pues se dejaba la persecución de los delitos en manos de la autoridad administrativa y sólo bajo la vigilancia del ministerio público. Ello obligo al retiro del artículo, por la propia comisión, para modificarlo.

En una nueva sesión se presentó un proyecto reformado por la Comisión, además del voto particular que expresaba las

¹⁶Idem.

ideas del diputado Enrique Colunga. Pronto comprendieron las exigencias de la redacción propuesta por el diputado Colunga, acabando la Asamblea por aceptarla, siendo ésta la que actualmente conserva el citado artículo constitucional.

El artículo 102 establece las bases sobre las que debe actuar el Ministerio Público Federal, y fue aprobado sin mayores discusiones por parte de los constituyentes de 1916-1917.

En el año de 1919 se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público, Federal y del Distrito y Territorios Federales, primeras que se ajustan a las disposiciones de 1917, que estableció un giro destacado en la Institución. Estas fueron la Ley Orgánica del Ministerio Público y Reglamentación de sus Funciones, publicada en el Diario Oficial de 14 de agosto de 1919, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales, publicada el 13 de septiembre de 1919. Sin embargo en la práctica siguió imperando el antiguo sistema con el cual quiso terminar la Constitución de 1917.

Esto se obtiene con la Ley Orgánica del Distrito Federal publicada el 7 de octubre de 1929, que da mayor importancia a la Institución y crea el Departamento de Investigaciones, con agentes adscritos a las delegaciones, los cuales sustituyen a los antiguos comisarios. Al frente de la Institución establece como jefe al Procurador de Justicia del Distrito. En lo federal ello se ratifica en la Ley Orgánica Reglamentaria del Artículo 102 Constitucional del Ministerio Público Federal, publicada el 31 de agosto de 1934,

quedando a la cabeza de la Institución el Procurador General de la República.¹⁷

En lo local se suceden: la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1954; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1971, que entró en vigor en 1972; y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 15 de diciembre de 1977.

Y en lo federal: la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución, publicada el 13 de enero de 1942; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de 26 de noviembre de 1955; y la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada el 30 de diciembre de 1974.

Como puede observarse, a partir de 1971, en el Distrito Federal, y de 1974 en el aspecto federal, las leyes correspondientes no se refieren ya al ministerio público, como Institución que lleva a cabo la función persecutoria, sino a las Procuradurías que desempeñan el papel de órganos administrativos con funciones múltiples, una de las cuales es la persecución de los delitos.¹⁸

¹⁷ Idem.

¹⁸ Op. cit. Castro Y Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 9ª. ed., México, Porrúa, 1996, pp. 9-16.

A fines de 1983, y por iniciativas presidenciales se proponen y aprueban nuevas leyes orgánicas federal y del Distrito, que cambian en el sentido de hacer mención en su articulado solamente a las atribuciones de las Procuradurías, las bases de su organización y las disposiciones generales que rigen fundamentalmente su quehacer, reservando para un Reglamento Interior el precisar sus órganos concretos con sus facultades, y algunas disposiciones conteniendo regulaciones y menciones que resultan necesario tener en cuenta en el funcionamiento de tales Procuradurías.

Todo ello se plasma en las leyes orgánicas de las Procuradurías. En lo que se refiere a lo federal, encontramos la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 15 de noviembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1983, que a la fecha esta sustituida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 16 de abril de 1996, y cuyo reglamento se publicó en el Diario Oficial de 27 de agosto del mismo año.

En lo que respecta al Distrito Federal debe dejarse establecido que su Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal vigente es la del 1 de abril de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 1996. Queda vigente el reglamento de dicha ley publicada el 9 de marzo de 1995.¹⁹

¹⁹ Idem.

1.4 DEFINICION DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO INSTITUCIÓN.

Por todo a lo que se ha venido haciendo alusión, es de advertirse que el ministerio público es el titular de la etapa procedimental denominada averiguación previa y del ejercicio de la acción penal, el cual es el acto jurídico en virtud del que concluye aquélla y da paso al inicio del proceso penal.

Dicha figura del ministerio público se puede definir como "una institución dependiente del Estado que actúa en representación del interés social en ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes."²⁰

Dicho en otras palabras actualmente y por disposición Constitucional y legal, el ministerio público es el titular de la averiguación previa y por ende, tiene el monopolio exclusivo del ejercicio de la acción penal, siendo considerado también como una institución de buena fe y representante del Estado.

El artículo 21, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 aquel".²¹

²⁰ Op. cit. Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 18ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 77.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 21.

El artículo anterior coincide en aseverar que el Ministerio Público es competente para integrar la averiguación previa ministerial, mediante una función persecutora, para poder comprender con mayor exactitud dicha función vamos a explicar en primer lugar en que consiste la persecución de los delitos y en segundo lugar que características reviste el órgano a quién está encomendada esa función.

En primer lugar la función persecutora consiste en perseguir los delitos, y buscar reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de un delito se les aplique las consecuencias establecidas en la ley. De esta manera en la función persecutora se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: por una parte el contenido, consistente en realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia, y por la otra la finalidad consistente en que se aplique a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley.

La función persecutora impone dos clases de actividades a saber.

A) Actividad investigadora.

Esta entraña una labor de averiguación; de búsqueda de pruebas que acrediten la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes participan en el ilícito. Durante esta actividad el órgano que la realiza trata de proveerse de las pruebas necesarias para comprobar la existencia del o los delitos y estar en aptitud de comparecer ante los tribunales competentes y pedir la aplicación de la ley.

De la actividad investigadora se puede deducir la calidad de pública, en virtud que toda ella se orienta a la satisfacción de necesidades de carácter social.

Los principios que rigen el desarrollo de la actividad investigadora son:

1.- La iniciación de la investigación que está regida por el principio de requisitos de iniciación, en cuanto no se deja a la iniciativa del órgano investigador el comienzo de la misma investigación, si no que para dicho comienzo, se necesita la reunión de los requisitos fijados en la ley tal y como se explicara con mayor detenimiento mas adelante.²²

2.- La investigación está sometida al principio de legalidad, ya que para el desarrollo de esta investigación no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la misma si no que tiene que ajustarse a las actuaciones fijadas en la ley.²³

B) Ejercicio de la acción penal.

Esta actividad fue objeto de un estudio profundo y detallado dentro del capítulo denominado “Desarrollo de la Averiguación Previa”, por lo que en este rubro y en obvio de inútiles repeticiones, se tienen por reproducidas en todas y cada de sus partes, los comentario aludidos a este respecto, como si a la letra se insertaren.

En segundo término por lo que respecta a los caracteres o características que revisten al órgano a quien está encomendada esa función investigadora, el cual se materializa en la figura del

²² Rivera Silva, Manuel, *El Procedimiento Penal*, 10ª. ed., México, Porrúa, 1979, p. 56.

ministerio público como un órgano del Estado que con orígenes en instituciones extranjeras, se ofrece, en la actualidad en nuestro país, con características propias que ha ido tomado conforme el transcurso del tiempo.²⁴

1.5 NATURALEZA JURIDICA.

El ministerio público tiene características particulares que deben ser reconocidas sin que exista modificación alguna, veamos: el de imprescindible, ningún tribunal del ramo penal puede funcionar sin tener un Agente del Ministerio Público adscrito, esto es, ningún proceso penal puede ser iniciado ni continuado sin la intervención de un Agente del Ministerio Público; otro principio es uno y único, porque representa a una sola parte, sociedad, además en él no hay jerarquía ni diferencia por razón de su competencia; el ministerio público no es responsable de las imputaciones que haga con motivo del ejercicio de la acción penal ni por las molestias o daños que cause con motivo de las detenciones en que participe; el ministerio público es además independiente pues no defiende a nadie, se rige por su propia Ley Orgánica y actúa bajo la dirección y el mando de un solo jefe, el Procurador General de la República; el ministerio público debe ser una institución de buena fe, respetuoso de los derechos y de las garantías de los individuos que conforme una sociedad determinada; el ministerio público ejerce el monopolio de la acción

²³ Idem.

penal no obstante las reformas al 21 Constitucional, ello manejando pues los aspectos en cuanto a la reparación del daño, en cuanto a la acreditación del tipo y por consecuencia en cuanto a la acreditación de la probable responsabilidad; el ministerio público no es propietario de la acción penal, ésta pertenece a la sociedad de quien el ministerio público, no es sino un representante, consecuentemente no puede disponer a su arbitrio de aquella acción ni manejarla según sus singulares consecuencias.

Tomando en cuenta la naturaleza de los actos del ministerio público en la averiguación previa podemos señalar que maneja dos tipos de funciones; las de autoridad, cuando investiga la infracción penal y se allega pruebas para acreditar la existencia del delito y la supuesta responsabilidad; y la de parte, desde el momento en que consigna el ejercicio de la acción hasta que concluye el proceso. Es por esta dualidad de personalidades que se excluye la calidad de parte y juez del ministerio público en el juicio penal; en este sentido el titular de la Acción Penal es el ministerio público, tal afirmación se desprende de lo establecido del 21 Constitucional.²⁵

²⁴ Ibidem p. 63.

²⁵ Martínez Garnelo, Jesús, *La Investigación Ministerial Previa*, 10ª. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 290-292

CAPITULO II

FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO.

2.1 PRINCIPIO ESENCIALES.

En relación con el funcionamiento del ministerio público en México, de la doctrina y de la ley se desprenden los siguientes principios esenciales que lo caracterizan.

- a) Jerárquico.
- b) Indivisible.
- c) Independiente e
- d) Irrecusable.
- a) Jerárquico.

El artículo 102, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: "La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente...".²⁶

Por su parte el artículo 1, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala que: "Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 102 A.

despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.”

27

Es decir, ambos ordenamientos coinciden en afirmar que el ministerio público esta organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General de la República, en quien residen las funciones del mismo.

Mediante el principio de jerarquía se trata de explicar que las personas que lo integran, no son mas que una prolongación del titular, es decir, del Procurador General de la República, motivo por el cual reciben y acatan los ordenes de este, por que la acción y el mando en esta materia es de competencia exclusiva de aquel.

Para corroborar lo anteriormente expuesto el artículo 10, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala que: "Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

- I. Subprocuradores;
- II. Oficial Mayor;
- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;

²⁷ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, art. 1.

- V. Titulares de Unidades Especializadas;
- VI. Directores Generales;
- VII. Delegados;
- VIII. Agregados;
- IX. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos, y
- X. Directores, Subdirectores, Subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones aplicables.”²⁸

Como se observa de la disposición legal antes citada, las personas que lo integran no son más que la prolongación del titular, motivo por el cual reciben y acatan las órdenes de éste, por que la acción y el mando en esta materia es de competencia exclusiva del procurador.

Tanto a nivel federal como local, el titular de la Institución es el llamado Procurador General, quien por razón de trabajo es auxiliado por agentes que lo representan y actúan bajo dependencia funcional de aquel; es decir, en jerarquía.

Para constatar todo lo anteriormente expuesto, cabe señalar que el artículo 9, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala: “El Procurador General de la República ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría.

²⁸ Ibidem, art. 10.

El Procurador General de la República emitirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de las unidades administrativas y órganos técnicos, centrales y desconcentrados de la Institución, así como de agentes del Ministerio Público de la Federación, policía federal investigadora y peritos.”²⁹

b) Indivisibilidad.

Esto de resaltarse dentro de las funciones del ministerio público, por que quienes actúan no lo hacen a nombre propio, si no representando a la institución a la cual pertenecen, de tal manera que aun cuando varios de sus agentes intervengan en un asunto determinado, estos representan en sus diversos actos a la institución, el hecho de separar a la persona física de la función específica que le esta encomendada, no afecta ni menoscaba lo actuado.

Ante la multiplicidad de agentes que representan a la institución, los actos que realizan pueden considerarse como únicos de la institución. En la unidad de su actuar o indivisibilidad del acto los agentes que actúan, como se dijo anteriormente, no lo hacen a nombre propio, sino a nombre de la procuraduría, es decir, no hay muchos ministerios públicos, hay si muchos agentes del ministerio público, pero una sola institución, esos muchos son solo agentes de esta.

c) Independencia.

²⁹ Ibidem, art. 9.

Aunque dentro de la institución del ministerio público sus agentes o miembros dependen unos de otros de manera jerárquica, ha de diferenciarse la jerarquía de sus miembros, de la independencia de la institución.

Si bien se ha aseverado que internamente entre sus miembros existe dependencia en la institución, la característica de la independencia sostiene la autonomía de esta frente a cualquier otro órgano de Gobierno; básicamente la independencia de la Procuraduría frente al Poder Judicial y frente al Poder Legislativo.

La independencia del ministerio público es en cuanto a la jurisdicción, por lo que si bien es cierto, sus integrantes reciben ordenes del superior jerárquico, no sucederá lo mismo en relación con los órganos jurisdiccionales. Esto se explica sin mayores complicaciones, si para ello hacemos notar el régimen de división de poderes existente en nuestro país y las características que lo singularizan de tal manera que concretamente, la función corresponde al ejecutivo, no pudiendo tener injerencia ninguno de los otros poderes en su actuación.

d) Irrecusabilidad.

Esto se da en razón de que los agentes del ministerio público son irrecusables para el efecto de iniciar, desarrollar y concluir una averiguación previa por parte de las personas que inician o en su defecto contra las cuales se dirige una denuncia o querrela para el efecto de que el agente en turno se abstenga de su conocimiento y sea reasignada la averiguación previa a otro Agente del Ministerio Público para su debida tramitación.

Para tal efecto el artículo 71, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que: “Los agentes del Ministerio Público de la Federación no son recusables, pero bajo su más estricta responsabilidad deben excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala en el caso de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y las demás disposiciones aplicables, haciéndolo del conocimiento por escrito de su superior inmediato.

Si el Agente del Ministerio Público de la Federación, sabedor de que no debe conocer del asunto, aún así lo hiciera, será sancionado conforme a las disposiciones de esta Ley y demás que resulten aplicables.”³⁰

Sin embargo, esto en la práctica no se da, debido a que si con dificultades conocen la normatividad existente respecto a sus funciones y atribuciones; mucho menos conocerán la relativa a los Jueces y Magistrados.

2.2 ORGANIZACION.

El texto que se desprende de los artículos 21 y 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las facultades específicas del ministerio público e indica en quien debe residir, pero no lo organiza, de tal manera que para tener

³⁰ Ibidem, art. 71.

conocimiento de ello es necesario acudir al contenido de los preceptos legales secundarios.

El ministerio público de la federación, se organiza de acuerdo con los lineamientos de las leyes respectivas.

Tal es el caso de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la cual en el texto de la misma se establecen las facultades específicas del ministerio público e indica en quien debe residir.

Además se establecen las funciones del ministerio público, las bases de su organización, la competencia y organización de la Procuraduría General de la República, así como las funciones, facultades, obligaciones, y atribuciones del personal que lo integra, distribución de este y algunos otros aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones legales.

Sus atribuciones

Fundamentalmente el personal del Ministerio Público Federal, de acuerdo a su competencia, tiene asignadas las facultades siguientes:

a) *"persecución de los delitos"*.- O más bien dicho, la persecución de los probables autores de los delitos del fuero federal, tiene como fundamentación jurídica lo establecido en el contenido de los artículos 21, 102, 103 y 104, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el primero y en el segundo, se le otorga a los funcionarios correspondientes, la facultad persecutoria; en el tercero, les señala su competencia, cuestión ésta que se complementa con lo instituido en el último artículo.

En cumplimiento de sus atribuciones, ejercerá la acción penal y exigirá la responsabilidad civil o penal que sea procedente.

Es oportuno advertir que para que pueda perseguirse al o a los probables autores de los delitos, lo primero que debe hacerse es investigar y concluir si existen elementos que ameriten tal tarea.

b) *Consejero Jurídica del "Gobierno"*.- Al Procurador General de la República se le atribuía en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 102 reformado, que le correspondía "emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República le enviara para su estudio y sobre los asuntos que ordenara o que fueran solicitados por el titular de una dependencia de la Administración Pública Federal, y que además, le correspondía el asesoramiento jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratado en reuniones de titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.

c) *"Representar a la Federación" en los negocios en que aquélla sea parte*.- En relación con lo anotado, es necesario precisar que: Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial que corresponde a nuestro país, es una persona moral y, por ende, carece de corporeidad.

En razón de lo indicado, ejerce sus derechos y deberes, por medio de representantes que sólo pueden ser las personas físicas, mismas que actúan como servidores públicos en la medida en que el legislador determina su competencia.

Hecha esa aclaración, la intervención del Procurador General de la República, estará siempre encaminada a salvaguardar los intereses de la Federación (persona moral), a la manera de litigante que comparece ante el o los titulares de los tribunales.

e) Intervención en el Juicio de Amparo.- Tomando en consideración, que a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se les encomienda la impartición de la "justicia constitucional", salvaguardando con ello los derechos de los gobernados frente al desvío de poder de los órganos del poder público, esto se logra por medio de un instrumento, como lo es el juicio de amparo, mediante el cual se impugna cualquier acto de autoridad que lesione las garantías instituidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³¹

El amparo, en el medio mexicano, es, a no dudarlo, el medio idóneo para el control de la legalidad, razón por la cual, de acuerdo con nuestro sistema, se explica y justifica la adscripción de Agentes del Ministerio Público Federal en cada una de las Salas de tan importante tribunal.

