



UNIVERSIDAD POPULAR AUTONOMA
DEL ESTADO DE PUEBLA



“AUTONOMIA DEL MINISTERIO PUBLICO”

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
ANA MARIA MOSQUEDA MOSQUEDA

ASESOR: LIC. HUMBERTO SCHETTINO REYNA
PUEBLA, PUE. ENERO, 2002



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, 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 de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

En el camino de la vida he encontrado que la belleza de un sueño, toma forma si tienes la capacidad de la visualización. Si dominamos la mente y pensamos solo en cosas positivas y creativas sin dudar en nuestras capacidades, el mundo se abre a tus pies, con la misma energía positiva que emana de ti. Dios nos abraza en su amor y lleno de bendiciones nuestro camino al ver en nosotros un En el camino de la Vida he encontrado que la belleza de un sueño, toma forma si tienes la capacidad de la visualización. Si dominamos la mente y pensamos solo en cosas positivas y creativas corazón bueno y limpio que esta dispuesto a entregarse a El, pase lo que pase.

Es por eso que quiero agradecerte a El en primer lugar, por estar en mi ser eternamente. Gracias Señor.

Estas líneas serán pocas para agradecer a todas aquellas personas que de una u otra forma han aportado con su tenacidad, experiencia, comprensión y talento, un grano de arena para sacar adelante este trabajo a pesar de que han sido 3 años muy difíciles; nunca me han dejado sola. Tengo la dicha de contar con el apoyo de una maravillosa familia Pavón García que siempre han estado a mi lado en esta carrera tan competitiva y que sin su apoyo no podría finalizar este trabajo y estoy muy agradecida por estar siempre a mi lado. Es por eso que quiero dar gracias a mi Madre adorada que siempre ha sido para mi ejemplo de honradez, Amor, Lucha y Trabajo, gracias a Dios por haberme dado a una mamá comprensiva y cariñosa que sin ella no habría llegado a ningún lado ha quien le he dedicado este trabajo. "Tú has sido el viento que impulsa mis alas, gracias mamá".

A la señora Carito García Rolón por darme siempre sus sabios consejos, cuidados ; permitirme ser una hija más, pero sobre todo por llenarme la vida de Amor. Gracias Hagdee por que cuando más necesite de una amiga y hermana ahí estuviste, con un apoyo incondicional, comprensión y amistad, por permitirme ser parte de tú familia, compartir momentos muy padre, por enseñarme a luchar en la

Vida, quiero agradecerte desde el fondo de mi alma tu apoyo para poder terminar mi tesis.

Mi cariño especial para Don Toñito, la Familia Maya Fabian, García Zamudio, gracias por contagiarme de esa calidad humana la cual ha llevado a muchos a tomarte como ejemplo a seguir. A Rocio Maya Fabian y fam gracias por ser mi amiga y hermana, y por tanto cariño y apoyo.

A mis amigos Nelly, Toñito, Charo y Erika por su honestidad, cariño y amistad incondicional. Gracias.

No podría olvidar agradecer a mi padre Adolfo que Dios te tenga en la gloria. A mi Hermana Karina Fabiola y mi Adorada sobrina Daniela a quienes quiero y adoro con todo mi corazón por todo el respaldo que me han dado.

Soy una mujer afortunada de ser amada por Ustedes. Que Dios me los bendiga siempre en especial a la Señora Lupita quien con sus cuidados, consejos, sabiduría y amor pude sentir el cariño de una abuelita.

Gracias a la madre Rosita García quien con sus consejos y amor pude lograr terminar esta maravillosa carrera.

Al Lic. Humberto Schettino Reyna por poder compartir sus sabios conocimientos para la elaboración de este trabajo, por su interés y excelente ideas, haciendo su trabajo con tanto cariño y profesionalismo para conmigo.

Gracias a mi tía María y mi prima Clara que sin ellas hoy no estuviera aquí, y si de alguien no me he acordado en este momento los tengo guardado en mi pensamiento y mi corazón.

Gracias.

ÍNDICE

PAG.

Introducción	8
------------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

1.1. Grecia	14
1.2. Roma	15
1.3. Italia Medieval	17
1.4. Francia	17
1.5. España	20
1.6. El Ministerio Público en México	21

CAPITULO II

GENERALIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1. Concepto y Definiciones	36
2.2. Naturaleza Jurídica	43.
2.3. Principios que caracterizan al Ministerio Público	48
2.4. Principios relativos a la organización y funcionamiento del Ministerio Público	52
2.5. Características del Ministerio Público	58
2.6. La función Principal del Ministerio Público.	59

CAPITULO III

PAG

AUTONOMIA DEL MINISTERIO PÚBLICO

3.1.	Dependencia del Ministerio Público	73
3.2.	Delimitaciones de las Funciones del Ministerio Público	80
3.3.	Atribuciones del Procurador General de la República	81
3.4.1.	Separación de funciones del Ministerio Público y el Procurador General de la República	84
3.4.2	Nombramiento de un Jefe del Ministerio Público por elección popular y otorgársele inamovilidad, constriñendo únicamente las atribuciones en materia penal	90
3.4.3	El Procurador General de la República solamente se encargara de las funciones de consejero jurídico y representante de la federación	93

CAPITULO IV

PROPUESTA DE REFORMAS

- 4.1. Exposición de Motivos del Constituyente de 1917 97
- 4.2. Propuesta de Reforma a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 105

CONCLUSIONES GENERALES 127

BIBLIOGRAFÍA132

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS136

PRESENTACIÓN.

El presente trabajo es culminación de muchos años de estudio y esfuerzo que con el paso del tiempo pude lograr terminar.

Poco a poco con ayuda de muchas personas fui aprendiendo que en la Vida para poder alcanzar lo que quieres y deseas tienes que ser perseverante.

Fue difícil llegar asta aquí porque en cada paso encontré muchas dificultades pero gracias a Dios hoy me siento orgullosa de poder finalizar mi Licenciatura.

Fueron muchos años de Estudio pero sobre todo de dedicación para concluir toda mi carrera, en mi etapa media superior me enseñaron que todo ser humano tiene cualidades , virtudes y vocación a una carrera profesional y así poder luchar en la Vida y ser una mujer exitosa. Decidirme estudiar la Licenciatura en Derecho fue algo muy difícil pero finalmente supe que mi deseo en la Vida era luchar contra todas las injusticias que hay en el mundo, las violaciones a los derechos de cada persona poder defenderme de todos estos problemas y es lo que me hizo decidirme a elegir la Licenciatura en Derecho.

Hasta este día puedo decir que me siento feliz de lograr una etapa más de mi Vida y poder presentar este trabajo de cuatro años de estudios ejemplo de esfuerzo y dedicación.

La carrera de Abogado en la actualidad es muy competitiva , pero nunca hay que ser negativos y para poder lograr ahora ser Abogada necesito poner en practica lo que aprendí en la Universidad pero tengo que reconocer que en practica profesional es diferente a como nos enseñan en la Universidad y siempre te llevas experiencias muy desagradables.

En la Licenciatura en Derecho existen múltiples materias y cada semestre aprendes algo diferente pero desde el primer semestre tuve mucho interés por el Derecho Penal pero para poder aprenderlo necesitaba saber de otras materias como Procesal Civil y otras, siempre fui muy dedicada en especial en el área penal, es por eso que pude elegir el tema que hoy presento.

Espero que toda persona que tenga en sus manos este trabajo le sea útil para su investigación y conozca el motivo de mi deseo de que exista una reforma al Ministerio Público respecto de su autonomía.

Nací para luchar y para triunfar en la vida, no para quedarme pasivo con los brazos cruzados. No nací para caminar por el mundo con la derrota en la frente.

Yo nací para algo bien preciso donde tendré éxito,
¡ sólo tengo que luchar para lograrlo !

El éxito no se mide por un puesto público de distinción, sino por el desarrollo de las cualidades que como persona poseo.

Conociendo mis propias aptitudes y
ejercitándolas en todas las oportunidades que se me presentan, construyo
mi felicidad es como tendré éxito.

INTRODUCCIÓN

En nuestro Derecho Positivo Mexicano el Ministerio Público Mexicano se encuentra bajo las ordenes del Procurador General de la República, quien es designado por el Poder Ejecutivo de la Nación con aprobación del Senado; al estar por lo tanto dependiente del Ejecutivo, pues éste tiene la facultad de removerlo libremente, ya que es imposible que dicha Institución cumpla debidamente y de forma imparcial con su función social y primordial que es la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, sobre todo en asuntos en los que se encuentran inmiscuidos servidores públicos por estar supeditados a los intereses del propio Estado, dando preferencia a éste y relegando el interés del propio ciudadano; es por tal motivo urgente reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía a la Institución del Ministerio Público Federal convirtiendo su cargo de elección popular en garantía de inamovilidad y constriñendo sus funciones al ámbito penal, representando a la Sociedad.

El excesivo poder que ha traído aparejado este desarrollo inmoderado de las funciones del Ministerio Público no solo pone en peligro las libertades públicas sino que ha provocado el malestar en el ámbito nacional por los frecuentes casos en que el Ministerio Público se toma atribuciones jurisdiccionales que no le corresponden, ya que ha sido el vehículo y el instrumento con los cuales no se ha llevado a cabo la debida impartición de justicia.

Es por ello que se eligió como tema
“Autonomía del Ministerio Público”

Para la elaboración de este trabajo he considerado de suma importancia estudiar el origen y evolución de esta Institución en los países que se han considerado cuna de esta Institución: Grecia, Roma, Italia, Francia, España, así como México estudiando como se ha ido transformando en una Institución con una Naturaleza Jurídica difícil de desentrañar, por la gran carga de atribuciones que de toda índole se le han conferido, llegando algunas a ser del todo incompatibles.

En el Capítulo primero se desarrolla a la Institución del Ministerio Público, el origen de dicha Institución nace en Francia en el siglo XV con los Procureure de Roi de la Monarquía, fue disciplinado y formado un cuerpo completo con las ordenanzas de los años 1522, 1553 y 1586. Si bien es cierto que el procurador del Rey se encargaba del procedimiento, no podemos considerarlo como Ministerio Público ya que en esa época no había división de poderes, pero fue hasta el Imperio de Napoleón con la ley de 20 de Abril de 1810 en que se ordena la Jerarquización del Ministerio Público bajo la dependencia del Poder Ejecutivo y se irradia a toda Europa.

Por lo que respecta al Capítulo segundo, en este se da un panorama general de las diferentes definiciones y conceptos de Ministerio Público que diversos autores como Niceto Alcalá, José Franco Villa y el maestro Fix Zamudio nos presentan.

Es así como definimos al Ministerio Público como una Institución que en su origen surgió para representar los intereses únicos de los gobernantes llegando a convertirse en el transcurso del tiempo en un órgano con un excesivo número de atribuciones y principalmente como una Institución de representación social con la naturaleza jurídica, características, funciones y finalidades que posteriormente se señalan.

El Ministerio Público es un representante de la sociedad de la ley y del Poder Ejecutivo.

Sabemos que la sociedad es una entidad abstracta, cuya expresiones hay que analizar de algún modo; pero resulta imposible que el Ministerio Público consulte en cada caso el parecer de los miembros de la sociedad, por lo que cuando decimos que el Ministerio Público es representante de la sociedad, lo mas que se quiere decir es que ha de ser reflejo de la misma, mas no la expresión de los anhelos de ella.

También consideramos a esta Institución un representante del Poder Ejecutivo tocante a que el Ministerio Público personifica al Poder Ejecutivo en sus relaciones con la administración de la justicia, presenta el inconveniente de que este le da instrucciones y consignas para que proceda en determinada forma en algunas averiguaciones en especial, en razón de que el Procurador General de Justicia es el representante jurídico del Ejecutivo del Estado.

Finalmente es un representante de la Ley esto es verdad pero el no es el único ya que en igual o en mayor medida lo es el Poder Judicial, en tal razón

cuando decimos que el Ministerio Público representa a la Ley debemos entender que debe obrar imparcialmente sin interés en que tal averiguación o proceso se resuelva en determinada forma, sino que su interés debe ser la justicia y para tal efecto que se aplique la Ley.

Observaremos su marco Legal a nivel Constitucional .

El Capítulo tercero se refiere a la autonomía del Ministerio Público dado que esta es una Institución que representa a la sociedad, su cargo debería de ser por elección popular, con esto ya no estaría sujeto a los intereses del Gobierno.

Esta autonomía traería consigo la delimitación de sus funciones y solamente se dedicaría a la vigilancia y cumplimiento de la legalidad, la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes y olvidaremos de ser Abogados y consejero jurídico del Poder Ejecutivo.

Por último en el Capítulo cuarto de acuerdo con nuestro particular punto de vista se hace un señalamiento histórico importante para nuestra propuesta en relación a la Autonomía del Ministerio Público con la exposición de motivos del constituyente de 1917, posteriormente señalaremos una propuesta de reforma a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917 de la que consideramos importante para nuestro tema.

La Institución del Ministerio Público, tal como la encontramos en la actualidad, se debe a los artículos 21 y 102 de nuestra Carta Magna, ya que la encomienda a un solo órgano , el Ministerio Público.

Después de este recorrido por la introducción del presente trabajo, sólo resta indicar que habremos de poner todo nuestro empeño para contribuir en la búsqueda de alguna solución que tienda a erradicar, de manera absoluta, uno de los problemas más trascendentes de nuestra vida jurídica nacional la “Autonomía del Ministerio Público”.

El objeto de este trabajo es demostrar que es necesario la Independencia de la Institución respecto del Poder Ejecutivo, para evitar que continúe siendo generador de grandes injusticias y atropellos y cumpla con su misión de ser autentico representante de la sociedad ofendida por el delito, pues mientras el Ejecutivo tenga un órgano que le permita intervenir en la procuración y administración de justicia, la autonomía del Ministerio Público será inexistente.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La fuente por excelencia del conocimiento de cualquier materia es la historia. El registro del diario acontecer nos ayuda a comprender la evolución y el progreso de cualquier rama del saber humano y su estudio nos permite obtener soluciones para problemas presentes o futuros. Comencemos este trabajo con un apartado histórico, donde se señalen los precedentes de la Institución del Ministerio Público para posteriormente entrar al análisis de lo que es actualmente esta Institución en nuestro país.

Iniciemos con su etimología. El Maestro José Franco Villa, nos la señala al referir, que la palabra MINISTERIO, viene del latín "MINISTERIUM, que significa: cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado; por lo que hace a la expresión "PÚBLICO", esta deriva también del latín "PUBLICUM" de "POPULOS", que significa: pueblo indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos perteneciente a todo el pueblo; por lo tanto en su acepción gramatical Ministerio Público significa "cargo que se ejerce en relación al pueblo".¹

¹ Franco Villa José, "El MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL", Editorial Porrúa, México, 1985, pág. 3.

Durante la primera etapa de la evolución social, la función represiva se ejerció a través de la venganza privada, en esta etapa no se encuentran antecedentes que se relacionen con la Institución del Ministerio Público, toda vez que se aplicaba la Ley del Tali3n: “Ojo por ojo, diente por diente, y sangre por sangre”; por tanto no pudo existir alguna figura semejante porque al cometerse un delito sé atento contra el orden social y por lo mismo su represión no puede dejarse al arbitrio de los particulares.

1.1.GRECIA.

En la Grecia antigua, existía la figura del “TEMOSTETI” que se encargaba de denunciar a los acusados ante el senado o la asamblea del pueblo, en donde un ciudadano era nombrado como representante para sostener la acusación.

El autor Sergio García Ramírez refiere en su obra la creación de los “EFOROS” por Licurgo, “encargados de que no se produjera la impunidad, cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo los éforos, fueron censores, acusadores y jueces”.²

Para el autor Manuel Rivera Silva el antecedente más cercano del Ministerio Público, se encuentra también en Grecia en la figura del “ARCONTES”, quien intervenía en asuntos en que el particular por algún motivo no realizaba la actividad

² García Ramírez Sergio. “CURSO DE DERECHO PROCESAL PENAL”, Editorial Porrúa, México 1989, pág. 252.

persecutoria. Al respecto sobre esta figura, el maestro Guillermo Colín Sánchez refiere que el "ARCONTE" era un magistrado que a nombre del ofendido o de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos, intervenía en los juicios; sin embargo tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los probables autores de los delitos era una facultad otorgada a las víctimas o a sus familiares".³

1.2. ROMA.

Los romanos fueron adaptando de forma paulatina el derecho griego, el que con el transcurso del tiempo fue transformándose y que luego sirvió de base para cimentar el moderno derecho procesal. Cuando en Roma se produjo el periodo de las delaciones secretas, se abandona la costumbre de la acusación privada, adoptándose la acusación de forma popular, naciendo así el procedimiento de oficio. Los hombres más ilustres de roma tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos, surgiendo así, según el Maestro José Franco Villa": LOS CURIOSIO STATIONARI" o "IRENARCAS" que desempeñaban funciones de carácter policiaco, en particular, los "PRAEFECTUS URBIS" en la ciudad, los "PREASIDES O PRECONSULES", los "ADVOCATI FISCO" y los "PROCURADORES CAESARIS", de la época imperial, que si al principio fueron una especie de administradores de los bienes

³ Colín Sánchez Guillermo, "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES", Editorial Porrúa, México 1997, pág 104.

del príncipe, adquirieron después una importancia en los órdenes administrativo y judicial.⁴

EL PROCURADOR DEL CESAR, del que habla “El Digesto”, en el libro primero en su título diecinueve, se ha considerado como antecedente del Ministerio Público, toda vez que dicho Procurador, en representación del Cesar tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden público, expulsando a los alborotadores y cuidando que éstos no regresaran.

Durante la anarquía, los encargados de administrar justicia eran los reyes, y al cometerse un delito de cierta gravedad, quienes conocían del asunto eran los “QUAESTORES PARRICIDI” y los “DUOVORI PERDUELLIONIS” conocían de los casos de alta traición y la solución del conflicto era dictada por el monarca.

El proceso penal público consistía en dos formas que eran: “LA COGNITIO” y la “ACCUSATIO”, la primera era realizada por los órganos del Estado, y la segunda en ocasiones se encontraba a cargo de un ciudadano. La ACCUSATIO surgió en el último siglo la República, durante su vigencia, la averiguación de los delitos y el ejercicio de la acción, se encomendó a un “ACCUSATOR”, quien representaba a la sociedad, y cuyas funciones eran propiamente oficiales; la declaración del derecho era competencia de los “COMICIOS”, de las “QUAESTIONES” Y DE UN MADISTRADO”.⁵

⁴ Franco Villa José. Op. Cit. Pág. 10.

⁵ Colín Sánchez Guillermo, Op. Cit. Pág. 10.

“Los funcionarios llamados “JUDICES QUAESTIONES” de las Doce Tablas, tenían una actividad semejante a la del Ministerio Público, porque tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos, pero esta atribución no era del todo exacta”.⁶

Pero a pesar del gran desarrollo jurídico de los romanos, así mismo de los griegos, no existía una figura parecida a la del Ministerio Público actual, toda vez que la investigación de los delitos estaba a cargo de la víctima y de sus familiares.

1.3. ITALIA MEDIEVAL

En la Italia Medieval no es posible identificar la figura del Ministerio Público con los “SINDICI MINISTRALES”, ya que éstos, eran colaboradores de la función jurisdiccional en la presentación de las denuncias de los delitos. El Maestro Sergio García Ramírez, refiere que en el tiempo medieval italiano los depositarios de la fe pública fueron los “SAYONES”.

1.4. FRANCIA

En la Ordenanza del 23 de marzo del año de 1302, se designan las atribuciones del antiguo Procurador y abogado del Rey como una magistratura encargada de los negocios judiciales de la corona, quienes antiguamente trabajaban en forma particular en

⁶ Ídem. Pág. 104.

lo relacionado a los negocios del monarca. En esta época la acusación del ofendido o de sus familiares decae en forma considerable, surgiendo así el procedimiento de oficio o por pesquisas, naciendo la figura del Ministerio Público, pero con funciones limitadas, siendo la principal, la de investigar los delitos y el de hacer efectivas las multas a consecuencia de una pena.

