

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO.

ESCUELA DE DERECHO.

"EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL ES  
VIOLATORIO DE GARANTIA CONSTITUCIONAL."

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

GUSTAVO DAVALOS FIGUEROA.

1974.

No. Acta 63740

No. Título \_\_\_\_\_

Glas. D343

D245e

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

A LA MEMORIA DE MIS AMADOS PADRES:

FRANCISCO DAVALOS LOZADA

CARMEN HIGAREDA SANTISTEBAN:

QUE ME DIERON FE PARA LUCHAR CONTRA

TODAS LAS ADVERSIDADES DE LA VIDA.

A LA MEMORIA DE MI QUERIDO

HERMANO MIGUEL:

MI GRAN AMIGO Y COMPAÑERO.

A TODOS MIS HERMANOS:

CON EL GRAN CARIÑO QUE LES PROFESO.

CON AMOR A MA. DE LOS ANGELES Y VERONICA  
PARTE VITAL EN MI EXISTENCIA.

A TODOS Y CADA UNO DE MIS AMIGOS.

A TODOS MIS MAESTROS Y ESPECIALMENTE A LOS SEÑORES LICENCIADOS:

FERNANDO DIAZ RIVERA.

APOSTOL DE LA FIDESIMANZA Y EJEMPLO A SEGUIR.

FERNANDO ORTIZ ARANA.

DIRECTOR DE LA FIDESIMANZA, CON GRATITUD.

C A P I T U L O   P R I M E R O

"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO".

GRECIA.- Se afirma que la Institución del Ministerio Público ya existía en Grecia, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el tribunal de los Heliastas.

Otros afirman que sus orígenes se encuentran en el Derecho Atico, donde el ofendido por el delito era quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales.

En este sistema imperaba el principio de la acusación privada, pues no se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y defensa.

Posteriormente viene la acusación particular, cuando se encomienda el ejercicio de la acción a un ciudadano, como representante de la colectividad. Con esta reforma substancial al procedimiento, se trató de que un tercero, imparcial y despojado de ideas de venganza y rencor que insensiblemente lleva el ofendido al proceso, persiguiese al pretendido responsable hasta establecer su culpabilidad o, en su caso, su inocencia.

El antecedente histórico de la acusación popular se pretende encontrarlo en los "TEMOSTETI", que tenían en el Derecho Griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo para que se designara a un representante que leleva la voz de la acusación.

ROMA.- Roma adoptó la acusación popular y los hombres mas insignes como Catón y Cicerón tuvieron a su cargo el ejercitar la acción penal en representación de los ciudadanos.

Mas tarde se designaron magistrados, a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales. A dichos magistrados se les conocía con el nombre de "CURIOSI", "STATIONARI" o "IRENARCAS" que propiamente desempeñaban servicios policia-cos.

El procedimiento de oficio se reconoce en Roma y este mismo es reconocido en el derecho feudal por los condes y justicias señoriales.

EDAD MEDIA.- En la Edad Media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judicialeso agentes subalternos a quienes se encomendaba el descubrimiento de los delitos. A estos agentes se les conocía con el nombre de "SINDICI", "CONSULES LOCORUM VILLARUM" o simplemente "MINISTRALES".

Sin embargo estos individuos no tienen propiamente habiendo el carácter de fiscales durante el proceso, sino mas bien tienen como función ser denunciantes.

En las Ordenanzas de Felipe el Hermoso de 1301; de Carlos VIII de 1493 y de Luis XII de 1498, se menciona a funcionarios encargados de promover la buena marcha de la administración de Justicia y en la Ordenanza de Luis XIV de 1670 de habla de los fiscales.

La promotoría fiscal no existió, como Institución Autónoma, en el sistema de enjuiciamiento inquisitorio creado por

el Derecho Canónico y mandado observar por los Papas Inocencio III en el año de 1215, Gregorio IX en 1233 mismo que fue introducido a España en el año de 1481 y a las Américas en los siglos XVI y XVII.

Bajo este sistema en que el Juez era el árbitro en los destinos del inculcado y en que tenía amplia libertad para buscar las pruebas y utilizar cuantos medios tuviese a su alcance para formar su criterio, los fiscales eran funcionarios que formaban parte integrante de las Jurisdicciones.

FRANCIA.- La Institución del Ministerio Público tiene su origen en Francia al triunfo de la Revolución, fundándose en una nueva concepción Jurídico-Filosófica. Las Leves expedidas por la Asamblea Constituyente son, sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público.

En la Monarquía, las Jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del soberano que impartía la justicia por Derecho Divino y era exclusivamente al Rey a quien correspondía el ejercicio de la acción penal. La Corona regulaba todas las actividades sociales, aplicaba las Leyes y perseguía a los delincuentes.

La Corona tenía a su servicio a dos funcionarios: El Procurador del Rey que se encargaba de los actos del procedimiento y el Abogado del Rey que atendía el litigio en los asu

ntos en que se interesaba el Monarca por las personas que estaban bajo su protección. Estos dos funcionarios obraban de acuerdo con las instrucciones que recibían del Soberano.

