

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO**

MAESTRÍA EN DERECHO



**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

TEMA

**“ANÁLISIS SOBRE LA FUNCIÓN DEL
MINISTERIO PÚBLICO EN FORMA AUTÓNOMA”**

PRESENTA

MARTHA GONZÁLEZ SABORI

DIRECTOR DE TESIS

DR. DANIEL OCTAVIO VALDEZ DELGADILLO

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA A SEPTIEMBRE DE 2014.

A MI ESPOSO CON AMOR,
QUIEN ME ACOMPAÑA EN MI DIARIO CAMINAR.
A LUIS Y SELMA COMO EJEMPLO A SUPERAR.
LOS AMO.

ÍNDICE

Introducción.	1
--------------------	---

CAPÍTULO UNO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MINISTERIO PÚBLICO. 11

Introducción.	11
1.1. Antecedentes históricos en el contexto europeo.	11
1.2. Antecedentes históricos en México.	14

CAPÍTULO DOS

ANÁLISIS DEL CONCEPTO Y FUNDAMENTO LEGAL MINISTERIO PÚBLICO. 27

2.1. Concepto de la institución del Ministerio Público.	27
2.2. Estructura funcional del Ministerio Público.	31
2.2.1. Principios que rigen al Ministerio Público.	38
2.2.2. Principios generales.	39
2.2.3. Principios específicos.	40
2.3. Fundamento legal del Ministerio Público.	48
2.3.1. Fundamento legal del Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	48
2.3.2. Fundamento legal del Ministerio Público en la Constitución Política del Estado de Baja California.	49
2.3.3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.	50
2.3.4. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.	51

CAPÍTULO TRES

ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO ORGANISMO DOTADO DE AUTONOMÍA. 53

Introducción.	53
1.1. Que son los organismos público autónomos?	54
1.2 Características de los organismos constitucionales autónomos.	57
1.3 Justificación de los organismos autónomos.	59

1.4. Necesidad de un ministerio público autónomo.	60
2. Revaloración de la denominación de “ministerio público”.	63

CAPITULO CUATRO

PROPUESTAS PARA REFORMAR LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO A EFECTO DE OTORGARLE AUTONOMÍA. 69

Introducción	69
1. Iniciativa incluida en la Reforma Política aprobada por el Congreso en diciembre de 2013.	70
1.1. Otros Cambios Constitucionales.	73
1.2. Régimen de Transición	74
1.3. Aspectos Relevantes de la Creación de la Fiscalía General de la República. . .	75
Nombramiento.	75
Remoción.	76
Papel de la Comisión Permanente.	76
Rendición de Cuentas.	76
2. En la iniciativa que el Presidente de la República (Vicente Fox Quezada) presentó a la consideración de la Cámara de Senadores en 2004.	77
3. Análisis de las anteriores iniciativas.	87
4. El caso del Estado de Chiapas.	88
Conclusiones.	95
Bibliografía	97

INTRODUCCIÓN

El Ministerio Público, institución que encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inmerso dentro de la organización de la Procuraduría General de Justicia ya sea en el ámbito federal o estatal, dependientes del Poder Ejecutivo, tiene dos encomiendas principales, la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal. Dichas tareas lo facultan para realizar actos que legalmente afectan las garantías constitucionales de las personas, que pueden ser desde simples molestias -como son interrogatorios, citaciones, etcétera-, hasta la privación de la libertad.

La actividad del Ministerio Público abarca dos fases de un procedimiento penal, la primera corresponde a la averiguación previa y la segunda al proceso, las cuales comprenden una serie de actividades de naturaleza pre-procesal, con dos aspectos importantes:

1. Comprobar que se cumplan los requisitos establecidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: “No podrá librarse ninguna orden de detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela”.
2. Preparar el ejercicio de la acción penal que el propio Agente del Ministerio Público, desarrollará posteriormente poniendo en actividad al órgano jurisdiccional.

Consecuentemente los conceptos anteriores destacan dos funciones, la “función investigadora”, consistente en que el Agente del Ministerio Público actúa como autoridad, y la “función persecutoria”, en la cual el Agente del Ministerio Público actúa como parte en el proceso penal (Ovalle Favela, 1997).

En la primera etapa denominada función investigadora el Ministerio Público se encarga de la persecución de los delitos; tiene las facultades de intervenir en todos los casos que se tenga conocimiento de la comisión de un delito de cualquier naturaleza, y en la que puede decidir sobre su propia actividad teniendo

como base la norma que describe la conducta denunciada y también las pruebas allegadas al mismo, este acto puede considerarse que no es de jurisdicción, pues se está decidiendo sobre la conducta del individuo dentro de la sociedad a efecto de establecer si se ejercita o no la acción penal, la cual le es atribuida conforme lo prevé el artículo 21 Constitucional, el cual establece: “La imposición de las penas es propia y exclusiva del poder judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...”

Lo anterior se sustenta con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis de jurisprudencia No. de Registro 312,594 cuyo rubro y contenido es el siguiente:

MINISTERIO PÚBLICO, DOBLE CARÁCTER DEL. El Ministerio Público tiene dos funciones perfectamente delimitadas; primera, cuando actúa en la investigación de los hechos delictuosos que le son denunciados y, entonces, tiene evidentemente el carácter de autoridad, ya que procede de acuerdo con las facultades que la ley le concede expresamente, y las determinaciones que dicta están investidas de potestad, de imperio, que es la característica de los actos de autoridad; y segunda, cuando practica la acción persecutoria, que le compete de manera exclusiva y que se inicia a partir del momento en que la autoridad judicial se avoca el conocimiento de los hechos, por los cuales el Ministerio Público ha formulado acusación, y entonces tiene el carácter de parte, puesto que en esta etapa del proceso ya no ordena, sino que se limita a solicitar del Juez, lo que cree pertinente, para los intereses que le están confiados.

El criterio jurisprudencial transcrito viene a dar claridad acerca de esa doble actividad del Ministerio Público, como autoridad durante la averiguación previa y como parte en el proceso penal.

Por otra parte, se considera al Ministerio Público como un organismo independiente en su actividad, tal como lo tiene conceptualizado el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que sus integrantes, que son los funcionarios, se encuentran sujetos a una sola unidad de mando y de control, sin embargo, como corresponde a toda institución del Estado, requiere de un determinado número de personas físicas que materializan dichas funciones, sigue teniendo el carácter de indivisible pues ante cualquier tribunal y por cualquier funcionario que la acción investigadora o el ejercicio de la acción penal, la figura del Ministerio Público representará siempre a una sola y misma persona, que es la sociedad, pues cada Agente del Ministerio Público, en el desempeño de

sus funciones representa a la persona moral del Ministerio Público, ya sea durante la investigación en la fase de averiguación previa o como parte en el proceso penal, no porque tenga un interés personal en el mismo, sino porque la ley le reviste con esa facultad que es la de representar a la sociedad y, como se señala en diversas opiniones de expertos juristas como Juventino V. Castro, Fix Zamudio, Marco Antonio Díaz de León, y otros, el Ministerio Público jamás deja de ser autoridad, ya que no se puede pensar en el absurdo que éste abandonará en algún momento del proceso el interés social para defender un interés particular o personal (Castro, 1980).

El Procurador General de Justicia es quien representa a la persona moral que es la sociedad o el Estado, quien a su vez y, por medio de los agentes del Ministerio Público, intervendrá en el procedimiento penal desde las primeras diligencias y durante todo el proceso penal aportando las pruebas necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado, y en el momento oportuno solicitar la aplicación de las penas.

De esta forma se justifican las leyes orgánicas de las procuradurías, ya sea federal o locales, en razón de que son expedidas con el propósito de ajustar el funcionamiento de la institución a los preceptos constitucionales, y es en este tipo de ordenamientos donde se plasman las facultades de los agentes del Ministerio Público y los funcionarios dependientes de la Procuraduría General de Justicia, organismo cuyo titular lo es el Procurador General de Justicia, dependiente del Poder Ejecutivo, tal y como lo establece el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el ámbito federal, artículo que se transcribe: “La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo...”

Igual contenido encontramos en el artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Baja California, que se transcribe:

Son facultades y obligaciones del Gobernador: [...] Fracción XXIII Presentar para su elección, al Congreso del Estado las propuestas de nombramiento para el cargo de Procurador General de Justicia del Estado, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia. Fracción XXIV. Remover al Procurador General de Justicia del Estado en los términos de la ley de la materia.

Por otra parte, el Procurador General de Justicia además de la doble actividad señalada, tiene una función relevante dentro de la administración pública, que aún cuando ya no es el consejero jurídico a partir de la reforma de 1993, si tiene intervención en todos los negocios donde la federación es parte (incluyendo al poder ejecutivo), tal y como lo establece el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la misma forma lo prevé el artículo 69 de la Constitución Política del Estado de Baja California, en donde establece que el Ministerio Público es representante del Estado.

De la anterior exposición han quedado establecidas las diversas funciones que realiza el Ministerio Público, por una parte es representante de la sociedad –primero como autoridad en la investigación previa al investigar los delitos y ejercitar la acción penal, así como ser parte en el proceso penal– y, por otra parte, representante del Estado, funciones o actividades que igualmente son identificadas por el jurista Fix Zamudio, citado en el texto de José Franco Villa, quien afirma:

Es posible describir, y no definir al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en lo penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, ya sea actuando como Consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, así mismo el realizar actividades en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad (Franco, 1985 p.97).

En esta estructura legal es como el Ministerio Público desarrolla sus funciones y atribuciones en la actualidad, y de la forma expuesta, fluyen las facultades del titular de la Procuraduría, ya que por ley depende de manera inmediata del Ejecutivo.

Ahora bien, los principios generales del derecho son reconocidos por todo sistema jurídico moderno, y es irrelevante que estén o no incorporados en una legislación determinada, así es posible definirlos como: “los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales

constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual” (Instituto de Investigaciones Jurídicas; 1998: p.2542)

De la anterior definición se infiere que entre el derecho positivo y los principios generales del derecho debe haber congruencia entre unos y otros, por lo que la observancia y aplicación de los mismos debe ser obligatorio por parte de las instituciones del Estado, por lo que no debe ser la excepción la Procuraduría General de Justicia del Estado.

La actividad del Ministerio Público como autoridad que investiga los delitos y ejercita la acción penal, necesariamente debe estar regida por los principios de independencia e imparcialidad, además de los que necesariamente aplica o debe aplicar por ser autoridad, principios tales como el de legalidad, seguridad jurídica, tal y como lo prevé los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, que más que principios constituyen garantías individuales y derechos fundamentales, si bien es cierto que el concepto que refiere el jurista José Ovalle Favela es en relación con la función jurisdiccional, los principios de independencia e imparcialidad, deben ser observado por el Ministerio Público ya que al realizar su actividad puede afectar la esfera de derechos de las personas, en razón de que emite actos como autoridad, por lo que muy válido debe de ser que al concebir al Ministerio Público, como un organismo autónomo, en su actividad necesariamente debe aplicar dichos principios, por lo que el principio de independencia es posible entenderlo de la siguiente forma:

Por independencia judicial entendemos la situación institucional que permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos –obtenida con base en las pruebas practicadas en el proceso- y de acuerdo con el derecho que estimen aplicable al caso concreto, sin tener que acatar o someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de órganos de los otros poderes (independencia externa) o de los superiores jerárquicos (independencia interna) (Ovalle, 1996: p.221).

Por su parte, el principio de imparcialidad está referido al concepto de equidad, consistente en atribuir a cada uno aquello a lo que tiene derecho, y está muy ligado al principio de igualdad de las partes, puesto que “las partes deben estar en situación idéntica frente al Juez, por lo cual no debe haber ventajas o privilegios en favor de una ni hostilidad en perjuicio de la otra (Becerra, 1981: p.90)

De nueva cuenta el principio de imparcialidad aunque relacionado con la función jurisdiccional, por las mismas razones a que se hizo referencia en párrafos anteriores, tiene aplicación en la actividad del Ministerio Público.

La doble representación del Ministerio Público, al desempeñar las funciones de representante de la sociedad, por una parte, y de representante legal del Poder Ejecutivo, por la otra, resulta incompatible, pues desarrolla dos funciones que necesariamente devienen en antagónicas, y por lo mismo rompen con los principios de independencia e imparcialidad que deben regir la primordial actividad del Ministerio Público, que es la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; principios que al entenderse de la forma expuesta, de ninguna manera pueden estar garantizados al existir esa relación inmediata con el Poder Ejecutivo de quien depende, por lo que resulta cuestionable y es factible ver comprometida la defensa de la constitucionalidad, la legalidad y el interés público y social a que está obligado a observar el Procurador General de Justicia, superior jerárquico del Ministerio Público.

Dos conflictos se desprenden de la conformación actual del Ministerio Público: primero, la dependencia que el Procurador General de Justicia tiene del Poder Ejecutivo, ya que a criterio del Presidente o Gobernador puede ser removido en cualquier tiempo y, segundo, el de ser representante legal del Poder Ejecutivo y sus dependencias, luego entonces surge la interrogante en el sentido de que cómo puede cumplir eficazmente con los principios de independencia e imparcialidad en su actuar que, como autoridad, el Ministerio Público subordinado al Procurador General de Justicia, debe revestir en cada uno de sus actos al desempeñar su principal actividad, que es la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, funciones que, al igual que las dos anteriores citadas, también le están encomendadas.

En este contexto, los órganos constitucionales autónomos, parecen romper con el principio tradicional de la división de poderes, debido al problema de su ubicación dentro de la trilogía tradicional. Sin embargo, la existencia de estos órganos es cada vez más aceptada, con base en el equilibrio constitucional. Para

ello debe considerarse su definición, su naturaleza jurídica, justificación y características.

Por tanto, en un régimen jurídico, esto es, en un sistema donde impere el derecho, se colocan las garantías constitucionales de los individuos como fuente legitimadora del ejercicio del poder público, con base en los principios de legalidad, intervención mínima, subsidiariedad y razón última, entre otros que garanticen su salvaguarda frente a intereses abstractos y difusos que vulneran el Estado de Derecho, entendido éste como la más legítima aspiración del buen ciudadano, a basar el comportamiento de personas e instituciones de la forma más transparente posible, con fundamento en la ley.

Toda ley y toda institución que se fundamente en ella, debe cumplir con el principio de congruencia es decir que no puede existir controversia entre una y otra.

El Ministerio Público, dependiente de la Procuraduría General de Justicia y ésta a su vez como un órgano más de la administración pública cuyo titular es el Presidente de la República o el Gobernador del Estado, en el ámbito de las Entidades Federativas, como está estructurado actualmente, desempeña funciones antagónicas: ser representante legal del Poder Ejecutivo y sus dependencias, por una parte, y ser órgano de investigación y acusación penal, vigilante de la constitucionalidad y la legalidad y defensor del interés público y social, por otra. En atención a las anteriores afirmaciones, esta investigación centrará su análisis en establecer si el Ministerio Público, cumple con los principios de independencia e imparcialidad que debe regir su función. Igualmente se ocupará este estudio, del aspecto que en cuanto a su estructura dependiente, el Ministerio Público, en cada procedimiento en el cual interviene, es realmente garante de la legalidad al ejercitar la acción penal, que es el más grave reproche que la sociedad puede imputar a un individuo. Estas son las interrogantes de las que se ocupará el presente trabajo de investigación.

Las preocupaciones fundamentales detrás del debate académico y político acerca de la ubicación institucional del Ministerio Público, ha sido su independencia o autonomía, la importancia de la reconfiguración del Ministerio

Público consiste en sostener que es conveniente analizar la nueva conceptualización del poder desde la perspectiva teórica primeramente (como sucede en toda institución de ley), en uno de los temas que más preocupa a la sociedad mexicana la seguridad pública y su relación con el sistema de procuración de justicia penal. Es indudable que la sociedad se inconforma cuando los servidores públicos no dan resultado a sus peticiones, razones por las que la desconfianza en las instituciones crece y más aún, cuando agentes del Ministerio Público se ven involucrados en delitos, y cuando la ciudadanía pide la remoción de estos funcionarios y los ejecutivos se niegan a realizar cualquier cambio que pueda mejorar la condición de seguridad pública.

La situación jurídica que guarda la figura del Ministerio Público, toma real importancia si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que, tanto los gobernados como las autoridades, deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

De lo anterior circunscribimos este estudio a la institución del Ministerio Público y la procuración de justicia en el ámbito de su actuación la cual se encuentra incluida como una dependencia más del Poder Ejecutivo, proponiéndola como un organismo dotado de autonomía e independencia en el desempeño de su función, y consecuentemente vigilante de la constitucionalidad, garante de la legalidad y defensor del interés público y social, en razón a la importancia de la tarea que realiza como principalmente es la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y el impacto que tiene sobre las personas ya sea como activos o pasivos del delito.

Es conveniente analizar la nueva conceptualización del poder desde la perspectiva teórica de un Estado democrático de derecho, principalmente en uno de los temas que más preocupa a la sociedad mexicana, la seguridad pública y sus relaciones con el sistema de procuración de justicia penal.

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

Así podemos entender que la función exclusiva (artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) del Ministerio Público es la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, más sin embargo bajo que esquema o sistema realiza dicha actividad, la cual necesariamente afecta los derechos fundamentales de los individuos, por lo que al realizar su función lo debe hacer estrictamente apegado a la ley, en lo que no existe duda alguna, más sin embargo; puede ser plena la confianza de los gobernados cuando el titular de la Procuración de Justicia y sus subalternos como son los Agentes del Ministerio Público, a su vez están subordinados al Ejecutivo, que tiene los poderes que la Constitución Política del Estado le concede?, Cuando presupuestariamente está supeditado a éste? Cuando tiene las facultades para removerlo en cualquier tiempo?

Del párrafo anterior descrito, es claro pues que el problema que se plantea, es justificar dentro del marco legal el funcionamiento del Ministerio Público, si soporta el análisis teórico jurídico en el cual se desempeña hoy la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, o si tienen soporte las peticiones que reclaman una reforma en el desempeño de las actividades del Ministerio Público.

Al desarrollar este tema será necesario primeramente analizar la estructura jurídica, bajo la cual desempeña su actividad el Ministerio Público, (como quedo establecido en el párrafo segundo de este capítulo) a fin de establecer que como un órgano más de la administración pública esta sujeto al Poder Ejecutivo, y por lo mismo no cumple con el principio de independencia en su función y consecuentemente se ve afectado el principio de imparcialidad.

El presente trabajo de investigación es de naturaleza jurídica dogmática; de lo que se infiere que las técnicas de investigación que se adoptarán son las documentales, fuentes normativas, informáticas y bibliográficas. Así mismo se hará uso de algunas técnicas de investigación de campo, como serán entrevistas a diversas instituciones públicas (como es la opinión al respecto de los diputados de los diferentes partidos en la Legislatura local con respecto al tema que nos ocupa) y privadas (como son representantes de las diversas asociaciones y colegios de abogados) a efecto de conocer sus impresiones al respecto.

El presente trabajo de investigación tiene dos objetivos, el primero llegar a una reflexión académica que funde y justifique debidamente la autonomía o independencia de la función del Ministerio Público que es la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal y segundo analizar dos iniciativas de ley tendientes a fundamentar el funcionamiento del Ministerio Público dentro del marco de autonomía e independencia en su actividad, objeto de análisis del capítulo cuatro de esta tesis.