La Institución nació en Francia con los "PROCUREUS DU ROI" de la monarquía francesa del siglo XIV, instituidos "POR DEFENSE DES INTERÉSTS DU PRINCE ET DE LEATAT", encuadrado y organizado en un cuerpo completo de las ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. El procurador del Rey se encargaba del procedimiento, y el Abogado del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que le interesaban al Rey. En el siglo XIV, el Rey Felipe el Hermoso, transforma los cargos y los erige en una bella magistratura. Durante la monarquía, el Ministerio Público no asume la calidad de Representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, porque en esa época es imposible hablar de una división de poderes. A mediados del siglo XIV, el Ministerio Público interviene en los juicios del orden penal, y sus funciones quedan más precisadas durante la época napoleónica, y como lo señala el maestro Guillermo Colín Sánchez: "llegándose inclusive a la conclusión de que dependiera del Poder Ejecutivo, por considerársele representante directo del interés social en la persecución de los delitos".⁷

⁷ Ídem. Pág. 105.

A consecuencia de la Revolución Francesa, la Institución del Ministerio Público cambia, separándola en “COMISSAIRES DU ROI”, que se encargaban de promover la acción penal y de la ejecución, y los “ACCUSATERURS PUBLICS” sostenían la acusación en el debate. Basándose en la tradición de la monarquía se le devuelve la unidad y la que continuará por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en donde el Ministerio Público, “se organiza jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo”, y mediante la Ley del 20 de abril de 1810 se ordena de forma definitiva en Francia, y posteriormente su organización, sería adoptada por todos los Estados de Europa.

A partir de este momento, comienza a funcionar dentro de la magistratura, dividiéndose para el ejercicio de sus atribuciones en secciones llamadas “PARQUETS”, cada una formando parte de un tribunal francés; los “parquests”, tenían un procurador y varios auxiliares.

Por tanto, es a Francia a quien corresponde la implantación de la Institución del Ministerio Público, que se extendió a Alemania, y pasó posteriormente a las demás civilizaciones, que más tarde también adoptaría México, como lo indica el maestro Juventino V. Castro, “El Ministerio Público, como representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado”.⁸

⁸ Castro Juventino V. “EL MINISTERIO PUBLICO EN MÉXICO”. Editorial Porrúa. México 1998, pág. 4.

Es hasta que el Estado llega a comprender que la persecución e investigación de los delitos es una función de carácter social que debe ser ejercida por él y no por los particulares, ya que por la comisión de un delito, la relación se conforma entre el delincuente y el Estado como soberano, y no entre el delincuente y el particular afectado; por lo que el estado en su representación delega esta función a la Institución del Ministerio Público, otorgándole el cargo de representante Social.

1.5. ESPAÑA.

España también adopta los lineamientos del Ministerio Público francés. Desde la época del Fuero Juzgo, existía una magistratura especial, encargada de actuar ante los tribunales cuando no hubiera algún interesado que acusara al delincuente, era un mandatario particular del Rey, y cuando actuaban lo representaba. En la Novísima Recopilación, en el Libro V. Título XVII, se reglamentaban las funciones del Ministerio Fiscal, durante el reinado de Felipe II, se establecen dos fiscales, uno para actuar en los juicios civiles, y otro en los criminales, al principio se encargaban de perseguir a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de la contribución fiscal, más tarde se les facultó para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real. Posteriormente el procurador Fiscal formó parte de la Real Audiencia, intervino a favor de las causas públicas y en los negocios en los que la corona tenía algún interés; protegía a los indios para obtener justicia tanto en lo civil como en lo criminal, defendía la

jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real e integraba también el Tribunal de la Inquisición.

1.6. EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.

En el México prehispánico el derecho era consuetudinario, y quienes tenían la misión de juzgar, transmitían sus conocimientos de generación en generación; para establecer los castigos y las penas, no bastaba con la comisión de un ilícito penal, era necesario un procedimiento que las justificara.

Entre los AZTECAS, el poder del monarca se delegaba a varios funcionarios, en materia de justicia, existía la figura del "CIHUACOATL", que tenía como función principal la de auxiliar al "HUEYTLATOANI" quien era la máxima autoridad judicial y vigilaba la recaudación de los tributos, presidía el Tribunal de Apelación, era además el consejero del Monarca representándolo en algunas actividades como la preservación del orden social y militar. Existía otro funcionario de gran relevancia: el "TLATOANI" quien gozaba de suma libertad para disponer de la vida de los seres humanos, destacando su facultad de acusar y perseguir a los delincuentes, pero dicha facultad era también ejercida por los jueces, quienes mediante sus auxiliares, aprehendían a los delincuentes. Existía un tribunal para lo civil, para lo penal y para lo militar, para cada tribunal se fijaban cuatro jueces, el procedimiento era de oficio y bastaba un simple rumor sobre la comisión de un delito para iniciar una persecución, los ofendidos podían presentar su querrella o acusación, ofrecían sus pruebas y formulaban sus

alegatos. Existía el derecho a favor del acusado para nombrar defensor o defenderse por sí mismo, asistidos por patronos llamados "TEPANTLOANI" o por representantes: "TLANEMILIANE".

El maestro José Franco Villa, en su obra, manifiesta que: "La persecución 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 jurisdiccionales, por lo cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho".⁹

Los MAYAS, se caracterizaban por una extrema rigidez en las sanciones, y al igual que los aztecas castigaban a aquellos que realizaban conductas que iban contra las buenas costumbres, la paz y la tranquilidad social, la jurisdicción residía en los "BETABES" quienes representaban ciertas localidades o cacicazgos, existía otra figura llamada "AHUA" quien representaba al Estado.

"El derecho en el Reino de TEXCOCO era similar al de los Aztecas, a los jueces ordinarios, aunque con potestad muy restringida, se les facultaba para ordenar la detención preventiva de quienes cometían delitos, con la obligación de informar de ello a los jueces superiores, o en su caso, turnarles el asunto para que se avocaran al mismo"¹⁰. "En el DERECHO TARASCO", la investigación de los delitos la

⁹ Franco Villa José. Op. Cit. Págs. 44 y 45.

¹⁰ Colín Sánchez Guillermo. Op. Cit. Pág. 29.

realizaban los jueces locales, contaban con un tribunal superior de lo penal –PETA MUTI--, y los casos muy graves se remitían al Rey para su resolución CAZONZI

Durante el México prehispánico, la función de la investigación de los delitos, no se encomendó específicamente a alguna persona, y como quedó asentado, muchas veces sólo bastaba un rumor público para inculpar a un individuo que luego era sometido al proceso antes señalado, pero podemos concluir que, aún cuando no se requería en varias ocasiones de una imputación directa, al acusado se le concedían ciertos derechos como el de defenderse por si mismo o por otras personas, otorgándole la oportunidad de desvanecer la acusación ante la autoridad suprema.

ÉPOCA COLONIAL.- Durante la conquista, los ordenamientos legales prehispánicos fueron desplazados por nuevos cuerpos jurídicos traídos de España; diversos cuerpos de leyes como la RECOPIACIÓN DE LAS LEYES E INDIAS, LAS SIETE PARTIDAS DE DON ALFONSO EL SABIO, y la NOVÍSIMA RECOPIACIÓN, sirvieron de base para el establecimiento de disposiciones procesales, pero aún no existía un cuerpo de leyes que regulara el procedimiento penal, surgiendo diversos problemas que las leyes españolas no podían solucionar, incluso las mismas Leyes de Indias no eran suficientes o más bien no alcanzaban a resolver tantas injusticias toda vez que los problemas eran cada vez mayores por las inmensas arbitrariedades de los funcionarios, particulares y predicadores, que bajo la supuesta divulgación de la

¹¹ Ídem. Pág. 113.

doctrina cristiana cometían actos aberrantes. Por lo que respecta a la persecución de los delitos, existía una absoluta anarquía y las autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijando multas, privando de su libertad a las personas a su capricho, por lo que no existía figura especial con dicha facultad.

Por tanto, la persecución de los delitos en esta etapa no se encomendaba a alguna institución o funcionario en particular, tanto el Virrey, los gobernadores y las Capitanías Generales y los Corregidores entre otros, tuvieron atribuciones para ello.

El Ministerio Público en México, tiene sus raíces en la "PROMOTORIA FISCAL", que fue organizada y perfeccionada por el Derecho Español en donde una vez establecido en España el régimen constitucional, se ordenó el establecimiento del "TRIBUNAL SUPREMO", (Hoy Suprema Corte), creándose el Decreto del 9 de Octubre de 1812, mediante el cual se establecía que en la "REAL AUDIENCIA DE MÉXICO" hubiera dos fiscales, uno en materia civil, y otro en materia criminal, apoyados en la figura de los "OIDORES" quienes tenían como funciones la de realizar investigaciones desde su inicio hasta su sentencia. En lo concerniente al Promotor Fiscal, éste, llevaba la voz acusatoria en los juicios que realizaba la inquisición, siendo el conducto entre el Tribunal y el Virrey, a quien informaba sobre las resoluciones de este Tribunal, además denunciaba y perseguía a los herejes. Por lo que antes de la independencia de México, en las funciones de justicia destacaba el Fiscal, figura procedente del Derecho

Español que se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes representando a la "Sociedad ofendida por los delitos", pero todavía no revestía las actuales características del Ministerio Público.

Cuando México comienza como una nación independiente, se continuó con lo establecido en el Decreto Español de 1812, es decir continuaron vigentes las Promotorías Fiscales; pero una vez proclamada la independencia de nuestro país, mediante el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, "se reconoció la existencia de los "FISCALES AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: uno para el ramo civil y otro para el criminal; su designación estaría a cargo del Poder Legislativo, a propuesta del Poder Ejecutivo, durando en su cargo cuatro años".¹²

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en su artículo 124, se designa al Fiscal, como un funcionario integrante de la suprema Corte de Justicia de la Nación estableciendo su inamovilidad equiparándolo con la dignidad de un Ministro, estableciendo además Fiscales en los Tribunales de Circuito.

La Ley del 14 de febrero de 1824, establece que es necesario la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y además su presencia en las visitas a las cárceles. El autor Juventino V. Castro, refiere que "El

¹² Ídem. Pág. 113.

Decreto de 20 de mayo de 1826 es el que más pormenorizadamente habla del Ministerio Público, si bien nada dice de los Agentes. La Ley de 22 de mayo de 1834, menciona la existencia de un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito, nombrado como el de Distrito y con las demás funciones”.¹³

Las Siete Leyes de 1836, establecen el sistema Centralista en México, y en la Ley del 23 de mayo de 1837 se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte. Una vez creada la Ley APRA el Arreglo de la Administración de Justicia, en donde se establece la organización sistematizada del Ministerio Fiscal, conocida como “La ley Lares”, del 6 de diciembre de 1853 creada bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, establece en sus artículos 271 y 272, que el Procurador General ejerce su autoridad sobre los Promotores Fiscales dándoles todas las instrucciones que estime convenientes para el desempeño de su ministerio. El Artículo 264 de esta Ley señala que, “Al Ministerio Fiscal corresponde promover la observancia de las Leyes, defender la nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte de 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 causa pública o la jurisdicción ordinaria; promover cuando crea necesario u oportuno la pronta administración de justicia; acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes; averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias; e intervenir en

¹³ Castro Juventino V. Po. Cit., págs. 10 y 11.

todos los demás negocios y casos en que dispongan o dispusieran las leyes".¹⁴

El 15 de junio de 1869, Benito Juárez expide la "Ley de Jurados", en donde se establecen tres procuradores a los que por primera vez se les llama REPRESENTANTES DEL MINISTERIO PUBLICO, éstos no constituían una organización, eran independientes entre sí y estaban separados del ámbito civil.

El 15 de septiembre de 1880 se crea el primer Código de Procedimientos Penales, en donde se establece una organización completa del Ministerio Público, y en donde se señala la función de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, sin reconocer todavía el ejercicio privado de la acción penal, (artículos 276 y 654 fracción I).

En el segundo Código de Procedimientos Penales del 22 de mayo de 1834, se ve una mejora por lo que hace al Ministerio Público en donde se amplía su intervención en el proceso, y le da ciertas características que reviste el Ministerio Público francés, es decir, lo indica como un miembro de la policía judicial, y como un mero auxiliar de la administración de justicia.

El 30 de junio de 1891 es publicado un Reglamento del Ministerio Público, pero es hasta el año de 1903, que el General Porfirio Díaz, expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, estableciéndolo ya no como un auxiliar de la

¹⁴ Ídem. Págs. 10 y 11.

administración de justicia, sino como parte en el juicio participando en los asuntos donde se afectaba el interés público y así mismo el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. Se le establece como una Institución y su cabeza era el procurador de Justicia. En esta Ley Orgánica del Ministerio Público del 12 de septiembre de 1903, es en donde se logra un gran avance, funda al Ministerio Público, dándole unidad y dirección, y como ya se dijo sería presidido por un Procurador de Justicia, en consecuencia, el Ministerio Público deja de ser un simple auxiliar de la justicia y toma el carácter de Magistratura Independiente que representa a la sociedad.

Siendo ya Presidente de México, Porfirio Díaz, en el informe que rindió el 24 de noviembre de 1903, estableció claramente las nuevas características que iba tomando en nuestro país el Ministerio Público con las siguientes palabras:

“Uno de los principales objetos de esta ley, es definir el carácter especial que compete a la Institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que le ha reputado siempre como auxiliar de la administración de la justicia. El Ministerio Público es el Representante de la Sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social, cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio consiste en la acción pública; es por consiguiente una parte y no un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de

practicar ante sí las diligencias urgentes que tienden a fijar la existencia de éste o de sus autores”.¹⁵

Por último la citada Ley Orgánica de 1903, al Ministerio Público lo establece como una Institución con unidad y dirección y se la hace depender del Poder Ejecutivo.

Posteriormente terminada la Revolución Mexicana, se reúne en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente que expide la Constitución del 5 de febrero de 1917, que es la que actualmente nos rige, y en donde se establece al Ministerio Público como una Institución Federal.

El primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, en la Exposición de Motivos presentada en la apertura del Congreso constituyente del 1º de diciembre de 1916, refiere las causas que motivaron a los integrantes de este Congreso reunido en la ciudad de Querétaro, para adoptar y reglamentar la figura del Ministerio Público en el artículo 21 lo siguiente:

“...Pero la reforma no se detiene ahí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias, las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado a la Institución del Ministerio Público, pero esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los

¹⁵ Rivera Silva Manuel, “EL PRODEDIMIENTO PENAL”, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 60.

representantes de aquél, tienen un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los Jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados 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 renombre, 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 misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, privará a los presidentes municipales y a la policía común de la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más mérito

que su criterio particular. Con la Institución del Ministerio Público, tal como se propone la libertad individual quedará asegurada porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial la que no podrá expedirla sino en los términos y requisitos que la ley exige..”¹⁶

El primer jefe del Ejercito Constitucionalista presentó como proyecto para su discusión en el seno del Congreso Constituyente, la redacción del artículo 21 Constitucional, conteniendo las ideas antes transcritas en los siguiente términos:

“...La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de éste...”¹⁷

Pero este precepto redactado, originaba la siguiente confusión: que la autoridad administrativa sería la encargada de imponer el castigo a las infracciones de los reglamentos de policía y de la persecución de los delitos, quedando inclusive el Ministerio Público y la Policía Judicial bajo su autoridad, por lo que dicho texto fue modificado, aprobando la redacción actual del artículo 21 constitucional a propuesta del congresista, Licenciado Enrique Colunga, quien se manifestó inconforme con el

¹⁶ Garduño Garmendia Jorge, “EL MINISTERIO PUBLICO EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS”, Editorial LIMUSA, México, 1991. pág. 17.

¹⁷ Ídem. Págs. 10 y 11.

proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y propuso que el artículo 21 que regiría a la autoridad judicial, pública y administrativa, quedara redactado en los siguientes términos:

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

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.”¹⁸

La redacción del artículo 102 constitucional quedó establecida de la siguiente manera:

“Art. 102.- La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la suprema corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, en todos

¹⁸ Derechos del Pueblo Mexicano. “MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSITUCIONES”, Historia Constitucional. MCMLXXXV, Págs. 371 y 372.

los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la federación y cónsules generales y en aquellos en que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión., entre un Estado y la Federación, o entre poderes de un mismo Estado.

En los demás casos en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación con motivo de sus funciones”.¹⁹

De esta forma quedan consagrados en los artículos 21 y 102 Constitucionales los principios rectores de la Institución del Ministerio Público, destacando que deja de ser miembro de la policía judicial, convirtiendo al Ministerio Público como el único órgano del Estado encargado de la persecución de los delitos, monopolizando el ejercicio de la acción

¹⁹ Ídem, Págs. 462 y 463.

penal, el cual se federaliza por disposición de la misma Constitución Política de la República.

Por lo que hace a los jueces de lo penal, éstos pierden su carácter de policía judicial y se les otorga únicamente la función de juzgadores, quedando la policía judicial integrada por agentes de la policía subordinados a las órdenes del Ministerio Público. Las características y estructuración de la Institución del Ministerio Público quedan contempladas en las Leyes Orgánicas del fuero común y del federal de 1919, expedidas por el Presidente Venustiano Carranza, y donde destaca, según lo indicado por el autor Jorge Garduño Garmendia que : “en lo aplicable en materia común se otorgaba al particular ofendido por algún delito, el derecho de hacer uso del juicio de amparo y el de responsabilidad contra la negativa del Procurador de ejercitar la acción penal”.²⁰

En el año de 1929, se crea una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público del fuero común, y por Decreto de fecha 22 de diciembre de 1931, se suprimen las comisarías de policía, estableciéndose en su lugar las delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, las Delegaciones del Ministerio Público encargadas de la persecución de los delitos, y los Juzgados Calificadores se encargarían de sancionar las infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno. La segunda Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1934, fue derogada por la de 1941, la cual conservó la estructura de la anterior, pero destacaba el vigilar porque las autoridades del orden

²⁰ Garduño Garmendia Jorge, Op. Cit. Pág. 19.

federal o común cumpliesen con los preceptos de la Constitución Federal.

Posteriormente el Ministerio Público Federal se rigió por la Ley Orgánica del año de 1955, la cual fue abrogada por la de 1974.

Las Leyes Orgánicas, estructuran y organizan a la Institución del Ministerio Público y señalan las funciones que deben realizar, por lo tanto, las Leyes Orgánicas son un conjunto de preceptos que se refieren a la organización de una institución establecida por la Ley, y en este caso la del Ministerio Público.

A fines del año de 1983, y por iniciativa presidencial, se proponen y además se aceptan nuevas leyes orgánicas para el ámbito federal y para el común, en donde solamente se mencionan las atribuciones de las procuradurías y las bases para su organización, y en los reglamentos internos se precisan los órganos que las componen y sus facultades específicas.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República es promulgada el 15 de noviembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial del 12 de diciembre del mismo año, y que a la fecha está sustituida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 16 de abril de 1996, y su reglamento quedó publicado en el Diario Oficial del 27 de agosto de ese año.

GENERALIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

2.1. CONCEPTO Y DEFINICIONES

Es sin lugar a dudas de suma importancia para el presente trabajo de investigación, en desentrañar la naturaleza jurídica de la institución del Ministerio Público, es por ello que me he abocado a la tarea de plasmar en el presente capítulo diversas definiciones y conceptos, así como sus funciones, características y principios que la rigen, y que en el transcurso del tiempo han sido aportados a nuestra doctrina por connotados juristas.

Niceto Alcalá nos proporciona la etimología del Ministerio Público y señala que: “puesto que el calificativo de Público no merece explicación especial, Ministerio ilustra un poco acerca de la función que a éste corresponde: como Ministro y Administración, Ministerio deriva de las expresiones Manus Legis, manus Pública, en las que el vocablo Manus sirve para indicar la fuerza ejecutiva, en cuanto al Fiscal solo se refiere a los intereses patrimoniales del Estado”, y opina que sería una denominación más adecuada la de Promotor de Justicia, en lugar de la de Ministerio Público.²¹

²¹ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Derecho Procesal Penal, Tomo I, edit.: Guillermo Karl LTD, Buenos Aires, Argentina, 1945, p. 379.