Regularmente, son los Agentes del Ministerio Público, quienes realizan los pedimentos procedentes en los amparos de que toman conocimiento los servidores públicos competentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mucho se ha criticado que el o los agentes del Ministerio Público tengan una intervención tan general, como la señalada; se

³¹ Op. cit. Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 18ª. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 145-150.

argumenta al respecto, que eso motiva su participación en asuntos de naturaleza meramente privada, por aplicación inexacta de leyes secundarias y que salvo lo concerniente a los juicios de quiebra y al estado de incapacidad de las personas que, en realidad sí revisten interés social, en los demás casos no se justifica.

Tal observación no es correcta, tanto en los amparos civiles como en los administrativos y del trabajo, el Agente del Ministerio Público interviene como "parte", debido a que pudiera resultar que, la autoridad responsable, hubiera aplicado inconstitucionalmente, las disposiciones jurídicas del caso y, en consecuencia, la intervención aludida está encaminada a defender lo preceptuado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con ello, el impero de lo ordenado a través de la ley.

Integración

Del organigrama, que el Procurador General de la República proponga al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y de la implementación jurídica de éste, dependerá el personal con que se cuente, al igual que el nombre de las áreas de adscripción del mismo.

Para el cumplimiento de su objetivo y fines la Procuraduría General de la República se integrará con las siguientes dependencias:

Subprocuraduría General; Subprocuraduría de averiguaciones previas; Subprocuraduría de control de procesos; Subprocuraduría jurídica; Subprocuraduría especial; Oficialía mayor; Contraloría interna; Visitaduría General; Dirección General de comunicación social; Dirección General de prevención del delito

y servicios a la comunidad; Dirección General de averiguaciones previas; Direcciones Generales de Servicios Periciales; de control de procesos; Jurídica; de Amparo; de asuntos legales internacionales; de la policía judicial federal; de recursos humanos; de programación, Organización y Presupuesto; de Recursos Materiales y Servicios Generales; de Bienes Asegurados; de Sistemas de Información y Estadística; de Servicios Aéreos; de quejas y denuncias; de Supervisión y Auditoría; de Protección de Derechos Humanos; Delegaciones; Fiscalía Especializada para la atención de delitos contra la salud; Unidad Especializada en Delincuencia Organizada; Instituto de capacitación.

Además para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República contará con la comisión interna de Programación y administración y con las unidades subalternas que fueren necesarias. La creación de atribuciones de estas unidades se señalarán en los acuerdos respectivos que expida el Procurador y se incorporarán en el manual de Organización de la Procuraduría General de la República.

Los Subprocuradores, los Fiscales Especiales, el Oficial Mayor, el Contralor Interno, el personal de la Visitaduría General, los directores Generales, y demás titulares de las diversas áreas que integran la P.G.R. tienen las funciones siguientes:

Planear, Programar, Dirigir, Supervisar, Controlar y Evaluar el desempeño de las actividades correspondientes a las áreas a su cargo.³²

³² Ibidem pp. 150-152.

Atribuciones generales.

Las atribuciones de esos servidores públicos, quienes actúan como Agentes del Ministerio Público Federal son las siguientes:

a) Subprocuradores.- Acordar con el Procurador de la República el despacho de los asuntos relevantes del personal que labora en las unidades adscritas a su cargo; desempeñar las funciones y comisiones que le encomiende o delegue el Procurador; vigilar la aplicación de la ley, coordinar, planear, programar, organizar y dirigir las labores encomendadas a su cargo; formular anteproyectos de programas dictando las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo en las unidades.

b) subprocuraduría especial.- Como se advierte del texto del artículo 5 bis, esta Subprocuraduría Especial se lee que: "Estará encargada de intervenir en todas las fases de los procedimientos penales de los homicidios de los señores LUIS DONALDO COLOSIO MURRIETA, FRANCISCO RUIZ MASSIEAU, JUAN JESUS POSADAS OCAMPO, y demás asuntos que les sean encomendados por el procurador por su relevancia Política y Social".

La creación de esta singular "Subprocuraduría Especial", como se advierte claramente obedece seguramente a motivos Políticos, dado el nombre de los personajes.

¿Será necesario ser muy connotado políticamente o clericalmente para ser objeto de atención por el PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, cuando alguien sea victimado y de esa manera se conceda "especial atención" a esos problemas?

Con semejante precedente no será extraño que ofendidos o víctimas de los delitos puedan exigir que se les designe un "Subprocurador Especial" para que atienda el asunto que les aqueja, en virtud de que, en relación con la averiguación de los delitos y persecución de sus probables autores, no es válida discriminación alguna; el mismo derecho que tienen los familiares de los señores mencionados y la opinión pública lo tienen cada una de las personas en particular.

Este precedente generó la creación de la fiscalía especial para la atención de los delitos electorales, previstos en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal y, sus atribuciones son: Abocarse al conocimiento de los hechos que puedan constituir esos delitos, investigar los hechos para comprobar e integrar, en su caso, los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad de los indiciados y ejercitar la acción penal, conceder la libertad provisional de los indiciados, promover ante el subórgano judicial las medidas precautorias, durante la averiguación previa o en la secuela procesal; solicitar las órdenes de aprehensión, comparecencia o de cateo, los exhortos. Ofrecer y aportar medios de prueba en los periodos de preinstrucción e instrucción; solicitar el sobreseimiento del proceso y formular las conclusiones que procedan, interponer los recursos pertinentes; e intervenir en los juicios de amparo.

c) Visitaduría general.- el visitador general tiene el carácter de Agente del Ministerio Público y sus atribuciones son las siguientes: Practicar visitas de control y evaluación técnico

jurídicas a las unidades administrativas y proponer las medidas preventivas o correctivas que sean necesarias; ejercer vigilancia con auxilio de los Agentes del Ministerio Público Federal a los juzgados y tribunales respecto de la aplicación de la ley en los lugares de detención, prisión o reclusión, de personas relacionadas con asuntos del orden Federal.

d) Directores generales.- Estos funcionarios tienen atribuciones de carácter administrativo y son las siguientes: "Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones que conformen la Dirección General a su cargo para así acordar con su superior inmediato la resolución de los asuntos del área de su competencia y formular el dictamen correspondiente, proponer la contratación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo; autorizar licencias al personal dentro del ámbito de su competencia; proponer proyectos sobre la creación, organización, fusión o desaparición de las unidades a su cargo.

e) Director General de prevención del delito y servicios a la comunidad.- Este funcionario las atribuciones que tiene son las siguientes:

Desarrollar programas y campañas permanentes para prevenir conductas ilícitas de carácter federal y evaluar periódicamente el resultado de las mismas, en todo el territorio nacional; elaborar una estadística del índice en materia delictiva en el aspecto federal en cada una de las entidades federativas; colaborar con la subprocuraduría general en la elaboración de convenios de coordinación con las Procuradurías de las entidades

Federativas; así como con instituciones académicas para promover programas de prevención del delito; promover la coordinación con otras dependencias y entidades del sector público, con la finalidad de ampliar servicios que requiere en el ámbito Federal; proporcionar orientación legal y social al público en general, con el objeto de que los funcionarios competentes proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educacional, dando especial atención a la víctima del delito y sus familiares, así como a los familiares del sujeto activo del delito; promover la participación social, para el apoyo de los servicios que presentan los funcionarios de la Procuraduría General de la República, estableciendo comités de colaboración comunitaria en las entidades federativas; realizar foros de consulta popular para el análisis y evaluación de la opinión ciudadana; propiciar la consolidación de los sistemas conciliadores en materias de Procuración de Justicia Federal.

Procuradores van, Procuradores vienen, y a pesar de lo mucho que prometen a base de una publicidad excesiva, a final de cuentas, todo se traduce en simple alarde con fines de notoriedad, quizá en algunos casos los propósitos sean sanos, aunque las negaciones siguen siendo las mismas.

1) Dirección General de Averiguaciones Previas.- Al Director de este sector se le encomiendan las atribuciones siguientes:

Recibir denuncias y querellas sobre hechos que puedan constituir delitos Federales y practicar todas las actuaciones conducentes, para buscar y recabar, con auxilio de los agentes de

la Policía Judicial Federal y de los integrantes de los Servicios Periciales, pruebas para comprobar el cuerpo de los delitos que se investiguen así como la probable responsabilidad de los indiciados para que, en su caso, se ejercite la acción penal; recibir todos los elementos de prueba que presenten los indiciados y quienes legalmente los representen; adoptar o solicitar a la autoridad Judicial las medidas precautorias; resolver los casos de incompetencia, acumulación de averiguaciones y los demás que surjan durante la averiguación previa; turnar a la Dirección General Jurídica los expedientes con el proyecto de acuerdo, en los casos de archivo por el no ejercicio de la acción penal o reserva; auxiliar por instrucciones superiores o a petición del Director General de Asuntos Legales Internacionales, en el levantamiento de actas o constancias sobre hechos que legítimamente deban ser conocidos por autoridad investida de fe pública en cumplimiento de pedimento expreso de autoridad extranjera.

2) Dirección General de Servicios Periciales.- Son atribuciones del Director General: Formular dictámenes que le sean encomendados para la comprobación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del "inculpado" respecto de hechos que puedan ser constituidos de delitos del fuero Federal; verificar las técnicas que se aplican en las peritaciones, con el objeto de utilizar las más avanzadas y adecuadas en el desempeño de sus atribuciones; atender la integración y el manejo del casillero de identificación.

3) Dirección General de Control de Procesos.- Son atribuciones de este Director:

Sostener el ejercicio de la acción penal, de acuerdo con las normas aplicables en las causas que se sigan ante los juzgados o tribunales, solicitando las órdenes de Aprehensión, de comparecencia, o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias, proponiendo las pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o los hechos y de la responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva estatal de que tenga conocimiento, formulando conclusiones y exigiendo la reparación patrimonial que corresponda a favor del ofendido, con la coadyuvancia de éste, en su caso, solicitando la aplicación de las penas y medidas de seguridad que procedan; vigilar que se respeten las normas y términos procesales; interponer y hacer valer los medios de impugnación; preparar la impugnación de las sentencias definitivas que agraven al interés jurídico social; dictaminar sobre la confirmación, revocación, o modificación de las conclusiones acusatorias en que se cambie la clasificación en el delito hecha en el auto de formal prisión, o de sujeción a proceso, así como las conclusiones acusatorias o contrarias a las constancias procesales; dictaminar la resolución definitiva de los expedientes cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso, o la libertad absoluta del procesado antes de que se dicte sentencia; vigilar y dar seguimiento al trámite de las causas penales; y las demás que le confiera a través de otras disposiciones el Procurador.

4) Dirección General Jurídica.- Este Director, quien tiene el carácter de Agente del Ministerio Público Federal, tiene las siguientes atribuciones:

Atender todas las consultas jurídicas que le formulen las personas integrantes de las unidades de la Procuraduría; aportar pruebas en los asuntos judiciales en que la Federación sea parte o tenga interés; formular y revisar los anteproyectos de acuerdos, circulares, instructivos, manuales, bases de coordinación y convenios que se celebren con el Procurador General de la República, así como con los proyectos de reformas legales y demás instrumentos normativos aplicables para el desempeño de la Institución.

5) Dirección General de Amparo.- El Director General de este Sector tiene las atribuciones siguientes:

Intervenir en todos los juicios de amparo, con la representación que se señala al Procurador General de la República y a sus Agentes en la fracción IV del artículo 5to. y demás relativos a la Ley de Amparo; conocer y supervisar los pedimentos que en la materia de amparo presenten los Agentes del Ministerio Público Federal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito, en la interposición del recurso en esa materia; preparar, supervisar y someter a la consideración del Subprocurador Jurídico la denuncia u opinión que deba verter el Procurador sobre tesis contradictorias sustentadas por subrrogados de la Jurisdicción Federal, así como las promociones que hayan de formularse para requerir el ejercicio de las facultades atrayentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial; intervenir en la preparación de información, recursos y contestación de requerimientos formulados por las

autoridades judiciales en los juicios de amparo en que se señalen como autoridades responsables desde el Procurador hasta los Directores de área.

6) Dirección General de Asuntos Internacionales.- Al Director de este sector se le encomiendan las atribuciones siguientes:

Vigilar la ejecución de los instrumentos legales signados por Estados Unidos Mexicanos, que sean competencia del Procurador General de la República en intervenir en los actos legales e internacionales relacionados con las tareas de procuración de justicia derivados de tratados y acuerdos suscritos por Estados Unidos Mexicanos; intervenir en la aplicación de los tratados y acuerdos de naturaleza penal, de extradición de asistencia jurídica mutua en la materia, de ejecución de sanciones penales, de devolución internacional de bienes relacionados con ilícitos y otros actos jurídicos conexos, en coordinación con los funcionarios competentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás funcionarios de otras dependencias señaladas en las Leyes respectivas; desahogar las consultas jurídicas en materia internacional que le sean formuladas por los funcionarios de la Procuraduría General de la República y por los de otras dependencias y de las demás previstas en este reglamento y en otros cuerpos legales.³³

Delegaciones.

³³ Ibidem pp. 152-157.

El Procurador General de la República contará con el número de delegaciones que se establecerán en el lugar y con la zona de atención que determine.

Cada delegación contará con un delegado Agente del Ministerio Público Federal "Representante del Procurador y dos servidores Públicos", tomando en cuenta los servicios que en cada caso de deban prestar, los Delegados actuarán "como representantes" del Procurador ante las autoridades Federales, Estatales y Municipales y, tienen las siguientes atribuciones.

Ejercer autoridad y mando directo, para planear, instrumentar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo del programa y acciones técnico jurídicas y administrativas encomendadas a las unidades que integren la delegación; supervisar las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público Federal, de la Policía Judicial Federal y de todos aquellos servidores públicos adscritos a la delegación, con el fin de garantizar una estricta observancia a las leyes; acordar con el Procurador o el Subprocurador General, la resolución de los asuntos relevantes, cuya tramitación esté en la delegación; autorizar los dictámenes de acumulación de averiguaciones previas o incompetencias que formulen los Agentes del Ministerio Público Federal de su responsabilidad, los casos de no ejercicio de la acción penal y reserva, conclusiones, sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado; supervisar que los Agentes del Ministerio Público de su incumbencia atiendan las quejas e instancias de los particulares, la aplicación de la Ley en

todos los lugares de detención, prisión o reclusión de los procesados para asuntos del orden Federal.³⁴

2.3 FUNDAMENTO LEGAL.

- Artículos 16, párrafo VII, y 21, párrafo IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 2, del Código Federal de Procedimientos Penales.
- Artículo 4, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Así pues la acción penal se puede catalogar como “el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre la determinada relación de derecho penal.”³⁵

De la anterior definición y como es de advertirse de los preceptos legales precitados se desprende como se ha venido mencionando a lo largo de la presente tesis que la titularidad de la acción penal es facultad exclusiva del ministerio público.

Dicha acción penal tiene su principio mediante el acto de la consignación, el cual es aquél que realiza el de manera ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación previa y comprobado los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la misma, poniendo a disposición del juez todo lo actuado en la

³⁴ Ibidem pp. 157-158.

³⁵ Ibidem p.228.

mencionada averiguación, así como las personas y cosas relacionadas con esta, en su caso.

Para que proceda la consignación, es indispensable que durante la etapa ministerial se hayan practicado todas y cada una de las diligencias necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, esto es, que en la averiguación en cada tipo específico se agote la indagatoria de manera que existan los suficientes elementos y probanzas que sitúen al Ministerio Público en aptitud de integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

2.3.1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Como se ha expuesto con anterioridad las principales funciones del Ministerio Público Federal se encuentran consagradas en los artículos 21 y 102, apartado A, y 107, fracción XV, de la Constitución General de la República, toda vez que dichos preceptos establecen:

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

y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis Horas.- Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.- Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso.- Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la Ley.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirán por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.- La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la Ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".³⁶

"Artículo 102. A.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 21.

cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.- Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine.- El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.- En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.- El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en que incurran con motivo de sus funciones.- La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la Ley.- B...".³⁷

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden

³⁷ Ibidem, art. 102.

jurídico que determine la Ley, de acuerdo a las siguientes bases: I..., II..., III..., IV..., V..., VI..., VII..., VIII..., IX..., X..., XI..., XII..., XIII..., XIV..., XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público; XV..., XVII..., XVIII...".³⁸

De tales disposiciones legales se derivan sus facultades como órgano encargado de la procuración de justicia, mismas que son reglamentadas en diversos ordenamientos jurídicos: el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; así como, su calidad de parte para intervenir en todos los juicios de amparo, de conformidad a lo dispuesto en la Ley reglamentaria del juicio de garantías.

2.3.2. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En primer términos como dispositivo legal reglamentario de las funciones desempeñadas por el Ministerio Público Federal, se encuentra la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ordenamiento encargado de organizar a dicha dependencia, para el despacho de los asuntos de su competencia.