Al triunfo de la Revolución Francesa viene la transformación de las Instituciones Monárquicas, y las funciones que estaban reservadas al Procurador y al Abogado del Rey, se encomiendan a Comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas. Sin embargo la costumbre perdura aún en el ánimo del pueblo y se restablece el Procurador General' mismo que se conserva en las Leyes Napoleónicas de 1808 y 1810 y por Ley del 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como Institución Jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo.

Las funciones que se le asignan en el Derecho Francés son de requerimiento y acción. Carece de las funciones instructorias reservadas a las jurisdicciones, pero se le concede cierto margen de libertad para que satisfaga determinadas exigencias legales que le son indispensables para el cumplimiento de su cometido.

Al principio el Ministerio Público Francés estaba dividido en dos secciones: una para los negocios civiles y otra para los penales; pero en el nuevo sistema se fusionaron las dos secciones y se estableció que ninguna jurisdicción esta--

rfa completa sin la concurrencia del Ministerio Público.

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

Para la organización del Ministerio Público Francés se toman como base el principio de la Fuerza, de la Unidad y de Jerarquía. El Procurador General y los que lo substituyan, todos los Agentes del Ministerio Público, como representantes directos del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo el ejercicio de la acción penal y la vigilancia del Ministerio de Justicia

Se distinguen con claridad las funciones encomendadas al Ministerio Público y a la Policía Judicial. Esta investiga los delitos, reúne las pruebas y entrega a los autores a los Tribunales encargados de castigarlos.

Como medio de garantía y control de la Institución del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, para que no quede en estado de indefensión el ofendido ante el ataque del delincuente, ya sea en su integridad física o patrimonial, el Código Procesal Penal de Francia autoriza intervención al Órgano Jurisdiccional, e incluso el Tribunal de Apela

ción puede intervenir de oficio en su regulación.

Está creado el Ministerio Público Francés como parte acusadora realizando sus funciones en completa independencia - del Poder Judicial, único e indivisible.

C A P I T U L O    S E G U N D O .

"ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO".

.Según el penalista Don José Anjel Ceniceros, tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano: a).- La Promotoría Fiscal de España; b).- El Ministerio Público Francés y c).- un conjunto de elementos propios genuinamente mexicanos.

La promotoría Fiscal fue una Institución organizada y perfeccionada por el Derecho Español. Desde las Leyes de Recopilación, se menciona al Promotor o Procurador Fiscal, que no interviene en el proceso sino hasta la iniciación del plenario.

Felipe II, en el año de 1565, se preocupó por su funcionamiento y dictó disposiciones para organizarlo; pero la Institución no es una magistratura independiente, y si interviene el Promotor en el proceso, es formando parte integrante de las Jurisdicciones.

La Promotoría Fiscal se cita en la Ordenanza de 9 de mayo de 1587 y que fue reproducida en México por Ley de 8 de Junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen y el fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusación, mientras que el Juez tenía libertad ilimitada en la dirección del proceso.

La Institución de la Fiscalía se menciona en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en la que se expresa que en el Supremo Tribunal de Justicia habrá dos Fis-

cales letrados: uno para lo Civil y otro para lo Criminal.

En la Constitución Federalista de 4 de octubre de 1824, se incluye también al Fiscal formando parte integrante de la Corte Suprema de Justicia y se conserva en las Siete Leyes - Constitucionales de 1836 y en las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, de la época del Centralismo, conocidas por Leyes Espúrias.

La Ley de 23 de noviembre de 1855 expedida por el Presidente Comonfort, extiende la intervención de los Promotores Fiscales a la Justicia Federal.

Con el Decreto de 5 de enero de 1857, que Comonfort - promulgó con el nombre de ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA" y además se estableció: "que todas las causas criminales deben ser públicas precisamente desde que se inicia el plenario con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral; que a partir del plenario, todo inculpado tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existen en su contra; que se permita carcararse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen y que debe ser oído en - defensa propia."

En el proyecto de la Constitución enviado a la ASAMBLEA CONSTITUYENTE, se menciona por vez primera al Ministerio Público en el Art. 27 que dice: "A todo procedimiento de oden -

criminal, deberá proceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad".

De lo anterior se desprende que el ofendido podía ocurrir directamente ante el Juez ejercitando la acción penal y también que el proceso podía iniciarse a instancias del Ministerio Público, como representante de la sociedad y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal.

En el artículo 96 del proyecto de Constitución, se mencionan como adscritos a la Suprema Corte de Justicia, al Fiscal y al Procurador General formando parte integrante del Tribunal.

Los Constituyentes de 1857, después de muchas discusiones en las que algunos mostraron su inconformidad con que se le quitase al ciudadano el derecho de acusar y se substituye-

acusación formal para proceder.

