

PRINCIPIOS QUE NORMAN LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO

MARCOS CASTILLEJOS ESCOBAR

SUMARIO: I. *Preceptos constitucionales.* II. *Definiciones.* III. *Principios que norman la actividad del Ministerio Público.* IV. *Conclusiones.*

I. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

Los dispositivos 21, 29, 73, fracción vi, base 5a., 89, fracción ii, 102, 107, fracciones xiii y xv, 110 y 111 de la Constitución federal, aluden, según el caso, al Ministerio Público, a la Procuraduría o a los procuradores.

En efecto, el precepto primeramente mencionado alude al Ministerio Público (federal y locales) como el facultado para la persecución de los delitos; el numeral 29, se refiere a la suspensión de las garantías por parte del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente. El artículo 73, fracción vi, base 5a., dispone que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley dependiendo dicho funcionario directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente; el dispositivo 89, fracción ii, establece como facultad y obligación del presidente de la República, nombrar y remover libremente al procurador general de la República y al procurador general de Justicia del Distrito Federal; el dispositivo 102 se refiere a las facultades del Ministerio Público de la Federación; el artículo 107, fracciones xiii y xv, respectivamente, se refieren a las facultades del procurador general de Justicia para denunciar las tesis contradictorias de los tribunales colegiados de circuito y de las salas de la Suprema Corte de Justicia; dicho servidor público o el agente del Ministerio Público federal, que al efecto se designe, será parte en todos los juicios de amparo; el precepto 110 se refiere a que el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, podrán ser sujetos de juicio político, y el precepto 111 alude a la declaración de procedencia penal, respecto de esos dos servidores públicos.

II. DEFINICIONES

En el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de diciembre de 1983 se publicó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y es el artículo 1 el que la define como:

La dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

En el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de diciembre de 1983 se publicó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y su precepto 1 la define como:

La dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla atribuyen los artículos 21 y 73, fracción vi, base 5a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

Es de observarse que la base 5a. mencionada no le atribuye ninguna facultad a la Procuraduría antes aludida, pues tal base alude a: a) que el Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un procurador general y del número de agentes que determine la ley; b) que el procurador indicado residirá en la ciudad de México; c) que el procurador depende directamente del presidente de la República, y d) que el procurador será nombrado y removido libremente por el presidente de la República.

III. PRINCIPIOS QUE NORMAN LA ACTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. Comprobación

El acreditamiento de la conducta o del hecho denunciado o querellado es función primordial del Ministerio Público en la averiguación previa, pues en este periodo realiza una actividad de carácter histórico, ya que mediante la prueba conocerá de la conducta o hecho pretérito, es decir, acreditará si esa conducta o hecho se dio en el mundo fáctico, y después realizará una labor eminentemente jurídica para determinar si constituye o no el cuerpo de un delito, y si el imputado es o no presunto responsable.

En efecto, el precepto 134 del Código Federal de Procedimientos Penales dispone que tan luego como aparezca en la averiguación previa que se ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público ejercitará la acción penal.

En cambio, cuando la actividad desplegada por el Ministerio Público, en ese primer periodo, acredite alguna de las hipótesis del numeral 137 del ordenamiento referido, no ejercitará la acción penal, y consecuentemente archivará el acta, decretando la libertad del indiciado —claro está para el caso que se encontrara detenido.

No procede el ejercicio de la acción penal, cuando:

I. La conducta o hecho sea atípico, es decir, cuando no constituya el cuerpo de algún delito;

II. Se acredita en forma plena —indubitable— que el inculpado no participó en alguna de las formas previstas por el precepto 13 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal;

III. Resulte imposible la prueba de la existencia de la conducta o hecho por obstáculo material insuperable;

IV. Se haya extinguido la acción penal;

V. Se haya acreditado plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyan la responsabilidad penal, salvo el caso de la responsabilidad social, en que pondrá al inimputable a *disposición* del juez para que éste, previo el procedimiento especial, le decrete de ser procedente una medida de tratamiento, ya en libertad, ya en internamiento;

VI. El indiciado ya hubiere sido juzgado por la misma conducta o por los mismos hechos.

Lo anterior encuentra su apoyo también en el Acuerdo No. 4/84, sobre la resolución de no ejercicio de la acción penal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de mayo de 1984.