³⁸ Ibidem, art. 107

El citado cuerpo de leyes en sus artículos del 2 al 13, relata cuales son las atribuciones, entre las que destaca la procuración de justicia y la persecución de los delitos del orden federal, mismas que se encuentran previstas en el suprainvocado precepto 2, fracciones I, II y V, de la mencionada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que dice:

"Artículo 2.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación: I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponda a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia... V. Perseguir los delitos del orden federal...".³⁹

Dichas atribuciones, de conformidad a los numerales 5 y 8 de la invocada Ley Orgánica, comprenden:

"Artículo 5.- Las atribuciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2º. de ésta Ley, comprenden: I. La intervención como parte en todos los juicios de amparo, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promoviendo la observancia de la de ésta y de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, así como la protección del interés público.- Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confieren al Procurador General de la República las fracciones V y VIII del artículo 107 constitucional; II. Las propuestas a que se refieren las

³⁹ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, art. 2.

fracciones V, VI y VII del artículo 4º. de esta Ley; III. La vigilancia en la aplicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por delitos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad y competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad; de observar irregularidades, las pondrá del conocimiento de dicha autoridad o de sus superiores, y en su caso, iniciará la averiguación previa correspondiente; IV. La comunicación a la autoridad a la que corresponda resolver las quejas que los particulares presenten al Ministerio Público de la Federación por actos de otras autoridades que no constituyen delitos del orden federal; y orientar al interesado, en su caso, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate; y V. La formulación de denuncias sobre la existencia de tesis contradictorias en los términos de la fracción XII, párrafos primero y segundo, del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ⁴⁰

El artículo 107, fracciones V, VIII, XIII y XV de la Ley Primaria del País, que se citan en el transcrito artículo 5, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dice:

"Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:... "V...La Suprema Corte de Justicia, de Oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer

⁴⁰ Ibidem, art. 5.

de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten...", "VIII...La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten...", XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.- Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.- La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;...", "XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será

parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público...".⁴¹

Por lo que respecta al numeral 4, de la citada Ley Orgánica, que alude el precepto 5 en comento, en lo que interesa de sus fracciones V, VI y VII, dice:

"Artículo 4.- Corresponde personalmente al Procurador General de la República:..."V. Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución; VI. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de esta Ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias; VII. Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate...".⁴²

El artículo 8, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece:

"Artículo 8.- La persecución de los delitos del orden federal a que se refiere la fracción V del artículo 2º. de esta Ley, comprende: I.- En la averiguación previa: a) Recibir denuncias o

⁴¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 107.

⁴² Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, art. 4.

querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración; c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados; d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; e) Realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables; f) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales; g) Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público de la Federación

formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan; i) En aquellos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia; j) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; 2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; 3. La acción penal se hubiera extinguido en los términos de las normas aplicables; 4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables; 5) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y 6) En los demás casos que determinen las normas aplicables; k) Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales; 1) Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables; y m) Las demás que determinen las normas aplicables. Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará, por escrito y de

inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten. II. Ante los órganos jurisdiccionales; a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso; b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos, o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente; c) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley; d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación, e) Formular las conclusiones en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las

causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal; f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales; y g) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables; III. En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito; a) Proporcionar asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales; b) Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios; y c) Concretar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y IV. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.⁴³

En las anteriores disposiciones se encuentran la totalidad de facultades que le corresponden al Ministerio Público de la Federación, como órgano encargado no sólo de la procuración de justicia, sino también como encargado de vigilar que se cumpla efectivamente con la administración de la misma, ya que le compete cuidar y vigilar la legalidad de la actuación de las autoridades jurisdiccionales en el desarrollo del proceso y proveer lo necesario para su impulso, incluso brindando asesoría jurídica a las víctimas por algún delito y prestando su colaboración con éstos, para que coadyuven eficazmente en el desahogo del procedimiento penal correspondiente, dentro del cual, su intervención es de gran relevancia, puesto que se inicia con el ejercicio de la acción penal y la aportación de las pruebas

⁴³ Ibidem, art. 8.

conducentes a demostrar los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la responsabilidad del acusado en su comisión; culminando con la formulación de las correspondientes conclusiones, sea en el sentido de acusar o de poner de manifiesto ante el órgano judicial la existencia de alguna causa que extinga la acción penal o excluya la responsabilidad del procesado, incluyendo, las que agraven o atenúen la punibilidad del ilícito.

Además, de las facultades que le competen para impugnar las resoluciones judiciales.

Por consiguiente, es clara, la importancia de la Institución en estudio dentro de la administración y procuración de justicia.

2.3.3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Son diversas las disposiciones contenidas en la Ley Federal, que aluden a las facultades del Ministerio Público de la Federación; así, el artículo 31 bis, del Código Penal Federal, le impone la obligación de solicitar la condena al pago de la reparación del daño y al juez de resolver sobre la misma, señalando para el caso de incumplimiento a ello, una sanción pecuniaria de treinta a cincuenta días de salario mínimo; el artículo 34 del invocado ordenamiento jurídico, refiere que la condena a la reparación del daño por la comisión de ilícitos tiene el carácter de pena pública y su resarcimiento deberá ser solicitado de oficio por la Representación Social Federal, quedando obligados los

ofendidos y la víctima del delito a proporcionarle los medios de prueba necesarios para acreditar la procedencia de tal reparación; el numeral 93 de la ley penal en cita, lo faculta para recibir el perdón del ofendido o de la persona legitimada para hacerlo, en los delitos que se persiguen a petición de parte (querrela), siempre que no hubiese ejercitado la acción penal, a efecto de declararla extinguida; el artículo 115, de la Ley federal, en relación con la interrupción del término de la prescripción de la acción penal, lo faculta hacer entrega del detenido en su poder a solicitud del ministerio público de una entidad federativa; en relación con el antisocial de abandono de personas, específicamente, tratándose de abandono de hijos, el artículo 337 del Código Penal Federal, lo autoriza para promover, en los casos que lo amerite, la designación de un tutor especial que represente a las víctimas del delito, ante el juez de la causa, quien tendrá facultades para designarlo.

Tales son las atribuciones consagradas por la ley sustantiva penal federal a favor del Ministerio Público de la Federación, de las que se infiere su participación dentro del proceso penal, como órgano encargado de vigilar la legalidad de su desarrollo, sea en beneficio de los menores víctimas de algún delito o de los ofendidos penales, en los casos de reparación del daño.

2.3.4. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Son también múltiples las disposiciones legales contenidas en el indicado código adjetivo federal penal, que contienen facultades y atribuciones a cargo de la representación social de la federación, mismas a que se contrae su actuación, como órgano encargado de la averiguación y persecución de los delitos del orden federal, hasta la de aportar las pruebas correspondientes para acreditar el tipo penal del ilícito de que se trate y la responsabilidad penal del procesado en su comisión; así como, la de interponer los recursos correspondientes en contra de las resoluciones judiciales que resulten contrarias a los intereses que representa.

El artículo 2, del Código Federal de Procedimientos Penales, señala que corresponde al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales; así, en la indagatoria le compete recibir denuncias, acusaciones o querellas que le presenten en forma oral o escrita sobre hechos que puedan constituir delito; practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y a la demostración de la probable responsabilidad del inculgado y la procedencia de la reparación del daño; solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa y las órdenes de cateo que se requieran; acordar la detención o

retención de los indiciados cuando así proceda; dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; asegurar o restituir al ofendido en sus derechos; determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal; acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquéllos formulen; conceder o revocar, cuando proceda, la libertad provisional del indiciado; en los supuestos en que sea conducente promover la conciliación entre las partes; y, las demás que le otorgue la ley.

Esas son las funciones que le competen al órgano acusador federal en la fase de averiguación previa, de las cuales se distinguen también, atento a lo previsto por el artículo 3, del Código Federal de Procedimientos Penales, la de ser Jefe inmediato y superior de la Policía Judicial Federal, corporación que se encuentra investida de atribuciones para que bajo determinadas circunstancias pueda recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre hechos que puedan constituir delito, en los casos en que no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público Federal, informando inmediatamente de ello al citado representante social, de las diligencias practicadas, quien ordenará, en el momento que lo estime pertinente, deje de actuar; igualmente, corresponde a la Policía Judicial Federal, practicar las diligencias que le encomiende su superior jerárquico y que resulten necesarias e indispensables para los fines de la averiguación previa; llevar a cabo las citaciones y presentaciones que le ordene; así como, realizar todo aquello señalado en la Ley.

Sin embargo, dentro de la indagatoria tiene prohibido recibir declaraciones del indiciado o detener a alguna persona, fuera de los casos de flagrante delito, sin que medien instrucciones escritas del ministerio público, del Juez o del tribunal.

En los períodos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, al Ministerio Público Federal le corresponde aportar los elementos de prueba necesarios para acreditar el tipo penal del delito (hoy cuerpo del delito) de que se trate, la probable o la plena responsabilidad penal del acusado y la procedencia del pago de daños y perjuicios, cuidando que los tribunales federales apliquen estrictamente las leyes relativas y que sus resoluciones se cumplan debidamente y, en la fase de ejecución, debe vigilar que se cumplan debidamente las sentencias judiciales, como esta previsto en los artículos 4 y 5 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En los casos de concurso de delitos, el ministerio público será competente y ejercerá sus facultades de órgano investigador y persecutor, cuando se trate de antisociales de fuero común, conexos con ilícitos federales según lo establecido en el numeral 10, párrafo segundo, del pluricitado Código Federal de Procedimientos Penales. De conformidad al mismo precepto legal antes invocado, el ministerio público puede ejercitar la acción penal o solicitar que sea un juez distinto al de lugar donde se cometió el delito, quien conozca de la causa penal instruida en contra del presunto activo, por razones de seguridad en las prisiones, atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan

garantizar el desarrollo adecuado del proceso, fundamento legal del que en la actualidad se ha valido, tanto los órganos jurisdiccionales federales como la representación social de la federación, para ventilar una causa penal que por su importancia y trascendencia social o política, deba conocer un juez distinto al del lugar en el que se cometió la infracción a la ley penal.

Por ejemplo, el homicidio del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, cometido en Lomas Taurinas, en la jurisdicción de Tijuana, Baja California Norte, pero que sin embargo, por la entidad del mismo y por razones de seguridad del entonces procesado, ahora sentenciado, Mario Aburto Martínez, se ventiló en tribunales federales con residencia en el Estado de México.

Dentro de las formalidades que el Ministerio Público Federal debe observar en el desahogo de las diligencias en las que interviene, la ley adjetiva penal federal de mérito prevé, que debe estar acompañado de dos testigos de asistencia, quienes darán fe de todo lo que en aquéllas pase, como lo previene el artículo 16, primer párrafo, del invocado ordenamiento jurídico.

Otra de las formalidades que le impone la ley, es la de que sus actuaciones las levante en duplicado, mismas que deben ser autorizadas con sus firmas de quienes intervienen en ellas, asentarse en forma continua sin dejar espacios en blanco y conservarse en el archivo respectivo, como se desprende de la sola lectura de los artículos 16,17,19 y 22 de la mencionada Ley Procesal Penal Federal.

En cuanto al conocimiento o imposición de las actuaciones practicadas en averiguación previa, como formalidad se establece,

que a las mismas sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere, por lo que el servidor que quebrante tal disposición se le someterá al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.

Respecto a las actuaciones dentro del proceso penal, también se establece, que de las mismas se podrán imponer las partes, dentro del local del tribunal correspondiente, sin que puedan salir de su sede, sin antes notificar de tal situación al Ministerio Público, quien si se encuentra facultado para sacar fuera del local del juzgado o tribunal, las actuaciones para su estudio, de conformidad a los artículos 17 y 23, de la mencionada ley adjetiva penal federal.

Las infracciones a las disposiciones anteriormente comentadas, dan lugar a la imposición de correcciones disciplinarias, incluso, cuando de ellas pueda resultar un delito, hasta a la consignación ante el ministerio público, con independencia, de que al carecer dichas actuaciones de alguna de sus formalidades esenciales, se reputen nulas, nulidad que deberá invocarse en la actuación subsecuente del interesado a quien beneficie.

El ministerio público y sus auxiliares, están obligados a proceder de oficio en la investigación de los delitos que tenga conocimiento, salvo de aquellos que para su persecución requieran de querrela necesaria, es decir delitos privados de persecución pública, si esta no se ha presentado o, la ley exija algún requisito de procedibilidad, en los casos en que se formule

denuncia o querrela, verbal o escrita, ante su presencia, previamente deberá asegurarse de la identidad del denunciante o querellante y de la legitimación de este último; así como, de los documentos que le presenten como base de la denuncia o de la querrela, sin que admita la intervención de apoderado jurídico en la presentación de denuncias, a no ser que se trate de personas morales, quienes podrán actuar por conducto de apoderado general para pleitos y cobranzas y, en las querrelas formuladas a nombre de personas colectivas, se admitirá la intervención de apoderado que tenga poder general para pleitos y cobranzas, con cláusula especial para formular querrelas.

Inmediatamente que el Ministerio Público Federal tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictará todas las medidas y providencias necesarias para: proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas del ilícito, impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas objeto o efectos del mismo, saber de las personas que fueron testigos, evitar que se siga cometiendo y, en general impedir que se dificulte la averiguación procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante.

Cuando la averiguación se inicie en contra de personas que no hablen o no entiendan lo suficientemente el castellano, deberá nombrar traductor desde el momento de su detención, el que deberá asistirle en todos los actos procedimentales y en la correcta comunicación que debe tener con su defensor.

Toda persona a la que el ministerio público le vaya a tomar declaración en relación con el delito que investiga, tiene derecho de estar asistida por un abogado nombrado por él, sí no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio; quien podrá impugnar las preguntas que se le hagan, cuando sean inconducentes o contra derecho, sin que pueda producir o inducir a las respuestas de su asistido.

En el supuesto, de que sea el inculpado a quien se le va a tomar declaración, por haber sido detenido o presentarse voluntariamente ante el representante social, el órgano acusador tiene la obligación de hacer constar quien hizo la detención del indiciado o ante quien hizo la comparecencia; día, hora y lugar de la detención o de la comparecencia, el nombre y cargo de quien la haya ordenado; le hará saber la imputación que existe en su contra y el nombre de su denunciante o querellante, los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esencialmente: no declarar si así lo desea, o en su caso, declarar asistido por su defensor; tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o sí no quisiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio; que su defensor comparezca a todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación; que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y consten en la averiguación, para lo cual se le permitirá a él y a su defensor consultar en la oficina del ministerio público y en presencia del personal, el expediente de la averiguación previa; se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca y que se

tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediéndole para ello el tiempo necesario, siempre que no se traduzca en entorpecimiento de la averiguación y las personas cuyos testimonios ofrezca se encuentren en el lugar donde aquella se lleve a cabo.

Cuando no sea posible el desahogo de pruebas, ofrecidas por el inculpado o su defensor, el juzgador resolverá sobre la admisión y práctica de las mismas; y, que se le conceda, inmediatamente que lo solicite, su libertad provisional bajo caución, de conformidad a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del numeral 135, del pluricitado Código Federal de Procedimientos Penales; para poder designar abogado o persona de su confianza que lo defienda se le deberá permitir comunicarse con las personas que lo solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio de comunicación del que se pueda disponer, o personalmente, si ellas se hallaren presentes.

De todos los derechos anteriormente consignados el ministerio público debe asentar razón en autos.

En los casos que el detenido fuere un indígena o extranjero, que no hable o entienda lo suficientemente el castellano, se le designará un traductor, quien le hará saber los derechos que se indicaron con antelación.

El Ministerio Público de la Federación, esta facultado también, para expedir las órdenes de necropsia e inhumación del cadáver y el levantamiento de las actas de defunción respectivas, cuando apareciere que la muerte fue posiblemente originada por

algún delito y las diligencias de policía judicial no estuvieren en estado de consignarse desde luego, a los tribunales.

En la hipótesis, de que de las diligencias practicadas se obtenga que la muerte no se debió a delito alguno, igualmente, el ministerio público deberá ordenar a quien corresponda el levantamiento del acta de defunción y para la inhumación del cadáver.

Por otro lado, si de las diligencias practicadas en investigación de un delito no aparecen suficientes datos que produzcan convicción en el representante social para el ejercicio de la acción penal y no aparece que puedan practicarse otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan nuevos datos y entretanto se ordenará a la policía judicial federal que haga las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

Cuando en vista de la averiguación previa el ministerio público determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciados como delitos o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido podrán ocurrir ante el Procurador General de la República dentro del término de quince días, contados desde que se hubiese hecho de su conocimiento tal determinación, para que éste, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decida en definitiva si debe ejercitarse o no la acción penal, resolución contra la cual no cabe recurso alguno, pero puede ser motivo de responsabilidad y en términos de lo dispuesto por el artículo 21,

párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, puede combatirse vía jurisdiccional en los términos en que establezca la Ley, no obstante aún no exista determinación legal alguna que establezca en forma concreta el procedimiento que ha de seguir el interesado para combatir esa clase de resoluciones, pero que en la práctica y por disposición de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo es el juicio de amparo y por tanto, la vía jurisdiccional federal, ello en tanto el legislativo, mediante la iniciativa de Ley respectiva, propuesta por quienes conforme a la Ley están facultados para formularlas, emita la aludida Ley reglamentaria del proceso para impugnar las resoluciones de no ejercicio y de desistimiento de la acción penal, pronunciadas por el Ministerio Público de la Federación.