José Franco Villa observa que el Ministerio viene del latín Ministerium que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado; Público deriva del latín Públicos, Populus: Pueblo.²²

El maestro Héctor Fix Zamudio señala que hay una anarquía en cuanto a la denominación de la Institución y que esto tiene su explicación a la preferencia que se le asigna a algunas de las múltiples y muy variadas y en ocasiones contradictorias funciones que se le atribuyen.²³

Señala que la denominación más aceptada es la de Ministerio Público la cual es de origen francés, menciona que otra denominación muy divulgada en Latinoamérica es la de Fiscal o Promotor Fiscal y más comúnmente la de Ministerio Fiscal, utilizada aún en la legislación española; también se conoce en América Latina la de procurador General para designar al jefe del Ministerio Público, misma que genera confusión con ciertos defensores de personas o grupos sociales que se consideran dignos de una protección especial como por ejemplo el Procurador del Trabajo, entre otros.²⁴

Establece además que no siendo posible dar una definición de Ministerio Público lo describe como: "el organismo de Estado que realiza funciones judiciales ya

²² FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal, México, 1ª. Ed.; edit.: Porrúa, 1985, p.3.

²³ FIX Zamudio, Héctor, La Función Constitucional del Ministerio Público, Rev. Anuario Jurídico, No. 5, 1968, p. 147.

²⁴ Idem.

sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales especialmente en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero Jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales de Estado o tiene encomendada la defensa de la Legalidad.²⁵

Para Miguel Ángel Castillo Soberanes el Ministerio Público es: “una de las instituciones más discutidas desde su instauración en nuestro sistema jurídico, y que actualmente se considera como un órgano del Estado que tiene una gran variedad de atribuciones tanto de orden administrativo o bien dentro del proceso penal, además como representante social en el ejercicio de la acción penal y fiel guardián de la Legalidad, velando por los intereses de la sociedad en las causas y por medios que le asignan las Leyes.”²⁶

Fenech define al Ministerio Público como una parte acusadora necesaria, de carácter público encargada por el Estado a quien representa para pedir la actuación de la pretensión punitiva y resarcimiento en su caso en el proceso penal.²⁷

Para el maestro Colín Sánchez el Ministerio Público es: “una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la

²⁵ Ibid.p. 153.

²⁶ CASTILLO SOBERANES, Miguel A. Ob. Cit. P. 149.

²⁷ FENECH, Miguel, El Proceso Penal, 3ª ed.; Madrid. España, edit: Agesa, 1978, p. 68.

tutela en todos aquellos casos que le asignan las Leyes".²⁸

Señala que el Ministerio Público es una institución que tiene como finalidad fundamental proteger en forma definitiva a través de su actuación los valores jurídicos, no circunscribiéndose en ningún momento a los valores individuales sino también colectivos.²⁹

El Ministerio Público es un representante del interés social, es la institución que tiene a su cargo velar por la legalidad social, ejercitar la acción penal, exigiendo la reparación del daño, cuidar de la correcta aplicación de las medidas de política criminal, mantener el orden jurídico establecido y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda actividad que provenga de autoridades o de particulares.

Rafael de Pina considera que el Ministerio Público es una Institución que ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la Legalidad, por lo cual nunca debe considerársele como representante alguno de los Poderes Estatales, independientemente de la subordinación que guarda frente al Poder Ejecutivo, más bien agrega que: "La ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico".³⁰

²⁸ COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. Ob. Cit. P. 86.

²⁹ COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. Función Social del Ministerio Público en México. 1ª. Ed.; México, edit.: Jus, 1952, p. 15.

³⁰ Citado por COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho mexicano de Procedimientos Penales, 4ª ed.; México, edit.: Porrúa, 1977, p. 90.

Jorge Garduño Garmendia expresa que: "El Ministerio Público es el órgano al cual el Estado ha facultado para que a nombre de éste realice la función persecutoria de los delitos cometidos y en general vigile el estricto cumplimiento de las Leyes, en todos los casos que la misma le asignen".³¹

Así con base a lo anteriormente señalado podemos concluir que el Ministerio Público es una Institución que en su origen surgió para representar los intereses únicos de los gobernantes llegando a convertirse en el transcurso del tiempo en un órgano con un excesivo número de atribuciones y principalmente como una Institución de representación social con la naturaleza jurídica, características, funciones y finalidades que posteriormente se señalan.

2.2. NATURALEZA JURÍDICA.

La naturaleza jurídica del Ministerio Público siempre ha provocado grandes discusiones en el campo teórico y doctrinal del Derecho, es por eso que creó conveniente considerar las múltiples y abundantes atribuciones con que cuenta actualmente en la ley.

Héctor Fix Zamudio observa que en la actualidad no se ha llegado a precisar la naturaleza jurídica ni las funciones del Ministerio Público señaladas en nuestra Constitución Federal, ya que se le

³¹ GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos, 2ª ed.; México, edit.: Limusa, 1988, p. 23.

han conferido una gran variedad de atribuciones tanto en la esfera federal como en la esfera local, misma que se traduce en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las Entidades Gubernamentales, en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados, en la representación de ciertos intereses jurídicos, así mismo se destaca como punto principal de la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y dentro de estas le han sido conferidas facultades que originalmente correspondía al órgano jurisdiccional, y de todas estas atribuciones algunas resultan incompatibles, tanto que ha transformado al Ministerio Público, en una figura impresionantemente poderosa e hipertrofiada.³²

Conforme lo dispuesto al artículo 21 de la Constitución la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

La interpretación según la jurisprudencia y leyes secundarias de éste artículo Constitucional, es que se da la facultad de investigar los delitos y perseguir a los delincuentes de manera exclusiva al Ministerio Público, detectando así el monopolio del ejercicio de la acción penal, aunque no son pocos los juristas mexicanos entre ellos Juventino. V. Castro, que consideran que ésta no es la interpretación correcta de este artículo pues en ningún momento prohíbe de forma expresa la intervención de los particulares a una forma subsidiaria para acudir ante el órgano jurisdiccional a ejercitar la acción penal, aunque esta postura es discutible por lo que toca a nuestro Derecho Positivo Mexicano no sería

³² FIX Zamudio, Hector. Loc. Cit. P. 146.

del todo rechazable pues considero es una forma idónea de subsanar las diferencias de la Institución del Ministerio Público ya sea que por intereses creados o por simple ineptitud se niegue a ejercitar la acción penal dejando desprotegidos a los ofendidos por el delito, ya que antes de las reformas de Diciembre de 1994 sólo existía un recurso administrativo de inconformidad, actualmente se reformó la constitución estableciendo algún medio de impugnación jurisdiccional el cual a la fecha no ha sido regulado por las leyes secundarias.

Conforme al artículo señalado anteriormente el Ministerio actúa en primer lugar como autoridad administrativa y órgano integrando la averiguación previa, con el fin de acreditar la existencia de los elementos del tipo penal, así como la probable responsabilidad del inculpado, y ejercitar en su caso la acción penal que una vez hecha ante la autoridad jurisdiccional su función consiste en representar al ofendido por una parte y por otra lograr que la autoridad judicial dicte la sentencia definitiva correspondiente.

En una segunda etapa que es la del proceso, al Ministerio Público se le considera un sujeto procesal con carácter de parte, y le corresponde solicitar la práctica de diligencias, actuaciones y probanzas ante la autoridad judicial y de igual forma cuidar que el órgano jurisdiccional aplique estrictamente las Leyes respectivas y que las resoluciones judiciales se cumplan debidamente, esto por lo que toca en la intervención de la administración de la Justicia Federal, el Ministerio Público debe ser un legal colaborador de los órganos

para que vele por la estricta imparcialidad de la Ley a efecto de que los juicios se sigan con toda regularidad como lo establece el artículo 102 de la Constitución.

Colín Sánchez expresa que al fin de determinar la naturaleza jurídica de la Institución del Ministerio Público se le ha llegado a considerar desde diversos puntos de vista, que hay que tomar en cuenta:

- a) Como un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales.

Ya que el Estado es quien otorga al Ministerio Público el derecho para ejercer la tutela jurídica general, y representar así los intereses de la sociedad, ejercitando en nombre de la sociedad ofendida la acción penal.³³

- b) Como un órgano administrativo que actúa con el carácter de parte.

Para Guarneri citado por Colín Sánchez el Ministerio Público es un órgano de la administración pública destinado al ejercicio de las acciones penales y por tal motivo la función que realiza bajo la vigilancia del Ministerio de Gracia y de Justicia es de representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal, y aunque conforme las Leyes italianas forman parte del orden judicial, no pertenecen al Poder Judicial.

Además agrega que el ministerio Público no decide controversias judiciales por lo que no es posible considerársele como órgano jurisdiccional, sino más

³³ COLIN SÁNCHEZ GUILLERMO. Ob. Cit. P. 89.

bien administrativo derivándose de ésta su carácter de parte.

Dicha institución también actúa con el carácter de parte en el proceso, hace valer la pretensión punitiva, ejercer poderes de carácter indagatoria, preparatoria, coercitivo y presenta características de quienes actúan como parte, ejercita la acción penal, propone demandas, presenta impugnaciones, y tiene facultad de pedir providencias de toda clase.

c) Como un órgano judicial.

La doctrina más reciente se inclina en dar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional. Sosteniendo que no puede ser un órgano administrativo sino más bien de carácter judicial por las atribuciones que ejercita en un momento dado y distinguen la potestad del Estado en tres funciones: Legislativa, Administrativa y Judicial.

Colín Sánchez expresa que el Ministerio Público dada su naturaleza y fines carece de funciones jurisdiccionales, y que éstas son exclusivas del Juez, de tal manera que debe concretarse a solicitar la aplicación del Derecho más no a declararlo.

d) Como un colaborador de la función jurisdiccional.

Es posible en un momento dado llegar a admitir que el Ministerio Público colabora con funciones específicas, por que en última instancia éstas obedecen al interés característico de toda la Organización Estatal,

para el fiel cumplimiento de sus fines el Estado encomienda deberes específicos a sus diferentes órganos para que colaboren plena y coordinadamente, mantengan el orden y la legalidad, razón por la cual el Ministerio Público, (órgano de acusación), lo mismo al perseguir el delito que al hacer cesar toda clase de lesión jurídica en contra de los particulares, dentro de esos postulados en un auxiliar de la función jurisdiccional para lograr que los Jueces hagan actual la Ley.

Colín Sánchez señala que si en el Derecho de procedimientos Penales la acción penal pretende llevar a cabo la tutela jurídica general, el Ministerio Público a quien se ha conferido, estará representando en todos sus actos a la sociedad ofendida por el delito, no siendo necesario para efectos de que ésta en forma directa o inmediata haya elegido a una persona o personas determinadas para cumplir con dicha representación, debido a que como se indica, la sociedad ha otorgado al Estado el derecho para ejercer la tutela general y éste la delega en el Ministerio Público por lo tanto es un órgano *sui generis* creado por la Constitución y autónomo en sus funciones, aún cuando auxilie al Poder administrativo y Judicial en determinados campos y formas ³⁴ y en este último punto precisamente en el que no estoy de acuerdo, como lo hago notar en los siguientes capítulos.

La Doctora Olga Islas por su parte señala de una forma atinada que infortunadamente, El Legislador ordinario nunca entendió la finalidad del Constituyente

³⁴ COLIN SÁNCHEZ GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 4ª ed.; edit.: Porrúa, 1977, pp. 90, 93.

de Querétaro, que hizo del Ministerio Público una Institución inquisidora, con plenas facultades para investigar ante sí y decidir al margen de los controles del juez y la defensa, dicho de manera más explícita: El legislador ordinario quitó la inquisición al Juez y lo transfirió al Ministerio Público, restando así jurisdicción al primero y como consecuencia conservó el vicioso procedimiento penal de la colonia.³⁵

Esta desnaturalización del Ministerio Público inevitablemente tenía que convertirlo y de hecho lo ha convertido en un súper poder generador de injusticias y atropellos y por esta razón la sociedad lo ve con desconfianza y terror.³⁶

Pues es un hecho que el Ministerio Público corresponde una esfera muy amplia de atribuciones y para cumplir sus fines han considerado indispensable otorgarle injerencia en asuntos Civiles y Mercantiles, como representante del estado y en algunas otras actividades de carácter legal, que posteriormente analizaremos.

Niceto Alcalá expresa que el Ministerio Público puede ser considerado un Magistratura Latu Sensu, siempre que no se identifique este termino con órgano jurisdiccional, si orgánicamente el Ministerio Público se aproxima a la judicatura procesalmente sus afinidades son con las partes, claro es que la posición del Ministerio Público y las partes en el proceso hay diferencias de dos ordenes. Una relacionadas con el

³⁵ ISLAS, Olga y RAMÍREZ, Elpidio. El Sistema Procesal Penal en la Constitución, 3ª ed.; México, edit.: Porrúa, 1979, p. 42.

³⁶ Ibid. P. 44.

rango o posición pública, o más exactamente oficial del primero, y otras en que el Ministerio Público es ajeno al litigio o conflicto que en el proceso se sustancia, es una parte Sui Generis imparcial o desinteresada.³⁷

Señala que el Orden Procesal penal es sin duda, el terreno propio del Ministerio Público, en lo Civil en cambio en su actuación se considera en general como contra indicada.³⁸

El Ministerio Público es un órgano muy versátil ya que realiza actos jurídicos sustantivos y adjetivos, sociales y políticos de muy diversa índole es por ello que tiene una personalidad polifacética; actúa como autoridad administrativa en la fase de preparación de la acción penal, como sujeto procesa, como auxiliar de la función jurisdiccional, ejerce tutela general sobre menores e incapacitados y representa al Estado protegiendo sus intereses es una figura creada por la Constitución.

Conforme al análisis general de las atribuciones del Ministerio Público anteriormente realizado en este , hemos constatado una vez más que actualmente la naturaleza de la Institución del Ministerio Público es un tanto Sui Generis, por decir que tiene alguna naturaleza, ya que la dificultad de desentrañar la estriba en la desenfadada carga de atribuciones que le ha sido conferidas a dicha Institución por la Constitución y por sus respectivas Leyes secundarias, haciendo que su naturaleza sea casi imposible de determinar por lo que se presenta en nuestro Derecho como un órgano

³⁷ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Ob. Cit. P. 379..

³⁸ Ibid. P. 384.

formalmente administrativo ya que depende del Poder Ejecutivo, con facultades materialmente administrativas y jurisdiccionales, en las que aparece en algunas como autoridad y en otras como parte , por lo menos en materia penal.

2.3. PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PUBLICO.

Como ya se ha dicho, la institución del Ministerio Público, adquiere gran trascendencia dentro de nuestro Procedimiento Penal, a partir de la reforma proveniente de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, ya que a partir de ella, se establece la función esencial del Representante Social, que es precisamente el tener a su cargo como órgano del Estado, el ejercicio de la acción penal, sin embargo, sabemos que en la práctica jurídica, su actuación se extiende hacia otros ámbitos de la Administración Pública.

Podemos afirmar que el Ministerio Público, tiene una actividad preponderante dentro de la materia penal, por eso, para poder realizar sus múltiples funciones de una manera óptima, ordenada y con el más cercano apego a la ley, la mencionada institución está sujeta a ciertas características o principios que la rigen, relacionados con su funcionamiento y forma de organización. Respecto del Ministerio Público Mexicano, los estudiosos de la materia han establecido varios principios, que se desprenden de la doctrina y de la ley. Para el caso en concreto, nos vamos a referir a dos aspectos, tomando en cuenta en lo particular al

autor Jorge Alberto Silva Silva que establece: "que los principios pueden reducirse a los que atañen a la promoción de la acción y los que entroncan con el funcionamiento"³⁹. Así, de esta manera, consideramos que por una parte existen principios que rigen la actividad del Representante Social relacionada con el ejercicio de la acción penal y por otra, principios relativos al funcionamiento y estructuración de la institución en momento, por lo tanto en el orden señalado, realizaremos el análisis de los mismos.

1.- PRINCIPIOS RELATIVOS AL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Se afirma que el Ministerio Público en general, en relación con la acción penal, tiene tres especies de actividades que son: Una actividad Inquirente, que se presenta cuando realiza diligencias de Policía Judicial, para reunir los elementos que le permitan ejercitar la acción penal; una actividad Requirente o de Persecución, cuando interviene dentro de la instrucción, principalmente formulando sus conclusiones y por último tiene intervención, como vigilante en la ejecución de sanciones. Es claro que las tres actividades revisten gran importancia dentro del campo penal, sin embargo, la que destaca por su trascendencia y por las polémicas que levanta dentro del ámbito jurídico, es la desarrollada por el Representante Social, con el objeto de ejercitar la acción penal. En este caso, sabemos que el Ministerio Público tiene que practicar todas aquellas diligencias de investigación que le permitan obtener las pruebas que acrediten, la presunta responsabilidad del

³⁹ Jorge Alberto Silva Silva, Derecho Procesal Penal, 12va. Edición; México Editorial Harla, 1990, p. 164.

imputado, para poder promover la acción penal. De esta delicada función, surgen dos principios que la rigen, que son: El de Legalidad o Necesario y el de Oportunidad o Discrecionalidad.

a) PRINCIPIO DE LEGALIDAD O NECESARIO.

De acuerdo, con este principio rector de la actividad del Ministerio Público, la mencionada institución tiene la obligación de ejercitar la acción penal, cuando se han llenado los requisitos legales, es decir, cuando de las diligencias de Averiguación Previa llevadas a cabo por el Ministerio Público, se encuentren acreditados la probable responsabilidad del imputado y los demás elementos exigidos por el artículo 16 Constitucional.

b) PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD O DISCRECIONAL

Al anterior principio, se contrapone el de Oportunidad o de Discrecionalidad, ya que según éste, el Ministerio Público, por un acto discrecional de conveniencia, puede abstenerse de ejercitar la acción penal, cuando su ejercicio reporte mayores inconvenientes que beneficios, como resultaría en el caso de escándalos públicos, posiciones políticas, inestabilidad de la paz social, etcétera.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio Público se mueve entre dos principios opuestos, que hacen que la citada institución tenga una misión

bastante delicada, algunos autores manifiestan su interés porque el Ministerio Público en su actuación, observe única y exclusivamente el Principio de Legalidad*, así por ejemplo, el autor FLORIAN defiende esta postura al comentar lo siguiente:

“Creemos que sobre este punto conviene ser tradicionalistas y aceptar el principio de Legalidad; la ley penal existe para fines de utilidad, y por ello se debe aplicar en todos los casos en que se haya cometido un delito. La determinación de cuándo una acción es dañosa o peligrosa es decir, es delito corresponde al legislador, y cuanto éste haya expresado su convencimiento y establecido que aquella sea delito, la acción penal debe ejercitarse siempre. Al admitir el principio de oportunidad se sustituye el convencimiento del legislador por el del Ministerio Público, que es por completo personal y por el mismo expuesto a error con lo que al fin de la defensa social puede frustrarse. Hay además que añadir a esto que la función represiva se debilitaría con semejante criterio y podría dar lugar a graves injusticias”⁴⁰

En lo particular, nosotros manifestamos nuestro apoyo a tales razonamientos, debiendo observar el Ministerio Público, el principio de Legalidad, ya que de esta forma consideramos que se garantizaría y se haría real la existencia de la justicia punitiva.

* Vease a Fernando Arrilla Bas, El Procedimiento penal en México, 13ª. Edición México, Editorial Kratos, S.A. 1991, p. 22 quien establece el extremo contrario, al sostener: “que la legislación mexicana ha reconocido, por regla general, el principio de legalidad, sin olvidar el de la discriminabilidad”.

⁴⁰ Eugenio Florian: Citado por Juventino V. Castro, Op. Cit. p. 66

A continuación haremos referencia a los principios que rigen la organización y funcionamiento de nuestra Representación Social.