En lo que se refiere a las fuentes normativas, se hará referencia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado de Baja California, Constitución Política del Estado de Chiapas, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, Nuevo Código de Procedimientos Penales Para el Estado de Baja California, Código Nacional de Procedimientos Penales y la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las fuentes bibliográficas serán las obras escritas por expertos juristas en la materia constitucional, tanto mexicanos como extranjeros que han analizado este tema en forma acuciosa.

CAPITULO UNO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Introducción.

Se considera indispensable incluir en este estudio una parte histórica, sobre la institución del Ministerio Público, debido a que no solo representa un interés anecdótico, o cultural, sino una utilidad real y práctica, es necesario conocer hasta donde sea posible, la génesis de esta institución, para entender los cambios que ha tenido en las diversas épocas y sociedades, y tratar de comprender como es que evolucionó en la institución que es hoy, con el enorme poder y responsabilidad que sus funciones implican, capaz de vulnerar con su actividad uno de los bienes jurídicos más preciados del hombre que es la libertad personal.

Es real el cambio a través del tiempo ha tenido la institución del Ministerio Público, por lo que no es de extrañar que dicha institución, siga evolucionando, adecuándose a las exigencias de una sociedad cada vez más compleja, que reclama instituciones que satisfagan sus necesidades, como es el presente caso, la necesidad de que se le procure justicia, por lo que no es ninguna utopía, que la estructura actual del Ministerio Público, en el futuro se conciba de manera diferente.

1.1. Antecedentes históricos en el contexto europeo.

Es posible encontrar antecedentes del Ministerio Público en el derecho griego o en el derecho romano, sin embargo es hasta el derecho medieval donde se puede ubicar, con toda precisión, tales antecedentes. Entre otros, se suelen mencionar a los *procuratores nostri*, regulados por la ordenanza de Felipe IV, de 1302, los cuales eran abogados que defendían los intereses del monarca francés ante los tribunales.

Para Rassat, el Ministerio Público, se formó en el curso de una larga evolución histórica, de la fusión de dos instituciones distantes: la de los abogados del rey (*avocats du roi*) y la de los procuradores del rey (*procurerius du roi*). Los abogados del rey fueron instituidos en el siglo XIV, y estaban facultados para realizar funciones meramente procesales, mientras los procuradores del rey tienen

orígenes mucho más antiguo, que se remontan hasta el siglo VII, y encuentran sus predecesores en los *sainos*, funcionarios administrativos que cumplían importantes funciones fiscales relacionadas con el cobro de multas e impuestos.

En el siglo XVI se fusionan estas dos instituciones, para dar lugar a una sola, que es la del Ministerio Público. Esta es la primera etapa de la evolución histórica del Ministerio Público francés, que corresponde a lo que Nobili denomina *el modelo del absolutismo prerrevolucionario*. Nobili, 1979,p.105. (Castro, 2006,p.5)

El mismo procesalista italiano distingue dos modelos fundamentales la Revolución Francesa; el primero, que designa de potestad acusatoria difusa, es el que prevaleció de 1789 a 1799; y el segundo, que llama burgués bonapartista, es el que se desarrolló de 1799 a 1810, y es el que ha servido como modelo para el Ministerio Público moderno.

Durante el decenio de 1789 a 1799, la función de acusar fue sustancialmente ejercitada por una magistratura efectiva (*l'acusateur public*) junto con los funcionarios gubernativos del Ministerio Público. En el segundo modelo, el Ministerio Público se configura como representante del poder ejecutivo; todos los funcionarios son nombrados y removidos por éste; y el régimen de responsabilidad se concentra de manera prevalente en su forma de responsabilidad disciplinaria.

La evolución del Ministerio Público en Francia, como en otros países, ha llevado a separar funcionalmente cada vez más a aquél del poder ejecutivo y aproximarlos al poder judicial. En Francia los funcionarios del Ministerio Público, si bien dependen administrativamente del ministerio de Justicia, tienen garantías muy similares a las de los jueces y magistrados. Incluso se les denomina *magistrats du parquet* (porque desempeñan su función al pie del estrado, sobre el piso), para distinguirlos de los *magistrats du siége* (que ejercen su función en su asiento sobre el estrado), como se llama a los jueces y magistrados. Vécovi, 1984,p.175, (Castro, 2006,p.6)

En Italia, donde el Ministerio Público no depende del poder ejecutivo sino del poder judicial, a los funcionarios del primero se les suele denominar *magistrati requireti*, para diferenciarlos de los juzgadores, a los que se designa *magistrati giudicanti*.

En forma similar a los abogados y procuradores del rey, en España se conocieron, a partir del siglo XIV, los promotores y procuradores fiscales, que se encargaban de defender en juicios los intereses del rey. Estos antecedentes medievales influyeron para que el nombre francés de la institución fuera traducido en España como Ministerio *Fiscal*. (García, 1976,p.13)

La Revolución Francesa introduce cambios en la institución, desmembrándola en *Commissaires du Roi*, encargados de promover la acción penal y de la ejecución; y *accusateurs publics*, que sostenían la acusación en el debate.

La tradición de la monarquía le devuelve la unidad, en el año VIII (13 de diciembre de 1979) con la ley de 22 febrero, tradición que será continuada por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en el que el Ministerio Público –organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo-, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los estados de Europa. (Castro, 2006,p.8)

Como es posible advertir, la institución del Ministerio Público, fue incrementando sus funciones, las que inicialmente eran de carácter administrativo, ya que en representación del soberano, perseguían los cobros que correspondían a la corona y posteriormente sus facultades también fueron la de representar al soberano en los procesos, cuando los intereses de éste, se encontraban en disputa, convirtiéndose cada vez en un órgano con más atribuciones.

En España, las Leyes de Recopilación, expedidas por Felipe II en 1576, reglamentaban las funciones de los Procuradores Fiscales que acusaban cuando no lo hacía un acusador privado, Felipe V, reglamenta las funciones de los Procuradores Fiscales –influenciado por el estatuto francés- pero la reforma es atacada y termina por ser nula.

La legislación española que se aplicó durante la época colonial denominó a los integrantes de esta institución “promotores o procuradores fiscales” con tres atribuciones principales: a) defensores de los intereses tributarios de la Corona, actividad de la cual tomaron su nombre; b) perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal, y c) asesores de los tribunales, en especial de las

audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia.

Es de esta forma como primero en Europa, evolucionó la institución del Ministerio Público, de ser inicialmente una representación del soberano, que se encargaba de cobrar multas e impuestos, sus funciones, fueron aumentando para posteriormente representar en los procesos al rey.

1.2. Antecedentes históricos en México.

En México, el Ministerio Público encuentra sus orígenes en los modelos español y francés, constituido por procuradores fiscales, cuya actividad consistía en procurar el castigo en los delitos no perseguidos por procurador privado. Pero el origen de la institución con los perfiles que aún conserva, data del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880, que en su artículo 28 expresaba: “el Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalen las leyes”. (Ramírez, 1981, p.117)

Se puede decir que esta es la verdadera génesis del artículo 21 Constitucional, como hoy se le conoce, en razón a que si bien es cierto el citado artículo 28, se advierte la débil facultad de la citada entidad, para pedir la pronta administración de la justicia, en cambio en el artículo 21 Constitucional, como fue redactado en la Constitución de 1917, clarifica la posición del Ministerio Público, al ordena que incumbe a éste, la investigación y persecución de los delitos.

Es así que la corriente europea, predominó en los primeros ordenamientos constitucionales de nuestro país, pues basta señalar que el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814; la Constitución de 1824; las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, situaron a los citados procuradores o promotores fiscales como integrantes de los organismos judiciales, con las actividades tradicionales mencionadas con anterioridad, pero sin establecer un verdadero organismo unitario y jerárquico.

La institución empieza a perfilarse con caracteres propios en la Constitución de 1857, en cuyo artículo 81, que no fue objeto de debates por el Constituyente, se dispuso que la Suprema Corte de Justicia, estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro suplentes, un fiscal y un procurador general; todos electos en forma indirecta en primer grado para un período de seis años (artículo 92) y no requería un título profesional, sino exclusivamente: “estar instruidos en la ciencia el derecho, a juicio de los electores” (artículo 93)

Sin embargo esta tradición hispánica 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, 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. (Institución de investigaciones Jurídicas; 1998, p.2128)

Es de esta forma, como se observa, que en México colonial, e incluso en el México independiente, prácticamente la institución del Ministerio Público, cumplió con el mismo cometido que tenía en España y Francia, no advirtiéndose un cambio sustancial hasta la Constitución párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el cual establece: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.” Aun cuando pudiera considerarse una transcripción del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución citada, puesto que éste se declara que; “Nadie puedes ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al caso”, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas, sin embargo dicho concepto contenido en el artículo 21 es una declaración del constituyente circunscrita terminantemente y colocada para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judiciales y administrativas, es decir, se advierte una marcada separación de poderes entre las facultades del poder judicial y las del poder ejecutivo. El artículo 21 deslinda la función jurisdiccional penal respecto de

la función acusatoria o persecutoria, de donde se desprende que su naturaleza jurídica es precisamente diferenciar claramente tanto el mecanismo procedimental que se buscaba, el acusatorio en sustitución del inquisitorio, en donde el juez era el encargado de realizar tanto las investigaciones iniciales como llevar y dirigir el proceso, aún y cuando el procedimiento acusatorio inicia el parteaguas entre la vieja discusión de que el Ministerio Público priva a los ciudadanos del derecho de acusar o bien establece "...que un derecho sea a la vez delegado y ejercido..." como lo señaló el diputado Villalobos en el proyecto del Artículo 27 Constitucional de 1856 y se ha establecido que esta función es una misión primigenia del Estado, sin embargo se cae en el error de darle esa persecución oficial al juez convirtiéndose así éste en juez y parte. Y como señalara Radbruch "*El que tiene un acusador por juez, necesita a Dios por abogado*". (Radbruch; 1930, p.177)

La institución del Ministerio Público aparece por primera vez en el cuerpo legislativo mexicana el 15 de junio de 1869 en la Ley de Jurados que expide el presidente Benito Juárez, en donde se establecen tres procuradores, a los que se les llama por primera vez representantes del Ministerio Público, no constituían una organización eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil.

El 30 de Junio de 1891, se publicó un reglamento del Ministerio Público, pero no es sino hasta el año 1903, en que el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de la justicia, sino como parte en el juicio interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular (Castro, 2006, p.13).

Se establece como una institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia.

Sin embargo como se puede observar dicha figura no tenía aún la concepción que le dio el Poder Constituyente del 17, además no constituían una organización; eran independientes entre sí y estaban desvinculados de la parte civil.

Es evidente que durante esta primera aparición del Ministerio Público su participación se inscribió dentro de los procesos inquisitorios que durante todo el siglo pasado se realizaban, con los abusos y excesos cometido por los jueces, en

razón a que éstos, también tenían a su cargo la investigación de los delitos, incluso llegó a señalarse durante la discusión del dictamen sobre el artículo 21 del proyecto de Constitución, en la 27 sesión ordinaria del martes 2 de enero de 1917, presentado por la comisión formada por los diputados generales Francisco J. Múgica, Alberto Román, L.G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, la cual decía “Que el Ministerio Público no pudo ser más que una entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la Acción Penal, el que persigue a los delincuentes acusándolos y llevando todos las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el Juez practicara todas las diligencias y el estar pendiente de todos estos actos”. Así mismo señalaron que: “la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada *confesión con cargos*, estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público, era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que había los cargos para arrancar la confesión de los reos.” (Castro, 2006, p.15)

De impacto fue el señalamiento que la comisión redactora del artículo 21 Constitucional, hicieron hacia el poder judicial, que ante ese sistema de “justicia”, eran evidentes las arbitrariedades, en razón a que tal y como se desarrollaba la administración de justicia, el juez en los procesos, a su vez era juez y parte, circunstancia inconcebible, ya que estaba comprometido el principio de imparcialidad y legalidad, que debe observar todo juzgador, por otra parte debe notarse que es una época en la cual la sociedad mexicana y sus instituciones se encuentran en transición, en razón a que el movimiento social de la revolución mexicana, trae un cambio en las instituciones del país, las cuales quedan plasmadas en la Constitución del 5 de febrero de 1917.

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

que surgieran polémicas, entre ellas, la opinión del diputado José N. Macías, que llamó la atención sobre qué tal y como estaba redactado el artículo 21, traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza, pues dejaba la persecución de los delitos, en manos de la autoridad administrativa y solo bajo la vigilancia del Ministerio Público; tal observación obligó a la comisión que hiciera modificaciones, proponiendo el diputado Enrique Colunga la redacción que actualmente conserva el artículo 21 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de Febrero de 1917, el cual se transcribe:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mandó inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

El artículo 21 Constitucional, ha sufrido reformas, que más bien han sido adiciones ya que el primer párrafo ha permanecido igual, la primera adición fue el 3 de Febrero de 1983, la cual tiene un perfil equitativo en razón a las personas asalariadas que se hacen acreedoras a multas, quedando su redacción de la siguiente forma: “Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de ingreso.”

La siguiente adición que sufrió el citado artículo 21 Constitucional, fue el 31 de diciembre de 1994, la cual se transcribe:

*Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.
La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales*

se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Como se advierte la reforma en su primera parte aborda cuestiones de carácter procesal, en razón a que con anterioridad a la citada reforma, la determinación del no ejercicio de la acción penal, la vía de impugnación para el ofendido, lo era el recurso de revisión, mismo que era ventilado ante el propio Procurador de Justicia, tal y como lo preveía el artículo 262 del Código de Procedimientos Penales, hasta el 30 de diciembre de 1994, consistiendo la reforma citada, para el caso de que el Ministerio Público, determine el no ejercicio de la acción penal, la reforma constitucional y su ley secundaria, no deja en estado de indefensión al ofendido, sino que éste puede implementar su medio de defensa consistente en el recurso de revisión, del que conocerá la autoridad judicial, es decir un juez en materia penal, quien podrá confirmar o revocar la determinación del Ministerio Público.

En relación a la disposición referente a la seguridad pública, obedece a las iniciales políticas criminales que el Estado pretende implementar, con la finalidad de combatir la delincuencia, así ordena a los cuerpos de la policía que deberán regir su actividad bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, como toda ley que va dirigida a la sociedad, el mensaje es claro, en el sentido en que el Estado y sus instituciones, requiere de la confianza de la ciudadanía en los órganos de policía.

Es evidente la preocupación del Estado, por brindar paz y seguridad a sus ciudadanos, que el concepto de seguridad pública, lo eleva a rango constitucional, como se observa con la adición que reforma el artículo 21 de la Constitución, pues con tal disposición aglutina a los diferentes cuerpos de policía, con la finalidad de unificar los esfuerzos tendientes a combatir las diversas esferas del crimen.

El 3 de julio de 1996, el artículo 21 es objeto de una nueva reforma, lo que en análisis los que constituye es una aclaración con respecto a su redacción pues mientras su primero párrafo establecía que: *La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al*

Ministerio Público, el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mandó inmediato .La reforma consiste en un pronombre impersonal para referirse al Ministerio Público, al señalar que: ...la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Como se puede apreciar:

*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 la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

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

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

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

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

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

El 20 de junio de 2005, de nueva cuenta se reforma el artículo 21 Constitucional, pues en relación al Ministerio Público, clarifica que la investigación de los delitos y su persecución solo es facultad del Ministerio Público, y no de la policía como podría interpretarse en su anterior redacción, pues al señalar que *La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial*, cabía la posibilidad de entender que también la policía tenía facultad para perseguir delitos, de ahí que la reforma deja en claro que solo el Ministerio Público corresponde la función de investigar y perseguir los delitos, mientras que la policía estará bajo su autoridad y mando inmediato; por lo que hace a su diverso contenido el mismo no sufre reforma alguna, como se aprecia de su redacción que se transcribe:

*La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. **La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público**, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

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

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

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

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

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

La última reforma al artículo 21 Constitucional, de fecha 18 de junio de 2008, resulta histórica por sus cambios sustanciales, pues sienta las bases de un nuevo sistema de justicia penal, con reformas que vienen a revolucionar a esta Institución, como ello se advierte desde su redacción ya que la misma inicia refiriéndose al Ministerio Público y no a la autoridad judicial como empezaban las redacciones anteriores llevando la referencia del poder judicial hasta su tercer párrafo y no al primero como en los anteriores precedentes.

Es así que en su primer párrafo se refiere a la función del Ministerio Público a quien corresponde la investigación de los delitos y a las policías, cambio sustancial que se advierte en el sentido que no solo la policía ministerial estará a sus órdenes como se prescribía anteriormente, sino que además todas las policías, es decir que no distingue corporación alguna sea del orden municipal,

estatal o federal, están obligadas a investigar los delitos, aclarando que las mismas estarán bajo su mando y conducción.

El párrafo segundo viene a romper un paradigma que le era exclusivo al Ministerio Público, como es que únicamente éste tenía el monopolio del ejercicio de la acción penal, y solo el Órgano Investigador, decidía si acudía o no a los tribunales, solicitando se ejercitara acción penal en contra de alguna persona, facultad que a través de esta reforma, ahora no solo se le concede al Ministerio Público, sino que también a los particulares quienes conforme al presente numeral y la legislación secundaria podrá ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. Por lo que se refiere al párrafo tercero, se sigue apreciando respetuoso de las facultades del poder judicial, y amplía su redacción en el sentido que no solo la imposición de las penas son propias y exclusivas de la autoridad judicial, sino que además también su modificación y su duración.

Las facultades de la autoridad administrativa quedan intocadas en sus párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo; mientras que el octavo introduce otra facultad del Ministerio Público como son los criterios de oportunidad, los cuales podrá utilizar de manera discrecional a efecto de no ejercer la acción penal en los supuestos y condiciones que la ley fije; en el caso de la legislación de Baja California, el Código de Procedimientos Penales prevé los criterios de oportunidad en el artículo 79 al 82 así como el Código Nacional de Procedimientos Penales (el cual iniciara su vigencia según la Declaratoria que emita el Congreso de la Unión, en los Estados, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016), lo preceptúa en sus artículos 131 fracción XIV, 256, 257 y 258.

El párrafo noveno establece una facultad potestativa para el Ejecutivo Federal, ya que “podrá”, más no “deberá”, con la aprobación del Senado, en cada caso reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, lo que implica como un beneficio, una instancia más para las partes en un proceso.

Su párrafo diez se refiere a que la la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, clarificando que dicha función comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones

administrativas; conservando este párrafo como la redacción anterior los principios sobre los cuales se rigen las instituciones de seguridad pública como son los de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Por su parte el párrafo décimo, establece la obligación de coordinarse el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para cumplir los objetivo de la seguridad pública y conformaran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyas bases mínimas será la selección de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, el establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública y ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema, la formulación y evaluación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y el destino de los fondos de ayuda para la seguridad pública para los estados y los municipios para ser destinados exclusivamente a los fines señalados.