Cuando en el desahogo de la averiguación, el ministerio público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en consideración las características del hecho imputado y las circunstancias personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste oyendo al acusado, resuelva sobre dicho arraigo, lo que en derecho corresponda y, al otorgarlo establezca la vigilancia que deberá ejercer el ministerio público y sus auxiliares sobre su persona; tal arraigo se prolongará única y exclusivamente por el tiempo necesario para la debida integración de la indagatoria, sin que pueda exceder de treinta días, lapso que puede prorrogarse por otro igual a petición del ministerio público y, para resolver sobre su subsistencia o levantamiento, el juzgador escuchará al representante social y al acusado.

Para el caso de que los datos aportados por la averiguación previa sean suficientes y bastantes para acreditar los elementos del tipo penal del delito (ahora cuerpo del delito) de que se trate y la probable responsabilidad del acusado, el ministerio público ejercerá acción penal ante el órgano jurisdiccional, solicitando el libramiento de la correspondiente orden de aprehensión, la que se librará cumpliendo los requisitos que para su emisión establece el artículo 16 constitucional y el 195, de la ley adjetiva penal federal en vigor.

Si el ejercicio de la acción penal se hace con detenido, el juez que conozca radicará inmediatamente el asunto y se entenderá que el consignado queda a su disposición en el reclusorio o centro de salud en donde lo interne el citado representante social, dejando constancia de ello en autos. El Juzgador por su parte, procederá de inmediato a determinar si la detención se apegó a lo dispuesto en el supracitado numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, si se trató de un caso de flagrante delito, de notoria urgencia o de necesidad para evitar que el acusado eludiera la acción de la justicia, si por el lugar o la hora no pudo acudir ante el órgano jurisdiccional para solicitar se librara la orden correspondiente, hecho lo anterior, si la detención ordenada por el Ministerio Público es legal, deberá ratificarla, caso contrario, dejará en libertad al indiciado con las reservas de Ley.

Si la detención del acusado excede de los términos señalados por el numeral 16 constitucional, es decir, de 48 horas o del duplo de dicho término cuando se trate de delincuencia

organizada, ello da lugar a presumir que el detenido estuvo incomunicado y por consiguiente las declaraciones que hubiese rendido en esas condiciones no tendrán validez si no se encuentran corroboradas con otros medios de prueba que las hagan verosímil.

Asimismo, la representación social federal tiene facultades para conceder la libertad provisional del indiciado en los supuesto y con los requisitos señalados en el artículo 399 del Código Procesal Penal Federal, fijando la correspondiente caución para garantizar que no se sustraerá de la acción de la justicia ni evadirá el pago de la reparación de los daños y perjuicios.

En los delitos cometidos por el tránsito de vehículos, ese beneficio no se otorgará si el inculpado incurrió en abandono de personas o se hubiere encontrado en estado de ebriedad al cometerlos o bajo los efectos de alguna droga.

Cuando el delito merezca pena alternativa no se exigirá garantía alguna.

En el caso, de que proceda la libertad provisional del acusado, el ministerio público lo apercibirá para que comparezca cuantas veces sea citado para la práctica de diligencias en averiguación de los delitos, so pena de hacer efectiva dicha caución.

La mencionada garantía será cancelada y devuelta al interesado si no se ejercita la acción penal en su contra.

Para que resulte procedente la libertad bajo caución otorgada por el órgano investigador federal, a solicitud del indiciado, deben satisfacerse como requisitos el que el supuesto

activo del delito garantice el monto estimado de la reparación del daño; en caso de delitos que afecten la vida o la integridad corporal, el monto de la reparación no podrá ser menor al que resulte de la aplicación de las disposiciones relativas de la Ley Federal del Trabajo; que garantice las sanciones pecuniarias que podrían imponérsele; que caucione el cumplimiento de las obligaciones a su cargo establecidas en la ley en razón del proceso; garantía que podrá otorgarse mediante depósito en efectivo, fianza, prenda, hipoteca o fideicomiso legalmente instituido; y, que no se trate de delitos graves; esto es, que no sean de aquellos ilícitos que afecten de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los que de esa manera se encuentren previstos en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, como lo son el homicidio por culpa grave, traición a la Patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, piratería, genocidio, evasión de presos, ataques a las vías de comunicación, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, contra la salud, excepto en los casos en que por la cantidad del estupefaciente poseído y por ser adicto el poseedor, se estima que el mismo es para consumo personal; corrupción de menores, trata de personas, explotación del cuerpo de un menor de edad por medio del comercio carnal, falsificación y alteración de moneda, violación, asalto en carreteras o caminos, homicidio calificado, secuestro, robo calificado, extorsión, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tortura, tráfico de indocumentados, portación de armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

El otorgamiento de la libertad provisional del inculpado, sin garantía alguna, será procedente otorgarla por el Ministerio Público Federal, cuando el término medio aritmético de la pena de prisión no exceda de tres años, siempre que no exista riesgo fundado que pueda sustraerse de la acción de la justicia, tenga domicilio fijo con antelación no menor de un año en el lugar de residencia del órgano jurisdiccional que conozca del caso, tenga un trabajo lícito y que no hubiese sido condenado con anterioridad por delito intencional.

En el ejercicio de la acción penal, al Ministerio Público de la Federación le compete:

Promover la incoación del proceso judicial, solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes; pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño; rendir pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados; pedir la aplicación de las sanciones correspondientes y, en general realizar las promociones indispensables para la tramitación regular de los procesos. La acción penal no la deducirá el ministerio público, cuando la conducta o los hechos que conozca no sean constitutivos de delito, atento a su descripción típica contenida en la ley penal; cuando se demuestre que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles; cuando aún siendo punibles los hechos delictivos o la conducta de que se trate, resulte imposible la prueba de existencia por obstáculo material insuperable; cuando la responsabilidad penal se halle extinguida

legalmente y cuando de las constancias de autos se desprenda que el inculpado actúo en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal; cuando hubiese ejercitado la acción penal y dentro del proceso apareciere demostrada alguna de las circunstancias anteriormente señaladas, el ministerio público podrá solicitar el sobreseimiento del juicio y la absoluta libertad del acusado; la resolución que al caso se emita, impedirá definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que la motiven.

CAPITULO III

AVERIGUACIÓN PREVIA.

3.1 DEFINICIÓN DE AVERIGUACIÓN PREVIA.

El crimen nace con el hombre cuando todavía no existía un orden jurídico, ni una sociedad organizada, y por ende un reproche penal a las conductas realizadas; pero ya el delito se manifestaba en su más rudimentaria forma, al inferir un daño a bienes ajenos; a pesar de que el hombre aún no articulaba palabras, ya desarrollaba conductas que afectaban a otros, como era el apoderamiento ilegítimo del animal cazado por otro, así como la violencia física ejercida sobre una mujer.

De ahí que surgiera la necesidad de regular tales conductas y señalar castigos para lograr el orden y la convivencia pacífica, es así como se da el surgimiento del Derecho Penal obedeciendo

esencialmente a la necesidad de regular el comportamiento del hombre en sociedad.⁴⁴

Resulta pues evidente, que para prevenir y sancionar todas aquellas conductas que pudieran constituir un ilícito, surge el Derecho Penal que establece las penas correspondientes a cada delito en lo particular, imputables a toda persona que su conducta encuadre en cualquiera de las hipótesis que la ley tipifique como delito, así antes de iniciar la actividad jurisdiccional en virtud de la cual se imponga al sujeto activo de un delito, la pena que le corresponda es necesario llevar a cabo una etapa preliminar, a la que se denomina averiguación previa, la cual compete realizar al ministerio público en ejercicio de sus facultades y atribuciones, es decir, es en ésta etapa preliminar denominada averiguación previa donde el ministerio público lleva a cabo su función investigadora, la cual tiene como finalidad que aquel recabe todas las pruebas e indicios que puedan acreditar los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del presunto implicado.

Así pues siguiendo éste orden de ideas la etapa procesal que compete desarrollar al ministerio público denominada Averiguación Previa se puede definir "como la etapa procedimental en la que el Ministerio Público... practica todas las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, debiendo integrar para esos fines los elementos del cuerpo del delito y la responsabilidad".⁴⁵

⁴⁴ Op. cit. Amuchategui Requena, Irma, *Derecho Penal*, México, Harla, 1993, p.20.

⁴⁵ Op. cit. Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 18ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 233.

De la anterior definición se desprende el deber del ministerio público de allegarse y recabar todas las pruebas e indicios que permitan esclarecer si los hechos, objeto de la denuncia o querrela (requisitos sine qua non, para que se desarrolle la averiguación previa) son ciertos e integrar el cuerpo del delito y en caso afirmativo, determinar la o las personas a las que se pueda considerar como probables responsables de tales hechos.

Es un procedimiento anterior al proceso penal, que se lleva a cabo por un órgano del Poder Ejecutivo, ya sea federal o local. Inicia a partir de que el Agente del Ministerio Público, como autoridad investigadora, tiene conocimiento, mediante una denuncia o querrela de hechos que pueden constituir un delito. Tiene por objeto que el Agente del Ministerio Público practique todas las diligencias necesarias a fin de que pueda determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal; en consecuencia, lleva a cabo las investigaciones debidas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado. La fase de la averiguación previa comprende desde la denuncia o querrela, hasta el ejercicio de la acción penal con la consignación ante un Juez, la determinación de no ejercicio de aquélla, o bien, la resolución de la reserva, caso este último en que únicamente, y después de determinado tiempo, puede suspenderse la averiguación previa.

3.2 NATURALEZA JURÍDICA.

Para poder explicar la naturaleza jurídica de la Averiguación Previa encontramos dos corrientes o posiciones fundamentales:

a) Criterio de promoción: en este criterio “entre las ideas que podemos considerar tradicionales se sostiene que a través de la Averiguación Previa el Ministerio Público... prepara la promoción de la acción procesal.”⁴⁶

b) Criterio de determinación: “según este criterio el Ministerio Público no prepara la acción procesal penal, si no la determinación... acerca de si la inicia o no. Es decir, no es lo mismo preparar la promoción de la acción, que realizar los actos necesarios para resolver si se promueve o no la acción procesal.”⁴⁷

3.3 REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.

Toda averiguación previa se inicia mediante una noticia que se hace del conocimiento del ministerio público, es decir, por la comisión de un hecho posiblemente constitutivo de delito, por disposición legal y constitucional la noticia puede ser de un particular, un agente o miembro de alguna corporación policíaca, el legítimo representante de una persona moral o cualquier persona que tenga conocimiento de la ejecución de un hecho presuntamente delictivo y perseguible por denuncia o querrela.

⁴⁶ Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª. ed., México, Harla, 1995, p. 250.

⁴⁷ Idem.

Dicho en otras palabras, el ministerio público puede tener conocimiento de un hecho delictuoso, en forma directa o inmediata por conducto de particulares, por miembros de alguna institución o por quienes están encargados de un servicio público; por la autoridad judicial al ejercer sus funciones cuando de lo actuado aparezca la probable comisión de un hecho delictivo en la secuela procesal.

Estas son pues, las condiciones que legalmente deben satisfacerse para que se pueda proceder en contra de quien ha cometido un hecho probablemente delictuoso, y sin que se den estas condiciones, el ministerio público esta imposibilitado legalmente para poder llevar a cabo su labor investigadora ministerial.

El Código Federal de Procedimientos Penales, nos da la pauta para poder afirmar lo explicado en líneas que anteceden toda vez que en el texto del mismo se establece que para que el ministerio público pueda iniciar la averiguación previa deberá primeramente tener conocimiento del hecho delictuoso por conducto de una denuncia o querrela, para el efecto señala en su artículo 1º, fracción I, que “El presente Código comprende los siguientes procedimientos:

I.- El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.”⁴⁸

⁴⁸ Código Federal de Procedimientos Penales, art. 1, fracción I.

Por su parte, el artículo 2, fracción I, del propio ordenamiento legal invocado con anterioridad estipula que “Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público:

I.- Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito.”

49

Lo anterior se correlaciona con el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que "no podrá librarse orden de aprehensión si no por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten los elementos que integren el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado".⁵⁰

De la literalidad de los artículos que preceden se desprende la importancia y trascendencia de la denuncia y la querrela como requisitos sine qua non para que el ministerio público inicie su labor investigadora ya que la ley es determinante al señalarlos como requisitos de procedibilidad indispensables para que pueda dar comienzo la averiguación previa, es decir, no queda al arbitrio del ministerio público el inicio de una averiguación, sino que es

⁴⁹ Ibidem, art. 2, fracción I.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art 16.

necesario hacerlo sabedor de un hecho aparentemente delictuoso que la ley sancione como delito, para que aquel pueda dar inicio a toda la labor investigadora.

3.3.1. LA DENUNCIA Y SUS ELEMENTOS.

Estudiando con detenimiento y por separado la denuncia de la querrela, tenemos que la denuncia se puede definir como “la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellos”.⁵¹

De la anterior definición es de advertirse los siguientes elementos a tratar:

a) Una relación de los actos que se estiman delictuosos:

En cuanto a la relación de los actos, consiste en un simple exponer de lo que ha acaecido, esta exposición solicita el deseo de que se persiga al autor de esos actos, al respecto el artículo 118, del Código Federal de Procedimientos Penales, establece que: “Las denuncias y las querellas pueden formularse verbalmente o por escrito. Se contraerán, en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente, y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando una denuncia o querrela no reúna estos requisitos, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos. Asimismo,

⁵¹ Op. cit. Rivera Silva, Manuel, *El Procedimiento Penal*, 10ª. ed., México, Porrúa, 1979, p. 110.

se informará al denunciante o querellante, dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realizan, sobre las penas en que incurre quien se produce falsamente ante las autoridades, y sobre las modalidades del procedimiento según se trate de delito perseguible de oficio o por querrella.

En el caso de que la denuncia o la querrella se presenten verbalmente, se harán constar en acta que levantará el funcionario que las reciba. Tanto en este caso como cuando se hagan por escrito, deberán contener la firma o huella digital del que las presente y su domicilio.

Cuando el denunciante o querellante hagan publicar la denuncia o la querrella, están obligados a publicar también a su costa y en la misma forma utilizada para esa publicación, el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en contra de la cual se hubiesen formulado dichas denuncia o querrella, y sin perjuicio de las responsabilidades en que aquellos incurran, en su caso, conforme a otras leyes aplicables.”⁵²

Por lo que respecta al artículo transcrito con anterioridad cabe señalar lo siguiente:

1.- Por cuanto hace a que la denuncia puede ser presentada de manera oral o escrita, quien la suscribirá o estampara su huella digital, al respecto podemos decir que por cuanto hace a la primera hipótesis, de ser presentada de manera oral, el ministerio público levantara acta de la misma la cual será firmada por todos los que en ella intervienen, es decir, por el

⁵² Código Federal de Procedimientos Penales, art. 118.

Agente del Ministerio Público, el o la denunciante y por dos testigos de asistencia, lo cual en realidad es una farsa, ya que lo que en realidad acontece es que si bien es cierto que en la denuncia o querrela aparecen como testigos de asistencia personas que efectivamente laboran en determinada agencia investigadora, estas no se encuentran presentes físicamente al momento de levantarse aquellas, y por consiguiente dichas firmas que aparecen en la citadas denuncias o querellas no son estampadas de puño y letra por aquellas personas, siendo las firmas un simple garabato hecho por las mecanógrafas, situación la anterior que debiera traer aparejada una nulidad de actuaciones, pero que en realidad no sucede, por lo que respecta a la segunda hipótesis de ser presentada por escrito, el agente únicamente acordará la misma, y la turnará a la mesa respectiva.

2.- Por lo que respecta a que el denunciante o querellante deberá firmar o estampar su huella digital, aseveramos que el Agente del Ministerio Público nunca cumple con dicha obligación ya que una vez que termina de dictar la denuncia o querrela respectiva a la mecanógrafa, ésta procede a recabar la firma sin hacerse sabedor al denunciante o querellante de su contenido, aprovechándose así de la ignorancia de todas aquellas personas que acuden sin una adecuada asesoría y cuando llega a presentarse una persona que no sabe firmar, se le hace poner un “garabato”, no respetándose así, la opción que da la ley de estampar su huella digital.