2. Información jurídica

Para los efectos de que el Ministerio Público lleve a cabo la comprobación fáctica y jurídica indicada en el punto anterior, requiere del conocimiento jurídico.

Lo señalado lo obtenemos del artículo 102 constitucional, ya que el procurador general de la República debe tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y éste conforme el precepto 95, fracción III, de nuestra carta magna, requiere poseer, el día de la "elección", con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

Lo anterior está corroborado por el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República, extendiendo los requisitos a los subprocuradores sustitutos del procurador.

El artículo 16, inciso III, de ese ordenamiento, exige para ser agente del Ministerio Público federal, ser licenciado en derecho con autorización para el ejercicio profesional.

Por lo que hace al procurador general de Justicia del Distrito Federal, el requisito de la información jurídica está previsto por el artículo 12 de la Ley Orgánica de esa Procuraduría, en relación con el precepto 26, incisos c y d, de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

Por lo que hace a los agentes del Ministerio Público del Fuero Común, el precepto 14, fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría aludida, exige ser licenciado en derecho con título legalmente expedido y registrado en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública; y los agentes del Ministerio Público auxiliares y supervisores deberán tener cuando menos tres años de ejercicio profesional.

El principio de información jurídica al parecer tiene una excepción, ya que el párrafo penúltimo de la fracción indicada faculta al procurador para dispensar el requisito del título a los "agentes investigadores de las Islas Marias, cuando las necesidades del servicio así lo requieran"; pero el sentido común induce a pensar que deberá tener conocimientos jurídicos, aun cuando no tenga título.

3. Colaboración

Para que el Ministerio Público pueda realizar la comprobación histórica requiere de la participación de otras personas en la averiguación previa, como son el presunto responsable, los testigos, los peritos, la policía judicial, etcétera.

Tan es así, que el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República estima como auxiliares directos del Ministerio Público federal, a la policía judicial federal y a los servicios periciales de la Procuraduría General de la República; sucediendo lo mismo en el ámbito local, según señala el numeral 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La presencia y declaración en la averiguación previa de los testigos, ofendido y presuntos responsables, adquiere mayor relevancia por la posible cercanía temporal con la conducta o hecho que constituya el tema *probandum*.

Recuérdese que el reformado artículo 128 del Código Federal de Procedimientos Penales, alude en su párrafo tercero a la aportación de pruebas por parte del presunto responsable y de su defensor, y al desahogo de las mismas.

El numeral 265 del Código Adjetivo para el Distrito Federal hace referencia a la declaración en averiguación previa de quien haya presenciado la conducta o hecho.

4. *Comunicación*

Este principio tiene su apoyo en el de colaboración, ya que los sujetos que intervienen en la averiguación previa tienen que comunicarse intelectualmente, ya sea en forma oral o escrita; pero en nuestro derecho no es absoluta ninguna de las dos formas, ya que es mixto el sistema, toda vez que de todo lo que se exponga oralmente, quedará constancia por escrito.

Lo anterior se obtiene de los artículos 12 y 16, respectivamente, de los ordenamientos adjetivo local y federal, ya expresados.

5. *Tecnicismo*

La averiguación previa no puede escapar de la técnica, ya que sin ésta se dificultaría la actividad del Ministerio Público, o llegaría a determinaciones erróneas, procurando injusticias.

Ya indicamos que los servicios periciales es un auxiliar directo del Ministerio Público federal y local.

El artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República enuncia mas no limita las atribuciones de la Dirección General de Servicios Periciales.

Es el precepto 17 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el que establece las atribuciones de la Dirección General de Servicios Periciales.

Dichos reglamentos fueron publicados respectivamente en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de marzo y 28 de febrero de 1984.

Conforme a los preceptos 162 y 220, respectivamente, de los Códigos de Procedimientos Penales local y federal, siempre que para el examen de personas, hechos u objetos se requieran conocimientos especiales, se procederá con intervención de peritos; el Ministerio Público tiene derecho a nombrar hasta dos peritos por cada rama del conocimiento en orden al caso concreto.