Don Ponciano Arriaga, ilustre tratadista del Derecho, quien tuvo destacada actuación durante las discusiones, propuso que el artículo mencionado quedase redactado en los siguientes términos:

"En todo procedimiento del orden criminal debe intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostenga los derechos de la sociedad"

Sin embargo la opinión general fue contraria al establecimiento del Ministerio Público, porque la idea de reconocer al individuo el derecho de acusar estaba profundamente arraigada en el pueblo, de tal modo que se votó en contra y no se volvió a hablar del Ministerio Público en el curso de las discusiones, pero despertó en algunos de los Constituyentes inquietudes, ya que el Juez era al mismo tiempo Juez y Parte' y dirigía a su arbitrio la marcha del proceso.

proceso y en los casos en que no estuvieran de acuerdo con el promotor fiscal, solicitaban que se les recibieran las pruebas de su parte y el Juez las rechazaba o admitía bajo su responsabilidad.

Pero estos promotores fiscales no pueden considerarse como verdaderos representantes del Ministerio Público, pues su intervención era nula en el sumario porque el ofendido a consecuencia del delito podía suplirlos y su independencia era muy discutible.

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación de 1880, se estableció que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requería la intervención del Juez competente para que iniciara el procedimiento; pero cuando hubiere peligro de que mientras se presentaba el Juez el inculcado se fugara o se destruyeran los vestigios del delito, el Minis

tos y vigilaba por la ejecución puntual de las sentencias; — no tenía encomendada la función investigadora, mas que en los casos de notoria urgencia y sólo cuando no estuviese presente el Juez de lo criminal y las actas de descripción e inventario debía transcribirlas sin demora al Juez, quien si lo creía conveniente, ordenaba que en su presencia se repitiera el contenido de dichas actas.

El ofendido a raíz del delito o cualquier persona que tuviere conocimiento de su comisión, tenía el deber de ponerlo en conocimiento del Juez competente, del representante del Ministerio Público o de alguno de los representantes de los funcionarios que conforme a la Ley tenían atribuciones de Policía Judicial.

El Juez iniciaba de oficio el procedimiento sin esperar a que lo requiriese el Ministerio Público que, en todo caso, debería ser citado; pero sin su presencia, la autoridad —

En los delitos perseguibles por querrela, el perdón del ofendido extinguía la responsabilidad penal del acusado y el Ministerio Público no podía pretender que continuara el procedimiento, a menos que ya se hubiesen formulado conclusiones, porque entonces el desistimiento del ofendido sólo producía el efecto de extinguir la acción sobre responsabilidad civil, con excepción del delito de adulterio en que ambas se extinguían.

Se establecieron dos medios para incoar el procedimiento: a) la denuncia y b) la querrela, quedando prohibidas la pesquisa general y la delación secreta.

El 22 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación y conservó la estructura de su antecesor, corrigiendo los vicios advertidos en la práctica, pero con la ten-

En el art. 1o. se expresa que el Ministerio Público en el fuero común representa el interés de la sociedad ante los Tribunales del propio fuero, estando encomendado su ejercicio a los funcionarios que la ley designa.

En el art. 3o. se enumeran las funciones que corresponden a la Institución, entre las que se destacan las relativas a su intervención en los asuntos en que se afecta el interés público y de los incapacitados, en el ejercicio de la acción penal, quedándole supeditados en estas funciones tanto los agentes de la Policía Judicial como la Policía Administrativa.

Es el primer intento para hacer práctica la autonomía del Ministerio Público, con relación a las jurisdicciones, y para evitar que siguiese siendo una figura anodina y secundaria que sólo tuviese por objeto fiscalizar la conducta de los Jueces y Magistrados.

Aunque fuera de una manera teórica, el Ministerio Públi

Al efecto el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista decía: "Los Jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, - iguales a los Jueces de la Época Colonial, ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los Jueces que ansiosos de nombre, - veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiese desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros, - contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la Ley. La organización del Ministerio Públi

Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzquen sospechosas, sin mas méritos que su criterio personal. Con la Institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el art. 16 "Nadie puede ser detenido, sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo dice".

El texto primitivo del Art. 21 que se presentó al Congreso para su discusión, fue el siguiente:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministe-

trario a lo que se buscaba.

Los comisionados estimaron que la redacción del texto debía ser a la inversa, correspondiendo al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales, y a la vez, ser el órgano de control y vigilancia de la Policía Judicial en la investigación de los delitos con el objeto de dar especial énfasis para que la Policía Judicial quedara sujeta al control y vigilancia del Ministerio Público y evitar de esta manera que las actas de policía se siguiesen levantando de forma arbitraria en perjuicio de los ciudadanos, se propuso que el art. 21 quedara redactado en los siguientes términos:

"La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le imponen las leyes, quedando subalternas al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones"

modificarlo de conformidad con el sentir de la asamblea, lo presentaron con la siguiente redacción:

"También incumbe a la propia autoridad (la administrativa), la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquel", pero el Dip. y Lic. Enrique Colunga se manifestó inconforme con la redacción del proyecto y formuló su voto particular proponiendo que el artículo quedase redactado en los términos siguientes:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

La asamblea rechazó la redacción del artículo como lo propuso la mayoría y aceptó el voto particular del señor Dip. Colunga.

funciones propias y sin privarlo de su función de acción y requerimiento, se erigió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigatorias encomendadas a la Policía Judicial, que hasta entonces habían sido desempeñadas por los jefes políticos, los presidentes municipales, los comandantes de policía y hasta por los militares.