A manera de comentario podemos decir que desafortunadamente no todas las personas tienen el acceso a una

defensa particular por parte de un despacho jurídico, debido al elevado costo que ello implica, como lo es el tener que cubrir los honorarios del abogado, los gastos del proceso, etc. lo que implica que al no tener todos el acceso a dicho servicio, conlleva a que no se respeten los derechos de aquellos denunciados y querellantes que acuden sin una debida asesoría, así como también que no se respeten las formalidades que deben revestir a toda la etapa ministerial.

b) En efecto teniendo por objeto la denuncia que el Ministerio Público como representante social se entere del quebranto sufrido por la sociedad, con la comisión del delito, es obvio que la relación de actos debe ser levantada ante el propio representante social, ya que compete a este única y exclusivamente por disposición constitucional tanto a nivel federal como local y legal la persecución de los delitos, tal y como lo establece el artículo 21, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptuando que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.”⁵³

c) El artículo 120, del Código Federal de Procedimientos Penales señala que: "No se admitirá intervención de apoderado jurídico para la presentación de denuncias, salvo en el caso de personas morales que podrán actuar por conducto de apoderado general para pleitos y cobranzas. Las querellas formuladas en representación de personas morales, se admitirán cuando el

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 21.

apoderado tenga un poder general para pleitos y cobranzas, con cláusula especial para formular querellas, sin que sean necesarios acuerdo o ratificación del Consejo de Administración o de la Asamblea de Socios o Accionistas, poder especial para el caso determinado, ni instrucciones concretas del mandante." ⁵⁴, es decir, esta puede ser presentada por cualquier persona, independientemente de que sea o no sujeto pasivo del delito o de que pueda tener interés o no, como particular en que se persiga el delito.

3.3.2. NATURALEZA JURIDICA.

Una vez agotado el tercer elemento respecto a la persona que hace la denuncia, se presenta el problema de averiguar si ¿Denunciar los delitos es una obligación? o ¿Es una facultad potestativa?

Para dar contestación a las dos interrogantes anteriormente planteadas podemos decir que la obligatoriedad de la presentación de la denuncia es parcial y no absoluta, fundando la anterior aseveración en los siguientes razonamientos:

I. El derecho de hacer obligatorio un acto, utiliza la sanción. En otras palabras, cuando "el legislador quiere que no se cometa un acto, fija una sanción a la omisión del mismo acto". ⁵⁵

II. Así pues si "el legislador quiere que se denuncie los hechos delictivos de los cuales se tiene conocimiento, debe fijar

⁵⁴ Código Federal de Procedimientos Penales, art. 120.

una sanción para cuando no se ejecuta este acto, o sea, para cuando no se haga la denuncia”.⁵⁶

3.3.3. ¿QUIÉNES PUEDEN PRESENTAR LA DENUNCIA?

La denuncia como noticia del crimen tal y como se explicó anteriormente y según lo dispone el artículo 116, del Código Federal de Procedimientos Penales, puede ser presentada por cualquier persona no requiriéndose apoderado para tal efecto, es decir, como se dijo en líneas que anteceden puede ser presentada por cualquier persona aunque no sea la directamente afectada por determinado delito.

Así pues, podemos decir que la denuncia es sinónimo de oficio, en el sentido de que por la gravedad del delito cometido, este repercute no sólo en la persona directamente agraviada sino en la sociedad en general tal es el caso como los delitos de violación, homicidio, robo, etc., y por consiguiente cualquier persona esta legitimada para presentarla, es decir, para denunciar la comisión de un hecho o hechos presuntamente delictuosos.

⁵⁵ Op. cit. Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 18^a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 237.

⁵⁶ Idem.

3.3.4. EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE LA DENUNCIA.

El efecto de la denuncia es la de obligar al órgano investigador a que inicie su labor ya que como se mencionó con anterioridad la labor investigadora esta regida por el principio de legalidad, el cual determina que no es el ministerio público el que caprichosamente fija el desarrollo de la investigación si no que tienen que satisfacerse plenamente, los requisitos de procedibilidad que la ley exige.

El ministerio público para cumplir con su labor investigadora, debe desarrollar su actividad dentro del siguiente marco:

Práctica de diligencias fijadas en la ley para todos los delitos en general.

Respecto de las investigaciones señaladas en la ley, sin referirse a un delito en especial, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 123, fija en síntesis, las siguientes diligencias: "Inmediatamente que el Ministerio Público Federal o los funcionarios encargados de practicar en su auxilio diligencias de averiguación previa tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictarán todas las medidas y providencias necesarias para: proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas objeto o efectos del mismo;

saber qué personas fueron testigos; evitar que el delito se siga cometiendo y, en general impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante."⁵⁷

3.3.5. LA QUERRELLA Y SUS ELEMENTOS.

La querrela como segundo elemento de procedibilidad para que el ministerio público inicie su actividad investigadora se puede definir como "la relación de hechos expuesta por el ofendido ante el Órgano Investigador, con el deseo manifiesto de que se persiga el autor del delito".⁵⁸

Al igual que la denuncia, de la anterior definición de querrela se pueden distinguir los siguientes elementos:

1. Una relación de hechos

La querrela contiene como primer elemento una relación de hechos delictuosos ante el ministerio público en forma verbal o escrita, la querrela no es únicamente acusar a una persona determinada, o sea, señalar el nombre de una persona que ha cometido un delito y pedir que se castigue, sino que, en cuanto medio para hacer del conocimiento de la autoridad la existencia de un delito, exige una exposición de los hechos que vienen a integrar un acto u omisión sancionado por la ley penal.⁵⁹

⁵⁷ Código Federal de Procedimientos Penales, art. 123.

⁵⁸ Op. cit. Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª. ed., México, Harla, 1995, p. 120.

⁵⁹ Idem.

A manera de comentario podemos decir, que desde un punto de vista personal, lo mas aconsejable en la practica sería que tanto la denuncia como la querella fueran presentadas por escrito ante el ministerio público partiendo de la idea de que tanto la denuncia como la querella son base fundamental de toda averiguación previa, ya que en ellas deben exponerse de manera precisa e idónea los elementos del tipo penal del delito que se pretenda hacer del conocimiento del ministerio público ya que el objeto de la averiguación previa es acreditar los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad. Pero como se menciono anteriormente no toda la ciudadanía, tiene acceso a una defensa particular por parte de un despacho jurídico, para poder presentarlas de este modo, por circunstancias a las cuales ya se hizo mención en el rubro de la denuncia.

2. Que esta relación sea hecha por la parte ofendida.

Requisito indispensable de la querella, es que sea hecha por la parte ofendida, pues en los delitos que se persiguen por querella necesaria, se ha estimado que entra en juego un interés particular, cuya intensidad es más vigorosa que el daño sufrido por la sociedad con la comisión de algún delito.⁶⁰

3.3.6. NATURALEZA JURIDICA.

La querella como un derecho potestativo del ofendido por el delito para hacerlo del conocimiento de las autoridades se traduce en la anuencia que concede el agraviado para que sea

perseguido; esta presupone que la actuación del órgano investigador esta condicionada a una manifestación de voluntad del particular, sin la cual no es posible proceder; de ahí que la querrela la entendamos como un requisito de procedibilidad.⁶¹

Para que la querrela se tenga por legalmente formulada, deberá satisfacer lo siguiente:

A) Requisitos. Podrán presentarla:

- El ofendido.
- Su representante.
- El mandatario.

B) Contenido. La querrela contendrá

- Una relación sucinta de los hechos.
- Debe ser ratificada por quien la presente ante la autoridad correspondiente.

Entre los efectos que produce la representación de la querrela encontramos los siguientes:

a) Sujeción del querellante a las responsabilidades penales, si resulta falsa su versión.

b) Conceder el permiso o autorización para los actos de procesamiento y su eventual ejecución.

c) Obligación del ministerio público para practicar todos los actos tendientes a confirmar o rechazar lo aseverado en los hechos de la querrela.⁶²

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Ibidem, p. 132.

⁶² Ibidem, p. 135.

3.4. DESARROLLO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

Una vez explicado los requisitos de procedibilidad, necesarios para que el ministerio público inicie su acción investigadora, vamos a entrar ahora al estudio del contenido de la misma, es decir, la forma en que se desarrollará hasta su total conclusión.

Durante la averiguación previa, el ministerio público debe realizar todas y cada una de las diligencias para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado para poder así, ejercitar la acción penal, o bien, de no reunirse los elementos del cuerpo del delito, resolver el no ejercicio de la acción penal.

Es importante señalar que el ministerio público tiene una función persecutoria para la comprobación de los ilícitos, pero que en la actualidad se ha venido desvirtuando en el sentido de que durante la averiguación previa lo que se busca es consignar al indiciado y no buscar la verdad, es decir; el ministerio público consigna a razón de “tiro por viaje”, esto es, que no se preocupa por hacer una debida adecuación e integración de los elementos que integran el ilícito para poder estar en condiciones de ejercitar acción penal, lo que trae aparejado que al momento de ejecutar aquella, durante el término judicial el juzgador dicte un auto de libertad por falta de elementos para procesar en virtud de no satisfacerse los requisitos de ley.

3.4.1. FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

El ministerio público, durante la averiguación previa, en su carácter de autoridad investigadora realiza, por conducto de sus agentes, entre otras actividades, las siguientes:

1.- Recibe denuncias o querellas sobre hechos que puedan constituir delitos.

2.- Investiga y persigue los delitos que se cometan, con el auxilio de una policía denominada Judicial o Ministerial, la cual también forma parte del Poder Ejecutivo Federal, ya sea federal o local, que se encuentra bajo su autoridad y mando inmediato.

3.- Practica las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para garantizar la reparación del daño causado por el hecho ilícito.

4.- Ordena, en casos urgentes la detención de los indiciados.

5.- Realiza el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito.

6.- En su caso, restituye provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos conforme a la normatividad aplicable.

7.- concede al indiciado la libertad provisional bajo caución, cuando ésta proceda, previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale para ello.

8.- Solicita al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo precautorio de bienes y la intervención de comunicaciones privadas que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa.

9.- Determina el no ejercicio de la acción penal, cuando así sea procedente.

10.- Pone a disposición de la autoridad correspondiente a los menores de edad que hayan cometido infracciones contempladas por las leyes penales.

11.- Coloca a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, en los términos que establece la ley.

CAPITULO IV ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN DIVERSOS PAÍSES DEL MUNDO

4.1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ITALIA Y EN AMERICA LATINA.

Con referencia a la organización del ministerio público en los principales países del mundo, realizare un somero estudio comparativo de la Institución.

ITALIA, País que otorgó al ministerio público el carácter de órgano constitucional autónomo, a través de una evolución, que comenzó en 1946, la que fue asimilando la posición del fiscal a la del juez hasta alcanzar su plena independencia del poder ejecutivo. La ley de organización judicial de 1951, intitulada “Distinción de los magistrados según sus funciones” destruyó cualquier diferencia entre los fiscales y los jueces, cuya unidad de carrera y de garantías están a cargo de un Consejo Superior de la Magistratura, cuyo control se encuentra en manos del poder judicial.⁶³

El gobierno había conservado, a través del ministro de justicia, dos facultades que ya perdió: a) el inicio de la acción

⁶³ Carpizo, Jorge, *Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de Investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa, 2005, p.17

disciplinaria y, b) la de ser oído y el monopolio de iniciativa en los nombramientos no-directivos. Si bien el Consejo Superior de la Magistratura podía no aceptar tal solicitud, ese órgano no estaba facultado para realizar el nombramiento. La Corte Constitucional declaró inconstitucional esa norma; actualmente, el ministro únicamente puede formular solicitudes al Consejo; su “veto” desapareció por completo en 1992, y con él la última huella de influencia del gobierno hacia el ministerio público.

Ahora, el ministerio público italiano, además de la facultad de acusar, posee la atribución y la obligación de investigar los supuestos hechos delictivos, allegarse las pruebas y dirigir a la policía judicial con esa finalidad. El fiscal es supervisado por el juez de investigaciones preliminares quien debe aprobar cualquier medida que limite derechos constitucionales y, quien decide, después de examinar las pruebas correspondientes, si procede o no el comienzo del juicio y, si puede negociarse la aplicación de la pena.⁶⁴

CHILE, El Ministerio Público es un organismo autónomo, establecido en 1997, para dirigir la investigación de los delitos y ejercer las acciones penales. Este organismo es dirigido por el Fiscal Nacional designado por el Presidente de la República a propuesta de una quina tomada por la Corte Suprema y con acuerdo de las dos terceras partes del Senado. En cada región del país hay a lo menos un Fiscal Regional, nombrado por el Fiscal Nacional a propuesta de la respectiva Corte de Apelaciones.

⁶⁴ Idem.

El Ministerio Público como organismo autónomo fue creado mediante una reforma constitucional, efectuada el 16 de septiembre de 1997. Está regulado por la Constitución Política de la República de Chile en el Capítulo VII, llamado "Ministerio Público", entre los artículos 83 y 91, de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, Ley número 19.640, publicada el 15 de octubre de 1999, así como por el Código Procesal Penal de ese País.

El Ministerio Público consta de una Fiscalía Nacional y de Fiscalías Regionales, las que organizan su trabajo a través de fiscalías locales, la Fiscalía Nacional tiene su sede en la ciudad de Santiago. El Fiscal Nacional es el jefe superior del Ministerio Público y es el responsable de su funcionamiento. De acuerdo al artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, para poder ser designado como Fiscal Nacional la persona debe cumplir los siguientes requisitos:

1.- Ser ciudadano con derecho a sufragio: según la Constitución de la República de Chile, para ser ciudadano se debe ser chileno y tener mayoría de edad, esto es, 18 años y no haber sido condenado a pena aflictiva una persona por el hecho de ser ciudadano chileno posee el derecho a sufragio.

2.-Tener a lo menos diez años el título de abogado. La persona debe haber recibido su título de abogado por lo menos diez años antes de su elección como Fiscal Nacional.

3.-Haber cumplido cuarenta años de edad. Así como para otros cargos públicos se requiere un mínimo de edad.

Las Fiscalías Regionales ejercen las funciones y atribuciones del Ministerio Público en la región o extensión geográfica de la región que le corresponda, estas funciones las ejercen los mismos Fiscales Regionales o los Fiscales Adjuntos que se encuentran bajo su dependencia.

Los Fiscales Regionales duran diez años en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser designados como tales por el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público.

La Fiscalía o Ministerio Público es un organismo autónomo, cuya función es dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a los tribunales, si corresponde y dar protección a víctimas y testigos.

El Ministerio Público no forma parte de ninguno de los tres Poderes del Estado. No es parte del Gobierno o Poder Ejecutivo, del Poder Judicial ni del Congreso o Poder Legislativo.

Esta institución se organiza en 18 fiscalías regionales, cada una de las cuales son dirigidas por un Fiscal Regional y un equipo directivo. En cada región hay fiscalías locales, que son las unidades operativas de las fiscalías regionales y están compuestas por fiscales adjuntos, ayudantes de fiscal, y otros profesionales, como psicólogos y asistentes sociales; técnicos y administrativos.

PERÚ, Al llegar a la mitad del año de 1979, la historia del Ministerio Público cambia radicalmente. La Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente de 1978, le da una regulación en la Ley Suprema, atribuyéndole personería propia, con

independencia, autonomía, organización, composición, funciones, atribuciones y prohibiciones.

Después la institución fue desarrollada en su Ley Orgánica, mediante el Decreto Legislativo 52 del 19 de marzo de 1981, funcionando conforme a ella hasta la fecha, con las modificaciones propias de la Constitución Política de 1993 y suspensiones por las disposiciones legales que dispusieron su reorganización, desde el 18 de junio de 1996, hasta el 6 de noviembre del 2000, día en que se promulgó la Ley Número 27367, que desactivó la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público.

La Constitución Política del Estado, vigente desde el 31 de diciembre de 1993, regula al Ministerio Público en sus artículos 158, 159 y 160; como el titular en el ejercicio público de la acción penal, habiéndose derogado los artículos pertinentes del Código de Procedimientos Penales de 1940.

El Ministerio Público es el organismo constitucional autónomo creado por la Constitución Política del Perú en 1979, con la misión fundamental de defender la legalidad y los Derechos Humanos.

Sus actividades al servicio de la ciudadanía las inició formalmente el 12 de mayo de 1981. El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años y es prorrogable, por reelección, solo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está

sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.

El Ministerio Público, Es un órgano autónomo del Estado cuyas funciones principales son la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil. También velar por la prevención del delito y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación. En el ejercicio de sus funciones le corresponde conducir desde un inicio la investigación de todo delito; incluyendo aquellos que impliquen la violación de derechos humanos.

VENEZUELA, En 1961, el Ministerio Público recupera su independencia y se erige como institución autónoma e independiente de los demás poderes públicos, a cargo del Fiscal General de la República y con la misión principal de velar por la exacta observancia de la Constitución y Leyes de la República. Desde 1961 ha tenido una vida autónoma e independiente continua. El 16 de Septiembre de 1970 fue dictada su tercera Ley Orgánica. La Reforma de esta Ley, la dictó el Congreso de la República el 27 de Agosto de 1998 y el ejecútase de la misma le fue dado por el Presidente de la República el 11 de Septiembre del mismo año, para entrar en vigencia el 1° de Julio de 1999.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 30 de Diciembre de 1999, establece el Poder Ciudadano que se ejerce por el Consejo Moral Republicano, constituido por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora General de la República, dando independencia y autonomía funcional, financiera y administrativa a los órganos que lo integran.

El Ministerio Público es autónomo e independiente de los demás órganos del Poder Público y en consecuencia, no podrá ser impedido ni coartado en el ejercicio de sus funciones por ninguna otra autoridad. El Ministerio Público es único e indivisible y ejercerá sus funciones a través de los órganos establecidos por la ley.