6. *Adquisición*

Las procuradurías como dependencias del Poder Ejecutivo federal —en el caso de las procuradurías de la República y del Distrito Federal—, adquieren el material probatorio no con fines de interés personal, sino con finalidad social para lograr justicia individual y colectiva; es decir, con ese

material probatorio el Ministerio Público hará no su voluntad personal, sino la voluntad de la ley, ejercitando o no la acción penal, pues inclusive es un delito contra la administración de justicia el abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda con arreglo a la ley, de una persona que se encuentre detenida a su disposición como presunto responsable de algún delito.

7. Progreso

La averiguación previa se va enriqueciendo de acuerdo como se realizan los actos procedimentales, pues se inicia con la *notitia criminis*, por medio de la denuncia, acusación o querrela, y se practican todas las diligencias necesarias y pertinentes hasta perfeccionar el acta de averiguación previa y así estar el Ministerio Público en posibilidad de ejercitar o no la acción penal.

En este principio se encuentra el impulso procesal a cargo del Ministerio Público, presunto responsable, defensor y ofendido.

8. Economía

En averiguación previa el Ministerio Público debe lograr el conocimiento de la conducta o hecho y de la presunta responsabilidad o no del inculgado, a la brevedad posible.

Lo anterior se logra porque a nivel de averiguación previa todos los días son hábiles y funciona el Ministerio Público las 24 horas del día.

Asimismo, puede practicar cateos cuando el juez lo autorice, y se apoya en la policía judicial para que practique en su auxilio diligencias.

9. Previsión

En la averiguación previa deben preverse acontecimientos que puedan alterar el normal desarrollo de la misma, pues el Ministerio Público debe prever que en la relación procesal existen personas interesadas en deformar la verdad, motivo por el que debe participar directamente en el desahogo de pruebas y practicar la intermediación respecto del órgano de prueba; debe asegurar la idoneidad de la prueba protegiendo el lugar de los hechos, los instrumentos del delito, dando intervención a los peritos, interrogando al ofendido, testigos y presuntos responsables.

Asimismo, se prevé la distorsión de la averiguación previa, con la excusa de los agentes del Ministerio Público.

10. *Control*

El Ministerio Público, como autoridad en la averiguación previa, es el rector o controlador de toda la actividad procedimental realizada en ese periodo, pues puede imponer correcciones disciplinarias para guardar el orden, y medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

11. *Oficialismo*

La procuración de justicia social e individual le compete al Estado, por ello los artículos 21 y 102 de la Constitución federal le otorgan al Ministerio Público el monopolio de la averiguación previa y del ejercicio de la acción penal, y por ello las leyes orgánicas de las procuradurías de la República y del Distrito Federal, establecen que dichas procuradurías son dependencias del Poder Ejecutivo federal.

El Estado sustituye al particular para evitar la venganza privada y crea un órgano imparcial, que es el Ministerio Público; este principio de imparcialidad está fundado en el de comprobación.

12. *Necesidad*

Conforme a los artículos 21 y 102 constitucionales resulta necesaria —indispensable— la intervención del Ministerio Público en la persecución de los delitos, pues éste es el único que puede llevar a cabo la averiguación previa y resolver el ejercicio o no de la acción penal; asimismo es el único facultado para formular conclusiones acusatorias o no acusatorias e interponer los recursos en relación con el auto de libertad por falta de elementos para procesar o sentencias absolutorias, o bien condenatorias cuando considere que no se ha hecho una correcta individualización de la punibilidad.

La intervención del Ministerio Público es necesaria para que el juez conozca, en virtud de la petición que le formule, de un caso concreto, es decir, la autoridad judicial interviene después de que el Ministerio Público ha cumplido con su obligación jurídica consistente en la práctica de la averiguación previa.

Sin averiguación previa no existe proceso propiamente dicho.

13. *Obligatoriedad*

Para los efectos de la defensa social es indispensable la práctica de la averiguación previa; es decir, para que el Ministerio Público actúe no es necesario, tratándose de delitos perseguibles de oficio, el estímulo de los particulares.