2.4- PRINCIPIOS RELATIVOS A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Por lo que concierne a este apartado, algunos autores prefieren manejar el término de "características" del Ministerio Público, como sucede con autores como Guillermo Borja Osorno y Juventino V. Castro, entre otros; por su parte algunos otros optan por utilizar el término "principios" del Ministerio Público, pudiendo citar a Juan José Gonzáles Bustamante, Guillermo Colín Sánchez, Carlos M. Oronos Santana, Jorge Alberto Silva Silva, y muchos mas. Nosotros nos pronunciamos por tomar en cuenta a estos últimos, ya que consideramos que los temas a tratar constituyen verdaderos lineamientos y reglas, cuya observancia por parte del Ministerio Público, es imprescindible para que la mencionada institución pueda cumplir fielmente con su cometido. Al efecto señalamos los siguientes:

a)IMPRESCINDIBILIDAD.- Se refiere a que ningún tribunal puede funcionar, sin que haya algún agente del Ministerio Público, dentro de su adscripción, es decir, que ningún proceso podrá seguirse sin la presencia legal del Representante Social. Por lo tanto la citada institución, es un sujeto imprescindible dentro del Procedimiento Judicial Penal, es entonces que su

falta de apersonamiento nulificaría cualquier resolución judicial.

b)UNIDAD O JERARQUIA.- Este principio es digno de analizarlo, ya que reviste gran importancia dentro de la práctica jurídica. Se establece que el Ministerio Público, constituye una unidad, en el sentido de que a todas las personas físicas que integran a la institución, se les considera como miembro de un solo cuerpo, en el que cada agente tiene las mismas facultades que los otros agentes e incluso las mismas que el procurador y que sólo para efectos administrativos, está organizada jerárquicamente bajo la dirección y responsabilidad del Procurador General, operando lo que dice Sergio García Ramírez en el sentido de que:

“ Los agentes son sólo prolongación del titular y la representación es única”⁴¹

c)INDIVISIBILIDAD.- El presente principio guarda una íntima conexión con el anterior; sosteniéndose que a pluralidad de miembros corresponde una indivisibilidad de funciones, por lo tanto, los funcionarios no actúan por cuenta propia, sino en forma exclusiva para el órgano investigador en representación de la sociedad. De lo que se deriva que dentro del Procedimiento Penal, pueden intervenir diferentes integrantes de la institución y a pesar de que uno sustituya al otro, las diligencias practicadas por el anterior conservan su validez, al respecto Carlos M. Oronoz Santana nos dice: “...que no se toma en cuenta la característica personal de quien actúa sino la

⁴¹ Sergio García Ramírez, Curso de Derecho Procesal Penal, 5ª Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. 1989, p.269.

investidura y facultades con que lo hace, de tal suerte que las actuaciones tienen validez jurídica”⁴²

d)IRRECUSABILIDAD.- Comprende la situación que se refiere a que el Ministerio Público, no puede dejar de conocer los hechos que se sometan a su consideración, sin perjuicio de que sus agentes se deban excusar por los motivos de impedimento establecidos en la ley. Este principio pretende que la actividad de la institución citada, no se vea entorpecida, situación que sucedería si al acusado se le concediera el derecho de recusación.

e)INDEPENDENCIA.- Este principio se refiere a la autonomía de la institución, frente a cualquier otro órgano del gobierno, especialmente respecto del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo; sin embargo, esta situación es objeto de enconadas discusiones, ya que se establece que la independencia opera frente al Poder Judicial, más no frente al Poder Ejecutivo.

Guarneri Dice al respecto:

Independencia no significa otra cosa sino que, en el momento de ejercer sus funciones, los funcionarios del Ministerio Público ni estén obligados a obedecer sino a la ley y la conciencia propia, sin recibir órdenes de quienquiera que sea, aunque sea su superior jerárquico y hasta el más alto de ellos, que es el Ministro de Justicia, sin que tuviese importancia la forma eventualmente revestida de las instrucciones (tales cuales las contenidas en circulares y órdenes de servicio), porque éstas pasarían a segundo plano, ante la

⁴² Carlos M. Oronoz Santana, manual de Derecho procesal Penal, 3ª. Edición, México, Editorial LIMUSA, 1989, p. 54.

majestad de la ley y del deber de interpretarla libremente según conciencia.⁴³

En sus funciones el Ministerio Público es independiente de la jurisdicción a que está adscrito no puede recibir ordenes y menos censuras porque ejerce por si la acción sin intervención de alguien. Al respecto y para evitar el exagerado ejercicio de esta prerrogativa existe por un lado la parte civil ofendida y principalmente la vigilancia de un superior jerárquico, para evitar denegación de justicia, pero en la practica es precisamente esta vigilancia la que le quita la independencia al Ministerio Público, pues en infinidad de ocasiones tiene que solicitar a sus superiores jerárquicos que le den línea para saber como debe de actuar en determinadas averiguaciones, desgraciadamente son situaciones que no deben de suceder dentro de la procuración de justicia.

En Francia, el Ministerio Público representa al Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial y es el encargado de ejercitar la acción penal.

En Alemania, el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo; de la misma manera sucede en México y en la mayoría de los países sudamericanos.

Se ha propuesto que el Ministerio Público sea autónomo e inamovible, ya que por la dependencia directa del Poder Ejecutivo ha originado desconfianza, pues de esta dependencia, en el cumplimiento de sus funciones, puede queda subordinado a intereses y presiones del superior de quien depende, quedando ausente la imparcialidad con la que debiera actuar.

⁴³ Guarneri, José, Las partes en el proceso penal (trad. De Constanancio Bernaldo de Quirós), México, Cajica, 1952, pp. 102-103.

f)IRRESPONSABILIDAD. Esta tiene por objeto proteger al Ministerio Público contra los individuos que él persigue en el proceso, a los cuales, no se les concede derecho alguno en contra del agente del Ministerio Público que ejercito acción en su contra si son absueltos por el Juez. Al respecto vemos que esta prerrogativa no es real, ya que cuando se da esta situación lo menos que le puede suceder es que lo separen de su adscripción como medida de castigo y en otras hasta lo separen de su trabajo.

g)BUENA FE. La misión del Ministerio Público es de buena fe, en el sentido que no se debe de tenersele como el contendiente forzoso de los procesados, su interés no es necesariamente el de acusación o el de lograr la condena, sino su interés debe de ser que se haga justicia. Precisamente como a la sociedad le interesa tanto el castigo del culpable, como la inmunidad del inocente, el Ministerio Público no puede ser un adversario sistemático del acusado y como ya hemos comentado en algunas ocasiones, tendrá que formular conclusiones no acusatorias para que en su momento procesal el órgano jurisdiccional declare sobreseído el proceso.

El anterior principio es teoría es grandioso, pero en la realidad no se da, ya que aun cuando el Ministerio Público, se de cuenta de que ya no existe ninguna prueba plena para fincar responsabilidad al procesado, no aplica esta prerrogativa de buena fe, ya que en dicho caso podría muy bien promover un incidente de libertad por desvanecimiento de datos o en su caso las conclusiones no acusatorias.

Según González Bustamante, para conseguir la independencia del Poder Ejecutivo “es indispensable que se consagre la inamovilidad para los funcionarios del Ministerio Público, a fin de que queden colocados en una posición de independencia y libertad en lo que se refiere al desempeño de sus funciones y al margen de toda influencia política”⁴⁴

a)IRRESPONSABILIDAD.- Se refiere a que el Ministerio Público, por el desarrollo estricto de su actividad no se le puede atribuir la comisión del delito alguno, en consecuencia, ningún individuo contra quien se ejerce acción penal, tendrá derecho alguno por este hecho, contra los funcionarios de la institución en mención.

b)BUENA FE.- Finalmente este principio establece que el papel que desempeña el Representante Social, no es necesariamente el de un contendiente sistemático del acusado, sino que lo que busca principalmente es la realización de la justicia. Por lo tanto como el Ministerio Público representa el interés de la sociedad, debe procurar en su caso, el castigo del culpable así como la inmunidad del inocente.

⁴⁴ González Bustamante, Op. Cit., p. 60.

2.5. CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público como institución tiene las siguientes características:

1.Unidad: El Ministerio Público constituye un cuerpo orgánico, una entidad colectiva, característica que toma con el Código de Procedimientos Penales de 1880 y que se precisa en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

2.Institucionalidad: Actúa bajo la dirección del Procurador de Justicia.

3.Dependencia: es una institución que depende del Poder Ejecutivo, siendo el Presidente de la República quien lo designa con la aprobación del Senado, conforme a la Reforma Constitucional del 30 de Diciembre de 1994.

4.Es una Institución de Representación Social.

5.Tiene pluralidad de miembros e indivisibilidad de funciones, es decir que emanan de una sola parte.

6.Es parte en los procesos, dejando de ser un simple auxiliar en la administración de Justicia desde la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

7.Tiene bajo sus ordenes a la Policía Judicial, a partir de la Constitución de 1917 deja de ser miembro de la Policía Judicial.

8. Tiene el monopolio de la acción penal, su intervención es imprescindible para la existencia de los procesos.

9. Es una institución con dos ámbitos de competencia Local y Federal.

2.6. LA FUNCIÓN PRINCIPAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Por mandato Constitucional, “la persecución e investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público”. Para estudiar en que consisten estas figuras, tenemos que ubicarnos en el Procedimiento Penal Mexicano; existe una autoridad investigadora, y una Autoridad Judicial; la primera con una función persecutoria, y la segunda con una función jurisdiccional.

La FUNCIÓN PERSECUTORIA, como su nombre lo indica, consiste en perseguir los delitos, es decir, en buscar y reunir todos los elementos necesarios para procurar que a los autores de ellos, se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley, esto es, que con los elementos reunidos por el Ministerio Público, se acredite la existencia del tipo penal, (Con la reforma a los artículos 16 y 19 Constitucionales del 8 de marzo de 1999, el término de “tipo penal” cambió por el de “cuerpo del delito”) y la participación de sus autores como probables responsables.

El Maestro Manuel Rivera Silva, y José Franco Villa, señalan que en la función persecutoria quedan establecidos, un contenido y una finalidad; el contenido, es realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; y la finalidad, que a los autores de los delitos les sean aplicadas las consecuencias establecidas en la ley. Los citados autores, coinciden en que la función persecutoria, se conforma con dos tipos de actividades:

- a) ACTIVIDAD INVESTIGADORA y,
- b) EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

a) LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA.- Consiste en la búsqueda y reunión de elementos o bases que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad de los delincuentes, es decir que se acrediten los elementos del tipo penal, hoy cuerpo del delito y la probable responsabilidad del individuo. Aquí el Ministerio Público realiza funciones de auténtica averiguación, y que tendrá como finalidad acreditarlos, para acudir ante el Órgano Jurisdiccional y motivarlo para solicitarle la aplicación de la ley al caso concreto.

El Maestro Manuel Rivera Silva, refiere que la actividad investigadora se rige con los siguientes principios:

1.-PRINCIPIO DE INICIACIÓN.- “Comienza con el principio de requisitos de iniciación, toda vez que no se deja al arbitrio del investigador el comienzo de la investigación, ya que se requieren de ciertos requisitos establecidos en la ley, mismo que más adelante se estudiarán.

2.- PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD.- Para que el Ministerio Público u Órgano Investigador, reúna las pruebas o elementos necesarios para la comprobación del delito y la probable responsabilidad de sus autores, no es necesaria la petición o solicitud de parte, aún en los delitos perseguibles por querrela, toda vez que una vez iniciada la investigación, el Ministerio Público lleva a cabo oficiosamente la búsqueda de la comprobación de lo ya señalado.

3.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD.-Si bien es cierto que el Órgano investigador de oficio practica la averiguación de los delitos, también lo es que no queda a su arbitrio la forma en que debe llevarse a cabo dicha investigación”.⁴⁵

Tenemos que diferenciar la función investigadora de la función probatoria, ésta ya en el proceso penal; en la primera se trata de confirmar el dato afirmado. En la investigación se desconoce el dato, y en la actividad probatoria se supone conocido el dato o la hipótesis, y sólo se trata de confirmar o rechazar a través del procedimiento correspondiente.

b) LA ACCIÓN PENAL.- La segunda actividad que conforma a la función persecutoria, consiste en el llamado ejercicio de la Acción Penal, y para pedir la aplicación de la Ley al Órgano Jurisdiccional, es indispensable que el Ministerio Público, prepare debidamente su petición, debe cerciorarse que queden acreditados todos los elementos para la comprobación de la figura delictiva, llamada anteriormente tipo penal,

⁴⁵ Rivera Silva Manuel, Op. Cit. Págs 42 y 43.

hoy cuerpo del delito, y la probable responsabilidad o participación, conocida esta fase como Averiguación Previa, o preparación de la acción penal. Una vez concluida la fase de averiguación previa, y una vez cerciorado el Ministerio Público de la existencia de una conducta típica, y de la imputación hecha al autor de la misma, se presenta el momento culminante de la averiguación previa, que es, el ejercicio de la acción penal, y que consiste en la necesidad de motivar o de excitar al Órgano Jurisdiccional para que se aplique la Ley al caso concreto”; en este momento termina la etapa de preparación del ejercicio de la acción penal para continuar con su ejercicio; por tanto, el proceso sólo puede darse si existe un impulso que lo provoque; el Órgano Jurisdiccional no puede proceder de oficio, la acción penal tiene que excitar y promover su intervención, y posteriormente emitir un resultado, ya sea de culpabilidad, ya sea de absolución.

La acción penal está encomendada a la Institución, del Ministerio Público, por mandato expreso del artículo 21 Constitucional; el titular de la misma es el Estado, y la ejercita a través de los Agentes del Ministerio Público, presididos por un Procurador.

El Procurador General de Justicia del Estado de Puebla, según el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, será nombrado y removido libremente por el Gobernador del Estado, de quien dependerá en forma directa.

Para ser Procurador General de Justicia se deben reunir los requisitos que establece el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ser Procurador se requiere:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos públicos y civiles;
2. Ser originario o vecino del Estado de Puebla, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación.
3. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad cumplidos el día de la designación:
4. Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de Licenciado en Derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.
5. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso

El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

De acuerdo al artículo 14 de la Ley Orgánica al Procurador le corresponde en forma personal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Expedir los acuerdos, circulares, manuales de organización, de procedimientos e instructivos, conducentes al cumplimiento de objetivos coherentes, unitarios y homogéneos de las diferentes áreas de la procuraduría;

2. Crear, modificar o suprimir las unidades administrativas de acuerdo a las necesidades y al presupuesto establecido; así como dirigir, coordinar y evaluar las unidades administrativas que integran la Dependencia;

3. Proponer al Ejecutivo el nombramiento o remoción del personal que legalmente compete nombrar al Gobernador, así como designar a los demás servidores de la misma;

4. Aprobar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Dependencia y las modificaciones procedentes;

5. Presidir el Consejo Técnico del Fondo para la Procuración de Justicia;

6. Imponer al personal del Ministerio Público y Policía Judicial, sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, las sanciones disciplinarias que correspondan por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones.

7. Representar legalmente al Estado en las controversias en las que sea parte o tenga interés jurídico, salvo que el Gobernador delegue esa Representación en alguno de los servidores que lo auxilien para casos singulares;

8. Intervenir como coadyuvante en negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las Dependencias de la Administración Pública Estatal. Esta intervención procederá cuando así lo disponga el

gobernador, acordando lo procedente y tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.

9. Proponer al Gobernador las medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración de justicia, escuchando la opinión de los funcionarios públicos, personas y sectores que por su actividad, función o especialidad pudiesen aportar elementos de juicio, así como los Agentes del Ministerio Público;

10. Suscribir convenios de Colaboración, Coordinación Técnica y Operativa con las Procuradurías, General de la República, Distrito Federal y demás Entidades Federativas; para lograr la optimización en la prevención y lucha contra los delitos;

11. Verificar la licitud de la enajenación de objetos y valores, que de acuerdo con el Código de Defensa social sean subastados públicamente;

12. Autorizar el no ejercicio de la acción penal, así como revocar, modificar o confirmar las conclusiones con las que se le dé vista, en términos de lo que indica esta Ley, el Código de Defensa Social del Estado y las demás leyes aplicables;

13. Autorizar el funcionamiento de Servicios privados de Seguridad, que reúnan los requisitos previstos en la regulación legal correspondiente;

14. Resolver sobre la adscripción y renuncia de los Servidores Públicos de la Dependencia;

15. Acordar con el Ejecutivo, los asuntos que éste le encomiende e informarle sobre el desarrollo de los mismos;

16. Firmar previo acuerdo del gobernador, los nombramientos de los Subprocuradores, Directores y Agentes del Ministerio Público

17. En términos de ley atender y facilitar a los Diputados los informes que le soliciten en relación con el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, se precisa su atribución esencial en el artículo 21, en la vida práctica, no sólo investiga y persigue a los probables autores de los delitos; su actuación se manifiesta en otras esferas del derecho:

EN MATERIA PENAL.- En ejercicio de sus atribuciones, preservará a la sociedad, de los hechos delictuosos, promoverá lo necesario para la aplicación de la sanción en todo acto ilícito por lo cual haya ejercitado la acción penal. Por tanto para la realización de este cometido, llevará a cabo las siguientes funciones:

- 1.-Investigatoria
- 2.-Persecutoria,
- 3.-De vigilancia en el cumplimiento de las leyes durante la ejecución de sanciones.

EN MATERIA CIVIL.- En esta materia tiene encomendada principalmente una función derivada del contenido de las leyes secundarias, en aquellos asuntos en los cuales el Estado se preocupa y protege los intereses colectivos, o cuando estos mismos requieran por su naturaleza de una tutela especial, por ejemplo los menores de edad, incapaces o los ausentes.

EN MATERIA CONSTITUCIONAL.- De nuestra Ley Suprema, se desprende que el Ministerio Público Federal, vigila la observancia de los principios de constitucionalidad o legalidad en el ámbito de su competencia; tiene ingerencia en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público.

La Institución del Ministerio Público, es considerado como un Representante Social en el ejercicio de las acciones penales, tomándose como punto de partida, el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, y como lo señala el Maestro Guillermo Colín Sánchez “para que de esta manera, persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la Sociedad”.

Es considerado como un Órgano Administrativo, derivándose esto de su carácter de parte. Los actos que realiza el Ministerio Público, son de naturaleza administrativa, y es obvio que se apliquen a ésta los actos que regula el derecho administrativo, la propia naturaleza administrativa del Ministerio Público reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que

tiene facultades para determinar si se debe proceder o no en contra de una persona, situación en la que no podría intervenir el Órgano Jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso, por otra parte es de manifestarse que el Ministerio Público actúa como parte haciendo valer la pretensión punitiva, y con ello ejerce los poderes de carácter indagatorio, preparatorio y coercitivo. El Ministerio Público debe concretarse a las aplicaciones del derecho, más no a declararlo, éste no está facultado para aplicar la Ley, ésta es una atribución específica del Juez.

De acuerdo con lo expuesto, el Ministerio Público, tiene encomendada una función principal que lo identifica con la vida jurídica de nuestro país, que es la de perseguir e investigar los delitos y que tiene como finalidad el mantenimiento de la legalidad de la que el Ministerio Público es su principal vigilante.