En el proceso penal los fiscales del Ministerio Público se ceñirán estrictamente a criterios de objetividad e investigarán los hechos y circunstancias que tipifiquen el delito o agraven la responsabilidad del imputado, y las que la atenúen, eximan o extingan.

El Fiscal General de la República, mediante circular de carácter general, podrá establecer criterios para informar el ejercicio de la acción penal o de la renuncia al enjuiciamiento.

Los fiscales sólo podrán ser trasladados, sin su consentimiento, de la circunscripción donde desempeñen sus funciones a otra, por resolución motivada del Fiscal General de la República.

El Ministerio Público sin menoscabo de su autonomía e independencia colaborará en el ejercicio de la facultad de

investigación que corresponde a los Cuerpos Legislativos Nacionales o sus Comisiones, en relación con los derechos y garantías constitucionales.

Las autoridades de la República prestarán al Ministerio Público la colaboración que éste requiera para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Quienes al ser requeridos negaren su auxilio a los funcionarios del Ministerio Público serán sancionados disciplinariamente como infractores de los deberes de su cargo.

ARGENTINA, En la República Argentina, el Ministerio Público es una institución definida y regulada por la Constitución Nacional en su artículo 120, incorporado en la reforma constitucional del año 1994 y por la Ley Nacional Número 24.946, en vigencia desde el uno de abril de 1998, denominada "Ley Orgánica del Ministerio Público".

El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El principio de unidad de actuación debe entenderse sin perjuicio de la autonomía que corresponda como consecuencia de la especificidad de las funciones de los fiscales, defensores y tutores o curadores públicos, en razón de los diversos intereses que deben atender como tales. Posee una organización jerárquica

la cual exige que cada miembro del Ministerio Público controle el desempeño de los inferiores y de quienes lo asistan.

Los integrantes del Ministerio Público no podrán ejercer la abogacía ni la representación de terceros en juicio, salvo en los asuntos propios o en los de su cónyuge, ascendientes o descendientes, o bien cuando lo hicieren en cumplimiento de un deber legal. Alcanzan a ellos las incompatibilidades que establecen las leyes respecto de los jueces de la Nación. No podrán ejercer las funciones inherentes al Ministerio Público quienes sean parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de los jueces ante quienes correspondiera desempeñar su ministerio.

El Procurador General de la Nación es el Jefe máximo del Ministerio Público Fiscal, Ejercerá la acción penal pública y las demás facultades que la ley otorga al Ministerio Público Fiscal, por si mismo o por medio de los órganos inferiores que establezcan las leyes.

El Procurador General de la Nación tendrá a su cargo el gobierno y la administración general y financiera del Ministerio Público. A tal efecto, tendrá los siguientes deberes y facultades, en relación a sus respectivas facultades de gobierno: a) Representar al Ministerio Público en sus relaciones con las demás autoridades de la República. b) Dictar reglamentos de superintendencia general y financiera, de organización funcional, de personal, disciplinarios y todos los demás que resulten necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas al Ministerio Público por la Constitución y las leyes. c) Celebrar los contratos que se

requieran para el funcionamiento del Ministerio Público. d) Coordinar las actividades del Ministerio Público con las diversas autoridades nacionales, provinciales o municipales, requiriendo su colaboración cuando fuere necesaria.

A los efectos de asegurar su autarquía financiera, el Ministerio Público contará con crédito presupuestario propio, el que será atendido con cargo a rentas generales y con recursos específicos. El Procurador General de la Nación, elaborará el proyecto de presupuesto y lo remitirá al Congreso para su consideración por intermedio del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El Poder Ejecutivo sólo podrá formular las observaciones que estime apropiadas, pero sin modificar su contenido, debiéndolo incorporar en el proyecto de presupuesto general de la Nación.

El Ministerio Público se relacionará con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia. La relación con el Poder Legislativo se efectuará mediante una Comisión Bicameral cuya composición y funciones fijarán las cámaras del Congreso.

En la administración y ejecución financiera del presupuesto asignado, se observarán las previsiones de las leyes de administración financiera del Estado. El control de la ejecución del presupuesto estará a cargo de la Auditoría General de la Nación y la Comisión Bicameral del Congreso.

Corresponde al Ministerio Público:

a) Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.

b) Representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que conforme a la ley se requiera.

c) Promover y ejercer la acción pública en las causas criminales y correccionales, salvo cuando para intentarla o proseguirla fuere necesario instancia o requerimiento de parte conforme las leyes penales.

d) Promover la acción civil en los casos previstos por la ley.

e) Intervenir en los procesos de nulidad de matrimonio y divorcio, de filiación y en todos los relativos al estado civil y nombre de las personas, venias supletorias, declaraciones de pobreza.

f) En los que se alegue privación de justicia.

g) Velar por la observancia de la Constitución Nacional y las leyes de la República.

h) Velar por el efectivo cumplimiento del debido proceso legal.

i) Promover o intervenir en cualesquiera causas o asuntos y requerir todas las medidas conducentes a la protección de la persona y bienes de los menores, incapaces e inhabilitados, de conformidad con las leyes respectivas, cuando carecieren de asistencia o representación legal; fuere necesario suplir la inacción de sus asistentes y representantes legales, parientes o personas que los tuvieran a su cargo; o hubiere que controlar la gestión de estos últimos.

j) Defender la jurisdicción y competencia de los tribunales.

k) Ejercer la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas penales y en otros fueros cuando aquellos fueren pobres o estuvieren ausentes.

l) Velar por la defensa de los derechos humanos en los establecimientos carcelarios, judiciales, de policía y de internación psiquiátrica, a fin de que los reclusos e internados sean tratados con el respeto debido a su persona, no sean sometidos a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes y tengan oportuna asistencia jurídica, médica, hospitalaria y las demás que resulten necesarias para el cumplimiento de dicho objeto, promoviendo las acciones correspondientes cuando se verifique violación.

m) Intervenir en todos los procesos judiciales en que se solicite la ciudadanía argentina.

Los integrantes del Ministerio Público, en cualquiera de sus niveles, podrán para el mejor cumplimiento de sus funciones requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales; a los organismos privados y a los particulares cuando corresponda, así como recabar la colaboración de las autoridades policiales, para realizar diligencias y citar personas a sus despachos, al solo efecto de prestar declaración testimonial. Los organismos policiales y de seguridad deberán prestar la colaboración que les sea requerida, adecuándose a las directivas impartidas por los miembros del Ministerio Público y destinando a tal fin el personal y los medios necesarios a su alcance.

Quedan excluidas de las funciones del Ministerio Público; la representación del Estado o del Fisco en Juicio, así como el asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo y el ejercicio de

funciones jurisdiccionales. Ello no obstante, el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministro correspondiente, podrá dirigirse al Procurador, a fin de proponerles la emisión de instrucciones generales tendientes a coordinar esfuerzos para hacer más efectiva la defensa de la causa pública, la persecución penal y la protección de los incapaces, inhabilitados, pobres y ausentes.

Cuando se tratare de una acción pública, el Ministerio Público actuará de oficio. La persecución penal de los delitos de acción pública deberá ser promovida inmediatamente después de la noticia de la comisión de un hecho punible y no se podrá suspender, interrumpir o hacer cesar, salvo en los casos y bajo las formas expresamente previstas en la ley.

Los integrantes del Ministerio Público comunicarán al Procurador General de la Nación, según corresponda y por vía jerárquica, los asuntos a su cargo que por su trascendencia o complejidad, requieran una asistencia especial, indicando concretamente las dificultades y proponiendo las soluciones que estimen adecuadas.

Anualmente, en oportunidad de la inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el Procurador General de la Nación remitirá a la Comisión Bicameral, un informe detallado de lo actuado por el órgano bajo su competencia, el cual deberá contener una evaluación del trabajo realizado en el ejercicio; un análisis sobre la eficiencia del servicio y propuestas concretas sobre las modificaciones o mejoras que este requiera.

COLOMBIA, La Fiscalía General de la Nación nació en 1991, con la promulgación de la nueva Constitución Política y

empezó a operar el 1 de julio de 1992. Es una entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia.

El Ministerio Público está representado por los agentes delegados por el Procurador General de la Nación y por los Personeros Distritales y Municipales. Ellos intervendrán en el proceso penal cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Constitución. Para el cumplimiento de su función, los fiscales, los jueces y la policía judicial comunicarán oportunamente, por el medio más eficaz, al Ministerio Público de las diligencias y actuaciones de su competencia.

Cualquiera de los intervinientes en el proceso penal o el gobierno nacional o de oficio podrá solicitar la presencia de un agente especial del Ministerio Público, para que intervenga dentro de la actuación procesal, como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Entre sus principales funciones, en la indagación, la investigación y el juzgamiento, están:

- Participar en aquellas diligencias o actuaciones emprendidas por la Fiscalía General de la Nación, la policía judicial y los jueces de la República, que impliquen afectación o menoscabo de los derechos fundamentales.

- Velar porque las condiciones de una persona privada de la libertad cumplan con las normas de los tratados internacionales, la Constitución y la ley.

- Vigilar el cumplimiento del debido proceso y el derecho de defensa.

- Participar cuando lo considere necesario en las audiencias, de conformidad con lo previsto en la ley.

- Solicitar la condena o la absolución de los acusados e intervenir en la audiencia de control judicial de la preclusión.

- Procurar la indemnización de perjuicios, el restablecimiento y la restauración del derecho, cuando se quebranten intereses colectivos o de la comunidad.

Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, indagar e investigar los hechos que revistan características de un delito que llegue a su conocimiento por medio de denuncia, querrela, petición especial o por cualquier otro medio idóneo.

Para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, la Fiscalía General de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

- Investigar y acusar a los presuntos responsables de haber cometido un delito.

- Aplicar el principio de oportunidad en los términos y condiciones definidos en la ley.

- Ordenar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones y poner a disposición del juez de control de garantías, los elementos recogidos dentro de las 36 horas siguientes.

- Asegurar los elementos materiales probatorios y evidencias físicas, por medio de la cadena de custodia.
- Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial.
- Velar por la protección de las víctimas, testigos y peritos.
- Ordenar capturas, de manera excepcional en los casos previstos en la ley y poner a la persona capturada a disposición del juez de control de garantías, dentro de las 36 horas siguientes.
- Solicitar al juez de control de garantías las medidas necesarias para asegurar la comparecencia de los imputados al proceso penal.
- Presentar la acusación ante el juez de conocimiento para el juicio oral.
- Solicitar al juez de conocimiento la preclusión de las investigaciones, cuando no exista mérito para acusar.
- Intervenir en la etapa del juicio en los términos señalados en la ley.
- Solicitar al juez de conocimiento las medidas necesarias para la asistencia de las víctimas, el restablecimiento del derecho y la reparación integral.
- Interponer y sustentar los recursos ordinarios y extraordinarios así como la acción de revisión.
- Solicitar las nulidades, cuando sea necesario.
- Las demás que le asigne la ley.

La Constitución autoriza a la Fiscalía para realizar capturas; sin embargo, la ley debe establecer las causas excepcionales en las cuales puede adoptar dichas medidas, ya que ordinariamente tal medida la solicita al juez de control de garantías. Cosa diferente

ocurre con el allanamiento, el registro, la incautación y la interceptación de comunicaciones, que son facultades propias de la Fiscalía, las cuales debe someter al control de legalidad por parte del juez de control de garantías.

Durante el inicio de la investigación, la Fiscalía debe recoger información suficiente que permita determinar si realmente ocurrieron los hechos punibles y su autoría, salvo el ejercicio del principio de oportunidad; igualmente, si tal autoría supone responsabilidad, como presupuesto constitucional para la acusación.

ECUADOR, Desde 1938 hasta 1995, la Constitución y la Ley de Ecuador, ubican al Ministerio Público, unas veces bajo la dirección de la Presidencia de la República, de la Procuraduría General del Estado o de la Función Judicial hasta que las Reformas Constitucionales de 1995, por primera vez establecen en la Constitución, una sección denominada "Del Ministerio Público, cuyo ejercicio corresponde al Ministro Fiscal General, los Ministros Fiscales Distritales, los Agentes Fiscales y demás funcionarios que determine la ley.

Así la norma constitucional estableció la autonomía organizativa y funcional del Ministerio Público, principios que son recogidos en la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, de 19 de Marzo de 1997.

La Constitución de 1998, en el Art. 219, introdujo cambios trascendentales para el Ministerio Público del Ecuador, redefinió y reforzó sus funciones. Para hacer viable las disposiciones constitucionales se aprobó la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica

del Ministerio Público, publicada en el Registro Oficial de 16 de junio del 2000.

Con la plena vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, desde el 13 de julio del 2001, se introduce el cambio del sistema inquisitivo escrito, que había perdurado por más de 150 años, a un sistema acusatorio y oral, en donde el Fiscal pasa a ser agente investigador, que lleva adelante la etapa de investigación preprocesal y procesal penal.

Con la aprobación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el 19 de marzo de 1997, se dio la autonomía administrativa y económica al Ministerio Público.

PARAGUAY, El Ministerio Público es un órgano con autonomía funcional y administrativa, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales, promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y de otros intereses difusos y de los derechos de los pueblos indígenas y ejercer la acción penal en los casos en que para iniciarla o proseguirla no fuese necesaria instancia de parte.

El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los Agentes Fiscales, en la forma determinada por la ley.

En el cumplimiento de sus funciones ante los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Público actuará en el marco de la ley con independencia de criterio.

El Ministerio Público ejercerá sus funciones en coordinación con el Poder Judicial y las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a directivas que emanen de órganos ajenos a su estructura.

El Ministerio Público tendrá una partida específica en el Presupuesto General de la Nación y administrará con autonomía los recursos que le sean asignados, sin perjuicio de los controles que establecen la Constitución Nacional y la ley.

BOLIVIA, El Ministerio Público es el Órgano Constitucional independiente e institucionalizado, promotor de la acción de justicia, director funcional de la investigación de los hechos delictivos, titular de la acción penal pública, constituyéndose en el pilar fundamental de la paz social y del estado de derecho, en base a su trabajo técnico, transparente y eficiente

El Ministerio Público es un órgano constitucional que tiene por finalidad promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los intereses del Estado y la sociedad, representándolos conforme a lo establecido en la Constitución y en las Leyes de la República.

El Ministerio Público en el cumplimiento de su función, goza de independencia funcional, es único e indivisible y ejerce sus funciones a través de los fiscales, quienes lo representan íntegramente. El Ministerio Público se organiza jerárquicamente cada superior jerárquico controla el desempeño de quienes lo asisten.

El Ministerio Público en el cumplimiento de su función, goza de independencia funcional, tiene autonomía financiera. La

Fiscalía General de la República elaborará anualmente el proyecto de presupuesto del Ministerio Público y administrará sus recursos de manera autónoma.

4.2. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ESPAÑA.

La Definición que del Ministerio Fiscal como se nombra al Ministerio Público en España ofrece la Constitución española de 1978, en concreto el artículo 124, despejó algunas dudas sobre su situación y alcance institucional, pero ha permitido que continúen otras.

De un lado, el texto de 1978 causó un corte en la tradicional adscripción que del fiscal habían venido definiendo los textos constituyentes, incluidos los franquistas anteriores, al considerarlo un nexo de unión y presencia del Ejecutivo en la actividad de jueces y tribunales. De la representación del Gobierno en sus relaciones con el poder judicial, términos que se reproducen en el estatuto orgánico de 1926, artículo 1, se pasó en la Constitución de la Segunda República de 1931 a configurarlo como órgano de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial, sentido que mantiene la franquista ley orgánica del Estado de 1967.

En la definitiva redacción del artículo 124 de la Constitución española de 1978, todas esas adscripciones desaparecieron. En la actualidad, la única y no pequeña, presencia del Ejecutivo en la configuración del Ministerio Fiscal, viene dada por el nombramiento del fiscal general del Estado que se lleva a efecto por el rey a propuesta por el Gobierno y previa audiencia del Consejo General del Poder Judicial. El Ministerio Fiscal se rige,

entre otros, por el principio de dependencia jerárquica sólo matizada por la posibilidad de la expresión, que no de la decisión final, del disentimiento a las órdenes recibidas en términos colectivos, Junta de Fiscalía o individuales, dicho nombramiento gubernamental y el cese sin sujeción a mandato alguno ante el silencio constitucional en dicha materia, sigue proyectando amplias sombras de dependencia para con el Ejecutivo.