Así pues la Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público.

Para arreglar el funcionamiento de la Institución a los preceptos constitucionales, se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público en materia Federal y común en los meses de agosto y septiembre de 1919 y en las que se faculta al Ministerio Público para desistirse de la acción penal intentada.

"SU LEY ORGANICA."

"PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO Y

CAPITULO TERCERO.

A) Entre los principios que rigen el ejercicio de la acción penal encontramos los siguientes:

1.- El principio oficial, si se promueve por el Estado lo cual quiere decir que dicha acción penal sólo la ejercita el Ministerio Público, que es un órgano estatal;

2.- El principio dispositivo, si es ejercitado por los particulares, si bien con carácter subsidiario, en cuanto dicho órgano no puede ejercitar la acción sin que haya de por medio denuncia o querrela de parte del ofendido.

Además el ejercicio de la acción penal se inspira en el derecho comparado en otros dos principios:

3.- El de la legalidad, basado en la necesidad del ejercicio de la acción, necesidad nacida de la subordinación del órgano titular de ella a la ley. Según este principio, el ejercicio de la acción por el Ministerio Público le es obligatorio siempre y cuando previamente se hayan llenado los requi

crecionalidad; conforme al mismo, se le da al Ministerio Público la facultad de abstenerse de ejercitar la acción penal, - cuando se crea que esa abstención es por razones de interés público, es decir, que el no ejercicio de la acción va a beneficiar mas a la Sociedad que si se ejercitáse. Este principio está basado en la conveniencia del ejercicio de la acción.

B) Características de la Institución del Ministerio Público.

1.- Unidad en el Mando, en virtud de la cual la pluralidad de funcionarios es parte de un sólo órgano;

2.- La Indivisibilidad de la función, de manera que cada uno de los funcionarios representa a la institución y no actúa en nombre propio;

3.- Imprescindibilidad, basada en la exclusividad del Ministerio Público para ejercer la acción penal. Esta característica la encontramos establecida en el artículo 21 Constitu

4.- Buena fe, en el sentido de que el Ministerio Público, en el ejercicio de sus funciones, como representante social que es y no acusador, perseguidor o parte contraria del procesado, obra de buena fe y por lo tanto su interés es el de que se haga justicia, o sea obtener una pena para el acusado o bien la absolución para el inocente.

### C) Prerrogativas del Ministerio Público.

1.- Independencia. Se habla de la independencia que tiene el Ministerio Público, ya que para el ejercicio de la acción penal basta que se hayan llenado los requisitos establecidos por la Ley, lo cual lo supedita única y exclusivamente a las disposiciones dictadas por nuestra legislación y no a otros organismos que muchas veces se toman atribuciones reservadas a las leyes.

2.- Irresponsabilidad. Esta prerrogativa tiene como fin la protección del Ministerio Público contra las personas que persiguen en ejercicio de la acción penal a los individuos

El artículo 10. de la Ley Orgánica del Ministerio Público enuncia las atribuciones del mismo y que son:

I.- Investigar por si mismo los delitos de la competencia del fuero común, dirigiendo a la Policía Judicial, en los casos que resulte necesario el auxilio de ésta.

En la fracción II habla del ejercicio de la acción penal a que se refiere el artículo 21 Constitucional al decir - que: el Ministerio Público tiene como atribución: Ejercitar la acción penal, en los casos que proceda, aprotando las pruebas y promoviendo todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de los dindiciados, así como de la existencia y monto del daño causado por el delito.

En la fracción III habla de las gestiones para obtener de las diversas dependencias oficiales, así como de las personas privadas, físicas o morales para obtener la colaboración necesaria para el mejor desempeño de sus funciones.

VI.- Representar los intereses sociales relacionados con menores, incapacitados, ausentes, establecimientos públicos, de instrucción o de beneficencia y demás intereses de esa índole, para su debida protección.

VII. El Ministerio Público es representante de la persona moral Estado y por lo tanto debe intervenir en los juicios en que sean parte como actores, demandados, terceristas o herederos.

VIII. Debe promover, dirigir o supervisar las actividades tendientes a prevenir los delitos y las causas que los originan.

IX. Desempeñar los demás cometidos consignados en la Constitución del Estado y las leyes que de ella emanen, velando por la legalidad como uno de los principios rectores de la convivencia social, contribuyendo al mantenimiento del orden jurídico.

conforme a la Ley. También nos habla este artículo que las averiguaciones y todas las diligencias efectuadas deben ser con absoluta discreción, lo cual es obvio, solamente en los casos en que no entorpezca la investigación se podrán dar informes a los interesados.