La función Persecutoria la podemos dividir en varias etapas:

- a) Actividad de cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.
- b) Actividades Públicas de Averiguación Previa.
- c) Actividad Consignatoria.
- d) Actividades Judiciales complementarias de averiguación previa.
- e) Actividades Preprocesales.
- f) Actividad Procesal.
- g) Actividad de vigilancia en la fase ejecutiva.

a) ACTIVIDAD DE CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD.- Son requisitos mediante los cuales, el Ministerio Público toma conocimiento de los hechos delictuosos, y son la DENUNCIA y la QUERRELLA, puntos de arranque del procedimiento penal, y que tienen en común, proporcionar al Ministerio Público la noticia o el conocimiento de un hecho considerado como delito.

b) ACTIVIDADES PUBLICAS DE AVERIGUACIÓN PREVIA.- Son todas aquéllas diligencias de investigación que realiza el agente del Ministerio Público investigador de un hecho considerado como delictivo del cual tiene conocimiento, con el carácter de autoridad pública, auxiliado por un cuerpo de policía, dirigidas a la comprobación de la conducta considerada como delito y la probable responsabilidad de la persona o personas a quines se les imputan los hechos. La investigación que el agente del Ministerio Público lleva a cabo, es múltiple y variable, de acuerdo a los elementos que cada tipo penal exige y que debe cumplir de acuerdo a lo exigido por la Ley.

c) ACTIVIDAD CONSIGNATORIA.- Una vez que el Agente del Ministerio Público considera que mediante las diligencias de investigación practicadas durante la fase de averiguación previa, se han comprobado los elementos del tipo penal (hoy cuerpo del delito), y la probable responsabilidad, en los términos exigidos por el artículo 16 y 19 Constitucionales, procederá a la Consignación ante la autoridad correspondiente, es decir, ejercitará la acción

penal y motivará al Órgano Jurisdiccional para que declare el derecho.

d) ACTIVIDADES JUDICIALES COMPLEMENTARIAS DE AVERIGUACIÓN PREVIA.- Estas actividades surgen en el Procedimiento Penal, y dentro de la persecución e investigación de los delitos que lleva a cabo el Ministerio Público cuando ejercita la acción penal ante el Órgano Jurisdiccional sin detenido con solicitud de diligencias de averiguación previa, o cuando consigna sin detenido con solicitud de la orden de aprehensión y ésta es negada por el Juez, por considerar que no se encuentran satisfechos los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, lo que obliga al Ministerio Público en su carácter de parte procesal, ya no de autoridad pública o promover nuevas diligencias de averiguación previa que subsanen las omisiones consideradas por el Juez y que puedan consistir en la ampliación de las declaraciones del ofendido, el desahogo de nuevas pruebas para la comprobación de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

e) ACTIVIDADES PREPROCESALES.- Esta fase del procedimiento penal y de la persecución delictuosa se inicia con el auto de radicación en donde el Juez tiene por recibidas las actuaciones del Ministerio Público, y finaliza con el auto de formal prisión, sujeción al proceso o libertad por falta de elementos para procesar que deberá decretar el Juez, antes de que fenezca al término señalado en el artículo 19 Constitucional que es de setenta y dos horas. Dentro de este periodo el Juez tiene la obligación de tomar al

inculpado su declaración preparatoria, como lo ordena el artículo 20 Constitucional en su fracción III y las leyes secundarias federales y común de la materia en cuestión. Aquí el Ministerio Público, a partir del momento en que interviene el Órgano jurisdiccional, continúa la función persecutoria sosteniendo su pretensión punitiva, ya no como autoridad pública sino como parte procedimental, colocándose en un plano de igualdad jurídica al detenido o probable responsable.

f) ACTIVIDAD PROCESAL.- Una vez abierto el proceso, el Ministerio Público en su carácter de parte procesal, tratará de probar su pretensión punitiva frente a la defensa que rechazará los hechos que se le imputan, y al Órgano Jurisdiccional corresponderá cumplir, determinando si existió la conducta delictuosa y en que grado es responsable el imputado.

h) ACTIVIDAD DE VIGILANCIA EN LA FASE EJECUTIVA.- En esta etapa, el Ministerio Público tiene encomendadas las funciones de vigilar que las sanciones ejecutoriadas en materia penal no se aparten de lo ordenado en ellas. Siendo éste, el resultado de todas las actividades realizadas por el Ministerio Público en las fases anteriormente señaladas, y se hace necesario que él mismo intervenga aquí como vigilante de la legalidad.

Por lo anteriormente expuesto podemos concluir que el Ministerio Público tiene a su cargo la función destacada como vigilante de la constitucionalidad y la legalidad, en consecuencia su misión esencial es velar porque la ley sea generalmente respetada.

El Ministerio Público del Fuero Federal, como el Ministerio Público del Fuero Común, tienen como apoyo en cuanto a su funcionamiento legal, los artículos 21 y 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, pero el establecimiento de los dos órdenes en su respectivos ámbitos de validez espacial lo precisan los artículos, 40, 41, 115 y 124 de la misma Carta Magna, al establecer que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma del gobierno republicano, representativo y popular, y el artículo 116 de la misma Ley fundamental, indica que así como la Federación establece una estructura de tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, lo mismo regirá en cada uno de los Estados, por lo que se advierte la existencia de las mismas instituciones en ambas esferas de validez jurídica; considerándose, que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución General de la República, se entienden reservadas a los Estados.

AUTONOMIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

3.1. DEPENDENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Para entrar al estudio del presente capítulo, es necesario comprender que el Ministerio Público es una institución que actúa primordialmente en defensa del interés público al representar a la sociedad ofendida por el delito; y por lo tanto al ser una institución ante todo humana, es lógico que habrá que registrar nuevos cambios y adecuar su estructura a las necesidades sociales hoy en día, que sin duda seguirán presentándose en el transcurso del tiempo, como lo es la imperiosa exigencia de su independencia respecto del Poder Ejecutivo, pues la inadaptabilidad de una Institución al medio social para que fuera hecha trae como consecuencia su estancamiento y por consiguiente su total ineficacia; es precisamente esta exigencia el objeto de esta investigación, en la cual mostraremos las posibles alternativas y soluciones al problema de la falta de autonomía del Ministerio Público.

En la actualidad además de que no se ha logrado precisar la naturaleza y las funciones que deben pertenecer estrictamente al Ministerio Público, según los principios señalados por nuestra Constitución Federal, también sigue debatiéndose el problema de que órgano del Estado debe pertenecer el Ministerio

Público, encontrándonos al respecto en una etapa de indefinición en el cual es necesario ahondar en la problemática de la Institución no sólo por un interés exclusivamente académico, sino por las repercusiones prácticas de gran trascendencia que esto provoca en gran parte de nuestro sistema jurídico y vida social.

Fix Zamudio señala al respecto que: “Son pocas instituciones jurídicas mexicanas que han sido objeto de debates tan apasionados como el Ministerio Público, en especial respecto a la interpretación constitucional de su estructura y funcionamiento”.⁴⁶

Es precisamente la estructura de esta institución la que ahora nos ocupa analizar; observamos que en nuestro Derecho Positivo Mexicano la designación del Procurador General de la República, quien es cabeza del Ministerio Público Federal, corresponde al Presidente de la República con ratificación del Senado o en sus recesos por la Comisión Permanente conforme a lo dispuesto en el artículo 89 fracción IX y 102 de nuestra Carta Magna que a la letra dicen:

Artículo 89.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

.....

IX- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

⁴⁶ FIX ZAMUNDIO, Hector. Ob. Cit. P. 178.

Artículo 102.-

A.- La Ley organizara 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 por la Comisión Permanente.....

También el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado nos dice...

Artículo 1º.- La Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, es una Dependencia del Poder Ejecutivo en la que se integran la Institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos.....

Cabe hacer notar que la intervención del Senado para el nombramiento del Procurador General de la República es resultado de la reciente reforma constitucional publicada el 31 de Diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la cual obedece a un supuesto intento de democratizar y legitimizar la actuación del Ministerio Público, lo que no es más que una simple falacia, ya que el Ministerio Público sigue estando supeditado a los intereses del Ejecutivo, pues es éste quien sigue conservando la facultad de removerlo libremente según convenga a sus intereses y no a los de la sociedad que dice representar, además que con esta reforma no logra darse la tan necesaria independencia del Ministerio Público respecto de cualquier otro órgano del Estado, para efectos de que

cumpla debidamente con su misión fundamental de velar por los intereses de la sociedad ajeno a toda influencia política misma que le resta legitimidad a su actuación.

En relación con la dependencia del Ministerio Público respecto al Poder Ejecutivo Eduardo Pallares ha expresado que: "El defecto de la institución del Ministerio Público es el pecado de origen que la contamina y la imposibilidad de realizar el elevadísimo papel que se le ha asignado. Y ese pecado consiste en que depende del Ejecutivo Federal no sólo por que el Procurador General de la República es nombrado por el Presidente de la República sino porque está bajo sus ordenes y pueden ser removidos por él libremente".

Señala que tal dependencia que coloca a la Institución es un completo plano de inferioridad constitucional, política, económica y social, esta consignada en las disposiciones que no admiten replica alguna y mientras exista esa dependencia será una hermosa mentira la imagen que se nos ha presentado de tan noble institución, por que cabe preguntar ¿De qué manera será el Ministerio Público Federal el guardián del régimen democrático si obedece las ordenes del Ejecutivo que en muchos casos podrán ser contrarias a las instituciones democráticas?, ¿Cómo será posible que mantenga el equilibrio entre los tres poderes de la Nación, si forma parte de uno de ellos y depende directamente del titular del mismo?. ¿Qué camino seguirá cuando reciba instrucciones de su superior contrarias a la interpretación pura de la Ley o al debido control de la legalidad? Y así sucesivamente podría formular una serie de preguntas que pusieran de

manifiesto la incompatibilidad entre el debido cumplimiento de los altos deberes que le imponen las Leyes y la sujeción jurídica, social, política y económica en que la institución se encuentra respecto del Ejecutivo Federal.

Es así como, el Ministerio Público carece de autonomía y por lo tanto no esta en condiciones de realizar la alta finalidad que le asignan las Leyes, si se le quiere dar fuerza social, jurídica, política y sobre todo dignidad, se le debe otorgar autonomía sin la cual sus altas funciones sólo serán hermosos sueños, bellos ideales sin realización positiva.⁴⁷

Miguel Ángel Castillo Soberanes se expresa en el mismo sentido y señala que el Ministerio Público al depender directamente del Poder Ejecutivo, afecta la imparcialidad con la que debería actuar, manifiesta que por esta razón es imprescindible que sea independiente, y dado que su labor contribuye más al desempeño de la función jurisdiccional al legitimar al juez en el conocimiento de los hechos presuntamente delictivos debería estar adscrito al Poder Judicial y no al ejecutivo, adscripción que otorgaría mayor independencia e imparcialidad en la labor del Ministerio Público como ocurre en otros ordenamientos, y gozar además de las garantías que se otorga a la judicatura principalmente las de autonomía e inamovilidad.⁴⁸

⁴⁷ PALLARES, Eduardo. Autonomía del Ministerio Público, Rev. Foro de México, 123-124, Julio-Agosto, 1963, pp. 5.6.

⁴⁸ CASTILLO SOBERANES, Miguel A. Ob. Cit. p. 199.

En mi opinión, si bien es cierto que estamos absolutamente de acuerdo que en una sociedad como la nuestra ya no es posible que el Ministerio Público siga dependiendo del Poder Ejecutivo solapando toda clase de abusos, y sujeto a los intereses del Presidente de la República, obstaculizando la administración de justicia, no lo estamos por lo que respecta a que debe pertenecer al Poder Judicial ya que en nuestro Derecho Mexicano aceptar esta postura sería retroceder a la antigua estructura del Ministerio Público cuando pertenecía al Poder Judicial convirtiéndose en juez y parte, cometiendo así un gran número de injusticias, si no que debe ser una Institución ajena a cualquier influjo político y por lo tanto independiente de cualquier órgano del Estado.

En este sentido afirmo que la dependencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo equivale a poner en sus manos la vida y la fortuna de los mexicanos, pues con ordenar al Procurador que no acuse, el homicida y el ladrón quedan impunes.

Desgraciadamente a causa de la mencionada dependencia, la vida política de nuestro país esta llena de episodios sangrientos de los que son responsables algunos de los Ejecutivos Federales quienes han manipulado y hecho callar a la Procuraduría General de la República, cuyo titular actúa bajo la consigna de que si no cumplen las instrucciones emanadas del Ejecutivo, serán removidos de sus cargos libremente y nadie legalmente podrá impedirselo y la triste realidad es que son pocos los Procuradores que han antepuesto su probidad y su misión constitucional de representar a

la sociedad, a las implacables ordenes de nuestro Órgano Ejecutivo.

En este supuesto debemos observar que existe entonces el grave error de llamar al Ministerio Público representante de la sociedad porque no es tal, lo es pero del Gobierno y principalmente del Poder Ejecutivo, es por esos motivos que no podemos quedarnos pasivos ante la expectativa de que sucederá con la administración de justicia de nuestro país, pues es precisamente ahora cuando debemos participar activamente en los nombramientos de los funcionarios que nos representan y ser nosotros lo que elijamos quien ha de encargarse de tan noble misión de llevar a cabo la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes en nuestra representación, tenemos que demostrar que hemos obtenido a base de experiencia dolorosas la madurez suficiente para comprender los problemas que afectan gravemente la vida política y social de nuestro país y que no estamos dispuestos a tolerar que se sigan cometiendo más injusticias y atropellos, por una institución que no puede cumplir debidamente con sus funciones por no tener independencia en su actuación, y que se encuentra sujeta solamente a las exigencias de la Policía del Presidente de la República que lo haya designado.

Fix Zamudio en apoyo a la independencia de esta Institución respecto del Poder Ejecutivo señala además que como primer paso, es necesario conferir a los miembros del propio Ministerio las mismas garantías de ingreso, estabilidad e independencia de los integrantes de la Judicatura y para ello es necesario establecer un sistema de nombramiento diverso de la

actual, incluyendo la inamovilidad mientras observen buena conducta y la remoción a través del juicio político.⁴⁹

Al lograr la independencia del Ministerio Público es sin duda alguna necesario para asegurar la continuidad de sus funciones de investigación y persecución de los delitos y delincuentes, otorgarle inamovilidad a su cargo, ya que hemos visto que los actuales cambios de Procuradores han perjudicado gravemente no sólo la imagen y credibilidad de la Institución sino que también ha sido un obstáculo para concluir debidamente algunas averiguaciones previas.

3.2. DELIMITACIONES DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Por otra parte la independencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, traería aparejada la delimitación de sus funciones ya que hay un sin número de funciones que se han acumulado a esta Institución, siendo algunas de ellas incompatibles, ya que la han transformado en una figura impresionantemente poderosa e hipertrofiada, y tal cúmulo de atribuciones entran en conflicto y terminan por debilitarla.

Por ello es importante analizar de forma general cuales son las atribuciones que corresponden a dicha Institución ya que en el presente estudio se desprende que alguna de ellas son incompatibles y por lo tanto deberán ser ejercidas por distintos funcionarios, para

⁴⁹ FIX ZAMUDIO, Héctor. Loc. Cit. pp. 189, 190.

concluir con la propuesta de que independientemente de que se dé la autonomía al Ministerio Público y se le definan específicamente las funciones que por su naturaleza se le deben asignar, éste deberá estar encabezado por un Jefe del Ministerio Público y no por el Procurador General de la República, ya que este último puede seguir dependiendo del Poder Ejecutivo una vez delimitadas sus funciones.

3.3. ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

Sus atribuciones se desprenden de los artículos 21 y 102 constitucional y leyes secundarias de la materia, las que en términos generales son las siguientes:

- a) Vigilar la observancia de los principios de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, comprende: La intervención del Ministerio Público Federal como parte en todos los juicios de amparo, en que tenga interés público; proponer reformas legislativas necesarias para la observancia de la Constitución; vigilar la aplicación de la ley en los lugares de detención, prisión o reclusión de reos.
- b) Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación de desarrollo, comprende: la participación en la Ley de Planeación Nacional en lo relacionado a la impartición de justicia; proponer las medidas convenientes para

el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia; denunciar las contradicciones ante la autoridad judicial de las resoluciones de órganos judiciales federales; denunciar las tesis contradictorias de la Suprema Corte de Justicia, sus Salas, Tribunales Colegiados de Circuito o partes en los juicios de amparo.

- c) Representar a la Federación ante los Órganos Jurisdiccionales, en todos los negocios en que esta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado de la Federación, o entre Poderes de un mismo Estado, y en los casos de diplomáticos y cónsules generales, comprende: su intervención en los juicios de amparos como parte; la intervención como representante de la Federación en todos los negocios en que ella sea parte o tenga un interés jurídico; su intervención como coadyuvante en los negocios en que sea parte o tengan interés jurídico las entidades de la administración pública federal; su intervención como representante de la federación en los casos previstos por la Ley de Nacionalización de Bienes; la intervención mediante dictamen jurídico si efectos vinculantes en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre Poderes de un mismo Estado; su intervención en las controversias en que sean parte los diplomáticos y cónsules generales.
- d) Prestar Consejo Jurídico al Gobierno, comprende: emitir su opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley del

Ejecutivo; dar su opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el titular de una dependencia de la administración pública federal; asesorar jurídicamente en orden técnico y constitucional respecto a los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República.

- e) Perseguir delitos del orden federal comprende: en la averiguación previa, recibir denuncias y querellas; practicar los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y acreditar la probable responsabilidad del indiciado; ejercitar la acción penal en su caso, proteger al ofendido; solicitar a la autoridad judicial medidas precautorias y de arraigo o aseguramiento patrimonial; en el Proceso su intervención como actor, solicitar ordenes de aprehensión, de comparecencia de cateo, así como los exhortos y medidas precautorias procedentes, proponiendo pruebas, planteando causas de inexistencia del delito o de extinción de la pretensión punitiva; formulando conclusiones; exigir la reparación del daño; solicitar la aplicación de penas y medidas de seguridad; interponer recursos; impugnar sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad.
- f) Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la impartición y procuración de justicia, comprende: promover la

celebración de convenios en materia policial, técnico, jurídica, pericial y de formación de personal para la procuración de justicia; promover la celebración de acuerdos, con arreglo a las disposiciones aplicables, para efectos de auxilio de las autoridades locales al Ministerio Público Federal.

- g) Dar cumplimiento a Leyes, Tratados y Acuerdos del alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que en su caso corresponda a otras dependencias, comprende: promover los instrumentos de alcance internacional en materia colaboración policial o judicial, intervención en extradición internacional de delincuentes entre otras cosas.

Por lo anteriormente expuesto, considero que son absolutamente incompatibles, al menos en la situación actual, las funciones de asesoría jurídica y representación del Gobierno, con la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal que se confiere al Ministerio Público.

3.4.1 SEPARACIÓN DE FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

Una vez que se ha observado la incompatibilidad de las funciones, es necesaria la separación de funciones del Ministerio Público y el Procurador General de la República, que se limiten las funciones del primero en

su intervención en el proceso penal, que debe constituir su campo fundamental de acción, dejando para otros organismos más acordes con la complejidad de las relaciones jurídicas de nuestra época la tutela y vigilancia del orden jurídico y de ciertos intereses dignos de protección especial, por ejemplo la existencia de Procuraduría especializadas en dichas materias, por ejemplo la Procuraduría de la Defensa del Menor entre otras ya existentes.

El carácter de consultor jurídico del Gobierno que posee el Procurador General de la República, es a todas luces incompatibles con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues al intervenir en materia de Amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y asesor del Gobierno en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera ejecutado, precisamente conforme la opinión del Procurador General de la República.

En consideración a lo anterior basta recordar que el Ministerio Público es una institución que tomamos del Derecho Francés, en lo que toca a la función esencial de este órgano como lo es la investigación y persecución de los delitos así como el ejercicio de la acción penal y de la acusación en los procesos federales correspondientes, sin embargo quisimos tener una figura con un gran número de funciones no importando que tan compatibles fueran éstas, así que con respecto a las funciones que no son persecutorias o las de acusación pública incorporamos a nuestra institución las mismas que en el Derecho angloamericano corresponden al Attorney General.

Al respecto Juventino V. Castro menciona que la institución del Ministerio Público es múltiple y compleja que inclusive no es fácil distinguir en un momento dado a que intereses representa.⁵⁰

Existió en relación con esta problemática una controversia que sostuvieron dos distinguidos juristas mexicanos en el Congreso Jurídico mexicano de 1932. Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, éste último como Procurador General de la República en aquella época.

Luis Cabrera en su trabajo presentado al citado Congreso Jurídico propuso la reforma de la Constitución Federal en todo lo que se refería a la composición del Poder Judicial y del Ministerio Público, en especial el artículo 102, de manera que se estableciera en dicho precepto fundamental que el Jefe del Ministerio Público fuera designado por el Congreso de la Unión otorgándosele inamovilidad y la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte, ya que debía formar parte del Alto Tribunal.