Frente a ello, forzoso es reconocer que el posterior desarrollo del artículo 124, de la Constitución española, a través del estatuto orgánico de 1981 ha delimitado, en coherencia con esa ausencia del Ejecutivo en el texto de aquel precepto, la imposibilidad de que el Ejecutivo pueda ordenar nada al fiscal general del Estado, ya que sólo puede interesar del fiscal general del Estado que promueva ante los tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público. La comunicación se lleva a efecto a través del Ministerio de Justicia, aunque el presidente del Gobierno, cuando lo estime necesario, lo pueda hacer directamente con el fiscal general del Estado. EL fiscal general de Estado debe oír a la Junta de Fiscales de Sala sobre la viabilidad o procedencia de las actuaciones interesadas y, tras ello, expondrá su resolución, en sentido de aceptación o rechazo, al gobierno.⁶⁵

Amén de todo ello, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha expresado de manera nítida el progresivo acercamiento del Ministerio Fiscal a la órbita del Poder Judicial, y con ello vuelve a

⁶⁵ Díez-Picazo, Luis María, *El oficio de jurista*, España, Siglo XXI de España Editores, 2006, pp.75-76.

marcar distancias con el Ejecutivo, al proclamar en su artículo 2, que el Ministerio Fiscal está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial. Esa afirmación resulta claramente instrumental, pues es evidente que en ninguna forma sustancial puede el Ministerio Fiscal integrarse en el Poder Judicial que sólo está formado por jueces y tribunales ejerciendo su jurisdicción. El Ministerio Fiscal está más próximo a jueces y tribunales que al Ejecutivo y en segundo lugar, que el Ministerio Fiscal desempeña sus funciones primordialmente junto y en el ámbito del Poder Judicial.

El Ministerio Fiscal, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

4.2.1. FUNCIONES, MISIONES Y PRINCIPIOS.

El artículo 124 de la Constitución española define las funciones y misiones del Ministerio Fiscal, se recogen tres misiones-funciones:

A) Promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Lo debe y lo puede hacer de oficio o a petición de los interesados. Es ésta una misión tradicional pues ya se la encargaba la Constitución de 1875, la novedad resulta la conexión con el horizonte de la ley y de los derechos de los ciudadanos,

amén del también tradicional interés público que vuelve a conectarse con la ley.

B) La defensa de la independencia de los tribunales, junto con la mención de los ciudadanos, es aquí dónde más se ha dejado ver la intención del legislador constituyente de separar los intereses del Ejecutivo, que antes o después chocarán con los derechos de los ciudadanos y pueden interferir, como cualquier poder público, con la independencia judicial.

C) Asimismo, el Ministerio Fiscal debe procurar ante esos jueces y tribunales que se satisfaga el interés social, una orientación que a mi juicio implica la corrección de un seguimiento exclusivamente legalista de la legalidad.

En el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en su artículo 3, se han detallado algunas de esas misiones del Ministerio Fiscal:

1. Velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes, en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes.

2. Ejercer cuantas funciones les atribuya la ley en defensa de la independencia de los jueces y tribunales.

3. Velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa.

4. Ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas, u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda.

5. Intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de las medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos.

6. Tomar parte, en defensa de la legalidad y del interés público o social, en los procesos relativos al estado civil y en los demás que establezca la ley.

7. Intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas, en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación.

8. Mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales, promoviendo los conflictos de jurisdicción y, en su caso, las cuestiones de competencia que resulten procedentes, e intervenir en las promovidas por otros.

9. Velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social.

10. Velar por la protección procesal de las víctimas, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas.

11. Intervenir en los procesos judiciales de amparo.

12. Interponer el recurso de amparo constitucional, así como intervenir en los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad, en la forma en que las leyes establezcan.

13. Ejercer en materia de responsabilidad penal de menores las funciones que le encomiende la legislación específica,

debiendo orientar su actuación a la satisfacción del interés superior del menor.

14. Intervenir en los supuestos y en la forma prevista en las leyes en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas. Defender, igualmente, la legalidad en los procesos contencioso-administrativos y laborales que prevén su intervención.

15. Promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales.

16. Ejercer las demás funciones que el ordenamiento jurídico estatal le atribuya.

Con carácter general, la intervención del fiscal en los procesos podrá producirse mediante escrito o comparecencia. También podrá producirse a través de medios tecnológicos, siempre que aseguren el adecuado ejercicio de sus funciones y ofrezcan las garantías precisas para la validez del acto de que se trate. La intervención del fiscal en los procesos no penales, salvo que la ley disponga otra cosa o actúe como demandante, se producirá en último lugar.⁶⁶

De igual manera, en el artículo 4, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se especifican algunas actuaciones del Ministerio Fiscal conectadas con esas funciones, misiones y fines:

El Ministerio Fiscal, para el ejercicio de las funciones encomendadas en el artículo anterior, podrá:

1. Interesar la notificación de cualquier resolución judicial y la información sobre el estado de los procedimientos, pudiendo

⁶⁶ Ibidem, pp. 77-79.

pedir que se le dé vista de éstos cualquiera que sea su estado, o que se le remita copia de cualquier actuación, para velar por el exacto cumplimiento de las leyes, plazos y términos, promoviendo, en su caso, las correcciones oportunas. Asimismo, podrá pedir información de los hechos que hubieran dado lugar a un procedimiento, de cualquier clase que sea, cuando existan motivos racionales para estimar que su conocimiento pueda ser competencia de un órgano distinto del que está actuando.

2. Visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciaros o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente.

3. Requerir el auxilio de las autoridades de cualquier clase y de sus agentes.

4. Dar a cuantos funcionarios constituyen la policía judicial las órdenes e instrucciones procedentes en cada caso.

5. Informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, siempre en el ámbito de su competencia y con respeto al secreto del sumario y, en general, a los deberes de reserva y sigilo inherentes al cargo y a los derechos de los afectados.

Las autoridades, funcionarios u organismos requeridos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de las facultades que se enumeran en los párrafos precedentes deberán atender inexcusablemente el requerimiento dentro de los límites legales.

En el terreno de los principios que han de orientarse esas misiones y funciones, el artículo 124, de la Constitución española. Precisa cuáles sean:

1. El principio de unidad de actuación.

Es uno de los grandes principios definidores de la esencia del Ministerio Fiscal. Como quiera que está sujeto al principio de legalidad, el que todos los miembros del Ministerio Fiscal a la dispersión propia de las decisiones de jueces y tribunales, una unidad que refuerza el principio de seguridad jurídica.

Este principio se asegura gracias a la celebración de juntas en cada fiscalía para elaborar criterios de actuación común y por parte del Fiscal General del Estado, merced a órdenes, instrucciones, respuestas a consultas y circulares, en éstos dos últimos casos tras escuchar a la Junta de Fiscales de Sala.

2. El principio de dependencia jerárquica.

Supone la integración piramidal del Ministerio Fiscal. Sobre éste reina como monarca absoluto el fiscal general del Estado; puede escuchar a sus órganos asesores. Consejo Fiscal y Junta de Fiscales de Sala, pero, al final, siempre predomina su criterio y decisión. De igual manera, las discrepancias respecto de las órdenes que pueda impartir pueden ser objeto de disenso colectivo, por una Junta de Fiscalía o un fiscal, pero al final siempre predomina frente a las mismas su criterio y decisión.

Cabe decir, a su nivel, para con los fiscales jefes respecto de los fiscales sometidos que formen parte de las fiscalías que dirijan, si bien, en su caso, siempre quedan a su vez sujetos a la autoridad del superior jerárquico, son fiscales jefes de Audiencia

Provincial, al criterio del fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, al del fiscal general del Estado.

El trabajo de las fiscalías se ordena individualmente; cada fiscal despacha los asuntos que le sean conferidos, pero para los asuntos de especial trascendencia o complejidad o para fijar la unidad de actuación o criterios a seguir, las fiscalías celebran juntas en las que se exponen los diversos criterios y se votan democráticamente las decisiones, si bien prevalece siempre el criterio del fiscal jefe, quedando a salvo las discrepancias o disentimientos antes expuestos.

3. El principio de legalidad, que no parece que sea exclusivamente el de legalidad penal, sino algo más amplio.

La actuación del Ministerio Fiscal sólo puede moverse en la sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico vigente.

Con ello parece que se envía un mensaje claramente contrario a otras opciones de derecho comparado, fundamentalmente de los países de legislación de common law anglosajones, en los que la discrecionalidad u oportunidad de razones metajurídicas o de política criminal mueven la actividad del Ministerio Fiscal.

4. El principio de imparcialidad.

El Ministerio Fiscal, en sus actuaciones de todo tipo, pero muy especialmente en las que lleve a cabo en los distintos órdenes jurisdiccionales, se debe al principio de imparcialidad. Es su signo distintivo, como de los jueces es el de independencia.

No tiene más interés en los procesos que la legalidad y la defensa de los derechos de todas las partes; de ahí que, a diferencia del resto de los países, el proceso penal no representa el deber de acusar, como legatario del ius puniendo del Estado, sino que puede acusar o defender, querrellarse o solicitar el archivo de las actuaciones.⁶⁷

4.2.2. LA CARRERA FISCAL.

El ingreso en la carrera fiscal.

Se ingresa por oposición exigiéndose ser mayor de edad, español y licenciado en derecho.

La oposición comprende tres ejercicios eliminatorios. El primero es tipo test con preguntas que abarcan todo el programa teórico. El segundo, a desarrollar en términos orales sobre un temario que cubre las nociones de teoría general del derecho y derecho constitucional (un tema), derecho civil (dos temas) y derecho penal (dos temas). Si se supera, se pasa al tercer ejercicio que comprende temas de derecho procesal civil y penal (un tema cada uno), derecho administrativo (un tema) derecho mercantil (un tema) y derecho laboral (un tema).

Tras un periodo de estancia en el Centro de Estudios Jurídicos dependiente del Ministerio de Justicia, en Madrid y de prácticas en alguna fiscalía, se elige destino.

En la carrera fiscal se ingresa como abogado fiscal equivalente a juez y por antigüedad se asciende a fiscal

⁶⁷ Ibidem, pp. 80-82.

equivalente a magistrado. A fiscal de sala, equivalente a magistrado del Tribunal Supremo, se asciende a propuesta del fiscal general del Estado tras audiencia del Consejo Fiscal y nombramiento en Consejo de Ministros. Se requiere una antigüedad de veinte años en la carrera.

En cuanto a honores, dignidad y emolumentos, las carreras judicial y fiscal están equiparadas. Algo similar ocurre con el régimen disciplinario o de incompatibilidades.

La convocatoria de la oposición es conjunta para jueces y fiscales, si bien en la orden de la convocatoria se especifican el número de plazas para cada una de las carreras. Los aprobados eligen en atención a su número de orden entre jueces y fiscales hasta que se terminan las plazas de unos y otros.⁶⁸

4.2.3. LA ESTRUCTURA DE LA CARRERA FISCAL.

La estructura de la carrera fiscal es piramidal, básicamente por el principio de dependencia jerárquica y aparece presidida por el fiscal general del Estado, tras él, el teniente fiscal del Tribunal Supremo, con categoría equivalente a un presidente de sala del Tribunal Supremo y luego los fiscales de sala.

En cada Tribunal Superior de Justicia existe una Fiscalía, dirigida por un fiscal jefe y bajo él, un teniente fiscal y los fiscales y abogados fiscales que se designen por plantilla. En cada Audiencia Provincial, con la excepción de las que coincidan con el Tribunal Superior de Justicia, existe una Fiscalía, de nuevo

⁶⁸ Ibidem, p. 83.

comandada por un fiscal jefe, más un teniente fiscal y los fiscales y abogados fiscales designados en plantilla.⁶⁹

⁶⁹ Idem.

CAPITULO V ORGANOS CONSTITUCIONALES AUTONOMOS

5.1. ANTECEDENTES DE LOS ORGANOS AUTONOMOS.

El tema de la seguridad pública en nuestro país, en los últimos años, se ha gestado como la principal demanda de los habitantes debido a que afectan directamente los derechos fundamentales del individuo o su percepción de inseguridad. Ante ello, considero que la solución no debe caracterizarse únicamente por el debate crítico sobre la eficacia y probidad de las Instituciones y Servidores Públicos encargados de los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia, sino que también deben promoverse debates propositivos que aporten elementos de valoración que permitan alcanzar el fin de garantizar el libre ejercicio de los derechos de los individuos.

Recientemente hemos visto que se ha utilizado al sistema de procuración de justicia penal como el recurso principal en la atención a los problemas de inseguridad. Sin embargo, es necesario recordar que dicho sistema es un Estado democrático de derecho que tiene la finalidad de limitar el ejercicio punitivo del poder público y eliminar la venganza privada, es decir, garantizar

los derechos fundamentales del individuo frente a las acciones que el poder público realiza para sancionar los delitos, así como para establecer mecanismos que eviten que un particular reaccione de manera ilegal ante una conducta que afecte sus derechos.

La idea fundamental de este trabajo, consiste en sostener que es conveniente analizar la nueva conceptualización del poder desde la perspectiva teórica de un Estado democrático de derecho, principalmente en uno de los temas que más preocupa a la sociedad mexicana: la seguridad pública y su relación con el sistema de procuración de justicia penal.

Por los cuales se realizará una breve consideración respecto a la finalidad de establecer los mecanismos viables que enfrenten las necesidades sociales que se están presentando.

En este contexto, los Órganos Constitucionales Autónomos, parece que rompen con el principio tradicional de la división del poder. Sin embargo, una nueva concepción del poder acepta la existencia de estos órganos con base en el equilibrio constitucional. Para ello, debe considerarse su definición, naturaleza jurídica, justificación y características.

Por todo, en un régimen democrático se colocan los derechos del individuo como fuente legitimada del ejercicio del poder público, con base en los principios de legalidad, intervención mínima, subsidiariedad y razón última, entre otros, que garantiza su salvaguarda frente a intereses abstractos y difusos que vulneran el estado de derecho.

Por ello, en un gobierno que se define como democrático no se justifica que para atender los problemas sociales se utilice al

sistema penal como uno de los ejes fundamentales de las políticas de seguridad, antes bien, es necesario analizar si el Estado, en todos sus ámbitos de actuación, legislativa, ejecutiva y judicial (especial) atención merece el aparato policial, tanto "preventivo" como "judicial" se garantizan los derechos fundamentales de las personas.

5.2. TEORÍA CLÁSICA.

La teoría clásica de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímoto de los reyes. Hoy al comienzo del siglo XXI, ésta sigue vigente, toda vez que evita la concentración de poder en manos de uno o de muy pocos centros dominantes.

La idea del Estado contemporáneo fue resultado de una actitud nueva del hombre frente así mismo y a la vida social; el siglo de las luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y de la nobleza, así como la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano, la democracia fincó la base para establecer los derechos del hombre: la igualdad y la libertad.

Durante este período se transforman los fundamentos del ejercicio del poder absoluto, la piedra angular a partir de la cual el soberano, el rey, imponía su autoridad. No se trata únicamente de una mera construcción teórica si pensamos que ha sido desde entonces el más sólido argumento en defensa de los derechos del individuo.

El rey ejercía el poder divino que se decía le era otorgado por Dios y no necesitaba rendir cuentas a nadie, no existían

mecanismos de control al ejercicio del mismo, en su persona se condensaban las facultades de decisión última, en todos los ámbitos de la vida pública y privada de la sociedad. Tal dimensión del poder derivó en un absolutismo, sin mayor límite que el que se autoimponía.

La teoría clásica de la división de poderes tiene antecedentes desde Aristóteles, pero es a partir del siglo XVIII, con las ideas de Montesquieu, cuando alcanzó su más acabada expresión ideológica, al grado de considerarla como uno de los elementos imprescindibles en la organización del Estado: las revoluciones francesas afirmaron en el artículo 16 de la Declaración de 1789 que "...Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no esté asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución".

Asimismo, aclaró que para no abusar del poder es necesario que por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder. La limitación del poder público mediante su división es para este teórico garantía de la libertad individual, ya que "...cuando se concentran el poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad..." no hay tampoco libertad, si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo...; todo se habría perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes".⁷⁰

⁷⁰ Citado por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31^a. ed., México, Porrúa, 1997, p.23.

Constitucionalistas como Elisur Arteaga Nava, Lanz Duret, Tena Ramírez, Burgoa Orihuela y Sánchez Bringas, entre otros, señalan que los teóricos modernos del constitucionalismo consideran que la idea de la división del poder ha sido superada. Se advierte en ellos la tendencia a atenuar la separación de poderes, además que en las constituciones contemporáneas esa teoría ha sido profundamente alternada y restringida con numerosas excepciones.⁷¹

Algunos académicos indican que el principio de la división de poderes no soportó la prueba de fuerza a que fue sometida por la organización y funcionamiento de los estados, debido a que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica con base en la distribución orgánica de las funciones públicas.

Lo anterior es uno e indivisible. Es falso que se pueda producir la división del poder, lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública.

Las funciones asignadas a cada órgano del Estado son exclusivas y se encuentran rígidamente separadas. Ello es falso, en virtud de que existen excepciones y temperamentos. Las excepciones consisten en facultar a un órgano para realizar una propia de otro. Los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una función. Las funciones del órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. Lo cual es incorrecto, ya que también tiene funciones que desarrolla administrativa y jurisdiccionalmente.

⁷¹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, p.34.

Más allá de lo que puede decirse del principio de la división de poderes, lo cierto es que las ideas de Montesquieu no están muertas por el contrario, hoy se refrenda el postulado del control del poder por el poder mismo dentro de los sistemas democráticos en el entendido de que éste de ninguna manera es una separación rígida, sino que inclusive ha evolucionado o se ha adecuado a las nuevas realidades sociales y políticas de los estados pero siempre sobre la base de equilibrio del poder.