En el artículo 3o. se le confiere al Ministerio Público el mando de la Policía Judicial, Policía Preventiva y demás corporaciones policiacas que exista en el Estado a fin de que cumpla con mayor éxito su cometido.

El artículo 4o. se refiere a la facultad del Ministerio Público de exigir la reparación del daño proveniente del delito, siempre y cuando se ajuste a lo estipulado por las leyes de la materia vigentes en la entidad.

La Ley Orgánica del Ministerio Público en su artículo 5o. enumera a los funcionarios encargados del mismo y que son:

I. Un Procurador General de Justicia, que es el verda-

Público para el desempeño de las funciones de la Institución.

VI.- Un Oficial Mayor que será el Jefe del Personal administrativo de la Institución.

VII.- Un Director General de Policía.

VIII.- Un Sub-Director al mando de la Policía Judicial

IX.- Un Sub-Director al mando de las Policías Preventivas existentes en el Estado, para los efectos de esta Ley.

X.- Los comandantes y Agentes de la Policía Judicial - que sean necesarios.

XI.- Los Comandantes y Agentes de la Policía Preventiva que existan en los Municipios.

XII.- Un cuerpo consultivo, que estará integrado por - profesionistas de reconocido prestigio, que designará el Gobernador del Estado a propuesta del Procurador.

XIII.- El personal del Laboratorio Científico de Inves

XVI.-- El Ejecutivo del Estado podrá eumentar el personal del Ministerio Público y policiaco, cuando lo estime necesario.

El Capítulo II de la Ley Orgánica del Ministerio Público nos habla del nombramiento del Personal dela misma y así,- en su artículo 6o. dice: "El Procurador General de Justicia en el Estado, será nombrado y removido libremente por el Gobernador; reunirá los requisitos exigidos por la Constitución del Estado y, residirá en el lugar en que tengan asiento los poderes del Estado."

En relación a los requisitos necesarios para ser Procurador General de Justicia he de ahondar un poco: el artículo anterior nos remite a la Constitución del Estado la cual en el artículo 85 manifiesta que dicho funcionario deberá tener los requisitos que se exigen para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, mismos que se encuentran enumerados

el ejercicio de la profesión, cuando menos durante cinco años;

VI.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de alguna religión o secta; y

VII.- Tener antecedentes intachables de moralidad.

El artículo 7o. los dice que los Sub-Procuradores, Agentes y demás funcionarios del Ministerio Público, serán nombrados por el Gobernador del Estado, para lo cual podrá tomar la opinión del Procurador.

A los Sub-Procuradores se les exigen los mismos requisitos que a los Procuradores, los cuales he mencionado con antelación. (Art. 8o Ley citada).

A los Agentes del Ministerio Público les determina la Ley Orgánica del Ministerio Público, en su artículo 9o. los requisitos que se requieren:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos;

cia y capacidad en el mismo.

Los empleados del Ministerio Público son nombrados — por el Procurador y sólo podrán ser removidos por faltas o delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones a juicio del Procurador, quien oírán al inculcado y formará un expediente con las constancias pertinentes. (Art. 28 Op. cit).

Todos los funcionarios y empleados del Ministerio Público, antes de tomar posesión de sus respectivos cargos, deberán otorgar la protesta de cumplir y en su caso hacer cumplir la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado, así como las adiciones, las reformas y las leyes que de ella emanen.

El Procurador deberá otorgarla ante el Gobernador; ante el Procurador General de Justicia, todos los Agentes del Ministerio Público, así como los Subprocuradores, de todo lo cual se levantará un acta a fin de integrar el expediente de

Suspensión de sueldo que no exceda de 8 días.

Los funcionarios del Ministerio Público cuentan para hacer cumplir con sus determinaciones con los siguientes medios de apremio: I.- El apercibimiento; II.- Multa de \$ 50.00 a \$ 1,000.00; III.- El auxilio de la fuerza pública; y IV El arresto hasta por 15 días. Estos medios de apremio se aplicarán sin perjuicio de ejercitar la acción penal contra el rebelde por el delito de desobediencia a un mandato de autoridad. (Art. 30 Ley cit).

El Capítulo III establece la manera en que puede ser suplido el personal del Ministerio Público:

Art. 15... Frac. I. El Procurador por los Sub-Procuradores, según su orden número;

II.- Los Sub-Procuradores uno por el otro y a falta o excusa de ambos, por el Agente Auxiliar que designe el Procurador;

III. Los Agentes Auxiliares que por el

sable el Procurador General de Justicia, ni los Sub-Procuradores ni los Agentes del Ministerio Público, pero deben excusarse en los asuntos en que intervengan, cuando exista alguna de las causas que motivan excusa en los jueces. (Art. 16).

El Art. 18 hace referencia a las incompatibilidades y en lo conducente dice: "Ningún funcionario o empleado del Ministerio Público, podrá desempeñar otro puesto oficial, ni ejercer la abogacía, ni ser corredor, etc; sino en causa propia de su cónyuge, de sus ascendientes o de sus descendientes y de los casos señalados por la Ley, exceptuándose de dicha disposición los puestos docentes.