Para todo lo cual los miembros de la institución deberían ser independientes del departamento Ejecutivo y su presupuesto comprendido dentro del correspondiente al Poder Judicial.

Luis Cabrera proponía que independientemente del Ministerio Público, debería establecerse un Abogado o Procurador General de la Nación, dependiente en forma directa al Presidente de la República, con categoría de Secretario de Estado y con las funciones de representar

⁵⁰ CASTILLO, Juventino V. La Procuración de Justicia Federal. 3ª. Ed.; edit.: Porrúa, México, 1993, p.12.

a la Federación en los juicios en que ésta fuere parte y a las diversas dependencias de Ejecutivo cuando las mismas litigaran como actores o como demandados. También debería considerársele como Consejero Jurídico del Gobierno y Jefe nato de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas encabezando, además un Consejo que fijara las normas de interpretación oficial de las Leyes para efectos de su aplicación concreta por cada una de las Secretarías y Departamentos.

Los motivos en los cuales basó Luis Cabrera sus propuestas de separar las dos Instituciones del Ministerio Público y de la Procuraduría General son las siguientes:

- a) Nuestra Constitución actual configuró al Ministerio Público Federal como un órgano del Poder Ejecutivo, ya que al Procurador General de la República lo nombra el Presidente de la República, movable a voluntad de éste, y además el Abogado Consultor o Consejero Jurídico del Gobierno; en estas condiciones no puede haber independencia del Poder Ejecutivo en tanto el Procurador sea el funcionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo.
- b) El Ministerio Público definido teóricamente, es una institución encargada de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las Leyes, ya en la actualidad, en casi todos los países del mundo, tiene a su cargo tres funciones diferentes, o sea la de defender los

derechos del Estado ante los Tribunales; la de proteger a la sociedad en contra de la delincuencia y la de vigilar en general el cumplimiento de las Leyes (la primer función es incompatible con la tercera); pero no es posible que el Ministerio Público ponga toda la fuera moral de su autoridad al servicio de la justicia, es decir del cumplimiento de las Leyes cuando ese funcionario es un dependiente del Poder Ejecutivo, tomando en cuenta que dicho Poder Ejecutivo es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades o contra los derechos de los individuos y de la sociedad.

- c) El carácter de consultor jurídico del Gobierno que posee el Procurador General de la República es incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas.⁵¹

Opina que el doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña por una parte como representante de la sociedad procurador de justicia de todos los ordenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo es algo que quizá en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones que tienen que ser necesariamente antagónicas.⁵²

Emilio Portes Gil sostuvo en contra de las ideas de Luis Cabrera que debía tomarse en cuenta la

⁵¹ FIX ZAMUDIO, Héctor. Loc. Cit. pp. 178, 179.

⁵² CABRERA. Luis. La Misión Constitucional del Procurador General de la República, México, edit.:PGR. 1982,p.22.

circunstancias de que el Ministerio Público es por naturaleza un órgano del Poder Ejecutivo y la independencia del Poder Judicial no proviene necesariamente de la independencia del propio Ministerio Público y dentro del sentido de la realidad mexicana en la que el propio Luis Cabrera pretendía colocarse, proponiendo un Jefe del Ministerio Público inamovible, por elección del Congreso, no resuelve un problema, que es necesariamente de hombres que puedan y quieran dar vía a las instituciones públicas con sapiencia y probidad.

La misma controversia resurgió con motivo de una iniciativa legislativa presentada por Diputados del Partido Acción Nacional el 19 de octubre de 1971, en la que se recogen ideas expresadas por Don Luis Cabrera con ligeras modificaciones, propusieron la separación de las funciones constitucionales del Procurador General de la República y las del Jefe del Ministerio Público Federal, se propuso la reforma del artículo 94 de la carta fundamental para que en la integración del poder judicial federal figurara un fiscal como jefe del Ministerio Público; el artículo 102 para separar las funciones del Ministerio Público de las del Procurador General de la República, representante del Poder Ejecutivo ante los tribunales y su Consejero Jurídico, las que debía pasar al capítulo del citado poder, y la modificación del artículo 90 para integrar en el Ejecutivo las funciones del Procurador General.

La única diferencia que se observa respecto de las proposiciones formuladas en 1932 por Luis Cabrera, radica en la forma en que debería designarse al Jefe del Ministerio Público ya que la referida iniciativa, se

expresó la conveniencia de que ese nombramiento se efectuará por el Presidente de la República con aprobación del Senado Federal, en los mismos términos que a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, lo que ya es actualmente un hecho, con la reforma constitucional del 31 de Diciembre de 1994.

Lamentablemente en el debate que se entabló en la propia Cámara de Diputados con motivo del dictamen de las Comisiones que rechazó la iniciativa de referencia, no se descubren nuevos elementos que pudiesen clarificar esta cuestión tan compleja.

De lo expresado anteriormente nos es posible formular algunas proposiciones sobre el tema de la función constitucional del Ministerio Público en México, ya que tenemos la certeza de contar con elementos suficientes para proponer algunas soluciones alternativas a la situación insatisfactoria que guarda la institución en nuestro país en mi opinión personal.

3.4.2 NOMBRAMIENTO DE UN JEFE DEL MINISTERIO PUBLICO POR ELECCIÓN POPULAR Y OTORGÁRSELE INAMOVILIDAD, CONSTRIÑENDO ÚNICAMENTE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA PENAL.

Como anteriormente lo había manifestado, son incompatibles al menos en la situación actual, las funciones de asesoría jurídica y representación del Gobierno, con la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal que se confieren al Ministerio Público.

Las atribuciones conferidas al Ministerio Público en sentido estricto, para la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción en el proceso penal, tienen claramente naturaleza judicial, en cuanto se traducen en la actividad de un órgano público que colabora con el Juez penal para resolver sobre la culpabilidad o inocencia del acusado.

La separación de la funciones administrativas y judiciales de la institución en órganos distintos tendría a mi modo de ver claras ventajas, ya que por lo que respecta al Procurador o Abogado General, tanto en lo federal como en lo local, su estructura como organismo como funciones exclusivas de asesoría y representación de los Gobiernos respectivos, le permitiría realizar con eficacia esas funciones, especialmente la de Consejo Legal que tanto se requiere en asuntos de trascendencia política y social.⁵³

En ese sentido resulta indispensable un cuerpo consultor de los proyectos de Ley que se elaboren en las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere al Ministerio Público como el órgano público que tiene encomendada la investigación de los delitos y la acusación en el proceso penal, su independencia del Ejecutivo le permitiría realizar esas funciones vinculado sólo a los mandatos de la Constitución y de las disposiciones legales, con serenidad y como institución de Buena Fe.⁵⁴

⁵³ FIX ZAMUDIO, Héctor. Loc. Cit. pp. 187.

⁵⁴ Ibid. Págs. 187, 188.

Es precisamente que para dar solución a la problemática que genera, primero el hecho de que el Ministerio dependa del Poder Ejecutivo y segundo el sin número de atribuciones que le han sido asignadas a esta Institución por nuestra Constitución y Leyes Secundarias, propongo que por medio de la reforma constitucional se de la autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, siendo en mi opinión personal, la elección popular la mejor vía para escoger al funcionario que ha de representar la sociedad ofendida por el delito, ya que el pueblo mexicano al estar constituido en una República representativa, democrática y federal, sus poderes tanto federales como locales que son la vía para el ejercicio de la soberanía al igual son representativos y democráticos. Esta elección por ejemplo se daría de la misma forma a la de un Diputado, Senador o Gobernador; es decir, cada Partido Político propondrá un candidato para tal función y el pueblo escogerá de acuerdo a sus intereses quien es o quién será el indicado para desempeñar tan importante función.

Por lo tanto no hay excusa para que los órganos que colaboran y auxilian en la administración de justicia penal deban tener las mismas características de representatividad y democracia; en consecuencia es importante hacer la separación de las funciones que son incompatibles, constriñendo únicamente las atribuciones en materia penal a un Jefe de Ministerio Público que ha de encabezar a esta Institución, y conferir al procurador General de la república aquellas funciones de asesor, consejero jurídico y representante de la federación, y las otras de carácter eminentemente administrativo o de simple apoyo técnico a los órganos

de la administración pública federal, y este funcionario será precisamente el que deberá ser designado por el poder Ejecutivo Federal; así mismo se habrá de crear una partida en el presupuesto de egresos de la federación destinado a la institución del Ministerio Público.

En cuanto a la elección del Jefe del Ministerio Público Niceto Alcalá Zamora, señala que al ser el Ministerio Público de la sociedad su nombramiento debería quedar a cargo de la elección popular, claro que con los inconvenientes que ello implica ya que estaría sujeto a los estados de ánimo pasionales del pueblo sobre todo en períodos revolucionarios.⁵⁵

Desde mi punto de vista considero que es pero que se encuentre sujeto a los deseos del Poder Ejecutivo cometiendo toda clase de atropellos, aún en contra de su misión primordial de representar los intereses de la sociedad.

3.4.3 EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA SOLAMENTE SE ENCARCARA DE LAS FUNCIONES DE CONSEJERO JURÍDICO Y REPRESENTANTE DE LA FEDERACIÓN.

Si bien En las Bases para la Administración de la República expedidas por Antonio López de Santa Anna en 1853, en su base novena se refería por primera vez al Procurador General de la Nación, atribuyéndole la función de Consejero Jurídico del Ejecutivo no es sino hasta el proyecto de Constitución que Carranza entregó

⁵⁵ ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Ob. Cit. p. 380.

al Congreso Constituyente en 1916 y es en la Constitución promulgada en 1917, cuando se establece constitucionalmente en su artículo 102 que el Procurador General de la República entre otras funciones tiene la de ser Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Una vez que ha quedado determinado cual es el papel principal del Procurador General de la República hay que tener presente que por Consejero debemos entender a una persona que reúne ciertos requisitos o que tiene ciertas características personales, es decir, tiene que ser una persona muy estimada del que lo designó como tal, es una persona que está cerca de él, convirtiéndose en depositario de toda su confianza, en base a sus cualidades o capacidades que ha demostrado tener, y su función va a consistir en que le van a hacer constantemente varios cuestionamientos o planteamientos sobre distintos asuntos.

Con esta idea acerca de lo que entraña en sí el consejero, podemos ver lo que la Constitución y las Leyes Secundarias quieren de esta figura, en estas se afirma que el procurador General de la República es una persona que va a estar muy cerca del que le va a pedir el consejo, es decir, el Presidente de la República, el cual lo podrá nombrar y remover libremente (artículo 89 fracción II de la Constitución), por lo cual se deduce que el procurador debe ser una persona de toda la confianza en materia jurídica del Presidente de la República, debido al tipo de asuntos técnicos jurídicos que debe conocer, y si éste le pierde la confianza o que no actúe conforme a sus intereses le puede pedir la renuncia sin mayor explicación.

Supongamos si el Procurador General de la República se encontrara en medio del Presidente de la República y el tener que defender a la sociedad en un caso concreto. ¿qué haría el Procurador General de la República si tuviera que realizar la verdadera función del Ministerio Público que es el de defender a la sociedad ofendida por el delito y que esto fuera en contra de los intereses del Presidente de la República?. La respuesta es obvia preferiría mil veces irse con los intereses del Presidente aún ha sabiendas de que esto dejaría desprotegido al pueblo, pero por supuesto tendría por algún tiempo más asegurado su puesto como Procurador.

Cuantas veces nos hemos enterado por los medios de comunicación que se ha cambiado al Procurador General de la República, pero quien se ha preguntado los motivos reales de tal sustitución, y si ha pasado alguna vez, de que nos sirve esto ya que la Ley como vimos anteriormente le da la facultad al Presidente de removerlo libremente y sin mayor explicación del caso.

Por todo lo expuesto anteriormente no queda otra salida que el Procurador General de la República solamente se debe de encargar de realizar la función de Consejero Jurídico del Presidente de la República y olvidarse definitivamente de las funciones del Ministerio Público ya que estas son incompatibles entre sí y como vimos no es posible que una misma persona las lleve a cabo, con los sucesos trágicos que han pasado últimamente creo que hemos aprendido que no se limitan las funciones al Procurador seguiremos sufriendo más atropellos e injusticias.

Como hemos visto la autonomía del Ministerio Público es necesaria, dado que al ser una Institución que representa a la sociedad, su cargo debería de ser por elección popular, con esto ya no estaría sujeto a los intereses del Gobierno.

Esta autonomía traería consigo la delimitación de sus funciones y solamente se dedicaría a la vigilancia y cumplimiento de la legalidad, la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes y olvidarse de ser Abogado y Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo.

PROPUESTA DE REFORMAS.

4.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL CONSTITUYENTE DE 1917.

La justicia durante el gobierno del presidente Porfirio Díaz, fue un factor determinante que agitó la conciencia y provocó la ira en el pueblo mexicano, existía una justicia, brutal y corrupta, todo lo que significaba tribunales, policía, cárceles, jefes policiacos, leyes penales y Secretaría de Justicia, fue totalmente impugnado por los revolucionarios de 1910, y los revolucionarios constituyentes de 1917.

Materia de discusión en las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917, fue el descrédito generalizado de la justicia, sus órganos y sus procedimientos, y que no habían alcanzado aún al Ministerio Público, mismo que sería visto como una Institución revolucionaria, ya que se vislumbraba como un instrumento para demoler la justicia penal del Porfiriato, y como una creación de la Revolución Mexicana. Lo anterior se observa en el planteamiento de Venustiano Carranza en el ya conocido artículo 21 Constitucional; recordemos que el jefe del Ejército Constitucionalista, cuando envió su mensaje al Congreso, exploró la justicia de esos días, deslindando tajantemente el quehacer investigador, persecutorio del Ministerio Público, del quehacer del juzgador del tribunal.

En su mensaje sobre el artículo 21 Constitucional, Venustiano Carranza señalaba los enormes abusos cometidos por los jueces penales y de la policía judicial; así mismo exaltaba las virtudes del Ministerio Público y pretendía que esta Institución asumiera la actividad de investigar e integrar las averiguaciones previas y perseguir el delito, ejercitando la acción penal ante los tribunales, y en sus manos estaría garantizada esta actividad, por eso se dijo: "El Ministerio Público será garantía de libertad"; frase muy distinta de la que hoy podríamos escuchar de los mexicanos al preguntarles sobre la imagen que tienen de la Institución del Ministerio Público.

Aquello fue lo que quiso crear Don Venustiano Carranza, destaquemos que el Ministerio Público en ese entonces no se encontraba desprestigiado, sino al contrario, estaba altamente prestigiado, motivo por el cual el Constituyente de 1917, lo colocó en el centro de las nuevas instituciones de la justicia penal que asumía la República Mexicana.

¿Cómo ha evolucionado la Institución del Ministerio Público a partir de estos antecedentes?, creemos, ha evolucionado en diferentes aspectos; en cuanto a la materia orgánica, ha cambiado su estructura, y ha cambiado también en cuanto a sus atribuciones, así mismo se ha modificado su función social, y se ha modificado el juicio que la opinión pública tiene sobre él, serían estas, las perspectivas sobre las que habría que reflexionar sobre el Ministerio Público mexicano de 1917 y el nuevo siglo que comienza.

Por lo que hace al aspecto orgánico, persiste la dependencia del Ministerio Público del Ejecutivo Federal, pero con rasgos propios.

Éste es el sustento del presente trabajo de investigación, y antes de aducir a nuestras razones para proponer su independencia respecto del Poder Ejecutivo, habría que preguntarnos, en donde habría que instalar a esta Institución, ¿en el Poder Legislativo?, ¿en el Poder Judicial?.

Para responder a tales cuestionamientos, hay que recordar que en México ya recorrimos parte de esa historia. No olvidemos que antes de 1917, el Ministerio Público estuvo integrado en las instituciones judiciales, formando parte del Poder Judicial, esta historia ya la vivimos y no tuvo éxito, y sería regresar a lo que el Constituyente de 1917 pretendió desaparecer.

El artículo 102 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que se refiere al Ministerio Público de la Federación, y al Procurador General de la República, lo encontramos en las normas correspondientes al Poder Judicial, ubicadas en el Capítulo Cuatro, y no en el Capítulo Tercero del Título Tercero referente al Poder Ejecutivo, en donde por depender de éste debería encontrarse, siendo criticable esta ubicación, toda vez que el Procurador General de la República pertenece al Gabinete Presidencial, y la Institución del Ministerio Público al ser un órgano administrativo, no debería encontrarse en los preceptos relativos al Poder Judicial.

La ubicación anterior, se debe a un arrastre histórico, ya que alguna vez el Ministerio Público formó parte del Poder Judicial, y el Procurador General de la República, y el Fiscal General de la Nación, fueron Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rango de Ministros; durante el año de 1900, se le extrajo de la Suprema Corte de Justicia, convirtiéndolo en un solo funcionario con un conjunto de actividades incorporado al Poder Ejecutivo.

Aunque en el pasado la figura se ubicó como Ministerio Público o Promotor Fiscal, esta circunstancia, obedeció, con seguridad, en términos de ser un instrumento de control político, ya que lo pudimos ver interviniendo de manera simultánea, en materia hacendaria, penal, administrativa, laboral. Con el desarrollo de las diferentes corrientes ideológicas, como el liberalismo y el individualismo influyeron en la necesidad de ubicar a esta figura, jurídico- política como garante de la legalidad, persecuidora de los delitos y protectora del interés social. Como garante de la legalidad, porque sólo por conducto del Ministerio Público, pueden consignarse ante un Juez todas aquéllas conductas antijurídicas que reúnan los elementos de los tipos penales previstos por la Ley; persecuidora de los delitos ya que el Ministerio Público debe investigar a profundidad todos los actos cometidos en torno a los hechos denunciados: realiza inspecciones oculares, interrogatorios, ampliación de declaraciones, recepción y desahogo de testimonios, documentos, y peritajes, así mismo, reconstruye hechos, razona y expide notificaciones, analiza todos los medios que estén a su alcance para investigar e integrar la averiguación previa; es protectora del interés social, en

virtud de que la Institución del Ministerio Público, se erige como representante jurídico de la sociedad, frente al combate de la delincuencia, la preservación de los derechos humanos y la búsqueda de la verdad jurídica, para procurar dar a cada quien lo que es suyo.

Al finalizar la Revolución Mexicana, en los debates respecto de la atribución y funcionamiento del Ministerio Público, se volcaron con muchos tintes de un Estado protector, garante y vigilante de la legalidad, en beneficio de una nueva sociedad; es cierto que las fuentes del Ministerio Público pudieron provenir del derecho romano, francés, español, pero también es cierto que uno de los logros del Constituyente de 1917, fue poder precisar, que al Ministerio Público corresponde la persecución de los delitos y que la Policía Judicial quedaría bajo el mando de aquél. En este sentido, la atribución de investigar tanto los hechos denunciados como querellados, para adecuarlos a los tipos penales correspondientes y determinar la responsabilidad de los indiciados, como el apoyo para dicha investigación en la policía judicial, fueron reservados en exclusiva al mando del Ministerio Público. Sin embargo en la práctica se llegó a un punto de confusión, ya que en muchos casos, la misma sociedad, interpretó que la facultad de perseguir los delitos era propia de la Policía Judicial, ya que ante ella, se denunciaban los hechos, se desahogaban pruebas, se obtenían confesiones, muchas de las cuales eran al margen de la Ley, en suma, se llegó a considerar que el Ministerio Público era una figura decorativa, que delegaba sus funciones a la Policía Judicial, y sólo con el desarrollo de las funciones de nuestra Institución, se entendió la importante función que se le encomendó.

Entonces, de sus antecedentes destaquemos, que la Institución comienza a perfilarse con caracteres propios en la Constitución de 1857 en su artículo 91, el cual no fue objeto de debates en el Constituyente, se dispuso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estaría integrada por once Ministros propietarios, cuatro suplentes, un Fiscal y un Procurador General por un periodo de seis años, y no se requería de título profesional, sino únicamente, estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores. Pero esta organización, sufrió una modificación sustancial, al menos en su aspecto orgánico; con motivo de la reforma de 1900 a los artículos 91 y 96 de la citada Constitución del 5 de febrero de 1857, la que suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Procurador General y al Fiscal, y por el contrario, estableció que “los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”, con lo cual se introdujo la influencia francesa sobre la institución.