Redacción actual del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

El estudio del origen del Ministerio Público, permite ir comprendiendo tal institución, sin embargo resulta interesante citar el pensamiento del doctrinista español Manuel Marchena Gómez; “Constituye una censurable actitud metodológica toda tentativa de aproximación dogmática al Ministerio Fiscal arrancado, con fines conceptuales, de lo que tradicionalmente, se ha venido reputando la historia del Ministerio Fiscal. En efecto, poco o casi nada va a suministrar el tratamiento histórico de la figura cuando se trata de ahondar en su verdadera dimensión actual”. (Castro, 2006, p.31)

Interesante resulta el comentario citado, en razón a que necesariamente de entenderse en toda su dimensión la institución actual del Ministerio Público, en razón a que como se ha visto éste, ha tenido sustanciales transformaciones a través de la historia, y el Ministerio Público de hoy, no es la misma institución que le dio origen, sino que éste, ha tenido su evolución en el tiempo.

CAPITULO DOS

ANÁLISIS DEL CONCEPTO Y FUNDAMENTO LEGAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Introducción.

La existencia del Ministerio Público, como ya ha quedado asentado encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde además de otras facultades su principales actividades siguen siendo a la averiguación previa o investigación de los delitos conforme a la última de sus reformas, y el ejercicio de la acción penal, al analizar al Ministerio Público, en su concepto actual, se pretende entender cómo es que lleva a cabo o materializa su función, la cual aun con la reforma sigue siendo principalmente dual, es decir investiga los delitos y ejerce la acción penal ante los tribunales, sin embargo el Ministerio Público, como todo ente dependiente del Estado, basa su función en fundamentos legales, los cuales además su función debe constreñirse a los principios que los rigen y lo caracterizan, según se expone en el presente capítulo.

2.1. Concepto de Ministerio Público.

Existen tantos conceptos sobre el Ministerio Público, como autores de la materia pueda haber, aún así no es muy variada la idea en dichos conceptos, no obstante que los autores que mencionaremos, ofrecen uno o más elementos que otros en la definición o concepto, sin embargo, todos son coincidentes en presentar al Ministerio Público como representante de la sociedad.

En cuanto al origen etimológico del vocablo Ministerio Público, encontramos que esta primera palabra proviene del latín *ministerium* que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación especialmente noble y elevado. Y por lo que hace a la expresión *público*, esta deriva también del latín *publicus-populus*, se refiere a pueblo indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplicase a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. (Franco; 1980, p.11).

La anterior definición da una idea de que el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo. En un sentido jurídico este concepto señala como una institución dependiente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público que esta atribuida al fiscal ante los Tribunales de Justicia.

Como se señalo en el primer párrafo, se citaran algunos autores y sus respectivas definiciones, José García Ramírez señala que el *Ministerio Público es de naturaleza netamente procedimental, la persecución de los delitos que desempeña en la averiguación previa de los mismos y el ejercicio de la acción penal*, cierto pero escueta parece la definición, que otorga este doctrinista, ya que alrededor del concepto de esta institución de carácter público, es posible encontrar otros elementos como lo manifiestan otros autores. Miguel Fenech, quien lo define como el *Ministerio Fiscal como una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso en el proceso penal*, en esta definición el autor parece olvidar la importante función que tiene el Ministerio Público, al integrar la averiguación previa y determinar si existe o no delito, la definición de Miguel Fenech, solo refiere a la actuación del Ministerio Público, como parte en los procesos penales. Para Colín Sánchez, *El Ministerio Público es una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en la representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes*” la aportación en la presente definición es que subraya la estructura del Ministerio Público, en razón a que afirma que es una dependencia del Poder Ejecutivo, lo que es cierto.

El sobresaliente procesalista mexicano Fix Zamudio, afirma que: *es posible describir, y no definir al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en lo penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, ya sea actuando como Consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, así mismo el realizar actividades en la defensa*

de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad (Franco, 1980. p.6)

El concepto anterior proporciona más elementos en su descripción, al tratar de incluir todas las atribuciones que le están concedidas a la institución del Ministerio Público, sin embargo, dicha institución tiene muchas más funciones, pero así mismo es de reconocerse el mérito de los autores mencionados, en razón a que en una corta definición, no es posible enmarcar todas sus funciones y atribuciones, sino que en las mismas hacen sobresalir las más importantes.

En el sistema actual el Ministerio Público es un organismo del estado con diversas atribuciones, ya que es una pieza elemental en el procedimiento penal con o denominado “monopolio de la acción penal”, consistente en que un órgano del Estado es el encargado de ejercitar la acción penal, reprimiendo de esta forma el delito y vigilando los intereses de la sociedad, siempre y cuando sea por medio de las leyes que el mismo Estado establece para su funcionamiento.

La actividad del Ministerio Público, comprende ambas fases de un procedimiento penal siendo primeramente la etapa de la averiguación previa y la segunda el proceso, las cuales consisten en una serie de actividades de naturaleza pre-procesal, con dos aspectos importantes: el primero, comprobar que se cumplan con los requisitos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 16 que señala: *No podrá librarse ninguna orden de detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda, acusación o querrela*, y segunda la que tiende a preparar el ejercicio de la acción penal que el propio Agente del Ministerio Público, desarrollará posteriormente poniendo en actividad al órgano jurisdiccional.

Así se distingue, dentro de las funciones del Ministerio Público dos conceptos de los que hemos hablado anteriormente, y denominados el primero de ellos como *función investigadora*, consistente en que el Agente del Ministerio Público actúa como autoridad, y la segunda de ellas *función persecutoria*, en la cual el Agente del Ministerio Público actúa como parte en el proceso penal.

En la primera etapa el Ministerio Público se encarga de la persecución de los delitos, tiene las facultades de intervenir en todos los casos que tenga

conocimiento de la comisión de un delito de cualquier naturaleza, y en la que puede decidir sobre su propia actividad teniendo como base la norma que describe la conducta denunciada, y también tiene la facultad y el deber de allegarse todas las pruebas relacionadas con la conducta delictiva denunciada, este acto puede considerarse que no es de jurisdicción, pues se está decidiendo sobre la conducta de un individuo para ejercitar o no la acción penal, atribución que le es concedida, conforme lo señala el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al Ministerio Público suele denominarse de diversas formas como lo es Representante de la Sociedad, como una institución, se le referiría primeramente con el nombre de Fiscal, Ministerio Fiscal o Promotor Fiscal, acepciones que encuentran su influencia en sus orígenes hispánicos, también se le podría denominar Procurador General, sin embargo tal nombramiento corresponde así, para llamar al jefe del Ministerio Público.

El nombre de Procurador General o Abogado General se refiere a una distinción que se hace a éste, por su desempeño como asesor legal de los órganos de gobierno o ante los tribunales.

El concepto de Fiscal se deriva de la defensa de los intereses patrimoniales del estado de su jurisdicción, sin embargo el origen de tal acepción, se explica en el primer capítulo de esta investigación.

Como un último concepto de Ministerio Público es aquel que indica la particularidad por la investigación de los delitos a efecto de ejercitar la acción penal, es éste concepto el que se utiliza en nuestro sistema procedimental ya que comprende tanto la persecución de los delitos así como la configuración procesal, considerando de esta forma al Ministerio Público como una autoridad independientemente del cambio de la naturaleza, es decir investigando o como parte en el proceso, ya que nunca deja de tener su característica propia aún en el desempeño de sus funciones sí, sufren un cambio al consignar solicitando el ejercicio de la acción penal, así como después de haber consignado ante el órgano jurisdiccional, donde es parte en el proceso penal.

2.2. Estructura Funcional del Ministerio Público.

El Ministerio Público, existe porque así lo ordena el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo dicha institución requiere de una organización que materialice, sus funciones y atribuciones, circunstancia que la misma Constitución resuelve, en su artículo 102 apartado A.

Es el Procurador General de Justicia quien representará a la persona moral que es la Sociedad o el Estado, quien a su vez y por medio de los Agentes del Ministerio Público, intervendrá en el procedimiento penal desde las primeras diligencias, y durante todo el proceso penal aportando las pruebas necesarias, para acreditar el cuerpo del delito y la responsabilidad penal del enjuiciado, y en el momento oportuno solicitar la aplicación de las penas, es así como encontramos la justificación de las leyes orgánicas de las Procuradurías, ya sea federal o locales, en razón a que son expedidas con el propósito de ajustar el funcionamiento de la institución a los preceptos constitucionales, y es en este tipo de ordenamientos donde se plasman las facultades de los Agentes del Ministerio Público y los funcionarios dependientes de la Procuraduría de Justicia, organismo cuyo titular lo es el Procurador General de Justicia.

Las atribuciones que le corresponden al Ministerio Público, se encuentran en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como aquellas que se incluyen en las leyes orgánicas, que a su vez proporcionan la estructura y organización de la institución, y es en dichas leyes secundarias además de la Constitución donde se encuentran las atribuciones del Ministerio Público, como son la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, asesoría jurídica a las entidades gubernamentales, considerados como aquellos que afectan a la esfera de la administración pública también en la protección de los intereses de los menores e incapacitados, y en la representación de ciertos intereses jurídicos y muy principalmente como se ha venido manejando, en la investigación de los delitos y sobre el ejercicio de la acción penal, así Colín Sánchez señala: *el Ministerio Público tiene asignadas funciones en diversas ramas como son en Derecho Penal, Derecho Civil, Juicio Constitucional y como consejero auxiliar y representante legal del Ejecutivo.* (Franco; 1980. p.15).

Dentro de las más trascendentales y básicas funciones del Ministerio Público, las cuales ya fueron señaladas anteriormente es importante remarcar la función persecutoria, la cual estará a cargo del Procurador General de Justicia del Estado, como además lo señalan los artículos 69 y 71 de la Constitución Política del Estado de Baja California, pues como representante social es el que ejercerá por conducto de los titulares que son los Agentes del Ministerio Público, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Estado, incluyéndose también dentro de sus atribuciones las de vigilar por la legalidad en la esfera de su competencia, promover la pronta, expedita y debida procuración de la justicia, y como ya se manifestó con antelación, velar por los intereses de los menores incapaces, de los intereses individuales y sociales, cuidar la correcta aplicación de la política criminal en su esfera de competencia.

El concepto de *persecución de los delitos*, consiste en investigarlos siempre y cuando se hayan cometido dentro de su competencia, y una vez que se haya tenido conocimiento del citado hecho considerado ilícito es decir recibir denuncia, acusación o querrela como lo exige el artículo 16 Constitucional, ya sea sobre acciones u omisiones, una vez recibida la noticia del hecho presuntamente señalado como delictuoso para el Ministerio Público, éste se encargará, con el apoyo de la Policía Ministerial a quien le corresponde investigar, incluyendo en este orden de ideas a la Dirección de Servicios Periciales y así como también a la policía preventiva, realizando todas las diligencias necesarias en busca de las pruebas indispensables para la comprobación del cuerpo del delito de que se trate así como la presunta responsabilidad del inculpado, y una vez que se tienen por reunidos estos elementos se procederá a la consignación respectiva ante el órgano jurisdiccional y en la cual va inmersa la solicitud de la aplicación de la pena o medida de seguridad según sea el delito que se hubiere cometido, con esto se tiene que el Ministerio Público es la única institución que conocerá de la comisión de un delito, pero es requisito indispensable de procedibilidad la presentación de denuncia, querrela o acusación a efecto de que se pueda ejercitar acción penal en contra del inculpado.

En el caso de que se trate de la comisión de delitos de carácter oficioso es el Ministerio Público quien tiene facultades absolutas para actuar, ya que al tener conocimiento del hecho o de la noticia, independientemente si es de un persona o de una autoridad, es decir de una forma directa o indirecta, el Ministerio Público inicia la Averiguación Previa a efecto de integrarla por medio de pruebas allegadas, objetos recuperados, instrumentos, huellas o vestigios del hecho considerado delictuoso y es con esta funcionalidad que se trata de llegar a la acreditación de la validez de la pretensión jurídica del derecho de acción que hará valer al momento de ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional correspondiente, y la cual irá apoyada en las pruebas obtenidas de la investigación del delito, continuando su persecución ante el órgano jurisdiccional.

Existe un dato importante en relación con la función del Ministerio Público y es la que se refiere a que a éste, no le corresponde la función decisoria en el proceso, ya que compete exclusivamente al Juzgador, quien es el sujeto procesalmente de mayor jerarquía e importancia, pues tiene la facultad de decidir, siendo considerado como un acto de soberanía de la Nación, el cual le esta encomendado, y no así, considerado para el Ministerio Público, esto se encuentra previsto constitucionalmente en el artículo 21 párrafo tercero el cual señala expresamente que; *La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial;* y en lo referente a la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las Policías, las cuales estarán bajo su mando y conducción; es aquí en donde claramente se hace una distinción entre las atribuciones de cada uno de ellos es decir de dos autoridades distintas, refiriéndonos al Juez y al Ministerio Público, sin poder entrar uno en la esfera de otro y viceversa, así mismo se advierte que el Ministerio Público es un órgano creado para defender la legalidad, de buena fe y hasta de equidad encargado de la protección del interés social.

Las atribuciones del Ministerio Público, según los preceptos constitucionales refiere dos momentos: el primero que es el pre-procesal: el cual abarca la investigación de los delitos, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público y va en dirección a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción

penal, auxiliado por las policías de los diversos ámbitos de poder, y solamente el Ministerio Público puede investigar los delitos iniciados, a partir del momento en que tiene conocimiento de un hecho que se considera delictivo, a través de la denuncia, acusación o querrela, y es importante hacer notar que el Ministerio Público, inicia su función investigadora, debe partir de un hecho que a primera vista pueda considerarse delictivo, pues en caso de no ocurrir esto, y se continúe con la investigación de la misma estaría sobre una base frágil y débil, podría repercutir en forma perjudicial lesionando las garantías individuales del gobernado.

El segundo momento es el procesal, en el cual la función del Ministerio Público es de actuar como parte en el proceso es decir como representante de la sociedad.

Es en la Constitución de 1917 en donde se le atribuye esta capacidad al Ministerio Público consistente en el ejercicio de la acción penal, en la consignación ante los tribunales para iniciar el proceso penal, y así como también la facultad de desistirse de la acción penal una vez ejercitada, o bien en el momento de la formulación de las conclusiones los realizará en sentido no acusatorio, una vez ratificada por el Procurador, se obtienen la naturaleza de sobreseimiento de la causa.

Es importante establecer que la institución del Ministerio Público no es representante del ofendido, pues es tan solo un órgano del Estado con la función específica, la de perseguir los delitos ante los tribunales y existe como consecuencia en caso de que el Ministerio Público decida el no ejercicio de la acción penal, no existe garantía violada ya que se considera, constitucionalmente que el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, es decir que corresponde exclusivamente al Ministerio Público como representante social por ser un órgano del Estado al cual, se le encomienda su ejercicio.

Es pertinente mencionar con respecto al monopolio de la acción penal, no es precisamente una función exclusiva del Ministerio Público, en razón a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también dispone de esta facultad de

acuerdo a lo establecido por el artículo 97 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de las bases constitucionales que hemos venido comentando es importante hacer notar que de conformidad con el pacto federal, todos los Estados de la República se ajustarán a las disposiciones constitucionales, plasmando en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público, y en caso de nuestra entidad federativa así lo establece el primero la Constitución Política del Estado de Baja California, el Código de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.

El Ministerio Público es el único que puede actuar como titular del ejercicio de la acción penal, pero a partir de la reforma del 18 de junio de 2008, el artículo 21 Constitucional, prevé excepcionalmente los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial, ello cuando la ley lo determine, lo que así se aprecia en los artículos 301 y 302 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Baja California, el cual rige el Nuevo Sistema de Justicia Penal, que permite a la víctima que se constituya como acusador coadyuvante; sin embargo ello no altera las facultades concedidas por ley al Ministerio Público, ni le exime de sus responsabilidades; lo que significa que la víctima aún cuando se constituya en acusador coadyuvante, es el Ministerio Público, quien se apersonará también en el proceso ante la autoridad judicial, por lo que éste no pierde su titularidad, por lo que es pertinente señalar que en ningún caso el Juez puede actuar de oficio, pues requiere que sea el Ministerio Público o la víctima en los casos que la ley determine, quien solicite el ejercicio de la acción penal.

Acerca de la policía conforme a la reforma del 8 de junio de 2008, el artículo 21 Constitucional, establece que no solo la policía ministerial es la que tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe actuar bajo el control y vigilancia directa del Ministerio Público, sino que también todas las policías están bajo las órdenes del Órgano Investigador, por lo tanto se hace una función de manera que elimina tanto al Juez como a los particulares al recabar la pruebas necesarias, ya

que tendrá que ser ante el Ministerio Público a efecto de que sean satisfechos los requisitos legales de procedibilidad para ejercitar la acción penal correspondiente.

El fundamento legal de la existencia de la policía ministerial, así como los diversos organismos de seguridad pública, lo encontramos en el artículo 21 Constitucional, y en el ámbito local del Estado de Baja California, en el artículo 24 del Código de Procedimientos Penales para el Estado, que se transcribe:

La policía Ministerial del Estado actuará bajo la autoridad y el mando directo e inmediato del Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Federal de acuerdo con las instrucciones que le dicte el Ministerio Público, la policía ministerial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta llevará a cabo las citaciones, notificaciones y presentaciones que aquél le ordene; así mismo la policía ministerial ejecutará las ordenes de aprehensión, de cateo y demás mandamientos que emita la autoridad judicial.

De igual forma la existencia de la policía ministerial encuentra su fundamento en el Nuevo Código de Procedimientos Penales para Estado de Baja California, en el artículo 112, extendiéndose la autoridad del Ministerio Público hacia las instituciones policiales de conformidad al diverso 113 del mismo Ordenamiento Procesal, que se transcriben:

Artículo 112.- La policía ministerial tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir denuncias de hechos presuntamente constitutivos del delito y recopilar información sobre los mismos. En estos casos, la policía deberá informar al Ministerio Público inmediatamente;

II. Confirmar la información que reciba, cuando ésta provenga de una fuente no identificada, y hacerla constar en un registro destinado a tales fines, en el que se asentarán el día, la hora, el medio y los datos del servidor público interviniente;

III. Prestar el auxilio que requieran las víctimas u ofendidos y proteger a los testigos; en los casos de violencia familiar y delitos contra el libre desarrollo de la personalidad deberán aplicar los protocolos o disposiciones especiales que emita la Procuraduría General de Justicia del Estado, para el adecuado resguardo de los derechos de las víctimas;

IV. Cuidar que los rastros e instrumentos del delito sean conservados. Para este efecto, impedirá el acceso a toda persona ajena a las diligencias de recopilación de información y procederá a su clausura, si se trata de local cerrado, o a su aislamiento, si se trata de lugar abierto. Evitará que se alteren o borren de cualquier forma los rastros o vestigios del hecho o se remuevan los instrumentos usados para llevarlo a cabo, mientras no interviniere personal experto;

V. Entrevistar a los testigos o peritos presumiblemente útiles para el esclarecimiento de los hechos. Las entrevistas se harán constar en un registro de las diligencias policiales efectuadas;

VI. Practicar las diligencias orientadas a la individualización física de los autores y partícipes del hecho;

VII. Obtener los datos que sirvan para la identificación del imputado;

VIII. Reunir toda la información de urgencia que pueda ser útil al agente del Ministerio Público; y

IX. Realizar detenciones en los casos que autoriza la Constitución Federal.

Cuando para el cumplimiento de estas atribuciones se requiera una orden judicial, la policía informará al Ministerio Público para que éste la solicite.

La policía deberá reportar constante y oportunamente al Ministerio Público toda la información recabada en relación con la investigación a cargo de este último.