El Título Tercero de la Ley Orgánica del Ministerio Público se refiere a las Atribuciones y Obligaciones de los funcionarios del Ministerio Público y es el Capítulo I, Artículo 19 el que habla de las que tiene el Procurador General de Justicia:

sus agentes, ante los tribunales del Estado; cuidará asimismo de los procesos penales que se tramiten con toda regularidad, para que la administración de justicia sea expedita, recta y eficaz;

IV.- Intervenir por sí mismo o por medio de sus subordinados, en los asuntos del orden civil en que el Ministerio Público deba ser oído conforme a la Ley;

V.- Dar a los funcionarios y empleados del Ministerio Público las instrucciones generales para el cumplimiento de sus deberes y para conseguir unidad de acción del Ministerio Público;

VI.- Investigar con especial diligencia las detenciones arbitrarias que se cometan y otros abusos de autoridad; - promover lo que corresponda para su sanción y adoptar los medios legales pertinentes para hacer cesar aquellas o los defectos de los abusos;

VII. - Poner en conocimiento del Tribunal Superior de -

IX.- Asistir, teniendo solamente voz, a los plenos del Tribunal Superior de Justicia en que se hagan designaciones de funcionarios judiciales, o dar por escrito su opinión sobre dichas designaciones;

X.- Imponer al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan;

XI.- Acordar con el Gobernador del Estado, dándole cuenta de los asuntos de importancia que se relacionen con la institución;

XII.- Encomendar a los Sub-Procuradores o cualquiera de los Agentes del Ministerio Público, además de los asuntos que les correspondan de acuerdo con sus atribuciones, el estudio o trámite de los que estime necesarios;

XIII.- Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieran incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público y de la Administración de Justicia, por los

respecto de toda clase de proyectos legislativos que elabore el Ejecutivo en materia penal, o que interesen a las finalidades de la institución;

XVI.- Formular y presentar al Gobernador del Estado una memoria anual de labores de la institución;

XVII.- Someter a la consideración del Gobernador del Estado, el proyecto de presupuesto de egresos del Ministerio Público anualmente;

XVIII.- Visitar las Agencias del Ministerio Público y demás dependencias de la Procuraduría, dictando las medidas necesarias para asegurar la mayor eficacia de la función que tiene encomendada la institución;

XIX.- Resolver consultas que, sobre sus funciones le formulen los representantes sociales y autorizar, cuando proceda, la reserva o el archivo de las averiguaciones previas y la abstención de la acción penal, revisar las conclusiones no

de responsabilidad que se instauren contra funcionarios del Estado;

XXIII.- Pedir la pena que, conforme a la Ley, deba aplicarse a los delitos oficiales;

XXIV.- Vigilar las condiciones en que funcionen los centros penitenciarios del Estado y proponer las reformas que estime convenientes;

XXV.- Dirigir los actos a que se refiere la fracción VIII del artículo 10. de esta Ley; y

XXVI.- Expedir circulares de observancia general y dictar todas las medidas y administrativas que crea convenientes para unificar la acción del Ministerio Público.

El Procurador General de Justicia, como Jefe del Ministerio Público, es el conducto orginario de comunicación entre el Ejecutivo y personal de la institución y de la Policía Judicial.

II.- Sustituir, según su orden numérico, al Procurador en sus faltas accidentales, temporales o absolutas;

III.- Dictaminar sobre los asuntos que el Procurador someta para revisión, consulta u opinión;

IV.- Vigilar las actividades de los Agentes del Ministerio Público, cuidando que las mismas se realicen con diligencia y legalidad;

V.- Poner en conocimiento del Procurador General de Justicia, los abusos e irregularidades que adviertan en todos los Juzgados locales;

VI.- Formar la estadística criminal del Estado, con los datos que en los informes quincenales remitan las Agencias del Ministerio Público y Policía Judicial;

VII.- Proponer al Procurador General de Justicia del Estado el cese o suspensión de los Agentes del Ministerio Público, de los miembros de la policía judicial y su procesa---

previas y el segundo Sub-Procurador, la supervisión de la intervención del Ministerio Público en los procesos de toda índole, además conocerán los asuntos que discrecionalmente les encomiende el Procurador; y

XI.- Y las demás que las Leyes les encomienden.