5.3. DEFINICION DE LOS ORGANOS AUTÓNOMOS.

Los órganos autónomos constitucionales son los inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución, que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, son órganos de equilibrio constitucional y política cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional.

Debido a su aparición reciente aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar en el derecho público. Si partimos de la teoría clásica de la existencia de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dicha postura ha evolucionado y la clasificación no se aplica para todos los órganos de gobierno, puesto que no todos están en esa clasificación.

Al crearse estos órganos se dice que estamos ante un órgano constitucional autónomo, éste no pertenece a ninguno de

los poderes existentes y se le otorga autonomía orgánica y funcional.

5.4. NATURALEZA JURIDICA Y CARACTERISTICAS.

Es difícil establecer la naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos debido a la función que desempeñan.

Principalmente, los órganos constitucionales autónomos, son instituidos a través del poder legislativo; sin embargo, no interviene ningún otro poder en sus actividades. Además, tienen plena autonomía para realizar sus actos.

Conforme lo expuesto por algunos autores,⁷² en general tienen las siguientes características:

Inmediatez. Deben estar establecidas y configuradas directamente en la constitución.

Esencialidad. Son necesarios para el Estado Democrático de derecho contemporáneo.

Dirección Política. Participan en esta y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

Paridad de rango, Mantienen con los otros órganos del estado relaciones de coordinación.

Autonomía. Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.

⁷² Cárdenas García, Jaime, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 11^a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 501.

Apoliticalidad. Son órganos técnicos y no políticos.

Inmunidad. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrían ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes o por lo menos por su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario; y

Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

Justificación. La realidad impone la necesidad de crear nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos. Su creación no obedece a un capricho, sino que está determinada por las características con que transcurre la vida política de los países democráticos. Hacen falta órganos que vigilen y que controlen las acciones del poder.

En este sentido se considera que los órganos constitucionales autónomos en algunas funciones públicas son la vía tendente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política de un Estado de derecho.

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática, críticas que también suelen vertirse sobre la mayoría de los poderes jurisdiccionales del mundo.

La legitimidad de los órganos constitucionales autónomos se produce al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional-democráticos. Por tanto, si se conducen en la vía pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una constitución democrática. No hay que su legitimidad estará garantizada.

5.5. ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN OTROS PAISES.

Con la finalidad de aportar algunos ejemplos comparativos es necesario realizar un repaso breve de los órganos constitucionales autónomos en Europa, América del Norte y América Latina.

Europa

Estos órganos autónomos constitucionales tienen su origen en el siglo XIX, principalmente en los países europeos -el más importante ha sido el Tribunal Constitucional- y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que los partidos políticos tienen en el gobierno y el parlamento.

En la doctrina jurídica italiana la noción de órgano constitucional autónomo reviste importancia en los años treinta y cuarenta, cuando los profesores de derecho estudian las nuevas

funciones estatales, de dicha dirección política contra ellos, se engloba a gran número de órganos colocados en el vértice del Estado y que no son siempre tradicionales.

En España, además del antecedente de la Constitución de la Segunda República de 1931, que admitían como órgano constitucional al Tribunal de cuentas, la actual constitución reconoce ciertos órganos de relevancia constitucional como el Tribunal de cuentas, el Consejo del Estado; el Consejo Económico social, el Consejo General del Poder Judicial y la Corona misma, entre otros.

América del Norte.

En el derecho estadounidense, por diversas razones, entre los que destacan la tradición jurídica de ese país y la antigüedad de la constitución no están previstos los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, nadie puede poner en duda la evolución de ciertos órganos necesarios para el funcionamiento institucional que han adquirido características de órganos autónomos como el caso de la Reserva Federal.

América Latina

Algunos países latinoamericanos reconocen los órganos constitucionales autónomos, como Guatemala, que tiene un Tribunal Constitucional ajeno al Poder Judicial. Existen en nuestro entorno verdaderos casos, paradigmáticos, como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica; la Contraloría de Chile, en Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral que, como dice un jurista de ese

país, los tres son "órganos jefes de la persona jurídica del Estado".

Es necesario destacar que en los países latinoamericanos su creación se caracteriza por las siguientes directrices:

- Tendencia constitucional a establecer estos órganos autónomos.
- Diferentes grados en la concepción de autonomía.
- Ausencia sobre la especificación de cuales y cuantos deben ser los órganos autónomos constitucionales autónomos.
- No se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado de derecho democrático, y
- Carencia de una definición constitucional y política respecto a su ubicación en la teoría de la división de poderes y en su relación con otros entes jurídicos.

México

En el artículo 3°. Nuestra constitución reconoce como órganos autónomos a la Universidad Nacional Autónoma de México; el nueve de junio de mil novecientos ochenta, se eleva a rango constitucional su autonomía. La exposición de motivos sobre la autonomía universitaria menciona que ésta es una institución familiar a la nación mexicana y debe ser compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente.⁷³

Se elevó a rango constitucional en 1993, en el artículo 28, la existencia de un banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración cuyo objetivo prioritario es

⁷³ Ibidem, p. 29

procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; esto significó un importante paso adelante en el camino de la reforma y modernización del Estado mexicano.

El artículo 41, Constitucional se estableció el Instituto Federal Electoral, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente en sus decisiones de los otros poderes. Los principios rectores que deben regir este órgano son: imparcialidad y objetividad en los procesos electorales.

La reforma más reciente a la constitución en nuestro país respecto de órganos autónomos fue la de 1999, cuando se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios. Su interés es velar porque no se violenten los derechos humanos y que las actuaciones de las autoridades sean apegadas a derecho. Evidentemente, éstos no son todos los órganos constitucionales autónomos en el derecho latinoamericano y no todos son realmente independientes de los órganos tradicionales del Estado o de otros intereses.

En el ámbito del sistema de justicia penal la división de poderes significó un avance trascendental, toda vez que la descripción de las conductas clasificadas como delitos y las penas correspondientes se establecían por un órgano distinto y con autonomía del que juzgaría y determinaría la responsabilidad de individuos, garantizando sus derechos fundamentales durante el

proceso penal y por último otra institución autónoma ejecutaría la sanción.

En la actualidad, dicha división de atribuciones es insuficiente para responder a los principios de un Estado democrático de derecho en el ámbito del sistema de justicia penal.

CONCLUSION

Una vez agotado el estudio realizado acerca del tema que nos ocupa como es dotar al Ministerio Público de la Federación, del carácter de órgano constitucional autónomo, se pone a consideración del lector y de la opinión pública en general, una de las posibles soluciones al grave problema de la impunidad que se vive en nuestro país, considero que no es sano jurídicamente hablando que dicha figura como es la del Procurador, sea un subordinado mas del Presidente de la República, ya que para nadie es un secreto que en esta sociedad detrás del régimen de división de poderes del que supuestamente es objeto nuestra nación, se esconden el Presidencialismo, es decir, la facultad del ejecutivo de tener injerencia.

Quizá en un futuro no muy lejano, nuestra nación pueda sacudirse ese presidencialismo y lograr alcanzar el máximo desarrollo, es decir, lograr la igualdad entre las clases sociales existentes en nuestro país.

Siguiendo la misma tesitura podemos decir, que actualmente los ideales y valores políticos están en decadencia, hoy en día ya no se vive por la política sino de la política, ya que con los cargos de funcionarios y servidores públicos se busca el beneficio personal en detrimento del colectivo, por ello, es conveniente otorgar autonomía al Ministerio Público de la Federación, para frenar el control que ejerce el jefe del ejecutivo.

A razón de lo anterior, la pregunta es de esperarse: ¿se pretende que el procurador sea alguien sin militancia política? La

respuesta es sí. Si se dedica a la política activa, que se ocupe de cualquier otra función menos de procurador. Su perfil debe ser el mismo que el de un Juez, dejando atrás los intereses con los hombres del poder, concretamente a nivel federal con el presidente de la República, éstos personajes nombran procurador al compadre, al amigo, y el comportamiento de ellos es de simples cumplidores de órdenes, de esa manera la consigna en los asuntos, lo cual pretende evitarse.

Una de las razones de la falta de presentación de denuncias por parte de la ciudadanía, deriva de la ancestral desconfianza hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia.

La necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia.

El panorama respecto de los sistemas de seguridad pública, así como de administración de justicia, tanto desde la perspectiva nacional como internacional, constituye un gran reto a superar, consistente en fortalecer el Estado de Derecho, abatir la corrupción, detener la impunidad y reducir los índices delictivos, al tiempo de dejar en manos de un órgano dotado de autonomía constitucional la dirección de la investigación de los delitos y la persecución de los acusados; que el Ministerio Público de la

Federación no constituye una institución plenamente independiente, a pesar de estar dotada legalmente de facultades autónomas.

PROPUESTA

Propongo un ministerio público autónomo, que es por donde va el mundo. Alejar al ministerio público de razones de Estado, intereses de grupo, de personas, alejarlo de cuestiones políticas, que el Ministerio Público determine con pruebas que los expedientes y su único escudo sea la ley.

Reorganizar las funciones de la Procuraduría General de la República al distribuirlas para mayor eficacia y equilibrio y dotar a esta Institución de plena autonomía constitucional, a fin de que no se encuentre en el ámbito de ninguno de los Poderes de la Unión, es necesario reformar los artículos 21 y 102, apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Propuesta motivada en el hecho de buscar que la autoridad ministerial no se encuentre adscrita a ninguno de los Poderes de la Unión, sino que se relacione con independencia de ellos, garantizando su plena libertad para actuar bajo criterios legales.

Así, se dotará a la Procuraduría General de la República con la independencia suficiente para conformar un órgano técnico y nunca de carácter político, ajeno a intereses de partidos o de grupos, que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas; todo ello con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interferencias de tipo político en las tareas de investigación.

Siguiendo este propósito, conlleva a una nueva forma de organización, cuya legitimidad se encontrará en su autonomía, la cual garantizará la erradicación de cualquier posibilidad de manipulación que le reste credibilidad a nuestras instituciones.

Para tal efecto, es necesario proponer un nuevo ordenamiento legal, con el objeto de establecer las bases de organización y funcionamiento del organismo autónomo, a fin de que se cumpla cabalmente con las atribuciones que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que México sea parte y los demás ordenamientos legales aplicables, sobre la base de una adecuada distribución de los recursos y de las cargas de trabajo, la cooperación interinstitucional y la evaluación sistemática y permanente de sus actividades.

La presente propuesta tiene como objeto establecer las disposiciones necesarias, para lograr que el ministerio público opere como un órgano del Estado Mexicano, que vigile el apego a la Constitución y a la ley por parte de todos los habitantes del país y de las autoridades, en el ámbito de su competencia y sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades y desde luego, que concretice la pretensión de castigar, que tiene la sociedad, ante las conductas antisociales que la afectan.

El Procurador General de la República será designado por el Senado, a propuesta en terna por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Durará en su encargo cinco años, podrá ser ratificado por otro período igual y será removido únicamente por las causas y mediante los procedimientos que establece el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Todo ello, en congruencia con la reforma constitucional respectiva.

Se mantiene la actual estructura del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, por lo que las etapas del Servicio de Carrera de la rama ministerial, siguen siendo el ingreso, la cual comprende los requisitos y procedimientos de selección, formación, capacitación y adscripción inicial; el desarrollo y permanencia, que abarca los requisitos y procedimientos de actualización, desarrollo humano, evaluaciones de control de confianza y del desempeño, ascensos y sanciones; y la terminación del servicio, que comprende las causas y procedimientos de separación y remoción del servicio.

El Procurador y los ministerios públicos, así como los demás servidores públicos de la Institución, seguirán sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se puede decir que el Estado como ente rector, fundamenta su función en el respeto y la observancia de la ley, ya que con ella se delimita la acción de la autoridad y se garantiza el ejercicio de las libertades en un marco de convivencia pacífica, preservando la vigencia de la democracia, imponiendo límites al ejercicio de la autoridad y confiriendo seguridad a los gobernados.

La procuración de justicia es una pieza fundamental para hacer frente de manera eficaz al problema de la delincuencia y la inseguridad en todas sus manifestaciones. De su correcta ejecución depende que aquellos que han violado la ley en perjuicio de los derechos personales y la paz social, sean llevados ante la autoridad judicial y mediante un juicio justo reciban una sanción acorde con el daño realizado al bien jurídico tutelado; desde

siempre, la sociedad ha percibido que la actuación del Ministerio Público y la de su titular, es afectada por factores tales como la subordinación jurídica y la dependencia política y presupuestaria del Poder Ejecutivo.

La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán los principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia.

La Procuraduría General de la República será un órgano constitucional que cuente con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de conformidad con el artículo 102, apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho patrimonio se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Un órgano constitucional es aquel previsto en la constitución, que no se ubica o depende de ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado. Representa una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Los órganos autónomos son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino también de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.

Son órganos de equilibrio constitucional o político y sus criterios de actuación no pasan de los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regulen sus atribuciones y organización para que su funcionamiento posterior sea independiente.

De esta forma de aprobarse la reforma constitucional sería un órgano que por disposición de la Ley Suprema contará con autonomía presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonios propios.

Estas reformas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, traerían como consecuencia reformar las legislaciones locales.

La autonomía de la Procuraduría General de la República es un asunto que reviste importancia, ya que en ciertos asuntos en los que hay un gran interés mediático, político o de gran trascendencia ante la opinión pública queda la impresión de que los procuradores dejan a un lado su obligación de actuar con plena autonomía técnica e independencia de criterio y actúan en función de intereses políticos, de facción o de grupo. Por lo que se propone:

- Dotar de plena autonomía al Ministerio Público Federal, para convertirlo en órgano autónomo con independencia del Poder Ejecutivo Federal.

- Reforma al artículo 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Hacer notar que la autonomía e independencia del Ministerio Público ha sido ampliamente experimentada en otros sistemas jurídicos.

Con estas propuestas se busca desvincular al ministerio público de toda politización y generar un esquema sólido para el desempeño de sus funciones, dejando a un lado las deficiencias a las cuales se hicieron alusión en líneas anteriores y que se presentan a lo largo de la averiguación previa, lo que da como resultado que algo tan simple como pudiera ser en teoría iniciar una averiguación previa en contra de determinada persona, resulte una tarea sumamente ardua y difícil en la que hay que luchar no sólo contra las procuradurías de justicia, sino también contra la ignorancia, soberbia, prepotencia e ineficacia de todas aquellas personas que intervienen en el inicio, desarrollo y conclusión de la etapa investigadora ministerial.

La autonomía del ministerio público y que las procuradurías de justicia del país dejen de depender del Poder Ejecutivo es un planteamiento plausible, la dependencia de las procuradurías de justicia de los titulares del Poder Ejecutivo crea suspicacias en torno a su presunta imparcialidad y que se vuelvan instrumentos políticos para la represión o la impunidad, por lo que la propuesta de independencia es un buen inicio para poder recuperar credibilidad en la sociedad, la cual se ha perdido.

Con lo anterior se pretende:

* Evitar que la Procuraduría General de la República se vuelva un instrumento político para la represión o la impunidad.

* Evitar la corrupción, el amiguismo y la primacía de intereses privados en la determinación de decisiones de política pública.

BIBLIOGRAFÍA

Amuchategui, Requena Irma, (1993) Derecho Penal, Harla, México.

Castro, Y Castro Juventino (1996) El Ministerio Público en México, 9ª Edición, Porrúa, México.

Flores, Martínez Cesar Obed (1997) La Actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano, 2ª Edición, OGS Editores, México.

Barragán, Salvatierra Carlos, (2001) Derecho Procesal Penal, 1ª Edición, Mc Graw Hill, México.

Colín, Sánchez Guillermo, (1994) Derecho Mexicano de los Procedimientos Penales, 15ª Edición, Porrúa, México.

Rivera, Silva Manuel, (1979) El Procedimiento Penal, 10ª Edición Porrúa, México.

Garnelo, Jesús Martínez, (2002) La Investigación Ministerial Previa, Edición Porrúa, México.

Tena, Ramírez Felipe, (1997) Derecho Constitucional Mexicano, 31ª. Edición, Porrúa, México.

Arteaga, Nava Elisur, (1998) Derecho Constitucional, México, Harla.

Cárdenas, García Jaime, (1997) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11ª. Ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Silva, Silva Jorge Alberto, (1995) Derecho Procesal Penal, 2ª. Ed., México, Harla.

Villa, Franco José, (1985) El Ministerio Público Federal, 1ª. Ed., México, Porrúa.

Díez-Picazo, Luis María, (2006) El Oficio de Jurista, 1ª. Ed., España, Siglo XXI de España Editores.

Carpizo, Jorge, (2005) Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de investigación de la Suprema Corte, 1ª. Ed., México, Porrúa.

Zamora, Pierce Jesús, (2001) Garantías y Proceso Penal. Ed., México, Porrúa.

Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio, (1963) La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Ed., México, Botas.

REVISTAS

Revista denominada La Misión Constitucional del Procurador General de la República.

LEGISLACIÓN

- Ley de Amparo
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.