Artículo 113.- Las instituciones policiales deberán cumplir, dentro del marco de este Código, las órdenes del Ministerio Público que gire con ocasión de la investigación y persecución de los delitos y las que, durante la tramitación del proceso, les dirijan los jueces, sin perjuicio de la autoridad administrativa a la que estén sometidos.

La autoridad administrativa no podrá revocar, alterar o retardar una orden emitida por los agentes del Ministerio Público o por los jueces.

Así mismo el Ministerio Público, como un auxiliar a sus actividades, cuenta la Dirección de Servicios Periciales, su función principal es la de brindar auxilio técnico científico al Ministerio Público, una de las características más importantes de la actividad pericial, es la de actuar con absoluta independencia de criterio y autonomía técnica, relacionados con los asuntos que investigue, dado que su función primordial, es la de aportar una opinión en el área que conoce y del cual es experto y en la que por ende son solicitados sus servicios. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, en sus artículos 6, 24 y 25, señalan que los servicios periciales, son auxiliares del Ministerio Público y que estarán bajo su autoridad y mando inmediato, lo que igualmente prescribe en sus artículos 9 fracción II, 18 fracción VIII, y 68 del Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California; tal prescripción debe entenderse sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio, al desempeñar su función que es la de emitir dictámenes en las diferentes áreas de la criminalística, así como en especialidades tanto de artes u oficios en los cuales el Ministerio Público o los jueces requieran de un conocimiento específico,

por lo que el artículo 6 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, determina:

Artículo 6. Son auxiliares del Ministerio Público:

I. La Policía Ministerial;

II. La Dirección de Servicios Periciales;

III. Los Cuerpos de Seguridad Pública en el Estado, y

IV. Las autoridades investigadoras y persecutoras de los demás Estados de la Federación, en los términos de los convenios de cooperación que celebren.

La Policía Ministerial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, al igual que la Dirección de Servicios Periciales, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que le corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

2.2.1. Principios que rigen al Ministerio Público.

En todo sistema jurídico moderno, los principios generales del derecho, son aceptados como verdades irrefutables, los cuales son incorporados y aplicados por el derecho positivo, por lo que los mismos deben ser congruentes con el sistema de leyes de un país, y no dependen del reconocimiento que la autoridad política haga de ellos.

En relación al Ministerio Público, como autoridad e institución garante de la legalidad, esto consiste en la exigencia de que todos sus actos debe fundamentarlos en ley, por lo que igualmente debe ser congruente respetando y aplicando los principios generales de derecho.

El fundamento de estos principios es la naturaleza humana, racional, social y libre; ellos expresan el comportamiento que conviene al hombre seguir en orden a su perfeccionamiento como ser humano, la obligatoriedad de los principios no depende de que este reconocido o sancionado por autoridad alguna, sino que son obligatorios, porque define un comportamiento que la razón descubre por ser necesario al perfeccionamiento del hombre. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p.2541).

Al respecto el maestro Juventino V. Castro, manifiesta la importancia que dentro de la ciencia del derecho tienen los principios generales, mismos que ocupan un lugar preponderante dentro de un orden sistemático de leyes que rigen

la vida de una sociedad, y refiere que: *las leyes o principios jurídicos no obedecen al capricho, sino a la observación y a la experiencia. La improvisación no tiene cabida en el Derecho, que es un producto de la vida social y del esfuerzo creador y profundo de la inteligencia de la observación atenta de la relación y nexos que existen entre los fenómenos naturales, y que traen como resultado final la formulación de los principios jurídicos.* (Castro, 2006, p.100)

De lo anterior se concluye, que los principios generales de derecho, no son figuras decorativas, dentro de un sistema de leyes, sino que estos deben materializarse día a día, en cada circunstancia que se le presenta a la autoridad, incluyendo al Ministerio Público.

2.2.2. Principios generales.

En forma general citaremos algunos principios que corresponden a la ciencia del derecho penal, dada la importancia que los mismos tienen en el conocimiento y aplicación de esta rama del derecho, en relación a estos principios, la doctrina se ha preocupado por estudiarlos de forma exhaustiva, y su estudio no solo se reduce a elucubraciones de carácter teórico, sino que estos, tienen su plena aplicación en el derecho común, es decir el que se aplica día a día.

El derecho penal como todo derecho está constituido por dos principios: la unidad del sistema y la multiplicidad de la materia; hay normas (universales) que forma parte del ordenamiento jurídico y otras conocidas como particulares que tienen validez para una materia determinada. Con respecto a estas últimas se presenta el concurso de normas y en ocasiones el conflicto de ellas, pues acontece en algunos casos, que una misma materia es regulada por dos o más normas concurrente y a veces opuestas.

Los principios que sirven de base para dar solución a esta problemática son: la especialidad, la consunción, la subsidiariedad y la alternatividad.

En el primero de los principios, el de especialidad, vemos como válida la expresión de que una ley especial deroga a una general. Opera cuando la norma especial contiene la materia o el caso de la norma general, más una nota o elemento específico. En este principio existe una concurrencia aparente, porque la

norma especial tiene validez sobre la general, ejemplo el infanticidio con móviles de honor y sin móviles de honor.

El principio de consunción o absorción, cuando el caso regulado por una norma se subsume en otra de mayor entidad. Este se subdivide en varias hipótesis: a) Cuando el bien tutelado por la norma de mayor alcance comprende a la menor, ejemplo lesiones y homicidio, tratándose de la consunción hay absorción de la tentativa y los actos preparatorios; b) Cuando el hecho previsto por la norma de mayor alcance comprende a la menor, ejemplo falsificación de documentos cuando queda absorbido por el fraude.

La subsidiariedad se presenta, cuando al concurrir dos normas o más respecto a una misma materia, la que tiene aplicación es la primaria o principal en vez de la secundaria, eventual o subsidiaria, poniéndose de manifiesto el principio de que la ley primaria deroga a la secundaria. Se mencionan dos clases: Expresa o explícita y tácita o implícita, ejemplo de expresa, el allanamiento de morada, una hipótesis de tácita lo es el delito de robo y daño en propiedad ajena.

El principio de alternatividad, se manifiesta cuando dos o más disposiciones de un ordenamiento jurídico, vigentes en el mismo lugar y tiempo determinados, se presentan *prima facie* como igualmente aplicable a un mismo hecho, pero de tal naturaleza que la explicación de una excluye a la otra. El problema en este caso es saber que norma es la prevalente; los autores se pronuncian por el precepto de mayor severidad en la sanción, que refleja el grado de importancia que se otorga al bien jurídico. Se habla de dos especies: a) La que se constituye de dos figuras totalmente como robo y abuso de confianza, o violación y abuso sexual; b) La que contempla el caso de varias hipótesis con la misma pena, como en el homicidio con respecto a cualquiera de sus calificativas, ventaja, alevosía, traición, etc.

2.2.3. Principios específicos.

Los principios específicos que rigen el funcionamiento del Ministerio Público, y que necesariamente consideramos citar, de ninguna forma, son obra de la autora, sino que son el resultado de juristas consagrados, y su arduo esfuerzo ha culminado en la identificación de cada uno de ellos, encargándose de valorarlos y aquilatarlos,

conforme a la naturaleza de los fenómenos jurídicos, hasta dejarlos definitivamente establecidos.

El trabajo de investigación que aquí se hace, va dirigido a su compilación y al análisis de cada uno de ellos y a la aplicación a la vida institucional.

Los principios que rigen el funcionamiento del Ministerio Público, se encuentran relacionados con la doctrina y con la ley que nos rige, los cuales son inherentes e imprescindibles a la institución del Ministerio Público, y se enumeran de la siguiente forma:

Principio de unidad.

Principio de unidad de mando, la Procuraduría General de Justicia, es la dependencia del Poder Ejecutivo, en la que se integra la institución del Ministerio Público, y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que aquella atribuyen la Constitución y las leyes aplicables. (González; 1999, p.26)

Este es el concepto que encierra el por que el Ministerio Público representa a una sola parte; pues los representantes de la sociedad pueden ser varios en un solo asunto es decir podrán actuar en el mismo aún cuando sean de distintas adscripciones y jerarquías, pero su personalidad y representación será siempre única e invariable, por representar a la misma persona. Basta con tener el carácter de Representante Social para poder intervenir en toda clase de averiguaciones y procesos, ya que la división que se ha hecho es solamente por cuestiones de economía procesal y prácticos, para facilitar su trabajo.

Es pertinente aclarar que no solo el Procurador General de Justicia es quien ostenta la plena responsabilidad social, sino que los Agentes del Ministerio Público, tienen asignada personería directa para actuar (Artículo 5 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado).

Principio de publicidad de la acción penal.

La publicidad de la acción penal, es referida a que es una institución de derecho público, perteneciente al Estado, ejercida a través del Ministerio Público, esto es que no es facultad de los particulares, la persecución de los delitos, una vez

satisfecho el requisito de la querrela o denuncia, el Ministerio Público, no requiere del consentimiento del ofendido o de la víctima para integrar la averiguación previa y en un momento determinado ejercitar la acción penal. (Solo interrumpiría la actividad del Ministerio Público, tratándose de delitos de querrela, los cuales admiten el perdón del ofendido).

Principio de oficiosidad.

Este principio tiene estrecha relación con la función o actividad del Ministerio Público, *éste es referido, a la continuación de las investigaciones y acusaciones llevadas ante el juez en cuanto se tenga conocimiento de la noticia criminosa, siempre y cuando ésta, no se refiera a delitos perseguibles a petición de parte ofendida.* (González; 1999, p.27)

El Ministerio Público debe realizar sus funciones cuando existan los requisitos de ley, pues en materia penal se debe procurar la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal correspondiente sin esperar el requerimiento de la parte ofendida del delito, solamente existe una limitación y es cuando se refiere a los delitos que requieren querrela de parte ofendida, pero una vez satisfecho el requisito de la presentación de la querrela, rige el principio de oficiosidad, obligando al Ministerio Público, a realizar la investigación correspondiente, acreditar los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Principio de legalidad.

El Ministerio Público es garante de la legalidad, *aún cuando participa como parte acusadora en el proceso penal, el Ministerio Público debe constituirse en la mejor garantía de un debido proceso legal ya que el objetivo de éste es buscar la verdad histórica de los hechos por lo cual en ésta y en otras materias como la familiar o la del derecho común, la presencia del Ministerio Público, se refiere y justifica su presencia en la vigilancia de la legalidad.* (González; 1999, p.27).

En relación a este principio y otro punto de vista lo da el maestro Juventino Castro, quien afirma que *el principio de la legalidad de la acción penal*

(legalitasprinzip), a aquél que afirma la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercer la acción penal cuando se han llenado los extremos del derecho material y procesal, ya que el proceso ciertamente no es la consecuencia de un acto discrecional del Ministerio Público. (Castro, 2006, p.111)

El Ministerio Público al momento de realizar sus funciones no lo hace de manera arbitraria, sino que siempre debe estar apegado a las disposiciones legales vigentes, y en el cual no se deben de tomar en cuenta circunstancias inconvenientes de carácter político o de otro tipo, es muy importante éste principio de legalidad pues es en donde se explica que el Ministerio Público es el encargado de cuidar en general el ejercicio de la acción penal, el principio de legalidad, también constituye una garantía constitucional para el gobernado, esto significa que el Ministerio Público, como autoridad, está obligado a fundar y motivar todos sus actos tal y como lo exigen los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

Es un principio muy importante, debido a que el Estado aún teniendo como suya la decisión del ejercicio de la acción penal no se le deja a su arbitrio sino que por mandato legal éste se debe llevar a cabo siempre y cuando se den los presupuestos necesarios así como también es preciso que los órganos competentes lo consideren conveniente, con esto no queda al puro capricho del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, en razón a que a éste también se le considera garante de la legalidad. En relación a este principio es pertinente el señalamiento que hace el autor José Franco Villa, en su obra *El Ministerio Público Federal; en México el ejercicio de la acción penal se encuentra regido por los principios de legalidad y oficiosidad, y solo se encuentran ligeramente modificados por la existencia de leyes las cuales facultan al Ministerio Público, en ciertas condiciones para no ejercitar la acción penal o en su caso para promover el sobreseimiento del proceso ya iniciado.* p.32

De lo anterior se infiere que el Ministerio Público es un ente que tiene a su cuidado la legalidad de sus actos, y esa legalidad no solo se aplica a su actividad, sino que también esa legalidad se extiende a las personas que intervienen en los procedimientos o procesos de los cuales el Ministerio Público, es titular, de ahí

que el autor Marco Antonio Díaz de León, en su obra *Vademécum Penal Federal* afirme: *por lo delicado de estos asuntos, con objeto de evitar al máximo las molestias que ocasionan las denuncias o querellas mal planteadas, con finalidad de venganza o de plano falsas, en la reciente adición se establece que el Ministerio Público oriente o prevenga a sus autores, para que la ajusten a la legalidad...*”p.327

Principio de irresponsabilidad.

Este principio se da con *respecto de su función acusatoria, al ser un órgano de buena fe que actúa en nombre de la sociedad, aún cuando existen algunos precedentes en donde los particulares han demandado al Estado y denunciado a los servidores públicos, por haber llevado a proceso resultando en éste inocente.* (González; 1999, p.27)

En relación a este principio, es probable que deje de ser tal, en razón a que el nuevo Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, expedido en Decreto Num. 444, de fecha 19 de Octubre de 2007, dará responsabilidad al Ministerio Público, en caso de absolución del procesado, no obstante a que como lo señala el autor citado, en algunos casos se ha demandado al Estado, por haber obtenido el acusado una sentencia absolutoria, esto es posible en razón a las acciones de carácter civil, sin embargo esta circunstancia viene a ser reforzada a través del artículo 67 segundo párrafo del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, ya citado, mismo que se transcribe:

Quando la absolución o el sobreseimiento del imputado se basen en la inexistencia del hecho o que el imputado no intervino en el, los gastos del proceso erogados por el imputado se impondrán al Estado, siempre que los funcionarios encargados de la persecución penal hubieren obrado de mala fe.

Principio de indivisibilidad.

Este principio está relacionado con el principio de unidad, sin embargo, es necesario referirlo, en razón a que *el principio de indivisibilidad de la institución del Ministerio Público, es presidido por el Procurador, tiene diversas atribuciones que*

ejerce por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares (González; 1999, p.26)

Aún y cuando puedan ser varios funcionarios los que intervengan en la integración de la averiguación previa, o como parte en el proceso, el Ministerio Público, siempre será un ente de carácter único.

Principio de individualidad.

Se refiere a que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público representa a la institución, y debe actuar de manera impersonal, en este caso la persona física que representa a la institución, no actúa en nombre propio, sino en nombre del órgano que representa y del cual forma parte, siendo en este caso Ministerio Público.

Principio de irrecusabilidad.

Es un derecho acordado por la ley al Ministerio Público y su acción interesa directamente a la sociedad, y en caso que no existiera este acuerdo se vería entorpecida frecuentemente sus funciones si al inculcado se le concediera el derecho de recusación, sin embargo los Agentes del Ministerio Público, tendrán el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en los que intervengan, siempre y cuando exista una de las causas previstas en la ley, específicamente en el Código de Procedimientos Penales para el Estado en sus artículos 18 y 23, donde claramente se señalan las causas por las cuales el Agente del Ministerio Público, debe de excusarse de conocer de determinado asunto.

Principio de imprescindibilidad.

Este principio se refiere a que ningún tribunal del ramo penal puede actuar sin la presencia del Ministerio Público adscrito a éste, y que en caso de que se realicen actuaciones o diligencias sin la intervención del Ministerio Público, todas las determinaciones tomadas o providencias dictadas por los jueces o tribunales y no hayan sido notificadas, traerán consigo la nulidad de actuaciones que se hubieren

practicado sin su intervención, tal y como lo establece el artículo 92 Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California, el cual se transcribe:

No podrá celebrarse una audiencia sin la presencia del Ministerio Público y del defensor, Si el que faltare es el Agente del Ministerio Público se suspenderá la audiencia y se citará para otra dentro de los tres días siguientes.

Principio de buena fe.

Se le otorga al Ministerio Público la característica de ser una institución de buena fe, ya que la sociedad tiene interés tanto en el castigo de los delitos, como en el respeto de los derechos y garantías de los individuos. De manera que las funciones del Ministerio Público deben mantenerse equilibradamente, ya que no debe desempeñar el papel de un inquisidor, ni constituirse en una amenaza pública o ni de las personas que caen bajo su tutela penal, éste es uno de los principios del Ministerio Público, que son considerados de debate debido a que muchos estudiosos del derecho, entre ellos el maestro José Ovalle Favela, lo consideran como dudosa esa atribución, pero es necesario que se le considere al Ministerio Público como una institución de buena fe, ya que este principio es de carácter constitucional y por tanto es indispensable, pues el papel que juega esta institución ante la sociedad se requiere que sea movilizad por alguien y es aquí en donde se reflexiona que como representantes de la sociedad solo se busca el bien común y la aplicación de la justicia a quien se lo merece sin cometer ningún atropello a ciudadano alguno.

Sin embargo el legislador ha puesto una condicionante obligatoria para el Ministerio Público, al observar la buena fe en sus actos, ya que le obliga a fundarlos y motivarlos, tal y como lo ordena el artículo 22 del Código de Procedimientos Penales el cual cita: *El Ministerio Público deberá fundar y motivar legalmente sus determinaciones, requerimientos, peticiones y conclusiones.*

Principio de dependencia administrativa.

El principio de *dependencia administrativa al Poder Ejecutivo*, esto referido a que *el constituyente buscó establecer claramente la inclinación de un procedimiento*

acusatorio con división de poderes, sin embargo el Procurador de Justicia es el único subordinado administrativo en el ejercicio de sus funciones no puede atenerse a indicaciones de su superior jerárquico, tan sólo se atiende a la ley. (González; 1999, p.27)

Este principio por sí mismo genera polémica y gran contradicción, en razón a que debido a esa dependencia existente con el Poder Ejecutivo, no es posible pensar que actúe de manera imparcial e independiente, en primer término como abogado del Estado, es una parte con un interés definido, que es la defensa de los intereses de quien representa, por otra parte su cargo siempre estará a la voluntad del Ejecutivo, quien podrá removerlo, en cualquier momento tal y como lo establece el artículo 102 apartado A de la Constitución General de la República y el artículo 49 fracciones XXIII y XXIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Principio de subordinación.

Existe una subordinación administrativa como operativa de la Policía Ministerial, al Ministerio Público, éste goza de las facultades para ordenar actos de la policía y de revocar o modificar los que ella hubiera realizado por propia iniciativa. (González; 1999, p.27).

Es cierto que la Policía Ministerial, está subordinada al Ministerio Público, como lo están otros entes como lo es la Dirección General de Periciales, pero además con la reforma del 18 de junio de 2008, al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los cuerpos de policía están bajo la conducción y mando de aquel, sin embargo también es cierto que el Procurador General de Justicia, está subordinado al Poder Ejecutivo, como se hizo ver en el principio anterior citado.