El Capítulo III, Título Tercero de la Ley Orgánica del Ministerio Público señala las facultades y obligaciones de los Agentes Auxiliares del Procurador y son: Artículo 21... -

I.- Dictaminar sobre los asuntos que les turne el Procurador General o los Sub-Procuradores para su revisión y consulta;

II.- Intervenir como agentes especiales en los asuntos que determine el Procurador;

III.- Cuando el Procurador lo ordene, intervenir ante el Tribunal Superior de Justicia, haciendo valer oportunamente los agravios, contestaciones, alegatos, pedimentos y demás

I.- Intervenir en defensa de los intereses sociales relacionados con menores, incapacitados, ausentes, establecimientos públicos de instrucción o de asistencia estatales y demás intereses de esa índole, para su debida protección;

II.- Concurrir diariamente a los Tribunales de su adscripción para oír las notificaciones que deban hacerseles, promoviendo lo que estimen conveniente para el perfeccionamiento de cada proceso, y dejar satisfechos los intereses de la Sociedad;

III.- Solicitar las ordenes de aprehensión contra individuos cuya responsabilidad se acredite durante la averiguación o proceso, cuidando de que los juicios se sigan con toda regularidad;

IV.- Exigir la reparación del daño en los términos de los Códigos Penal y Procesal sobre la materia, invocando todas las demás leyes aplicables;

cias y visitas de cárceles que practiquen los Tribunales de su adscripción;

VII.- Cuando se lo solicitaren, conceder audiencia a los procesados y atenderlos en sus peticiones, dándoles una orientación pormenorizada en las mismas;

VIII.- Interponer los recursos legales que señalan los Códigos de Procedimientos;

IX.- Rendir al Procurador General de Justicia una información quincenal del Estado que guarden todos los asuntos en que intervengan;

X.- Rendir al Procurador los informes generales o especiales que solicite;

XI.- Dar cuenta al Procurador de los asuntos en que la Ley ordene se consulte, como de aquellos en el que el Agente lo estime necesario, procediendo conforme a las instrucciones que se le impartan;

archivo de su dependencia;

XV.- Dar aviso al Procurador de las irregularidades que se adviertan en la Administración de Justicia; y

XVI.- Las demás que la ley les encomiende.

El Capítulo Sexto de la Ley Orgánica del Ministerio Público nos señala las atribuciones de los Arentes del Ministerio Público Investigador durante las averiguaciones previas, - mismas que son:

Art. 24... I.- Recibir denuncias y querrelas por hechos considerados delictuosos;

II.- Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de los indiciados, dirigiendo a la policía judicial en los términos señalados por el Código de Procedimientos Penales y del artículo 10. de esta ley;

III.- Ejercitar la acción penal y reparadora del daño

probable responsable del delito y pedir las órdenes de aprehensión procedentes;

V.- Entregar al Juez los objetos, documentos e instrumento relacionados con los hechos consignados;

VI.- Formular las consultas e informes a que se refiere esta ley;

VII.- Dar aviso a la Procuraduría de Justicia de las averiguaciones que se inicien, diligencias que practiquen y consignaciones que se hagan, remitiendo a la misma, copias de tales actuaciones;

VIII.- Rendir al Procurador General de Justicia una información quincenal del estado que guardan todos los asuntos' en que intervengan; y

IX.- Las demás que las leyes les señalen.

El artículo 35 de la Ley Orgánica que he venido comentando nos habla de un requisito para que todas las actuaciones

no acusatorias en los procesos. Voy a ampliar un poco diciendo que lo puede hacer en los siguientes casos:

Art. 39... I.- Cuando así lo determine el Gobernador - Constitucional del Estado;

II.- Cuando los hechos materia del proceso no sean — constitutivos de delito;

III.- Cuando siéndolo, resulte imposible su prueba, se encuentre extinguida la acción penal, o resulte demostrada — plenamente alguna circunstancia excluente de responsabilidad o excusa absolutoria;

IV.- Cuando se acredite que el procesado no es responsable del delito que se le imputa; y

V.- Cuando sin perjudicarse los intereses sociales o — de las personas afectadas por los delitos, a juicio del Procurador se impongan razones humanitarias.

El desistimiento de la acción, para que proceda, siem-

C A P I T U L O   C U A R T O .

"LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PUBLICO A EJERCITAR LA ACCION  
PENAL ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA CONSAGRADA EN EL ARTI-  
CULO 21 CONSTITUCIONAL."

Una de las causas mas serias de la delincuencia en México y que preocup grandemente a la Sociedad es la impunidad en que en ocasiones los delincuentes quedan al violar las leyes cometiendo hechos ilícitos.

Para explicar esa impunidad, se culpa a las leyes, ya sea porque las penas que imponen son leves o por defectos técnicos que motivan fallas en su aplicación.

No es posible desconocer que una mala ley puede ser causa que contribuya a la impunidad de los delitos; pero si bien es cierto que es importante una buena ley para evitar lo anterior, también es cierto que es necesario un eficaz procedimiento para cumplirla y hombres responsables que salvaguarden su aplicación en la forma mas adecuada posible, sin hacer distinciones de índole social, económica o política de los infractores.

Se ha criticado a la Institución del Ministerio Públi-

censuras por la interpretación que ha dado a dicho precepto - constitucional, declarando irreversibles las determinaciones del Ministerio Público por las que declara no haber lugar a - promover la acción persecutoria iniciadora de un proceso.

En ocasiones se han lanzado comentarios severos en contra de la administración de Justicia debidos a que el Ministerio Público no cumple con su deber de perseguir a los responsables de algún delito, convirtiéndose, sin pretenderlo así, - en protector de delincuentes a quienes va nadie podrá enjuiciar en virtud de que siendo el Ministerio Público el titular exclusivo de la acción penal, al no ejercitarla, no existe poder legal alguno para que lo haga, consumándose de esta forma una impunidad.