En los artículos 21 y 102 Constitucionales del 5 de febrero de 1917, se advierten varios cambios en la regulación del Ministerio Público, en virtud de que se le desvinculó del Juez de Instrucción, confiriéndosele en el primero de los preceptos mencionados, la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, ésta última como un cuerpo especial, y además al señalarse en el citado artículo 102, las atribuciones del Procurador General de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la Ley Orgánica de 1908 como Jefe del Ministerio Público, se le asignó una nueva

facultad, inspirada en la figura del "ATTORNEY GENERAL" de los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, la relativa a la asesoría jurídica del Ejecutivo Federal.

Retomemos brevemente lo que hasta ahora se ha estudiado de nuestra Institución del Ministerio Público, y destacar los cambios que ha tenido desde su establecimiento en nuestra Carta Magna como figura primordial en el derecho procesal penal.

La investigación y persecución de los delitos se encuentra encomendada por mandato Constitucional al Ministerio Público, "...La investigación y persecución de los delitos incumben al Ministerio Público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...". Este texto, resultó de las reformas de 1996, en donde se añadió la palabra "investigación", al respecto, ya se señaló en capítulos anteriores, que la persecución abarca a la investigación; además el nuevo texto suprime el término de "Policía Judicial", que para algunos crea confusión terminológica, algunos Estados de la federación siguen utilizando el término de "policía judicial", otros aluden al término de "policía investigadora", "institucional" o "ministerial", por depender precisamente del Ministerio Público. Consideramos que el introducir a la actual redacción del artículo 21 Constitucional, el término de "una policía", deja al arbitrio de cada entidad, la utilización de dichos términos, pero por cualquier nominación debe entenderse una policía auxiliar de nuestra Institución para el desempeño de la importante labor que tiene; además de ampliar el apoyo al Ministerio Público en cuanto a otras corporaciones policíacas.

También, dentro de los términos de “investigación” y “persecución”, se interpreta que al Ministerio Público corresponde ser el titular de la averiguación previa, y el ejercicio de la acción penal, en esta fase, el Ministerio Público, procurará acreditar los elementos del cuerpo del delito, y la probable responsabilidad del indiciado, de acuerdo a lo establecido en los artículos 16 y 19 de la Constitución General de la República.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al Poder Judicial, la atribución de imponer las penas, quedando a cargo del Ministerio Público la función de perseguir los delitos, para lo cual, la policía judicial, se convierte en uno de los órganos auxiliares directos. Frente a este enfoque, quedaron plasmados en la Constitución, los ámbitos de competencia y las fronteras de funcionamiento entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo; consecuentemente, el ejercicio de la atribución del Ministerio Público, queda precisado en la acción persecutoria de los delitos, lo cual implica, necesariamente la realización de los delitos, lo cual implica, necesariamente la realización de todas aquéllas actividades legales, que confirmen o nieguen el ejercicio de la acción penal; en este sentido, aparece la obligación de investigar a profundidad, las condiciones de modo, tiempo, lugar, así como las circunstancias en que ocurrieron los hechos presumiblemente delictivos, para comprobar si las denuncias o querellas se encuentran directamente relacionadas con los elementos que contempla la figura delictiva y la probable responsabilidad de inculpado, o bien, si éstos son insuficientes o no son constitutivos de delito; en este orden de ideas, la atribución del

Ministerio Público, debe instruir el ejercicio de la acción penal, la reserva, o el no ejercicio de la acción penal, respectivamente.

Pero no solamente, como ya se ha estudiado, tiene la función de perseguir e investigar delitos, actividades que lo identifican con la vida jurídica de nuestro país, sino que interviene en otros procedimientos judiciales en la defensa de los intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, en la quiebra y suspensión de pagos, así como en los asuntos de familia y estado civil de las personas.

Consideramos que actualmente, en las Leyes Orgánicas del Ministerio Público, tanto en la esfera federal, como en la de las entidades federativas, se advierte la preocupación de regular de manera predominante la función de investigación y persecución de los delitos, y se deja en segundo término tanto la asesoría jurídica del gobierno introducida en la Constitución de 1917, como su intervención en otras ramas procesales.

4.2. PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 21 Y 102, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.

En el desarrollo de este apartado, expondremos las razones que nos llevan a sustentar el presente trabajo de investigación, a fin de concebir a la Institución del Ministerio Público, como un organismo autónomo e independiente respecto del Poder Ejecutivo. Nos

atrevernos a externar esta propuesta, no como la única solución para rescatar de la falta de credibilidad y funcionalidad en la que actualmente se encuentra; Si no como una seria reflexión: Un inicio, una posible respuesta a lo que nuestra Institución necesita para evitar que decline.

Sin duda, el Estado debe garantizar, la confianza de la ciudadanía hacia las autoridades; si las autoridades responsables de la seguridad pública y la justicia penal, no merecen la confianza ciudadana, entonces es inaceptable fortalecerlas sin antes garantizar el control y resolución de sus conflictos internos. Existe una falta de consideración y credibilidad en el valor de las leyes por parte de la sociedad, y esto se debe a la manera en como ha operado el sistema político mexicano, una larga historia de arreglos entre los poderes públicos y las personas o las organizaciones, basadas en favores, excepciones, sobornos, concesiones, impunidad, con tal de asegurar la permanencia del sistema político, y lo cual se traduce en la incontrolable ola de inseguridad, el crecimiento de los delitos, la penetración del crimen organizado en las Instituciones del Estado, el gran porcentaje de la comisión de delitos que quedan sin un justo castigo, y la presencia creciente de grupos armados.

La actual configuración del Ministerio Público, constituye el cuello de botella para lograr que un mayor número de delitos sea castigado. Consideramos que la deficiente integración de las averiguaciones previas, la falta de ética para manifestarse como vigilante de la legalidad, y la dependencia que ésta Institución padece con respecto a los Poderes Ejecutivos, Federales y

locales, particularmente por presiones políticas y económicas, constituyen los principales factores que pueden explicar la desconfianza que ha generado la Institución, teniendo repercusiones sobre el problema de la inseguridad pública que se relaciona directamente con la procuración de justicia.

Por Procuración de Justicia, entendemos, la actividad que el Poder Público desarrolla con el objeto de investigar y documentar los hechos constitutivos de conflictos y ponerlos en conocimiento de los jueces para que éstos pronuncien una resolución judicial que los dirima. Debido a sus relevantes funciones de intervención y representación sociales, la procuración de justicia, es más conocida cuando versa sobre la materia penal y es precisamente en este rubro donde se encuentran las más serias deficiencias.

Sabemos que el principal derrumbe de las estructuras de la procuración de justicia, y de sus órganos auxiliares, como el Ministerio Público y para muchos la todavía llamada Policía Judicial, se debe a los múltiples hechos de corrupción, y la precaria formación profesional de los Agentes del Ministerio Público, y lo que trae como consecuencia la parcialidad, lentitud e ineficacia de los órganos de procuración de justicia. Esta situación se agrava por la subordinación tradicional del procurador de Justicia con respecto del titular del Poder Ejecutivo, y la cual lo hace propenso a mediatizar su función, por cumplir compromisos ajenos a la verdadera procuración de justicia, y por eso es necesario que la Institución del Ministerio Público, se convierta en un órgano de Estado no dependiente del Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República, al único funcionario de su gabinete que no puede darle instrucciones sobre su quehacer que por mandato Constitucional que se le confiere, es al Procurador. A un Secretario de Estado, podrá darle instrucciones para el desempeño de sus funciones, pero al Procurador, jamás. El Procurador se atiene solamente y siempre, al cumplimiento de la Ley; es el único funcionario que no recibe indicaciones de que sentido resolver algún asunto de su competencia, es el único facultado para ejercitar la acción penal y debe hacerlo conforme a lo que dicten las leyes.

Si es el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el que designa y puede remover libremente, tanto al Procurador General de la República, como el Procurador General de Justicia del Estado de Puebla, y en cada entidad federativa, el Presidente del Poder Ejecutivo local tiene las mismas facultades, en relación con el Procurador, se desprende entonces, que es el titular del Poder Ejecutivo, estrictamente hablando, a quien compete la investigación de la conducta de los probables autores de los delitos, dicha atribución es un medio que se encamina a preservar el orden social con la estricta aplicación de la Ley; es decir, ejercitando la acción penal motivada por el Ministerio Público, pero como esta función es delegada a quienes integran la Institución del Ministerio Público, llámese Procurador General de la República, Procurador General del Estado de Puebla, y el fuero común para cada entidad, consideramos que deberán ejercerla con una independencia suficiente, total, con el fin de cumplir

íntegramente su cometido, es decir, su esfera de actuación o competencia, requiere necesariamente de una obligada autonomía, teniendo como limitación únicamente, las de emanen de los ordenamientos jurídicos.

Tenemos que considerar, que el Ministerio Público presenta una serie de características que lo separan de las demás dependencias y figuras del Ejecutivo Federal o local lo cual se manifiesta de forma práctica, en virtud de que ha tenido sus propias leyes orgánicas, llamadas con el nombre del Ministerio Público o con la denominación de las Procuradurías, la General de la República, la del Estado de Puebla o de cada entidad federativa.

La función de procurar justicia, fue solamente mencionada en la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado, y lo es en la Ley de la Administración Pública Federal, pero tiene sus propias leyes, como un reconocimiento de que tiene algo diferente de otras instituciones, entidades, dependencias, órganos u organismos que también se encuentran encuadrados en el Poder Ejecutivo.

La diferencia estriba, en la función que desarrolla el Ministerio Público, toda vez que es distinta de las que realizan otras dependencias. Lo más característico de la función de la Institución Ministerio Público es su autonomía, porque la ostenta frente al Poder Ejecutivo, aún cuando de éste depende o forma parte, pero esta autonomía no se trata en cuanto a su organización, sino más bien, a una autonomía de carácter funcional.

El Ministerio Público debe ser magistrado de la Ley, y en este sentido no depende más que de la norma, sólo a ella se apegá.

Puede encontrarse adecuado a las políticas y programas del Presidente de la República o a los gobernadores de los Estados, pero en el desempeño de sus funciones, sólo se somete a una autoridad, y esa autoridad es la Ley.

Cuando el Ministerio Público asume y desempeña el ejercicio de la acción penal, que durante muchos años tuvo el monopolio y consideramos que acaba de perder, únicamente se disciplina a las disposiciones de la ley. El Presidente de la República o el Gobernador de cada entidad federativa, no son jefes de los Agentes del Ministerio Público, ellos no encarnan la Institución del Ministerio Público, son personajes muy ajenos a ella y no pueden sustituir con su voluntad política las decisiones que sólo incumben al Ministerio Público, que actúa responsablemente en el desempeño de sus atribuciones constitucionales, así debe ser, y nuestra Institución, únicamente debería actuar como ya lo dijimos, bajo una autoridad, y esa autoridad es la ley.

Raúl Eugenio Zaffaroni, citado por Ignacio Carrillo Prieto en la obra, "EL MINISTERIO PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL", editada por la Procuraduría General de Justicia del distrito Federal, y la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que:

"La dependencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, puede hacer que éste tenga una intervención de tal magnitud en el proceso penal que

determine, conforme a su interés político del momento, quien deba o no ser sometido a juicio, contra quien se deba o no ejercer la acción penal; en los hechos un Ministerio Público sin autonomía, implica un irrestricto criterio de oportunidad concedido al poder ejecutivo".⁵⁶

Lo anterior se puede explicar, estableciendo, que en cualquier poder en que se le sitúe, la Institución del Ministerio Público debe reestructurarse de tal manera que, manteniendo la dependencia orgánica, goce de independencia funcional.

Al respecto, el INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y EL TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE, Instituto perteneciente a LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ha estudiado y considerado el tema en cuestión, y ha emitido las siguientes recomendaciones básicas:

PRIMERA. Prevalencia de la autonomía de gestión operativa, de tal manera que el Ministerio Público resuelva sus problemas operativos con independencia, dentro de su propia organización, sin perjuicio de dar cuenta de esta actividad periódicamente al poder o a los poderes de los cuales depende, quienes valorarán su labor posteriormente (control a posteriori). En este sentido, supuesta una organización jerárquica, es la cabeza del Ministerio Público (unipersonal o colegiada) la responsable de su actuación y la sometida a la valuación antes indicada.

⁵⁶" EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL", Editado por la Procuraduría General de Justicia del D.F. y la UNAM, México, 1997, Págs. 36 y 37.

En el mismo sentido, es posible el flujo de sugerencias del poder político hacia la cabeza del Ministerio Público como expresión de la política de persecución penal del Estado, pero debería garantizarse; primero, la transparencia del sistema y, en segundo lugar, la posibilidad de resistencia fundada del Ministerio Público para que, en su caso, el desacuerdo sea decidido democráticamente.

SEGUNDA. A los miembros técnicos, operativos del Ministerio Público, debe garantizárseles la inamovilidad mientras observen la debida conducta. Para ello, el procedimiento excepcional de su remoción debe ser transparente, asegurando un juicio imparcial que determine y fundamente la causa de su remoción. Ello integra fundadamente la formulación de un debido procedimiento disciplinario de esas características.

TERCERA. La autonomía de gestión presupuestaria es otro de los mecanismos tendentes a conceder independencia funcional al Ministerio Público, sin perjuicio del control de la gestión a posteriori, por los órganos correspondientes del Estado.

CUARTA. El nombramiento de los Agentes del Ministerio Público debe responder a un mecanismo de selección (concurso, exámenes y procedimientos similares) sobre la base fundamental de la idoneidad para cumplir la función, evitando que priven criterios políticos o personales en el nombramiento. En esta última recomendación es preciso adelantar mayormente, instaurando un servicio civil de carrera que comprende no sólo la mecánica de las designaciones sino también la formación profesional

inicial, la actualización, la especialización y el conjunto de normas protectoras del trabajo así como las disposiciones disciplinarias y las de reconocimiento de méritos excepcionales en el cumplimiento del deber. El Procurador José Antonio González Fernández, ha impulsado esta crucial medida que erigirá a la Institución en apuntalamiento del Estado de derecho.

QUINTA. Las relaciones entre la policía y el Ministerio Público son extremadamente complejas. Por una parte no conviene que el Ministerio Público pueda tomar decisiones de organización interna de la policía. Por la otra, conviene que la Policía obedezca las instrucciones del Ministerio Público en los casos particulares y ingresados al sistema penal. La Policía tendrá intervención preponderante en los delitos tradicionales y ahí el fiscal operará, casi siempre, como control técnico de la policía. En cambio en los delitos de investigación compleja y en los no tradicionales para los cuales, de ordinario, se requieren conocimientos teóricos suficientes (jurídicos y de otros campos del conocimiento) la investigación y persecución debe recaer preponderantemente sobre los funcionarios del Ministerio Público. En todo caso, como definición general, la policía debe ser auxiliar del Ministerio Público. La tendencia a formar organismos absolutamente técnicos de investigación, dependientes del Ministerio Público, es correcta, como lo es la de conformar secciones especializadas del Ministerio Público por categorías de delitos o de autores y también lo es en caso de delitos complejos. En cambio, es incorrecta la tendencia de excluir de la organización del Ministerio Público estas secciones especiales, particularmente la que se refiere al narcotráfico y más

incorrecto aún otorgarle recursos humanos y materiales y un régimen laboral desproporcionado con respecto a sus colegas, desestabilizando el funcionamiento armónico del Ministerio Público”.⁵⁷

La propuesta de que la Institución del Ministerio Público se independice del Poder Ejecutivo en nuestro país no es reciente.

DON LUIS CABRERA, distinguido jurista mexicano, en el estudio presentado ante el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, en relación con este tema, propone que:

“...El Ministerio Público Federal, debe ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible, con la misma dignidad de los Ministros de la Suprema Corte, debe ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial, e, independientemente de la Institución del Ministerio Público, deberá haber un abogado o Procurador General de la Nación, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo y con la categoría de Secretario de Estado, con las funciones de representante de la Federación cuando ésta fuese parte, y a la diversas dependencias del Ejecutivo cuando actúen como actores o demandados, y será igualmente consejero político del gobierno y jefe de los departamentos jurídicos de las diversas dependencias administrativas. Argumento esto diciendo que nuestra Constitución hace del Ministerio Público un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, ya que es éste el que nombra al Procurador General de la República, removible a su voluntad, y, de la misma

⁵⁷ “EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL”, Op, Cit. Págs. 38 y 39.

forma, es Procurador el Consejero Jurídico del Gobierno. Dicho en estos términos, no puede haber independencias mientras siga siendo el Procurador el encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo”.⁵⁸

En cuanto a la proposición de Don Luis Cabrera de que, independientemente de la Institución del Ministerio Público deberá haber un abogado o Procurador General de la Nación, citamos ahora a la Constitución de Venezuela de 1961, en la que se establece una separación de funciones con respecto a estos dos cargos, ya que, por una parte, la Procuraduría General de la República, estará a cargo y bajo la dirección del Procurador General de la República, nombrado por el Presidente de la República con la autorización del Senado, con las siguientes atribuciones:

- a) Representante y defensor judicial y extrajudicialmente de los intereses patrimoniales de la República;
- b) Dictaminador en los casos y con los efectos señalados en las leyes;
- c) Asesor jurídico de la administración Pública Nacional;
- d) Las demás que le atribuyan las leyes.

⁵⁸ Castillo Soberanes, Miguel Ángel. “EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, pág. 31.

Así mismo la Constitución Venezolana establece que el Ministerio Público estará a cargo o bajo la responsabilidad del Fiscal General de la República, y es designado por las Cámaras reunidas en cesión conjunta; sus atribuciones son:

- a) Velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales;
- b) Velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y porque en los tribunales de la República se apliquen exactamente las leyes en los Procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres;
- c) Ejercer la acción penal en los casos que para intentar la o proseguirla no fuera necesario instancia de parte, sin perjuicio de que el tribunal proceda de oficio cuando lo determine la ley;
- d) Velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión;
- e) Intentar las acciones que a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo de sus funciones;
- f) Las demás que le atribuyan las leyes.⁵⁹

⁵⁹ "IX CONGRESO INTERAMERICANO DEL MINISTERIO PÚBLICO, CARACAS, NOVIEMBRE DE 1996", Biblioteca Jurídica de la Procuraduría General de la República, México 1997.

Como podemos observar en Venezuela, el Ministerio Público es independiente del Procurador General, y entre sus funciones destaca la señalada en el inciso "C", en la que el Ministerio Público tiene a su cargo ejercitar la acción penal.

Siracusa, citado por el Autor Juventino V. Castro, afirma que: "El Ejecutivo está encargado de conservar el orden, de vigilar la seguridad pública, de asegurar a todo ciudadano la libertad en el ejercicio de sus derechos: en suma, a él compete velar por la plena ejecución de la ley. Y respecto de la acción penal que mira porque se cumpla con la aplicación de la ley penal, forma parte de las atribuciones esenciales y legítimas del Poder Ejecutivo, siendo el arma que la sociedad le da para que disponga de ella en el cumplimiento de su misión. Ciertamente es también, sin embargo, que el Ejecutivo no se reserva esta facultad para sí, sino que la entrega y delega para su ejercicio al Ministerio Público, que debe gozar por lo tanto de independencia en el ejercicio de su función técnica, sin admitir intromisiones del Ejecutivo en este aspecto. Si bien el Ministerio Público es un órgano administrativo, el Poder Ejecutivo no tiene, no debe tener, ninguna ingerencia en el ejercicio de la acción penal."⁶⁰

Ahora bien, si examinamos la Constitución Política de 1917, en sus artículos 21 y 102, así como las leyes reglamentarias del Ministerio Público en México, se desprende que el jefe del Poder Ejecutivo, no tiene más facultad que de nombrar, con ratificación del Senado, y remover libremente a los procuradores, de acuerdo a sus respectivas competencias, y no existe ni

⁶⁰ Castro Juventino V. Op. Cit. P. 40.

una sola disposición que le permita entrometerse en el ejercicio de sus funciones propias del Ministerio Público, al contrario, el artículo 102 Constitucional, establece al Procurador General de la República como un Consejero Jurídico del Gobierno, y con esta facultad si existe una independencia del Poder Ejecutivo, en virtud de que, si bien el Ejecutivo no está obligado a seguir el consejo que del Procurador cuando menos tiene la obligación de escucharlo; pero reiteremos, que si bien existe una dependencia jerárquica, no existe ninguna dependencia de carácter funcional.