Existe contradicción en cuanto al número de principios que se le atribuyen al Ministerio Público, en virtud de que varios autores afirman que algunos son principios y otras son características, han incluido en sus análisis acerca del Ministerio Público en México, pero que más que un principio se debería considerar como característica, como lo cita el autor José Franco Villa, en su obra *El*

Ministerio Público Federal, y tal sucede en el caso del principio de Jerarquía: pues se supone que el Ministerio Público se encuentra organizado jerárquicamente, bajo el mando o la dirección del Procurador de Justicia, y a su vez las personas que integran el Ministerio Público se consideran como miembros de un solo cuerpo siendo tan solo una prolongación del titular, como ya se ha manifestado anteriormente, el no considerar la jerarquía como un principio, ya que necesariamente existe tanto en el orden común como en el federal, los agentes del Ministerio Público en relación con el Procurador General de Justicia, y por otra parte tal principio se encuentra inmerso en otros principios como son los de unidad y subordinación.

2.3. Fundamento legal del Ministerio Público.

Las diversas legislaciones sobre las que descansa la institución del Ministerio Público, es lo que constituye su fundamento legal, es decir la autorización soberana de su existencia, su nacimiento y las transformaciones legales que ha sufrido a través de la historia ya han quedado plasmadas en otros capítulos, por lo que en el presente apartado, se abordará únicamente el fundamento actual que le da vida.

2.3.1. Fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento legal lo encontramos en la ley suprema del país que es la Constitución General de la República, en sus artículos 21 y 102 Apartado A, tales dispositivos tienen aplicación en todas las Entidades Federativas, en cuando al ámbito o competencia federal, sin embargo las constituciones locales de los Estados, siguen los lineamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos, al incorporar en el ámbito de competencia estatal, la institución del Procurador General de Justicia y el Ministerio Público, según se aprecia del citado numeral 21 que se transcribe:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

2.3.2. Fundamento en la Constitución Política de la Constitución del Estado de Baja California.

*Artículo 40.- El Ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina Gobernador del Estado. [Reforma](#)
El Gobernador del Estado conducirá la Administración Pública Estatal, que será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los asuntos del orden administrativo del Gobierno del Estado, que estarán a cargo de la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo, y definirá las bases de creación de las entidades Paraestatales, la intervención del Gobernador en su operación y las relaciones entre éstas y la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías y las Direcciones del Ramo.*

TITULO QUINTO CAPÍTULO III DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LA DEFENSORÍA PÚBLICA

ARTÍCULO 69.- El Ministerio Público es la Institución encargada de la investigación y persecución de los delitos, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su conducción y mando en el ejercicio de esta función, y tendrá las atribuciones y estructura que la Ley le establezca. Asimismo, intervendrá en todos los demás negocios que determinen esta Constitución y las leyes. [Reforma](#)

ARTÍCULO 70.- El Procurador General de Justicia, los Subprocuradores y Agentes del Ministerio Público que determine la Ley, ejercen y representan al Ministerio Público. [Reforma](#)

ARTÍCULO 71.- El Procurador General de Justicia dirigirá al Ministerio Público, y será nombrado y removido de conformidad a esta Constitución y a la Ley. [Reforma](#)

ARTÍCULO 72.- Los Subprocuradores serán nombrados y removidos por el Gobernador a propuesta del Procurador, en la forma que determine la Ley. [Reforma](#)

2.3.3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California. (Se citan los artículos que fundan la institución del Ministerio Público)

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Publicado en el Periódico Oficial No. 51, de fecha 13 de noviembre de 2009, Tomo

CXVI, Sección II

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto establecer las atribuciones de la Procuraduría, así como los órganos que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y las demás normas aplicables.

Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I.- Procurador: Al Procurador General de Justicia del Estado de Baja California.

II.- Procuraduría: A la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.

III.- Reglamento: A los Reglamentos que deriven de esta Ley.

Artículo 3.- La Procuraduría es una dependencia que forma parte del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica para el desempeño de sus atribuciones.

Artículo 4.- La Procuraduría tiene a su cargo ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad a través del Ministerio Público, la investigación y persecución de los delitos, y las demás atribuciones que el orden jurídico disponga.

Artículo 5.- El Ministerio Público es único, indivisible y jerárquico en su organización, sus funciones no podrán ser influidas ni restringidas por ninguna otra autoridad. Su actuación se sujetará a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia profesionalismo, honradez, respeto a los derechos humanos, confidencialidad, lealtad, responsabilidad y transparencia.

2.3.4. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California. (Se enuncian los artículos que fundan la institución del Ministerio Público)

Publicado en el Periódico Oficial No. 28, de fecha 2 de Julio de 1999, Tomo CVI,
Sección III

TITULO PRIMERO

DE LA INTEGRACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL
ESTADO DE
BAJA CALIFORNIA

CAPITULO PRIMERO
DEL OBJETO Y APLICACIÓN

Artículo 1.- El presente ordenamiento es de orden público y tiene por objeto reglamentar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, determinar su estructura orgánica, establecer las facultades y el sistema de suplencias, responsabilidades y sanciones de sus servidores públicos, atribuciones de las unidades administrativas, así como los procedimientos y lineamientos de operación.

Su observancia es obligatoria en el Estado de Baja California y corresponde a la propia Procuraduría General de Justicia del Estado la aplicación de las disposiciones de este Reglamento.

Artículo 2.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

I.- La Ley: a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California;

II.- La Procuraduría: a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California;

III.- El Procurador: al Titular de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California; y

IV.- El Reglamento: al presente ordenamiento.

CAPITULO SEGUNDO

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 3.- Los Agentes del Ministerio Público sólo expedirán copias certificadas de constancias de actuaciones o registros que obren en su poder, cuando exista mandamiento de autoridad competente que funde y motive su requerimiento, de conformidad a lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California.

CAPITULO TRES

ANALISIS DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO ORGANISMO DOTADO DE AUTONOMÍA

Introducción.

La figura del Ministerio Público, debería representar en teoría una institución de buena fe que cumpla con la procuración de justicia del país, pero la realidad es otra, esta figura se ha deteriorado a través del tiempo y se ha convertido en un órgano corrupto que ejecuta los caprichos políticos del poder ejecutivo en función. La Procuraduría, desde su creación, ha obedecido las órdenes del poder ejecutivo de quien depende, quien le otorga legitimización a su irregular proceder. Conceptos básicos como la presunción de inocencia y la dignidad humana de los presuntos responsables han quedado completamente rebasados por el arbitrario proceder de la Procuraduría, dejando de cumplir con ello con las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como los derechos humanos de los justiciables, según el sentir del ciudadano común.

Actualmente el país está siendo sujeto de varias reformas estructurales, una de ellas referente al nuevo sistema de justicia penal acusatorio, aprobada por el Congreso de la Unión en marzo de 2008. Esta reforma crea las bases de un proceso penal regido bajo los principios de publicidad, contradicción, continuidad, oralidad e inmediación. Con esto se busca equilibrar los derechos entre víctimas e imputados, incluida la incorporación de los juicios orales y la justicia restaurativa, y no menos importante es la Reforma Política aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013, por el Constituyente Permanente, en la cual incluye un apartado para crear la Fiscalía General de la República, proyecto que deberá entrar en vigor en octubre de 2018.

Es así que se impone una profunda transformación institucional para lograr un sistema más justo, económico y eficiente en términos de seguridad pública y acceso a la justicia.

Esta reforma quedaría inconclusa si no se le otorga a la institución del ministerio público –sea la Procuraduría General de la República o sean las

Procuradurías de las Entidades Federativas- el carácter de órgano constitucional autónomo. Se busca que su actuación esté desprovista del interés político-partidista con el que la mayoría de los gobiernos orientan sus acciones. Es esencial que se constituya como un organismo constitucional autónomo, sin intereses y relaciones con ningún poder, sino tan solo con la protección y equilibrio de la sociedad.

Es urgente alcanzar la confianza ciudadana en sus autoridades. Solo así se podrá construir una cultura de la legalidad basada en la conciencia de que la ley es para todos y que se aplica de forma justa y equitativa.

Existe la clara convicción de que el ministerio público debe de cumplir con el objetivo de darle a la sociedad una procuración de justicia rápida, clara, justa y eficiente. Al gozar de autonomía en su función se evitarían que su gestión se contamine del tinte político que tanto ha afectado su función. No se puede dar cabida a la marginación de la ley por las llamadas razones de estado o intereses particulares. Solo así se podrá dar forma al nuevo sistema de justicia penal acusatorio y hacer frente al clima de corrupción e impunidad que se respira en el país.

Razones por las cuales necesariamente deberá redefinirse desde el punto de vista teórico y académico, su naturaleza jurídica, las características que lo conceptualizaran, su ubicación dentro de la estructura del poder del Estado

1.1. Que son los organismos público autónomos?

Desde el punto de vista de su definición el Diccionario Jurídico L.M. Valleta. Señala que autonomía es la facultad de poder darse leyes a sí mismo. Característica de la persona jurídica pública política. Facultad inherente a algunos entes públicos de organismos jurídicos, de darse derecho propio, el cual no solo es reconocidos como tal por el Estado, sino que además, es adoptado por este para integrar su propio sistema jurídico y declararlo obligatorio como sus propios reglamentos y leyes.

Según Tirza-Rivera-Cira. La justicia es independiente cuando no tiene vinculaciones indebidas con el poder político y no está sometida a presiones de

carácter externo o procedente de la superioridad jerárquica. La justicia es independiente, cuando goza de total autonomía en la toma de decisiones. Independiente también implica la existencia de mecanismos que permitan controlar la corrupción a las arbitrariedades cometidas por los administradores de justicia, así como investigar y sancionar a los culpables.

Desde el punto de vista jurídico la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, se puede entender como un replanteamiento de la teoría clásica de la división de poderes, la cual ya no se puede concebir como la separación rígida de funciones y atribuciones, como otrora, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, los cuales requieren de relaciones, controles e intervenciones recíprocas. (Reynoso Laureano; 2005, p53).

La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneo y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de Poder. (Fraga; 1980, p.197).

El autor belga Buttgenbach, previene contra una posible confusión que puede ocurrir pensando que los organismos descentralizados por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial, constituyan personas distintas del Estado con un patrimonio también distinto del patrimonio del Estado, y al respecto indica que las nociones civilistas de la unidad necesaria del patrimonio y la indivisibilidad de la personalidad, son extrañas al derecho público; que, en consecuencia, no tratándose de la personificación jurídica, realizan la afectación de una parte de sus bienes, que seguirán siendo bienes del Estado, a las necesidades propias del servicio personalizado, limitando así la responsabilidad el propio Estado a la persona que constituye el patrimonio especialmente afectado; y finalmente, que al decir que el organismo descentralizado obra en su propio nombre se significa solamente que obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de éste último, en el concepto de que el propio Estado tiene obligación de respetar la esfera de autonomía que por su voluntad

soberana ha otorgado a aquel organismo. (Buttgenbach, *Théorie générale des modes de gestión des services publics en Belgique*, pág. 180 y ss.) (Fraga; 1980, p.201).

A últimas fechas, en diversos países de Latinoamérica, han surgido órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres poderes tradicionales -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-. En el caso de México encontramos que la Constitución Federal, en sus artículos 28, 41 fracción III y 102, apartado B, se refiere respectivamente, al Banco Central, al Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral) y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo autónomos.

Las razones por las que surgen estos órganos autónomos son diversas, pero se pueden resumir en la necesidad de alejarlos respecto de la coyuntura política, para dotarlos de mayor eficiencia, eficacia y objetividad en el ejercicio de sus atribuciones; independizarlos respecto de consignas o instrucciones superiores. (Reynoso Laureano; op.cit. pag. 53)

La constitucionalización de estos órganos obedece a dos razones:

- a) Es precisamente la Constitución la que establece la división de poderes (Art. 49); y por lo tanto sólo la Constitución puede establecer excepciones a este principio fundamental de la organización del Estado.
- b) Para garantizar que los organismos autónomos no pierdan su autonomía mediante una simple reforma legal.

Se entiende por órganos constitucionales autónomos aquellos que –de manera fundamental e inmediata- se establecen en la Constitución y que no se adscriben con precisión a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución de la teoría clásica de la división de poderes porque se asume que puede haber órganos ajenos a los tres poderes tradicionales sin que se infrinja los principios democráticos o constitucionales.

Son generalmente órganos técnicos que dejan de lado los intereses partidistas o coyunturales y, para su buen funcionamiento, no solo deben ser intérpretes de los poderes tradicionales, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder.

Son órganos de equilibrio constitucional y político, y los parámetros bajo los cuales desempeñan su función no pasan por los criterios inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de preservación del orden constitucional y de la democracia y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que ella regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente. (Reynoso Laureano; op.cit. pag. 54)

1.2 Características de los organismos constitucionales autónomos.

La dificultad en la elaboración de una teoría homogénea deriva del hecho de que cada país, constitucionalmente y a veces a través de su legislación, han extendido o limitado su número, su características y sus niveles de independencia.

En ese sentido, la doctrina distingue los “organismos constitucionales autónomos”, respecto de los “organismos con autonomía constitucional”. Los primeros están previstos expresamente en la constitución. Tal es el caso en México, por ejemplo del Instituto Federal Electoral (Instituto Nacional Electoral). Los segundos no están expresamente mencionados en la Constitución, pero su autonomía deriva de una disposición constitucional, un ejemplo de estos últimos es la Universidad Autónoma de México. (Fix-Zamudio; 1993 p.87)

Los tribunales constitucionales constituyen el ejemplo por antonomasia de los órganos constitucionales autónomos en el derecho continental europeo. Sin embargo, la aparición de otros organismos denominados constitucionalmente autónomos (en el caso de México el Banco Central, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Nacional Electoral, nos lleva a formularnos la siguiente interrogante: ¿qué características debe poseer un órgano para ser considerado “autónomo”?

En América Latina, la gran diversidad de órganos constitucionales autónomos, nos muestra que existe una tendencia creciente a establecerlos que sus niveles de autonomía son diversos, que no hay un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos, que tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado democrático y,

constitucional y políticamente, no se ha definido el lugar que deben ocupar en la teoría de la división de poderes.

Al respecto, la doctrina constitucional sugiere algunas características de estos órganos, a saber:

1. La inmediatez, es decir, estos órganos deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
2. La esencialidad, pues son necesarios para el Estado constitucional de derechos;
3. La dirección política, toda vez que éstos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones;
4. La paridad de rango, dado que mantienen con los otros órganos y poderes relaciones de coordinación y nunca de subordinación; y
5. La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.
6. La integración de los órganos constitucionales autónomos y el estatuto de sus titulares. Este principio debe entenderse como la necesidad de que la designación de los titulares de los organismos autónomos no refleje la decisión de un solo poder o corriente política. Se buscan garantías de imparcialidad, eficiencia, eficacia y objetividad.
7. Asimismo, se debe contar con las garantías o estatuto personal de los integrantes de los organismos públicos autónomos, esto es; la selección justa e imparcial, la inamovilidad, una remuneración suficiente, prohibición de su reducción, y en su caso remoción.
8. Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos de carácter técnico y nunca político. Sus titulares y órganos de dirección no deben ser miembros o militantes de cualquier partido político.
9. Inmunidades. Aspecto íntimamente ligado a las garantías judiciales. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades. Sin embargo, deberán contar con cierto tipo de inmunidades que les permitan el pleno desempeño del cargo.

10. Transparencia y responsabilidades. Los actos y decisiones de estos órganos, salvo casos excepcionales deben poder ser consultados por cualquier ciudadano. Asimismo, los órganos constitucionales autónomos deben informar periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. Reynoso. *www.buenastareas.com*. Septiembre 2014.

1.3 Justificación de los organismos autónomos.

Mucho se ha cuestionado a los órganos constitucionales autónomos debido a su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Al respecto, se puede argumentar que la legitimidad de estos órganos implica que adopten día a día sus decisiones conforme a principios del Estado constitucional democrático. Uno de los principios esenciales de esa justificación es precisamente la transparencia al interior de los órganos y la discusión pública que de ellos se genera. También se justifican los órganos constitucionales autónomos porque los sistemas políticos –presidenciales o parlamentarios- suelen responder a los intereses de la mayoría. ¿Quién controla a la mayoría cuando realizan excesos? ¿Quién defiende los derechos legítimos de las minorías cuando los órganos tradicionales y principales del Estado están dominados por las mayorías? (Reynoso; 2004, p.56)

Es muy difícil elaborar una teoría uniforme sobre los atributos de los organismos constitucionales autónomos, puesto que su regulación constitucional e interpretación de facultades suele diferir bastante entre las constituciones de los diferentes países. En general podemos distinguir cuatro ámbitos de autonomía, que al final confluyen en el nivel de autonomía total. Estos ámbitos son:

1. Autonomía política.- Implica que el organismo constitucional autónomo no forma parte de ninguno de los tres poderes tradicionales. Aún cuando sus funciones puedan ser materialmente administrativas, jurisdiccionales o políticas, el organismo constitucional autónomo ejerce su función de manera independiente, sin sujeción a otros órganos. Y las leyes que rigen su existencia le reconozcan el carácter de máxima autoridad en la materia

El órgano no está supeditado a poder alguno y por tanto es la máxima autoridad en su ámbito material de sus atribuciones.

2. Autonomía financiera.- Se traduce en la garantía de independencia económica del órgano, lo que a su vez se refleja en la consolidación de la autonomía política. Es total cuando el organismo constitucional autónomo elabora, aprueba y ejerce su presupuesto. Es parcial cuando el órgano aprueba su presupuesto pero carece de facultades para mantenerlo ante las decisiones del Ejecutivo o del Legislativo; o bien, cuando está facultado para elaborar su presupuesto, pero debe proponerlo al órgano o poder encargado de aprobarlo en definitiva.
3. Autonomía jurídica.- Significa que el órgano sea capaz de autodeterminarse, a través de la facultad reglamentaria. Es plena cuando el órgano emite sus reglamentos, tiene la facultad de iniciar leyes del ámbito de su competencia, y se erige en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos inferiores. Es parcial cuando sus decisiones son sometidas a la revisión de otro poder, y su posibilidad de reglamentar es limitada. Es nula cuando algún otro poder le impone su propia normatividad.
4. Autonomía administrativa.- Consiste en la facultad del organismo constitucional autónomo para establecer los parámetros de organización interna del mismo, así como de los organismos que están a su cargo. Es total cuando tiene amplias facultades de administración de los recursos material y humanos del propio organismo constitucional autónomo. Es parcial cuando el organismo constitucional autónomo es limitado para su organización, pero tiene ciertas facultades de nombrar personal. Finalmente, será nula cuando la organización interna del mismo depende de otros órganos del Estado. <http://sil.gobernación.mx/archivos>. Septiembre 2014.

1.4. Necesidad de un ministerio público autónomo.

El Ministerio Público tiene una función de vital importancia para toda sociedad ya que es el representante de la Nación y encargado de hacer ejecutar las leyes.

Claude.Cozar, señala que el Ministerio Público tiene el cargo de custodio de la ley y actúa con ella como límite, al igual que el Juez, su exclusiva orientación hacia el valor jurídico por consecuencia que posean la misma independencia que les corresponde a los jueces.

El Ministerio Público es una parte importante del proceso y de él depende de que haya una buena administración de justicia, porque tiene en sus manos la mayor cuota de responsabilidad en poner en ejecución la acción pública.

El Ministerio Público, considerado de la manera más simple como el cuerpo de agentes del ministerio público, con asiento en los tribunales y que representan a la sociedad, constituyen un organismo tan importante e indispensable en el funcionamiento del sistema judicial que si no cuenta con una base institucional sólida e independiente, será difícil hablar de una buena, sana y eficiente administración de justicia.