En nuestro sistema jurídico, nuestra Ley Fundamental y demás leyes que rigen nuestra vida están prohibidos los monopolios por parte de los particulares, ya que si existieran, ju

Creo que un medio adecuado para contrarrestar el abuso del Ministerio Público que no quiere intentar la acción puesta en sus manos, fundado precisamente en que es el único capacitado para ejercitarla, sería el Juicio de Amparo, pero como ya he dicho, la Suprema Corte de Justicia ha interpretado el significado del artículo 21 Constitucional en el sentido de que la resolución del Ministerio Público negándose a ejercitar la acción penal no viola garantías individuales, a mi parecer si se violan garantías individuales, por lo que a continuación menciono:

Si bien es verdad que el delito es un mal social y un órgano al servicio de la Sociedad (Ministerio Público), debe reprimir los delitos en nombre de la Sociedad y por lo tanto el particular no tiene derecho alguno para demandar el castigo del delincuente, ya que ese derecho corresponde a la Sociedad, también es verdad que la persecución del delincuente es un deber del Estado frente a todos los ciudadanos, y de mane-

dual, de este planteamiento resulta que dicho derecho de la víctima para obtener del Ministerio Público la persecución -- del delincuente es un derecho que la Constitución le reconoce y si dicho derecho es violado por el Ministerio Público, se -- podría, legalmente hablando proceder al Amparo.

Si se determinase la procedencia del Amparo contra dichas decisiones del Ministerio Público, la Justicia Federal -- tendría oportunidad de establecer, en cada caso concreto que se le presentase, si la negativa por parte de dicho órgano -- para perseguir un delito y acusar a su autor estuviera o no -- legalmente fundada, pudiendo obligar a la mencionada Institución a ejercitar la acción penal en el caso de que se reunieran los requisitos para el efecto. De esta manera los derechos de los ofendidos quedarían protegidos de un posible proceder' arbitrario del Ministerio Público en su perjuicio.

Lo anterior no quiere decir que si la Corte, en un ca-

CONCLUSIONES :

PRIMERA.- Es indispensable que los Funcionarios que representan la Institución del Ministerio Público tengan una plena capacidad funcional, y propongo desde luego que antes de otorgar el nombramiento, sean sometidos a una prueba minuciosa, y que además tengan como mínimo tres años de ejercitar la profesión, adicionándose la Ley Orgánica con el requisito que menciono.

SEGUNDA.- Propongo como medida indispensable, la procedencia del Juicio de Amparo contra actos del Ministerio Público, cuando éste se niega a ejercitar la acción penal y se encuentra comprobado el cuerpo del delito y presunta responsabilidad del o los indiciados.

TERCERA.- Es necesario legislar sobre la inamovilidad de los agentes del Ministerio Público, para que gocen de independencia, libertad y decisión en lo que se requiere al desempeño de sus funciones.

CUARTA.- Como complemento de lo anterior, se requiere

la misma, y esto va en perjuicio de los gobernados.

SEXTA.- Es incuestionable que los Agentes de la Representación Social tienen facultades para formular conclusiones no acusatorias según la Ley Procesal Penal, pero sujeta esa facultad a la vigilancia del Procurador General de Justicia; sin embargo, creo conveniente que esa facultad debe el Agente acatarla y hacerla valer cuando según su criterio proceda, sin necesidad de dar vista al señor Procurador, en virtud de la capacidad de que gozará el Agente del Ministerio Público, como se ha pedido en las conclusiones que preceden.

## B I B L I O G R A F I A :

- DERECHO PROCESAL PENAL. Lic. Guillermo Borja Osorno.
- DERECHO PENAL Y CRIMINOLOGIA. José Angel Ceniceros. Ediciones "Criminalia". México, D.F. 1954.
- DERECHO PENAL. Edmundo Mezguer. Editorial Bibliográfica. Buenos Aires.
- PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO. Carlos Franco Sodi. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1957 4a. EDICION
- EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MEXICO. Fernando Arilla Bas. Editores Mexicanos Unidos, S.A. México, D.F. 1973
- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Ignacio Burgoa. Editorial - Porrúa, S.A. México. 1965.
- EL JUICIO DE AMPARO. Ignacio Burgoa. Editorial Porrúa, S. A. Quinta Edición. México, 1966.
- PRINCIPIO DE DERECHO PROCESAL PENAL MEXICANO. Tercera

C O N T E N I D O :

CAP. I.- Antecedentes históricos del Ministerio Público.

CAP. II.- Antecedentes históricos del Ministerio Público  
en México.

CAP. III. Principios que rigen la actividad del Ministe-  
rio Público y su Ley Orgánica.

CAP. IV.- La negativa del Ministerio Público a ejercitar  
la acción penal, es violatoria de la garantía  
consagrada en el Art. 21 CONSTITUCIONAL.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.