La fracción IX del artículo 89 de la Constitución General de la República señala que:

ART. 89.. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...IX. Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República...

Tenemos que reconocer, que las funciones del Ministerio Público se encuentran influenciadas por las autoridades políticas, como son el Ejecutivo Federal y el de cada Estado para sus fines propios, y esa facultad de removerlos libremente es determinante para la actuación del Ministerio Público, motivo por el cual también es necesaria su inamovilidad, y no pueden ser removidos de sus puestos sólo por responsabilidad grave en el cumplimiento de los deberes que la Constitución y Leyes Orgánicas le señalen; al respecto, es interesante la siguiente ejecutoria y la cual fue materia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia correspondiente al año de 1961, páginas 99 y 101, y que textualmente expresa:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO TIENE CARÁCTER DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.- Así se desprende del siguiente texto del artículo 90 de la Constitución Federal: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría". Por su parte, el artículo 1° de la ley Orgánica de la Secretaría de Estado no incluye a la Procuraduría entre las dependencias del Ejecutivo Federal a cuyo cargo corre el "estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la Administración". En realidad las palabras "Procuraduría General de la República", se usan como sustitutivas de "Ministerio Público de la Federación", que es la denominación empleada por el artículo 102 Constitucional para designar la institución cuyas atribuciones fija este precepto, quizás sólo en razón de que sus funcionarios son presididos por el Procurador General; pero siendo evidente que tales atribuciones se relacionan con las propias del poder judicial y, en rigor, no con las del ejecutivo, de quien sólo depende el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público y a quien asiste el Procurador General en su carácter de Consejero Jurídico de Gobierno.

La indicada relación la pone de relieve la circunstancia de que el artículo 102, forme parte del Capítulo IV ("Del Poder Judicial") y no del III ("Del Poder Ejecutivo"), del Título Tercero de la Constitución vigente; sin que la facultad de nombramiento prevista

por la fracción II del artículo 89 pueda tener alcance distinto de la misma facultad de que se enviste al Presidente de la República en cuanto a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, según las fracciones XVII y XVIII del propio artículo Constitucional.

El actual artículo 90 de la Constitución General de la República tiene otra redacción de la que señala la anterior ejecutoria, pero en lo referente al criterio que sostiene en esencia dice lo mismo, y el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, no incluye a la Procuraduría General de la República dentro de las Secretarías de Estado o Departamentos administrativos, y solamente el artículo 4º, dispone que el Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Así mismo el artículo 92 Constitucional no incluye al Procurador entre los Secretarios o Jefes de Departamento que deben firmar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente como requisito para que éstos sean obedecidos.

Citemos ahora las palabras pronunciadas por IVAN DARIO BADELL GONZÁLEZ, representante del Ministerio Público de Venezuela con motivo del acto de clausura de la Reunión Extraordinaria de la Asociación Interamericana del Ministerio Público, celebrada en la ciudad de México en el mes de noviembre del año de 1997, en donde estuvieron como representantes del Ministerio Público, Luis González por Argentina, Iván Darío Badell González por Venezuela; Jorge Madrazo Cuellar por México; Eduardo Ibarra Nicolín, Subprocurador Jurídico y de

Asuntos Internacionales de México; y Gerardo Brindeiro por Brasil:

“...Una de las metas alcanzadas es el acuerdo al que hemos llegado con referencia al Instituto Interamericano del Ministerio Público, el cual se convertirá en el mecanismo ideal para articular la verdadera integración de nuestras instituciones. Hay un elemento de singular importancias a este respecto; nuestras naciones adelantan en la actualidad un proceso de integración política y económica.

Prueba de ello lo constituyen la Comunidad Andina, el MERCOSUR, el Grupo de Río, NAFTA. Para la integración de los mercados americanos, se habla insistentemente del año 2005, como fecha en que habremos de haber resuelto nuestras diferencias en particular.

La pregunta o la meta que nosotros, como representantes del Ministerio Público de los países aquí presentes, podemos hacernos y plantearnos, es, si existe la posibilidad de que repitamos en lo jurídico, lo que nuestras naciones están realizando en lo económico.

Apostar a una integración que se traduzca en la colaboración de nuestras instituciones, para poder resolver nuestros problemas jurídicos comunes. De algún modo, tenemos que perfeccionar nuestra colaboración mutua en la lucha contra ciertos delitos, cuya estructura trasnacional dificulta su castigo. El crimen y el delito han podido organizarse internacionalmente. Es hora ya de que nuestros esfuerzos concreten la aspiración hemisférica de poder

acorrallar y castigar a los enemigos de nuestras sociedades.

Pero, para lograrlo, no sólo es necesario la integración de nuestras instituciones, sino que esas mismas instituciones, en sus países de origen, deben tener la autonomía necesaria que les permita acometer la defensa de la ley, en términos de no depender eventualmente de alguno de los Poderes que conforman la organización política de cada país, sino que deben ser instituciones con una libertad institucional tal, que posibilite una actuación sin presiones ni condicionamiento de factores internos.

Tal es el caso del Ministerio Público Venezolano, al cual la Constitución de la República ha otorgado autonomía e independencia, para el desempeño de sus funciones. Ello permite una actuación con apego a la consecución de los fines de la justicia y la defensa del imperio de la ley y el Estado de Derecho, sin que Poder alguno limite o fije patrones de su actuación. Lo primero que tenemos que conseguir es que, cada Ministerio Público de nuestros países, obtenga, por igual, esa autonomía e independencia.

Para el X Congreso Interamericano del Ministerio Público a celebrarse en año entrante en Brasilia, República Federativa de Brasil, buena parte de esta discusión debe ser retomada y concreta. De los propósitos que nos establezcamos hacia futuro, dependerá de que este diálogo que hemos iniciado, continúe dando los frutos que todos esperamos obtener.

Quisieran dar las gracias a todos ustedes por su asistencia y por el buen y generoso aporte que vienen realizando en pro de esta alianza hemisférica en defensa de la ley. En particular no quiero dejar de mencionar al amigo Don Jorge Madrazo, Procurador General de México y nuestro amable anfitrión es estos días de acercamiento que hemos pasado. Don Jorge, en nombre de los presentes y en el mío propio, le damos unas gracias interamericanas y sólo me resta pedir que continuemos con ahínco y mística esta integración de hoy para el futuro.

México, D.F., 27 de noviembre de 1997...”⁶¹

Entonces, consideramos que para el buen funcionamiento del Ministerio Público, debe instituirse la compleja autonomía y desligamiento del Poder Ejecutivo, con el fin de que el Ministerio Público, pueda cumplir libremente y sin presiones de cualquier índole con las funciones que por mandato constitucional le corresponden.

Entendemos por autonomía, la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente y sin sujeción a una autoridad superior, dentro de un marco jurídico establecido; es decir, la autoadministración y autolegislación de un órgano.

⁶¹ “REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA ASOCIACIÓN INTERAMERICANA DEL MINISTERIO PÚBLICO”, Editada por la Procuraduría General de la República. Primera edición, México 1998, Págs. 103 y 104.

Conferir al Ministerio Público, estabilidad e independencia, estableciendo un sistema de nombramiento diferente al actual, siendo propuesto y elegido por el Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias.

Consideramos también, que es necesaria tu autonomía, con una profesionalización de sus integrantes, para llevar a cabo con eficiencia sus tareas de investigación; de ahí que concibamos la carrera de los Agentes del Ministerio Público, como homologable a la de los Jueces, y que el Ministerio Público se convierta en un órgano del Estado, no dependiente del Poder Ejecutivo, con responsabilidad ante el Congreso de la Unión, y los Agentes del Ministerio Público, hasta el rango de Subprocurador, deberán ingresar por concurso y presentar exámenes de méritos para ascender en el escalafón.

El Ministerio Público se erigiría, como un órgano autónomo que no dependiera de ninguno de los tres poderes, existen casos en este sentido y los cuales han cumplido con sus funciones, por ejemplo, el INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, o la ASAMBLEA DE REPRESENTANTES EN EL DISTRITO FEDERAL, los cuales son órganos híbridos, que no corresponden estrictamente a los viejos principios de MONTESQUIU, la clásica división de los tres poderes o funciones.

Se propone que el Ministerio Público sea autónomo, ya que por la dependencia directa del Poder

Ejecutivo ha originado desconfianza, pues de ésta dependencia en el cumplimiento de sus funciones, puede quedar subordinado a intereses y presiones de superior de quien depende, quedando ausente la imparcialidad con la que tiene que actuar.

Por tales motivos, se propone la siguiente redacción del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fundamenta la figura del Ministerio Público en nuestro país, a fin de erigirlo como un organismo autónomo y totalmente independiente del Poder Ejecutivo para el correcto cumplimiento de sus funciones, concediéndole su atribución de asesoría de la Procuraduría General de la República como abogado de la Nación, continuando con su finalidad de investigador y persecutor del delito:

ARTÍCULO 21.-“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad judicial. La investigación de los delitos y persecución de los probables responsables incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. 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 autoridad...”

En lo conducente se propone la siguiente redacción al artículo 102 Constitucional:

ARTICULO 102.-“ La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, el cual estará presidido por un Procurador General de la República

designado por el Congreso de la Unión el cual gozará de completa autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones sin más limitaciones que las señaladas en la ley...”

Más allá de toda discusión, se ha dicho, y con razón, que la responsabilidad en el ejercicio diario de todas las actividades del Ministerio Público debe ser percibida por el ciudadano como garantía palpable de que sólo él, en conjunto y como pueblo, detenta y transmite todos los Poderes del Estado. Porque sólo él es soberano, el Ministerio Público debe ser, ante todo, servidor fiel y sin condiciones de esa soberanía.

El Ministerio Público cuenta con una gran historia, una compleja raíz, y en el cumplimiento de su misión, el Ministerio Público es uno e indivisible como la misma ley que él defiende, misión que le fuera encomendada en el México revolucionario, que en su momento significó una esperanza para la justicia. Así se le propuso en 1917, y así se debería de rescatar en el nuevo siglo que comienza.

CONCLUSIONES.

Nuestra reflexión final, se dirige a expresar en una síntesis que intenta ser clara y concisa, algunas ideas más representativas del presente trabajo de investigación.

PRIMERA.- El Ministerio Público se fue institucionalizando en México a través de la práctica del liberalismo, y fue en la reforma del 22 de mayo de 1900, cuando adquiere un rango Constitucional para delinear sus propias normas de acuerdo al Estado de Derecho Mexicano. La Revolución Mexicana, incluyó en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 al Ministerio Público, como un elemento fundamental en la Procuración de Justicia.

SEGUNDA.- El Ministerio Público, aunque tiene pluralidad de miembros, posee indivisibilidad en sus funciones, en cuanto que todas ellas emanan de una sola parte: la sociedad, uno de sus miembros puede sustituirse en cualquier momento por otro, sin que tal hecho exija cumplimiento de formalidades, éstos no hablan por sí, sino en representación del Estado, de la sociedad, o al menos así debe ser. Cuando un miembro del Ministerio Público habla o interviene, no lo hace a título personal, es el Ministerio Público el que habla o actúa, en nada incide el cambio de persona, y bajo este aspecto el Ministerio Público es indivisible.

TERCERA.- Esta Institución debe percatarse de la dignidad de sus funciones entendiendo que no están

al servicio personal de ningún individuo u órgano especial de los diferentes poderes, sino que su misión es la de velar por la observancia de la Legalidad, toda a la luz del texto constitucional.

CUARTA.- Aunque la atribución fundamental del Ministerio Público deriva del artículo 21 Constitucional, en la práctica, no sólo investiga y persigue el delito, sino su actuación se extiende a otras esferas de la administración pública, interviniendo en materia civil en cuestiones de tutela social, y en algunas otras situaciones en las que son afectados los intereses del Estado, tanto en materia federal como local. En términos generales, preserva a la sociedad del delito.

QUINTA.- Si bien es cierto, existe una dependencia jerárquica del Ministerio Público hacia el Poder Ejecutivo, también lo es, que no existe ninguna dependencia de carácter funcional, de la Institución hacia el Poder Ejecutivo u otro poder estatal, concluimos así, que el Ministerio Público, es autónomo en sus funciones, y sólo es limitado por la Ley, siendo la aplicación justa de la ley, la causa y fin último de la misión del Ministerio Público.

Independencia no significa otra cosa sino que, en el momento de ejercer sus atribuciones, los funcionarios del Ministerio Público no estén obligados a obedecer sino a la Ley y la conciencia propia, sin recibir órdenes de quien quiera que sea, aunque sea un superior jerárquico, sin que tenga importancia la formalidad que revistan las instrucciones, porque éstas pasarían a segundo plano ante la majestad de la ley.

SEXTA.- El principal derrumbe de las estructuras de la Procuración de Justicia, en este caso de la Institución del Ministerio Público y de su cuerpo de policía de investigación, se debe a la corrupción, a la precaria formación profesional de sus agentes trayendo como consecuencia, la parcialidad, lentitud e ineficacia en su actuación; situación que se agrava por la tradicional subordinación que tiene con el titular del Poder Ejecutivo, lo cual mediatiza su función, cumpliendo con compromisos ajenos a la verdadera procuración de justicia, por eso es necesario, se convierta en un órgano del Estado no dependiente de este Poder para no influenciar en la importante labor social que desempeña.

SÉPTIMA.- Si Organismos Internacionales, diferentes países, y grandes juristas, han estudiado y considerado seriamente la Autonomía del Ministerio Público, e incluso han emitido recomendaciones al respecto, coincidiendo en que no es posible que dependa de algún Poder Público si se quiere que su actuación no se influenciada por presiones ni ordenamiento internos, entonces, tenemos que concebirlo en nuestro país con una libertad institucional plena y con una profesionalización de sus agentes.

OCTAVA.- Al darle independencia a la Institución del Ministerio Público, respecto del Poder Ejecutivo, se pretende crear un ente autónomo, organizado dentro del marco Constitucional que retome el elevado papel que la Ley Suprema le ha asignado, obligándosele como el supremo y único responsable del resultado de la investigación de los delitos, mediante la aplicación de verdaderos conocimientos científicos y

técnicos; librando además a esta Institución de los compromisos políticos y económicos que le han restado confianza y credibilidad.

NOVENA.- El Ministerio Público es el representante de la sociedad, y la sociedad no tiene venganzas que ejercer, odios que alimentar, pasiones que la impulsen o debilidades que la detengan en su acción. De aquí, que nuestra Institución deba desempeñar su ministerio con honradez y rectitud, con espíritu sereno y tranquilo, sin afectos o inclinaciones hacia ninguna de las partes. No es un acusador, que trate de agravar la situación de los reos y busque su castigo por todos los medios, debe ser imparcial, encargado de velar porque se aplique rectamente la ley. Como funcionario revestido de un ministerio excelso, debe estar ajeno a toda aspiración innoble, libre de toda influencia y coacción, imparcial, recto e incorruptible. Si tan importantes son las funciones del Ministerio Público las personas que lo representan deben concurrir en las condiciones necesarias para garantizar su fiel desempeño: ciencia, imparcialidad, honradez, rectitud, experiencia y energía.

DECIMA.- Es necesaria la reforma constitucional para otorgar autonomía al Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, dado que al ser el Ministerio Público una Institución que representa a la sociedad, su cargo debería ser entonces de elección popular, pues con ello no estaría sujeto a los intereses del Gobierno, en perjuicio de los intereses sociales, además de ser inamovible por lo menos por un período, pues no tenerla quita vigor y libertad a los representantes del Ministerio Público que se convierten en

instrumentos a sueldo de los intereses del Gobierno que muchas veces varía con las circunstancias y hasta con los vaivenes políticos y tendencias muy poco armonizables con el verdadero bienestar social.

DECIMA PRIMERA.- Esta autonomía del Ministerio Público traería consigo la delimitación de sus funciones, constriéndolas únicamente a la vigilancia y cumplimiento de la legalidad, la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes en representación de la sociedad, así como conservar su carácter de parte en el proceso penal, pues tiene otro gran número de atribuciones que son incompatibles, como ser Abogado y Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, entre otras funciones y que deben ser por lo tanto encomendadas definitivamente a otro órgano.

BIBLIOGRAFÍA

Alcala Zamora y Castillo, Niceto. "DERECHO PROCESAL MEXICANO". Tomo 1, 1ª. Edición, Buenos Aires Argentina, editorial, Guillermo Karl LTD, 1945.

Arrilla Bas, Fernando. "EL PROCEDIMIENTO PENAL EN MÉXICO". 13ª. Edición México. Editorial Kratos, S. A. 1991, p. 22.

Borja Osorno, Guillermo. "DERECHO PROCESAL PENAL". Puebla Méx.: editorial José María, Cajica. 1969.

Bretón González, Enrique, "DERECHO PROCESAL PENAL EN EL ESTADO DE PUEBLA. Puebla 1998.

Castillo Soberanes, Miguel Ángel, "EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie "G", Estudios Doctrinales, Núm. 131, México 1993.

Cabrera, Luis. "LA MISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. México: Procurador General de la República., 1982.

Castro Juventino V. "LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA", Editorial Porrúa, México D.F. 1994.

Colín Sánchez, Guillermo, "DERECHO MEXICANO D.F. PROCESIMIENTOS PENALES", Editorial Porrúa, México D.F. 1997.

Colín Sánchez, Guillermo. "FUNCIÓN SOCIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO". México, editorial jus, 1952.

Fenech, Miguel. "EL PROCESO PENAL". 3ª Edición Madrid España, editorial, Agresa, 1978.

Fix Zamudio, Héctor. "LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO". Rev. Anuario Jurídico, No. 7, UNAM, México, 1968.

Florian, Eugenio. "ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL PENAL". Barcelona, Editorial. Porrúa, 1946.

Franco villa, José, "EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL", Editorial Porrúa, México D.F. 1985.

García Ramírez, Sergio. "CURSO DE DERECHO PROCESAL PENAL". Editorial, Porrúa, Quinta edición, México 1989.

García Ramírez, Sergio. "PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1997.

Garduño Garmendia, Jorge. "EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS". Editorial, LIMUSA, S.A. DE C.V., México 1991.

"EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Serie "E", varios, número 84, México 1997.

Pallares, Eduardo, Autonomía del Ministerio Público. Rev. Foro de México, México 1993 pp, 5,6.

Oronoz Santana, Carlos M. "MANUAL DE DERECHO PROCESAL PENAL" 3ª. Edición México, Editorial LIMUSA. 1989 p. 54.

Islas, Olga y Ramírez, Elpidio. "EL SISTEMA PROCESAL PENAL EN LA constitución. México, Editorial Porrúa, 11979.

Reunión Extraordinaria de la Asociación Interamericana del Ministerio Público, Editada por la Procuraduría General de la República, México 1998, Págs 103 y 104.

IX Congreso Interamericano del Ministerio Público, Caracas, Noviembre de 1996, Biblioteca Jurídica de la Procuraduría General de la República, México 1996.

México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Económica, México 2001.

México. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

Gustavo Cajica, Lozada. Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial SISTA, S. A. De C. V. México 1999.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario Jurídico Mexicano, 4ª. Ed, México.
Porrúa UNAM, 1991, 4 tomos.

Enciclopedia Jurídica Omeba, t. XVII,
Argentina, Bibliográfica Argentina, 1969.

Gran Diccionario de sinónimos, Fernando
Corripio, Ediciones Grupo Zeta. México 1989.