Con las características antes descritas esta institución es uno de los ejes que soporta la justicia nacional, por lo que es necesario que cuente con un sistema organizativo estable, que garantice el no quebrantamiento de la misma. Para esto se necesita que cuente con autonomía propia, que implique una independencia organizacional, administrativa y presupuestaria.

En la referida autonomía hay que mencionar la necesidad de salarios dignos para los miembros de la institución.

Una dependencia económica y funcional del Ministerio Público hacia el Poder Ejecutivo significa un impedimento para que este pueda realizar una acción fiscalizadora sobre la acción del Ejecutivo y un impedimento para emprender acciones en contra de actos de abusos de poder o corrupción cometidos por funcionarios públicos.

Una de las cuestiones que ha obstaculizado por años la labor del Ministerio Público en la sociedad ha sido la falta de estabilidad en el cargo. Lo que conlleva que cada vez que se nombra un nuevo fiscal se producen sustituciones entre los abogados ayudantes y el resto del personal, al igual que sucede cuando hay un cambio de poder en el Gobierno. Se necesita una continuidad en los trabajos de la

institución de manera que un cambio en el dirigente de la misma no afecte los trabajos hechos por la anterior administración.

Es vital, evitar la manipulación de este órgano y su integración o vinculación partidista, como representante de la nación debe ser un órgano neutro que debe de tener una sistematización y continuidad de trabajos en todo momento y no verse afectada como institución cada vez de que haya en él un cambio de jefe superior, y a su vez que sus actuaciones no se vean manipuladas por las decisiones de sus superiores como en el caso del Presidente de la República o cualquier otro poder que tenga en sus manos su nombramiento. Se hace necesaria su independencia funcional, institucional y su propia autonomía presupuestaria que le permita desarrollarse libre y eficientemente de acuerdo a los principios que siguen su actividad.

El Ministerio Público ejerce diversas y muy variadas funciones dentro de nuestro sistema jurídico (interviene en procesos familiares, representa a menores de edad, es parte en todos los juicios de amparo, etc.). Pero su principal función, y donde surgen los problemas que reclaman su autonomía es por su carácter de autoridad investigadora y persecutora dentro del procedimiento penal.

Se supone que el Ministerio Público es una institución de buena fe. Un órgano de carácter técnico, no político, cuya función dentro del procedimiento penal es la averiguación previa de los delitos y la persecución de los inculpados dentro del proceso, con estricto apego al principio de legalidad.

En México, el Ministerio Público no es un fiscal, puesto que su función no es exclusivamente persecutoria o acusatoria de los procesados. Es precisamente en este sentido que se supone que el Ministerio Público es una institución de buena fe, y así lo han señalado expresamente diversas leyes orgánicas de las procuradurías de justicia en México. Se supone que el Ministerio Público es, ante todo un órgano técnico, de investigación y persecución. Y como tal, se supone que debe actuar con estricto apego a la ley. Así lo exige, por una parte su naturaleza jurídica, y por la otra, las garantías que conforman el debido proceso. (García-Domínguez; 2005)

La anhelada aspiración de la sociedad es que el Ministerio Público debería actuar siempre, con estricto apego al principio de legalidad, sin importar la filiación política, la fama, las relaciones de influencia o la situación socioeconómica del inculpado y del ofendido; sin importar el interés político del caso; sin importar que tipo de delito se trate; sin importar la exposición mediática del caso, etc. Es decir sin importar otra cosa que los aspectos técnicos-jurídicos del caso.

Sin embargo en la realidad no es así. El Ministerio Público, que se supone debiera ser un órgano técnico, de buena fe, cuya actuación se sujetara estrictamente al principio de legalidad, y con respecto a la garantía de igualdad ante la ley, por lo general actúa de manera diferente, dependiendo de múltiples circunstancias. En la actuación del Ministerio Público, donde siempre debería privar la legalidad, no es excepcional que tenga lugar la discrecionalidad.

Sin la autonomía del Ministerio Público y sin el debido proceso legal en la Constitución, no es posible contar con un aparato de justicia propio de un modelo penal democrático en donde las garantías y los derechos fundamentales tanto del inculpado como los de la víctima sean garantizados eficazmente por el Estado.

2. Revaloración de la denominación de “ministerio público”.

En congruencia con las reforma constitucional de junio de 2008, que incorpora en México, el Sistema Penal Acusatorio, coloquialmente conocido como de juicios Orales, la presencia del Ministerio Público, se advierte transformada, pues al desarrollarse de manera tradicional bajo un sistema inquisitivo, la mencionada reforma institucionaliza un sistema acusatorio, el cual se basa en los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, previstos en el artículo 20 de la Constitución Federal, en donde prevalece el “principio de inocencia”, a favor del imputado.

Aún cuando éste pudiera estimarse como un aspecto puramente semántico, la anarquía que existe en la denominación se explica respecto a la preferencia que se le asigna a algunas de las múltiples, variadas y en ocasiones contradictorias funciones del Ministerio Público –como se advierte en el Capítulo Dos del presente trabajo-.

Ante tales circunstancias se hace necesario analizar desde el punto de vista estrictamente jurídico, el nombre con el cual se identifica a este ente jurídico del Estado, el cual de manera sinónima, suele también llamársele la “Institución del Ministerio Público”, “Representante de la Sociedad” o “Representante Social”.

El autor Guillermo Colín Sánchez, afirma que el Ministerio Público no es una institución, por lo que hace una diferencia entre, determinar qué es una institución y qué es una función. El diccionario dice que institución es: “cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, Nación o sociedad; institución de la monarquía, del feudalismo. Órganos constitucionales del poder soberano de la Nación”. (Diccionario de la Lengua Española; 1970, p. 751)

Y el mismo diccionario establece que función es: “ejercicio de un órgano o aparato de los seres vivos, máquinas o instrumentos. //2. Acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio.” (p.143)

Con esa noción de ambos términos, resulta por demás sencillo afirmar que el Ministerio Público no es una institución, sino que, lisa y llanamente es una “función, la función del Ministerio Público, que debe de desarrollar el Estado en desempeño de una de tantas actividades que le son asignadas en la carta política fundamenta, y que después en las leyes, reglamentarias de la parte conducente de esos texto político máximo, precisan la forma de ejercitarla. (Colín; 2003, p.169)

Asimismo para el citado procesalista, el Ministerio Público, no es un “representante”, tomando en consideración que la noción aceptable de “representación”: “Es el medio que establece la ley o de que dispone una persona capaz, para obtener, a través del empleo de la voluntad de otra persona capaz los mismos efectos jurídicos que si hubiera actuado el capaz o válidamente el incapaz”. (Gutiérrez; 1973, p.)144

Bajo la anterior definición, la representación es una institución, esta sí es una “institución”, ya que es una de las organizaciones fundamentales de la sociedad, que solo puede tener realización entre personas físicas o morales, pero solo personas. Es a tal grado importante la institución de la representación que se afirma y a su juicio correctamente, que “...El mundo moderno descansa sobre tres ficciones; representación, persona moral y la incorporación en los títulos de

crédito... La representación permite en lo jurídico, romper el principio físico de que un cuerpo no puede ocupar simultáneamente dos lugares en el espacio... puede obtener a través de la ley el don de la ubicuidad... suprimáanse los títulos de crédito, las personas morales y la representación, y se sumirá al mundo moderno en el caos para volver a la edad media, o antes”

En el sistema jurídico mexicano no pueden ser representante o representada, cosas u objetos que no sean personas, como sucede en algunos sistemas exóticos, verbigracia en donde se permite que los gatos hereden, como fue el conocido caso del gato de los Vanderbilt. No tiene ya mucho que razonarse sobre la afirmación de que el Ministerio Público, no es un “representante” porque el Ministerio Público no es una persona, sino que es solo una función del Estado, así denominada. (Colín; op. cit. p. 170)

El Procurador General de la República, los Procuradores de las entidades federativas, los agentes del Ministerio Público, ellos si pueden ser representantes o representados, porque se trata de personas físicas, pero *la función “Ministerio Público”, no puede ser representante o representada.*

Por ello el Procurador de Justicia, los agentes del Ministerio Público, si pueden ser “representantes”, pero lo son del Estado, del Estado que sí es persona.

El mismo autor que examinamos afirma que el Ministerio Público tampoco es “representante social”, si se atiende a que “social” significa: “Perteneiente o relativo a la sociedad o a las contiendas entre unas y otras clases. //2. Perteneiente o relativo a una compañía o sociedad, o a los socios o compañeros, aliados o confederados.”

Sociedad, en sus iniciales significados o acepciones es: “Reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones //2. Agrupación natural o pactada de personas, que constituyen unidad distinta de cada cual de sus individuos, con el fin de cumplir, mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida” (Diccionario op. cit. p. 146)

Tratándose del vocablo sociedad el mismo sentido le concede cualquier autor que se consulte. Siempre se hará referencia a reunión de personas, pero de la cual no resulta una persona moral diferente a los miembros que la integran, salvo

que se trate de “sociedades” civiles o mercantiles, establecidas como personas morales en una ley especializada, ya sea el Código Civil, ya la Ley General de Sociedades Mercantiles, y otras más.

Pero la sociedad, entendida como todos los habitantes del país, no constituye una persona moral distinta de los miembros que la integran.

Cuando se habla de que el Ministerio Público es representante de “la sociedad”, se está haciendo referencia a la sociedad identificada como pueblo del país, y sencillamente *es un error pensar en que puede representar a ese pueblo, a la población, y no la puede representar el Ministerio Público, porque éste no es persona*, no puede por ello ser representante; pero suponiendo sin conceder que si fuera persona y pudiera representar a alguien, no podría ser representante de ese “pueblo” o “sociedad”, ya que dicho pueblo no es en sí persona, y no puede por ello ser representado. (Colin; op. cit. p.171)

Es a partir de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, de junio de 2008, que incorporó en México el Sistema Penal Acusatorio, desde entonces ya existen en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, más de una docena de iniciativas de ley que planteaban la necesidad de la autonomía del Ministerio Público y paralelamente la creación de la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía, para ser congruente con las atribuciones de la procuraduría en órgano eminentemente acusador. Es decir, en una estructura en donde el Fiscal se erige como un verdadero órgano de acusación y de conducción jurídica de la investigación del delito, bajo el principio de independencia, objetividad, eficacia y autonomía técnica.

En razón a los acuerdos que han venido logrando las tres principales fuerzas políticas del país, en el seno de la gran Reforma Política aprobada en el Congreso en diciembre de 2013, el Constituyente Permanente, incluyó y junto con temas como la reelección legislativa, la creación del Instituto Nacional Electoral y el incremento de las cuotas de género al 50% de mujeres en todos los cargos legislativos, federales y locales, se incluyó un apartado para crear la Fiscalía General de la República (FGR), en substitución de la Procuraduría General de la República.

El objetivo de este trascendente cambio es modificar el término de Ministerio Público (MP), por el de Fiscal, en congruencia con la nueva concepción que debe asumir esta institución de cara al sistema de justicia penal acusatorio, con una nueva estructura orgánica y funcional. (Pulido; 2014; p.1)

Ello independientemente de la etimología del término fiscal, calificativo que deriva de los intereses patrimoniales del Estado; su denominación necesariamente deberá aludir preferentemente a la de la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

Tanto el término “fiscal” como el de Ministerio Público, se han utilizado y se utilizan en la tradición jurídica en México, el cambio de nomenclatura en nada afecta la esencia de la función pública y sí contribuye a precisar sus atribuciones más racionales y reorganizadas (Castillo Banuet; 2008; p.528)

CAPITULO CUATRO

PROPUESTAS PARA REFORMAR LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO A EFECTO DE OTORGARLE AUTONOMÍA.

Introducción.

La autonomía o independencia del Ministerio Público, no es un concepto nuevo, pero en la realidad del México de hoy, el concepto cobra nueva fuerza, es a partir de la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia de Junio de 2008, que incorporó en México el Sistema Penal Acusatorio, conocido coloquialmente como juicios orales, que la asignatura toma especial relevancia, más aún cuando el plazo que por mandato constitucional se les estableció a las Entidades Federativas, hasta el 2016 para que éstas adopten el sistema penal acusatorio, reformando el procedimiento de escrito a los juicios orales.

Muchos son los factores que conforman esta nueva realidad, la exigencia de una sociedad que aspira a una sana democracia en donde la transparencia sea la constante en el actuar de los funcionarios públicos que dan vida a las instituciones del Estado, debe ser el común denominador; como respuesta a tales exigencias, el Congreso de la Unión ha emitido reformas de impacto como es la reforma electoral, la reforma al Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 12 de Diciembre de 2005, así como la reforma del 18 de Junio de 2008, en el ámbito del poder judicial. Desde entonces ya existían en ambas Cámaras del Congreso, más de una docena de iniciativas de ley que planteaban la necesidad de esta autonomía y paralelamente la creación de la transformación de la Procuraduría General de la República, en una Fiscalía, para ser congruente con las atribuciones de un órgano eminentemente acusador.

Las tres principales fuerzas políticas del país, aprovechan los acuerdos que han venido logrando, en el seno de la gran Reforma Política aprobada en el Congreso en diciembre de 2013, el Constituyente Permanente, entre otros temas como la reelección legislativa, la creación del instituto Nacional Electoral y el incremento de las cuotas de género al 50% de mujeres en todos los cargos legislativos, federales y locales, se incluyó un apartado para crear la Fiscalía

General de la República (FGR) que en un futuro próximos substituirá a la Procuraduría General de la República.

1. Iniciativa incluida en la Reforma Política aprobada por el Congreso en diciembre de 2013.

La iniciativa plantea como objetivo de este trascendente cambio modificar el término de Ministerio Público, por el de Fiscal, en congruencia con la nueva concepción que debe asumir esta institución de cara al sistema de justicia penal acusatorio, con una nueva estructura orgánica y funcional. Por ejemplo, se elimina la mención del Procurador General de la República, para ser citado por el Congreso como parte de las dependencias del Ejecutivo Federal, en el marco del informe anual de gobierno, estableciendo un procedimiento de rendición de cuentas específico, a dicho organismo constitucional. Se faculta al Senado para designar, por el voto de las dos terceras partes, al Fiscal General de la República, así como ratificar a los Fiscales Adjuntos de la Fiscalía General de la República, incluido el responsable de la atención de los delitos electorales.

La nueva normatividad establece que la Fiscalía General de la República estará a cargo de un titular electo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado la República o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. La Fiscalía General contará con un Consejo responsable de la administración, vigilancia, disciplina y servicio profesional de carrera de los integrantes de la institución, correspondiendo a la ley señalar las normas y bases correspondientes a dicho funcionariado y otorga a la Fiscalía Electoral el carácter de organismo público autónomo cuyo titular será nombrado en forma similar al titular de la Fiscalía General, salvo que en este caso la propuesta correspondería al propio Fiscal General.

En el Decreto aprobado se planteó crear la Fiscalía General de la República; así como las Fiscalías Generales de Justicia de las Entidades Federativas como organismos autónomos; se modifica el término de Ministerio Público, por el de Fiscal; se prevé facultar al Senado para designar, además del Fiscal General, ratificar a los Fiscales Adjuntos de la Fiscalía General de la República; prevé que

el titular de la Consejería Jurídica será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; que la Fiscalía General de la República pueda interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, exclusivamente respecto de disposiciones de carácter penal. También se propone que la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del titular de la consejería jurídica de la Federación o del Fiscal General de la Federación, en este último caso sólo en materia penal, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten, lo mismo en el caso de los amparos en revisión. La propuesta de reforma al artículo 102 apartado A) constitucional, en la parte conducente, establecería lo siguiente:

“...A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios...

...El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.

III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

IV. El Fiscal General podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal. La remoción podrá ser objetada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley....”

El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

1.1 . Otros Cambios Constitucionales

La Reforma Político-Electoral tocó otros artículos constitucionales no vinculados a estas materias, como la del artículo 29 constitucional, que hasta antes de esta reforma establecía que el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General de la República, y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, puede decretar la restricción o suspensión en todo el país o en lugar determinado del ejercicio de los derechos y las garantías que otorga la Constitución. En el texto actual, dada la naturaleza del nuevo órgano constitucional autónomo, ya no se justifica la intervención del Procurador General de la República en el acuerdo de suspensión de derechos, pues el mismo corresponde por su naturaleza a la colaboración de los Poderes de la Unión.

Se suprime la facultad prevista en artículo 69 constitucional, referente a que alguna de la Cámaras pueda solicitar al Procurador General de la República ampliar la información relativa al Informe de Gobierno que presenta el Presidente de la República, en la apertura de sesiones ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, toda vez que en este dictamen se prevé un mecanismo específico de rendición de cuentas para la Fiscalía como órgano constitucional autónomo y, en tal virtud, ya no es procedente que rinda cuentas en el marco de la glosa del informe de gobierno. En congruencia con el carácter de órgano constitucional autónomo, se considera que ya no resulta necesario que en forma expresa esté prevista la convocatoria del Fiscal por parte de cualquiera de las Cámaras para que asista a éstas cuando se trate de un asunto o negocio del ámbito de su competencia, pues de ser convocado asistiría en su carácter de titular de dicho órgano autónomo, supuesto que ya se prevé en el artículo 93 que se reforma.

Como una consecuencia derivada de la autonomía señalada, se modificó el párrafo segundo del artículo 119 constitucional, para establecer que los convenios serán celebrados con la Fiscalía General de la República de manera directa, en

virtud de la personalidad jurídica y patrimonio propios, y ya no en representación del Gobierno Federal. Inherente a la reforma constitucional en materia de justicia penal, se estableció que era necesario modificar el mismo párrafo para incluir las figura procesal de “imputados”, en sustitución de las diversas de “indiciados” y “procesados”.

También se estimó, que no se requiere reformar el último párrafo del citado artículo 119, toda vez que en las extradiciones interviene el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en ese sentido, los compromisos adoptados en esta materia por el Estado mexicano no resultan afectados, pues la Fiscalía General de la República, continuaría fungiendo como el órgano encargado de integrar el expediente y requerir ante la autoridad judicial las órdenes de detención y las opiniones respectivas.

El Fiscal General durará en su encargo 9 años y podrá ser removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal.

1.2. Régimen de Transición

Se ha considerado que las modificaciones constitucionales para la transición de la Procuraduría General de la República, como órgano ubicado en el ámbito del Ejecutivo Federal, a Fiscalía General de la República, en su carácter de órgano autónomo, entren en vigor a partir del 1o. de diciembre de 2018, al inicio del siguiente periodo del Poder Ejecutivo Federal, lo cual se ha propuesto en el transitorio Décimo Tercero del Decreto de reformas.

En el Décimo Cuarto, se proponen las reglas transitorias para transferir los asuntos de la actual competencia de la Procuraduría General de la República en representación de la Federación, así como aquellos de control de la regularidad de la constitucionalidad que se encuentren en trámite y en los que intervenga su Titular, a la dependencia del Ejecutivo Federal que realice la función de Consejero Jurídico, lo cual es necesario para evitar que la transición derivada de las reformas constitucionales entorpezca los procesos jurisdiccionales.