Como caso de excepción se mencionan los delitos perseguibles por querrela, en los cuales la representación social sólo puede actuar hasta el momento en que exista la manifestación de legitimidad para la persecución del delito y del delincuente.

Una vez que el Ministerio Público tiene conocimiento de la *notitia criminis*, éste tiene la obligación de practicar todas las diligencias tendientes a contar con los elementos necesarios para saber si ejercita o no la acción penal.

En el principio de obligatoriedad se fundan el de oficialidad, inevitabilidad e irretroactividad.

14. *Veracidad*

Ya se indicó que el Ministerio Público, a nivel de averiguación previa, realiza una actividad de carácter histórico tendiente a comprobar la existencia o no de la conducta o del hecho; la otra actividad es la eminentemente jurídica consistente en precisar si el hecho o conducta constituye el cuerpo de un determinado delito y si el sujeto es el presunto responsable.

En verdad, conforme nuestra legislación, debe de hablarse de veracidad respecto del cuerpo del delito, porque éste desde la averiguación previa no debe ser acreditado en forma presunta, sino en forma plena.

En cuanto a la presunta responsabilidad podemos observar que se trata de una verdad probable, pero al fin y al cabo verdad que debe apoyarse en los diversos medios de prueba existentes.

Si la veracidad nos conduce a la comprobación del cuerpo del delito y del presunto responsable, se ejercita la acción penal; en cambio, si uno de esos dos extremos no está comprobado, se resolverá por parte del Ministerio Público el no ejercicio de la acción penal.

15. *Indeclinabilidad*

Una vez presentada la denuncia o querrela el Ministerio Público no puede sustraerse al conocimiento de la conducta o del hecho, por lo que no puede abandonar la averiguación previa, pues tiene la obligación de pronunciarse de acuerdo con los ordenamientos jurídicos aplicables al caso.

16. *Verdad real*

El Ministerio Público en averiguación previa tiene el deber jurídico de investigar la verdad real —la verdad verdadera, en oposición de la verdad formal—. Es decir, debe investigar la verdad objetiva, sustancial para evitar injusticias.

Esa verdad debe ser conseguida aun en contra de la voluntad de los particulares.

Esa verdad real se obtiene mediante las reglas de:

A. *Inmediación*

El Ministerio Público debe intervenir directamente en la recepción y desahogo de pruebas, motivo por el que debe tener contacto directo con el órgano y con el medio de prueba.

B. *Libertad de prueba*

El Ministerio Público debe recurrir a cualquier medio de prueba pertinente y útil para conocer la verdad histórica.

La limitación de la prueba implica limitación en el conocimiento de la verdad real.

C. *La publicidad*

Las audiencias a nivel de averiguación previa deben ser públicas, salvo las limitaciones de los delitos contra la moral pública o en aquellos casos en que en la audiencia se ataque ésta.

D. *Impulsión e investigación autónoma*

Una vez que se tenga conocimiento de la *notitia criminis*, el Ministerio Público tiene potestad autónoma de investigación sin esperar el impulso del presunto responsable, de su defensor y del ofendido.

Este principio se confunde con el de obligatoriedad.

17. *Jerarquía, indivisibilidad, independencia, irrecusabilidad e irresponsabilidad*

Esos son los principios que normalmente aborda la doctrina mexicana.

IV. CONCLUSIONES

1. Los principios que norman la actividad del Ministerio Público deben ser ensanchados y no reducirse exclusivamente a los mencionados en el punto 17 de este trabajo.

2. El ensanchamiento de tales principios puede ser acaso con base en los mencionados en este trabajo.

3. El conocimiento de la verdad real es fundamental en averiguación previa en los términos mencionados.

4. La publicidad en las audiencias debe acatarse en la averiguación previa para evitar pensar en un sistema inquisitorial.

5. Tal como están elaboradas las recientes reformas a los Códigos adjetivos federal y del Distrito Federal, así como las leyes orgánicas de las procuradurías, consideramos que existe materia para que los principios expuestos tengan vigencia en México.