Igualmente, se ordena en el transitorio Décimo Quinto al Congreso de la Unión expedir los ordenamientos legales necesarios para la organización y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, a fin de que inicie funciones como órgano autónomo con el marco jurídico adecuado. Sin embargo, resulta necesario que los titulares de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Electorales y en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, dada la complejidad y trascendencia de las investigaciones de su competencia, sean designados de manera inmediata, por el voto de las dos terceras partes del Senado de la República, dejando al Ejecutivo Federal, la facultad de objetar el nombramiento, lo cual se plasma en el transitorio Décimo Sexto.

Por último, es de la mayor importancia referir que el Transitorio Décimo Quinto, igualmente vincula al Congreso de la Unión para que, en las reformas legales que lleve a cabo, prevea los sistemas de coordinación de las instituciones policiales federales y de las entidades federativas, así como de las autoridades competentes, para el desempeño eficaz de las funciones del Ministerio Público de la Federación.

1.3. Aspectos Relevantes de la Creación de la Fiscalía General de la República

El Fiscal General presidirá el Ministerio Público de la Federación, y su duración en el cargo sería por 9 años para dar continuidad a las políticas y acciones de procuración de justicia.

Nombramiento

La designación corresponderá al Senado y no al Ejecutivo, quien tendrá que elaborar un procedimiento para seleccionar a las personas idóneas para el cargo.

Habrá una lista de 10 candidatos que el Senado enviará al Ejecutivo, que integrará una terna que someterá nuevamente a la consideración de la Cámara Alta.

Luego los candidatos comparecerán ante el Senado y uno de ellos tendría que recibir el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Pleno.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en un plazo de 20 días, podrá enviar una terna libremente y designará un Fiscal provisional, mismo que ejercerá sus funciones mientras se hace la designación definitiva.

En caso de que el Ejecutivo sea quien no envíe la terna, el Senado podrá hacer la designación entre los candidatos que integran la lista de 10 candidatos.

Pero si el Senado es quien no hace la designación en los plazos establecidos, el Ejecutivo designará libremente al Fiscal, ya sea de los 10 candidatos que integran la lista o la terna respectiva.

Remoción

El Fiscal podría ser destituido por el Ejecutivo, pero el Senado puede objetar la remoción con las 2 terceras partes de los votos presentes en el Pleno, y el Fiscal debe ser restituido.

Papel de la Comisión Permanente

La Comisión Permanente podrá intervenir en cualquier etapa del procedimiento.

Rendición de Cuentas

El Fiscal General de la República presentará un informe anual de actividades al Poder Legislativo y al Ejecutivo.

Las Cámaras del Congreso ya no podrán solicitar al Fiscal comparecer como parte de la glosa del Informe de Gobierno.

2. En la iniciativa que el Presidente de la República (Vicente Fox Quezada) presentó a la consideración de la Cámara de Senadores en 2004.

Para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política a fin de establecer la reforma estructural del sistema de justicia penal, también se manifiesta el propósito de dotar de autonomía al Ministerio Público de la Federación. Sin embargo se estima que las medidas propuestas en la iniciativa son insuficientes, pues en ella la designación del titular del Ministerio Público de la Federación sigue correspondiéndole al Presidente de la República, con la ratificación del Senado, y no se prevé la existencia de un órgano colegiado independiente que colabore con las funciones directivas del titular.

Por otro lado es claro que la independencia del Ministerio Público como órgano encargado de averiguar los delitos y de ejercer la acción penal ante los tribunales no puede ser la misma que la que deben tener los ministros magistrados y jueces, pues la función de éstos es muy distinta a la de los primeros.

La función de juzgar requiere de la existencia de órganos jurisdiccionales que ejerzan su función con independencia, es decir, sin sujetarse a sugerencias o presiones de los otros dos poderes (independencia externa), ni de superiores jerárquicos (independencia interna).

Cada juez o magistrado debe ser independiente en la dirección del proceso y, sobre todo, al momento de pronunciar su sentencia, lo cual supone que cada tribunal o cada juzgado debe emitir sus sentencias con base en su propia certeza sobre los hechos controvertidos y el derecho aplicable. Por esta razón, la independencia judicial requiere que los magistrados y jueces, cualquiera que sea su ubicación dentro de la jerarquía judicial, en el momento de aplicar el derecho al hecho controvertido, no están obligados *“a obedecer a nadie más que a la ley y a su propia conciencia, sin recibir órdenes de quien quiera que sea, aunque ellas proviniesen de su superior jerárquico”*, como escribía el procesalista italiano Piero Calamandrei.

En cambio las funciones esenciales del Ministerio Público, particularmente la referente a la investigación de los delitos, si bien supone que los agentes del Ministerio Público deben estar al margen de las presiones o sugerencias de los otros poderes (independencia externa), también exige que dichos agentes actúen bajo la guía de un superior jerárquico, que le de unidad y coherencia a las tareas de investigación. En este sentido, la función investigadora del Ministerio Público requiere de acuerdos generales y lineamientos que orienten esa función e impidan que los agentes lleven a cabo sus investigaciones en forma arbitraria, anárquica o incoherente, por lo que la independencia interna tiene menor intensidad en el Ministerio Público que en los órganos del Poder Judicial. En el desarrollo de las tareas de investigación el Ministerio Público puede afectar la libertad y el patrimonio de las personas, por lo que tales tareas deben realizarse con sujeción al imperio de la ley pero también bajo una conducción general.

Para ejercer sus funciones en forma adecuada y eficiente se requiere que el Procurador General de la República y los funcionarios y agentes del Ministerio Público Federal, cuenten con un estatuto de independencia. En este sentido, como ya se indicó, Cabrera proponía que el Procurador General de la República fuera designado por el Congreso de la Unión, que estuviera protegido por la inamovilidad y tuviera la misma dignidad que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, la designación por el Congreso Unión podría encontrar muchas dificultades si se toma en cuenta tanto el número de diputados que integran la Cámara de Diputados (500), como su composición tan acentuadamente pluripartidista. Por esta razón, resulta preferible que el Senado sea quien designe al Procurador General de la República, de entre los integrantes de la terna que proponga el titular del Poder Ejecutivo Federal, tal como actualmente lo prevé el artículo 96 de la Constitución Política para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la terna propuesta por el Ejecutivo se deberá incluir a licenciados en derecho, que tengan una experiencia de cuando menos diez años en el servicio de carrera de la procuración de justicia federal, en el desempeño de altos cargos en la Procuración General de la República o en alguna otra procuraduría de justicia dentro del país, o que tengan

la misma experiencia mínima en el ejercicio libre de la profesión o en la docencia universitaria, en materias relacionadas con la procuración de justicia y que hayan publicado obras académicas de reconocido prestigio.

Es preciso evitar que puedan volver a presentarse aquellas etapas en las que el Presidente de la República designaba, durante el periodo de su gobierno a cinco o seis Procuradores Generales de la República, lo cual entorpecía gravemente el funcionamiento del Ministerio Público Federal. Es evidente que los cambios constantes de Procurador General interrumpen los programas de trabajo y suponen relevos en los mandos medios y superiores, con un período de aprendizaje que difiere la toma de decisiones.

Por eso se propone que, así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados para una periodo de quince años, el Procurador General de la República sea nombrado para un periodo de seis, durante el cual no podrá ser removido ni suspendido sino por las causas y conforme a los procedimientos que, para exigir sus responsabilidades, se prevén en el Título Cuarto de la Constitución Política y en sus leyes reglamentarias. Se considera, además, la posibilidad de que el Procurador sea reelecto para un periodo inmediato posterior.

Por otro lado, la difícil y compleja función de coordinar al Ministerio Público Federal no puede recaer exclusivamente en una sola persona, por muy elevada que sea su preparación y capacidad, sino que requiere el apoyo de un órgano colegiado con una integración también independiente, que le permita colaborar en forma eficaz en la función directiva que tiene el Procurador General de la República. Actualmente se prevé en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República la existencia de un Consejo de Profesionalización, cuyas funciones se vinculan fundamentalmente a la carrera de procuración de justicia federal, la cual comprende la de los agentes del Ministerio Público de la Federación, la de los agentes de la policía federal investigadora y la de los peritos. No obstante, prácticamente todos los miembros de este Consejo son designados por el Procurador General de la República, lo cual supone un control obvio del Procurador sobre las decisiones del Consejo.

Se supone que el órgano colegiado de la Procuraduría General de la República tenga funciones más amplias que las relativas a la carrera de la procuración de justicia federal, de tal modo que las decisiones fundamentales del titular de la Procuraduría deben ser sometidas a la aprobación de ese órgano, al que se sugiere denominar Consejo del Ministerio Público Federal. Entre otras funciones, el Consejo deberá aprobar los proyectos de iniciativas de ley y de reformas legislativas, de reglamentos y de instrumentos internacionales que el Procurador General de la República vaya a someter al Ejecutivo Federal, los acuerdos, circulares y demás disposiciones generales que el Procurador expida en ejercicio de sus funciones; el proyecto de presupuesto egresos de la institución, que el Procurador enviará directamente a la Cámara de Diputados; la creación de consejos asesores y de apoyo. El Consejo también deberá aprobar las decisiones fundamentales sobre la preparación, selección, nombramiento, estabilidad y promoción de los miembros del servicio de carrera de procuración de justicia federal, así como sobre la vigilancia y la disciplina de dichos miembros. Igualmente el Consejo deberá aprobar previamente los nombramientos que haga el Procurador General de los subprocuradores que haga el Procurador General de los subprocuradores y de los demás altos funcionarios que determine la ley.

Para que el Consejo del Ministerio Público Federal cuente también con independencia, es pertinente que se integre con miembros designados tanto por el Procurador como por otras entidades vinculadas a la procuración de justicia federal. De este modo, el Consejo podrá estar integrado por el Procurador General de la República y los tres subprocuradores que el propio Procurador determine, y por un consejero designado por cada una de las siguientes entidades:

- I.- El Instituto Nacional de Ciencias Penales;
- II.- El Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- IV.- La Academia Mexicana de Ciencias Penales;
- V.- La Asociación Nacional de Escuelas y Facultades de Derecho, y

VI.- La Barra Mexicana-Colegio de Abogados, A.C.

Así mismo se sugiere que el Senado designe dos miembros, que tengan una experiencia de cuando menos diez años como abogados en el ejercicio libre de su profesión o como profesores universitarios en materias relacionadas con la procuración de justicia y que hayan publicado obras académicas de reconocido prestigio.

Por otra parte es preciso establecer de manera integral la separación de las funciones del Ministerio Público como representante de la sociedad y las de consejero jurídico y representante legal del poder ejecutivo. En la reforma de 1994, se inició este proceso de separación, pues se previó que la consejería jurídica del gobierno federal ya no sería atendida por el Procurador General de la República, sino que estaría a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, estableciera la ley. Esta dependencia es la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Para completar este proceso de separación, es pertinente que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no se limite a prestar asesoría jurídica a la Presidencia de la República o al gobierno federal, sino que también asuma la función de representante judicial del gobierno federal, función que se dejó todavía a la Procuraduría General de la República y que debe corresponder a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por último, la reforma que se propone resultaría incompleta si no comprende también al Ministerio Público de las entidades federativas, tomando en cuenta la relevancia de las funciones que desempeñan dentro del sistema de enjuiciamiento penal. En el artículo 21 se propone, como regla general, que el Ministerio Público será ejercido por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, regla que resulta aplicable tanto para el Ministerio Público de

la Federación, como para el Ministerio Público de las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal.

Se propone adicionar los artículos 116 y 122, para establecer las bases para la designación del procurador general de justicia respectivo, así como para la creación de consejos del ministerio público, en términos similares a los previstos por el Consejo del Ministerio Público Federal.

La importancia de los aludidos consejos justifica que su creación y conformación se consagren también en el texto constitucional.

A continuación se señalan los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que serían reformados o adicionados para otorgar independencia al Ministerio Público, tanto federal como de las entidades federativas, y crear los Consejos del Ministerio Público.

PRIMERO. Se reforma el primer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Art. 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía de investigación que estará bajo su autoridad y mando inmediato. El Ministerio Público será ejercido por medio de organismos públicos autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, conforme a las disposiciones de esta Constitución, las constituciones de las entidades federativas, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes respectivas.

La ley establecerá las bases para la preparación, selección, designación, estabilidad y promoción de los agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación, así como las causas y los procedimientos para la imposición de sanciones disciplinarias. El ingreso de los agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación se llevará a cabo por medio de concursos de oposición.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

SEGUNDO. Se reforma el artículo 76, fracciones II y VIII, de la Constitución Política, para quedar en los siguientes términos:

Art.76. Son facultades exclusivas del Senado:

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Procurador General de la República, de entre los integrantes de la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos que le someta dicho funcionario;

TERCERO. Se reforma el primer párrafo del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Art.102

A. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, el cual será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, de entre los integrantes de la terna que someterá a su consideración el Presidente de la República, en los mismos términos previstos en el artículo 96 de esta Constitución, para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la terna propuesta por el Ejecutivo se deberá incluir a licenciados en derecho que tengan una experiencia de cuando

menos diez años en el servicio de carrera de la procuración de justicia federal, en el desempeño de altos cargos en la Procuraduría General de la República o en alguna otra procuraduría de justicia dentro del país, o que tengan la misma experiencia mínima en el ejercicio libre de la profesión o en la docencia universitaria, en materias relacionadas con la procuración de justicia, que hayan publicado obras académicas de reconocido prestigio.

El procurador General de la República durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto para un período inmediato posterior. Durante el tiempo de su encargo, sólo podría ser suspendido o removido por las causas y conforme los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

El Procurador General de la República deberá someter a la aprobación del Consejo del Ministerio Público Federal las decisiones fundamentales que determine la ley, entre las que deberán ser incluidos los proyectos de iniciativas de ley y de reforma legislativa, reglamentos de instrumentos internacionales que el Procurador deba someter al Ejecutivo Federal; el proyecto de presupuesto de egresos de la institución, que el Procurador enviará directamente a la Cámara de Diputados; los acuerdos, circulares y demás disposiciones generales que expida el Procurador en ejercicio de sus funciones; la creación de consejos asesores y de apoyo. El Consejo también deberá aprobar las decisiones fundamentales sobre la preparación, selección, nombramiento, estabilidad y promoción de los miembros del servicio de carrera de procuración de justicia federal, así como sobre la vigilancia y la disciplina de dichos miembros. Igualmente, el Consejo deberá aprobar previamente los nombramientos que el Procurador haga de los subprocuradores y los demás altos funcionarios que determine la ley.

El Consejo del Ministerio Público Federal se integrará por los tres subprocuradores que determine el Procurador General de la República y por cada uno de los consejeros que designen las siguientes entidades:

- I.- El Instituto Nacional de Ciencias Penales;
- II.- El Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- IV.- La Academia Mexicana de Ciencias Penales;
- V.- La Asociación Nacional de Escuelas y Facultades de Derecho, y
- VI.- La Barra Mexicana-Colegio de Abogados, A.C.

El Senado designará dos consejeros, quienes deberán tener una experiencia de cuando menos diez años como abogados en el ejercicio libre de su profesión o como profesores universitarios en materias relacionadas con la procuración de justicia, que hayan publicado obras académicas de reconocido prestigio.

Los miembros del Consejo del Ministerio Público Federal durarán en su encargo seis años y podrán ser reelectos para un período inmediato posterior.

CUARTO. Se reforma el párrafo sexto del artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Las funciones de consejero jurídico y de representante legal del Gobierno Federal ante los tribunales, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, salvo la competencia que establezcan la leyes en materia fiscal y los deberes que imponga la Ley de Amparo.

QUINTO.- Se adiciona la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política, para quedar en los siguientes términos:

Art. 116. El poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VIII. El Ministerio Público de cada entidad federativa será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado por el Congreso del Estado de entre los integrantes de la terna que se someta a su consideración el gobernador del Estado. En la terna propuesta por el gobernador del Estado se deberá incluir a licenciados en derecho que tengan una experiencia de cuando menos diez años en la procuración de justicia de la entidad federativa que se trate, en el ejercicio libre de la profesión o en la docencia universitaria en materias relacionadas con la procuración de justicia, que hayan publicado obras académicas de reconocido prestigio.

El Procurador General de Justicia durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto para un periodo inmediato posterior. Durante el tiempo de su encargo, solo podría ser suspendido o removido por las causas y conforme a los procedimientos que establezca la Constitución del estado para reclamar las responsabilidades de los servidores públicos.

El Procurador General de Justicia deberá someter a la aprobación del Consejo del Ministerio Público Estatal las decisiones fundamentales que determine la ley, particularmente los proyectos de iniciativa de ley y de reformas legislativas y reglamentos que deba someter al Ejecutivo estatal; los acuerdos, circulares y demás disposiciones generales que expida el Procurador en ejercicio de sus funciones, así como las decisiones relativas a la preparación, selección, nombramiento, estabilidad y promoción de los miembros del Ministerio Público Estatal, y sobre su vigilancia y disciplina. El Consejo deberá aprobar previamente los nombramientos que el Procurador haga de los subprocuradores y los demás altos funcionarios que determine la ley.

El Consejo del Ministerio Público Estatal se integrará por el subprocurador que determine el Procurador General de Justicia y por cada uno de los Consejeros que designen las siguientes entidades:

- I. El órgano que administre la carrera judicial en la entidad federativa;
- II. La Comisión Estatal de Derechos Humanos o el organismo de protección de los derechos humanos de la entidad federativa de que se trate;
- III. La Escuela o Facultad de Derecho de carácter público de mayor antigüedad en el estado, y
- IV. La barra o colegio de abogados de mayor antigüedad en el estado.

El Congreso del Estado designará dos consejeros, quienes deberán tener una experiencia de cuando menos diez años de abogados en el ejercicio libre de su profesión o como profesores universitarios en materias relacionadas con la procuración de justicia.

3. Análisis de las anteriores iniciativas.

Sin duda alguna la reforma propuesta por el Presidente Vicente Fox Quezada, si bien pretendía dotar de autonomía al Ministerio Público, esto lo fue en aras de otorgar la certeza y seguridad jurídica a los reclamos de la sociedad, pues el órgano estatal de menor confiabilidad lo es el Ministerio Público, (según estadística del INEGI- 2004), propuesta en la cual se advierten cambios en la forma de designación del Procurador General de Justicia, más no ofrece cambios estructurales en cuanto a su funcionamiento en el ejercicio de procuración de justicia.

Ahora bien, en lo que respecta a la propuesta que se encuentra en el Congreso de la Unión desde diciembre de 2013, es innegable que la misma pretende ser congruentes con diversas reformas constitucionales como fueron la de de 12 de Diciembre de 2005 y la del 18 de Junio de 2008, que incorpora al artículo 20 de la Constitución Federal, el nuevo sistema acusatorio, el cual implementa los juicios orales, por lo que la figura del Ministerio Público, necesariamente se ve revolucionada al encontrarse inmersa ante un nuevo procedimiento penal, en donde las partes Fiscal e imputados, enfrentan su conflicto ante un Juez presente; sin embargo la citada iniciativa de ley, requerirá de ser examinada por parte de

cada una de las Cámaras, y la crítica que ahora se le hace a esta iniciativa, es que aún cuando pretende desligarse totalmente del Poder Ejecutivo, se le deja a éste la potestad de remover al Fiscal, lo que resulta incongruente si es precisamente de éste de quien necesita su estatuto de independencia.

4. El caso del Estado de Chiapas.

Introducción.

Merece una reflexión las reformas constitucionales que en torno a la autonomía del Ministerio Público, se dieron en el Estado de Chiapas, en el año 2004, pues constituye el antecedente más próximo en México, en relación al Ministerio Público como organismo constitucional autónomo; sin embargo en el año 2007 la Constitución Política de ese Estado, vuelve a sufrir otra reforma en lo que respecta al Ministerio Público, y en su artículo 47 establece: “El Ministerio de Justicia del Estado es un organismo público independiente jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado...”

Por lo que respecta a alguna situación de autonomía del Ministerio Público en el país, tenemos que el 9 de noviembre de 2004, la Constitución de Chiapas, fue reformada en su artículo 47. Reforma que dio pauta para constituir el Ministerio Público de esa entidad federativa como una institución pública autónoma denominándola Fiscalía General del Estado. Modificación constitucional que representó, como parte del proceso de reforma, la publicación con fecha del 24 de noviembre del mismo año de 2004, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, la cual inició su vigencia el 9 de enero del 2005. Así mismo, con base en esa Ley Orgánica el entonces Fiscal General de Chiapas expidió el Reglamento de la misma.

Con tal proceso de reforma llevado a cabo en el Estado de Chiapas, se dieron tintes para estatuir al Ministerio Público como un organismo constitucional autónomo. Al paso del tiempo, dichos ordenamientos jurídicos de aquella entidad fueron de nueva cuenta objeto de sendas reformas en el año de 2007, en torno al Ministerio Público y otra más aprobada en el 2008.

Fue precisamente con la reforma constitucional aprobada por el Congreso del Estado de Chiapas, con fecha veintiocho de septiembre del año 2007, que permitió modernizar la figura jurídica del Ministerio Público, instituyendo al Ministerio de Justicia del Estado como órgano persecutor del delito y garante de la legalidad de la Entidad. Derivando de la reforma en comento, se promulgó la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado de Chiapas, la cual en concordancia con lo establecido en su artículo segundo transitorio abrogó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado y se extinguió la Fiscalía General del Estado. Nueva Ley Orgánica que tiene por objeto reglamentar y determinar la organización, integración y funcionamiento del Ministerio de Justicia del Estado y los órganos que lo integran, así como establecer las atribuciones que a la institución del Ministerio Público le corresponden en términos de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, la particular del Estado y demás ordenamientos aplicables.

Así el artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Chiapas en su primer párrafo en la reforma de 2004 y 2007 establecía:

“El Ministerio Público es una institución pública, autónoma, de buena fe, la cual tiene por objeto promover en defensa de la legalidad, de los derechos de las personas y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social. El Ministerio Público ejercerá sus atribuciones por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción a la legalidad.”

El citado primer párrafo no sufrió modificaciones se mantuvo en los mismos términos en que había sido reformado desde el 9 de noviembre de 2004, reforma con la que quiso el Estado de Chiapas, incorporarse a la corriente internacional, y por supuesto a la inquietud existente en México a nivel federal, la cual gira en torno a que el Ministerio Público, debe gozar de autonomía real, funcional y técnica, para de esa forma poder cumplir con su competencia.

En la reforma del 2004, el citado artículo 47 en su tercero y cuarto párrafo prescribía:

“En la investigación y persecución de los demás delitos del furo común la Institución del Ministerio Público, ejercerá sus atribuciones a través de la Fiscalía General del Estado, auxiliándose de una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato; por lo tanto le corresponderá solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas; le corresponde, así mismo, velar porque los juicios se tramiten con apego a la ley, para que la justicia sea completa, imparcial, pronta y expedita; vigilar el debido cumplimiento de las penas impuestas; representar los intereses de los menores e incapaces, e intervenir en todos los asuntos que la ley determine”

La Fiscalía General del Estado es un organismo público **autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propios que estará presidida por un Fiscal General, quien deberá cumplir los mismos requisitos para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; será propuesto por el titular del Poder Ejecutivo y designado con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, o en sus recesos, por la comisión permanente con la misma votación calificada. La designación o rechazo de la propuesta, se deberá realizar dentro de un plazo de siete días naturales, si el Congreso o la Comisión Permanente, no resuelven dentro de dicho plazo, la propuesta se tendrá por aprobada, si la propuesta formulada fuera rechazada, el ejecutivo deberá realizar una nueva propuesta, mientras tanto podrá designar un Fiscal interino. La ley establecerá la organización y funcionamiento de la Fiscalía General del Estado.”

Mientras que la reforma del 2007, al mencionado artículo 47 estableció:

“En la investigación y persecución de los demás delitos del fuero común la Institución del Ministerio Público, ejercerá sus atribuciones a través del Ministerio de Justicia del Estado, auxiliándose de una policía que se denominará buró Ministerial de Investigación, la cual llevará a cabo la investigación de los delitos del orden común, bajo el mando y coordinación jurídica de aquel en el ejercicio de esta función; por lo tanto corresponderá al Ministerio Público solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas; le corresponde asimismo, velar porque los juicios se tramiten con apego a la ley, para que la justicia sea completa, imparcial, pronta y expedita; vigilar el debido cumplimiento de las penas impuestas; representar los intereses de los menores e incapaces, e intervenir en todos los asuntos que la ley determine.

El Ministerio de Justicia del Estado es un organismo público independiente jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que estará integrado por un Ministro de Justicia, quien será su titular y representante legal; ocho Fiscales de Distrito, los Fiscales Especializados y los Fiscales Especiales y un Fiscal Electoral, además de un Consejo de Procuración de Justicia y además del personal que

señale su ley orgánica, quienes tendrá a su cargo las atribuciones propias de la institución del Ministerio Público.

Los Fiscales de Distrito conocerán de los asuntos del Ministerio de Justicia del Estado, en jurisdicciones locales de sus respectivos distritos; serán órganos que gozarán de autonomía técnica y presupuestaria y ejercerán sus atribuciones a través del principio de unidad de dependencia jerárquica de los ministerios públicos de sus respectivos distritos y con sujeción a los principios de imparcialidad y legalidad. Las jurisdicciones de los Fiscales de distrito serán: distrito centro, distrito metropolitano, distrito istmo-costa, distrito fronterizo sierra, distrito fronterizo costa, distrito altos, distrito norte y distrito selva. Los municipios que integren los distritos serán determinados en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.

El Ministerio de Justicia del Estado contará con las Fiscalías Especializadas en; protección a los derechos de las mujeres; atención a delitos cometidos en contra de periodistas; coordinación general; visitaduría; procedimientos penales; derechos humanos atención a víctimas y servicios a la comunidad; jurídica normativa, atención a grupos sensibles y vulnerables y justicia indígena, además de las que establezca la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia o instituya por acuerdo el titular del Poder Ejecutivo del Estado, las que conocerán de los asuntos que en razón a su especialización les asigne la ley; además de las fiscalías especiales que cree el Consejo de Procuración de Justicia a propuesta del Gobernador del Estado, las que tendrán las atribuciones que el propio Consejo determine.

El Gobernador del Estado podrá solicitar al Consejo de Procuración de Justicia, el cambio de adscripción de los fiscales de un distrito a otro.

El Ministerio de Justicia elaborará un proyecto general de presupuesto de egresos del Ministerio de Justicia, integrado por los presupuestos de egresos de los fiscales de distrito y el fiscal de distrito y el fiscal electoral le presenten, el cual enviará al Ejecutivo para glosario al presupuesto de egresos del Estado.

El salario de los Fiscales de Distrito, así como de Fiscal Electoral será el equivalente a los que perciban los consejeros que integran el Consejo de la Magistratura del Estado.

La fiscalía Electoral tendrá jurisdicción en todo el Estado, gozará de autonomía técnica y presupuestaria para el desarrollo de la función ministerial en materia de delitos electorales y formará parte del Ministerio de Justicia del Estado.

Para ser nombrado Ministro de Justicia, Fiscal Electoral, Fiscal de Distrito, o Fiscal Especializado, se deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.
- II. Tener cuando menos veinticinco años cumplidos el día de su designación
- III. Poseer el día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, título y cédula profesional de licenciado en derecho expedida por institución legalmente facultada para ello.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime

seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el Estado durante los cinco años anteriores a día de la designación,.

VI. Las demás que señale su ley reglamentaria.

El Ministerio de Justicia, el Fiscal Electoral y los Fiscales de Distrito serán nombrados por el titular del Poder Ejecutivo y ratificados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado, o en sus recesos por la comisión permanente.

La ratificación o el rechazo del nombramiento, se deberá realizar dentro de un plazo de siete días naturales a la presentación del mismo. Si el Congreso del Estado o la Comisión Permanente no resolvieran dentro de dicho plazo, la designación se tendrá por ratificada; si el nombramiento fuera rechazado, el Ejecutivo deberá presentar nueva propuesta, mientras tanto podrá designar interino para cada cargo.

La ley establecerá la organización y funcionamiento del Ministerio de Justicia del Estado.

El Ministro de Justicia, el Fiscal Electoral y los fiscales de distrito podrán ser removidos libremente por el titular del poder ejecutivo del estado.

Los fiscales especializados y los demás servidores público que señale la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia del Estado, serán nombrados y removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo del Estado. Así también los fiscales especiales serán nombrados y removidos por el Gobernador del Estado y deberán reunir los mismo requisitos establecidos para los fiscales de distrito.

El Ministro de Justicia, los Fiscales de Distrito y el Fiscal Electoral durarán en su encargo siete años, y podrán ser nombrados para un segundo período.

El Ministerio de Justicia del Estado, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 56 de esta Constitución.

En todos los asuntos en que el Estado sea parte, el Ministerio de Justicia lo hará por sí o por medio de los funcionarios y en los demás casos en que deba intervenir la Institución del Ministerio Público, lo harán los Fiscales de Distrito y el Fiscal Electoral, por sí o por medio de sus funcionarios o fiscales del Ministerio Público, salvo disposición en contrario.

El Ministerio de Justicia, los Fiscales de Distrito, los Fiscales Especializados, los Fiscales Especiales y el Fiscal Electoral, así como los demás funcionarios de la institución del Ministerio Público serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley en que incurran con motivo o el ejercicio de sus funciones.

El Consejo de la Procuración de Justicia, es el órgano colegiado de mayor jerarquía del Ministerio de Justicia del Estado, que estará integrado por el Ministro de Justicia, quien lo presidirá y los Fiscales de Distrito. El Fiscal Electoral no formará parte del Consejo.

El Consejo de Procuración de Justicia funcionará en pleno, los acuerdos serán tomados por mayoría de votos, sesionará por lo menos cada dos meses y podrá conformar quórum legal con cinco de sus miembros presentes.

El Consejo de Procuración de Justicia, resolverá cualquier solicitud del Ejecutivo para cambiar de adscripción a los Fiscales de Distrito, así como para crear nuevas fiscalías especiales, demás determinará las medidas que atiendan a mejorar el sistema de procuración de justicia en la entidad, independientemente de las atribuciones que le confiera la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia.”

Como se advierte de la reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de agosto de 2007, extinguió la autonomía otorgada a la denominada Fiscalía General del Estado, como un organismo autónomo y la reforma configuró al Ministerio de Justicia como un organismo público independiente, jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado.

En ese sentido apuntaba el Dr. Jorge Carpizo en su texto denominado “El Ministerio Público Chiapaneco Como Órgano Constitucional Autónomo” que con respecto a las características que se deben dotar al Ministerio Público para que su naturaleza sea de un organismo autónomo “...significa poco, si no se garantiza dicha autonomía. En la reforma chiapaneca, en mi criterio, lo anterior no se alcanza, aunque si se establecen con timidez algunos aspectos que persiguen dicha finalidad.” (Carpizo; 2004).

En relación a los seis años de duración en el cargo, el Fiscal General tenía la posibilidad de ser reelecto para un segundo período, en principio era adecuado, sin embargo presentaba el inconveniente que coincidía con el período del Gobernador que lo propone. Con la reforma realizada el 2007 se aumentó dicho período al de siete años, circunstancia que abona en mucho a la consolidación de una autonomía real. Sin embargo y por el contrario, en gran perjuicio del intento de consolidar la autonomía, ahora se establece la posibilidad de que el Ministerio de Justicia, los Fiscales de Distrito y el Fiscal Electoral, puedan ser removidos libremente por el titular del Poder Ejecutivo del Estado.

En palabras del Dr. Jorge Carpizo, en su citada obra, a propósito de la reforma del año 2004, “...la reforma constitucional chiapaneca contiene algunos aspectos positivos, que su intención fue sana, que no se trata de un engaño constitucional. No obstante, la creación de un organismo constitucional autónomo para la función del Ministerio Público chiapaneco constituye una reforma fallida que necesita una

reconsideración general, so pena de mantenerse como un anti-modelo, más que como un ejemplo digno de ser tomado como referencia concreta.”

Se considera que el Dr. Carpizo, fue generoso en su comentario, sin embargo se estima que la posterior reforma llevada a cabo el año 2007, constituye un retroceso al señalar en su artículo 47 que: “El Ministerio de Justicia del Estado es un organismo público independiente jerárquicamente subordinado al Gobernador del Estado...” lo que obviamente resulta una incongruencia, que vulnera el estatuto de independencia en el cual debe desarrollar sus funciones y atribuciones el Ministerio Público.

Un aspecto importante que emerge de la Constitución de Chiapas, es que aún y cuando los Estados de la República son libres y soberanos, no debe perderse de vista que también pertenecen a una Federación, como forma de gobierno, de ahí que se estima que la reforma que cambie al Ministerio Público, como un ente independiente del Poder Ejecutivo, debe obedecer a una Reforma de Estado, y no a una Entidad Federativa, en la que se conciba al Ministerio Público como un organismo constitucionalmente autónomo tanto en el ámbito Federal como en el Local.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- El Ministerio Público es una institución que principalmente desempeña las funciones de investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

SEGUNDA.- En la actualidad la institución del Ministerio Público, se encuentra inmersa en una dependencia más del Poder Ejecutivo, denominada Procuraduría General de la República, y sus similares en las entidades federativas.

TERCERA.- Al ser una dependencia más del Poder Ejecutivo, no goza del estatuto de independencia, por lo que en ausencia de dicho principio el Ministerio Público, al desarrollar las tareas de investigación, puede afectar la libertad y el patrimonio de las personas, por lo que tales tareas deben realizarse solo con sujeción al imperio de la ley, y no sin recibir órdenes de quien quiera que sea, aunque ellas proviniesen de su superior jerárquico.

CUARTA.- Al no contar con el estatuto de independencia el Ministerio Público, de igual manera puede verse vulneradas las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con su principal actividad como es la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal puede afectar bienes jurídicos como lo es la libertad y el patrimonio de las personas.

QUINTA.- Las propuestas encaminadas hacia la autonomía del Ministerio Público, no pueden referirse a la institución de manera singular, sino que debe obedecer a una reforma de Estado, donde no solo cambie su estructura funcional, sino su estructura orgánica, lo que se vislumbra a partir de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, la cual incorporó el Sistema Penal Acusatorio, mismo que

revolucionó el derecho procesal penal, implementando los juicios orales y posteriormente emitiendo el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado el 5 de marzo de 2014, el cual iniciará su vigencia gradualmente en la República Mexicana, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, Salvatierra Carlos (2004). *Derecho Procesal Penal*. Mc Graw Hill. México 2° Ed.
- Becerra, Bautista José (1981). *El Proceso Civil en México*. Editorial Porrúa. México 9° Ed.
- Castro, Juventino V (1980). *El Ministerio Público en México*. Editorial Porrúa. México 3° Ed.
- Carpizo, Jorge (2004). *El Ministerio Público Chiapaneco como Órgano Constitucional Autónomo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Colín, Sánchez Guillermo (2003) *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*. Editorial Porrúa. México 19° Ed.
- Díaz de León, Marco Antonio (2004). *Diccionario de Derecho Procesal Penal*. Editorial Porrúa. México 5° Ed.
- Díaz de León, Marco Antonio (2007). *Vademécum Penal*. INDEPAC Editorial. México 3° Ed.
- Diccionario Jurídico Mexicano* (2011). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Edición Histórica. Editorial Porrúa. México.
- Fraga Gabino Francisco (2012) *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 48° Ed.
- Franco Villa, José (1985). *El Ministerio Público Federal*. Editorial Porrúa. México.
- García Ramírez Sergio. (1994). *Derechos del Pueblo Mexicano*. Editorial Porrúa. México.
- González de la Vega, René y otros (1999). *La Investigación Criminal*. Editorial. Porrúa. México
- Martínez, Garnelo Jesús (2002). *La Investigación Ministerial Previa*. Editorial Porrúa. México 6° Ed.
- Osorio y Nieto, César Augusto (1993). *La Averiguación Previa*. Editorial Porrúa. México
- Ovalle Favela José (1996). *Teoría General del Proceso*. Oxford University Press Harla México.
- Foro Jurídico.org.mx. se crea la fiscalía general de la república. Diciembre de 2013.
- Zamora-Pierce, Jesús (2006). *Garantía y Proceso Penal*. Editorial Porrúa. México 13° Ed.

CONSULTAS EN SITIOS DE LA RED INTERNET

- Castillo Banuet Adolfo. *Mitos y Realidades de la Autonomía del Ministerio Público*. Boletín de Derecho Comparado. Vol. XLI. Núm. 121 enero-abril 2008. UNAM. México. www.redalyc.org
- Duce Mauricio. *¿Qué significa un Ministerio Público Autónomo?: Problemas y Perspectivas en el caso Chileno*. 6 de Marzo de 2014.
- El Ministerio Público. Tesis (No se publica el nombre del autor) <http://cicsa.uaslp.mx.bvirtual/tesis>.
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A.C. (2012). "Propuesta de Reforma Constitucional para Otorgar Independencia al Ministerio Público y Crear su Consejo". México. www.iceci.org.mx 5 de Septiembre de 2014.
- Iniciativa del Presidente de la República (Vicente Fox Quezada) presentada a la Cámara de Senadores en 2004.
- Iniciativa incluida en la Reforma Política aprobada por el Congreso en diciembre de 2013.
- Reynoso Laureano Mauricio. *Autonomía del Ministerio Público Federal*. www.buenastareas.com. Septiembre 6 de 2014.
- Ministerio Público. <http://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio>. Pagina modificada por última vez 4 de marzo de 2014. 13 de Marzo de 2014.
- Ministerio Público de la Federación. <http://www.pgr.gob.mx/cambate>
- Moreno Becerra Jonathan Hazael. *Perspectiva del Ministerio Público como Organismo Constitucional Autónomo*. México. Internet: <http://epikeia>. León.u. 18 de Julio de 2014.
- Propuestas para la reforma constitucional del Ministerio Público. Capítulo Tercero. www.juridicas.unam.mx
- Pulido Luna Brenda. Se crea la Fiscalía General de la República. Foro Jurídico 30 de Enero de 2014. <http://www.forojuridico.org.mx/se-crea-la-fiscalia-general-de-la-republica/> 6 de Marzo de 2014.
- Radbrush Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. <http://es.wikipedia.org/wi14/> 6 de Septiembre de 2014.
- Zúñiga Urbina Francisco. *Autonomías Constitucionales e Instituciones Contramayoritarias*. Artículo recibido 2 de Mayo de 2007. <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid>

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Baja California

Constitución Política del Estado de Chiapas

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California

Código Federal de Procedimientos Penales

Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California

Código Nacional de Procedimientos Penales