

685
227

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS SOCIO - JURIDICO DE LAS
FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROBERTO RAMIREZ MORENO

ASESOR: LIC. JUAN MANUEL ARTEAGA MARTINEZ

México, D. F.

1990





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LAS FUNCIONES
DEL MINISTERIO PUBLICO

INTRODUCCION

I N D I C E

CAPITULO I.-

Evolución socio-jurídica del Ministerio Público.	pág.	1
a).- Grecia.		2
b).- Roma.		5
c).- Italia.		7
d).- Francia.		8
e).- España.		17
f).- México.		20

CAPITULO II.-

Marco Jurídico del Ministerio Público en el Derecho Po
sitivo Mexicano.

a).- Concepto.		29
b).- Fundamentación Constitucional.		40
c).- Estructura.		48
d).- Competencia.		70

CAPITULO III.-

Las funciones socio-jurídicas del Ministerio Público.

a).- Naturaleza jurídica del Ministerio Público.	74
b).- Funciones sociales del Ministerio Público en materia.	

b.1).- Penal.	pág.	83
b.2).- Civil.		96
b.3).- Familiar.		100

CAPITULO IV.-

Problemática y acción del Ministerio Público.

a).- El Ministerio Público como titular de la acción penal y el reflejo social de su actuación.		108
b).- Funciones de investigación de la Policía Judicial como Órgano auxiliar del Ministerio Público y su imagen social.		118
c).- El Ministerio Público como parte en el -- procedimiento.		124

CONCLUSIONES:		132
---------------	--	-----

BIBLIOGRAFIA.		137
---------------	--	-----

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo es el resultado de la inquietud por conocer mas ampliamente la organización, estructura y funcionamiento del Ministerio Público. Este tema de investigación, si bien es cierto, no es del todo novedoso, si pretende proporcionar una imagen más apegada a la realidad fáctica de la institución del Ministerio Público y sus organos auxiliares, en especial de la policia judicial, destacando sus vicios, desviaciones y aquello que está tomando en consideración el ejecutivo -- para mejorar la actuación de los mismos y consecuentemente de -- la imagen y concepto que de ellos maneja la sociedad en gene -- ral.

En el primer capítulo, analizaremos los que se consideran los antecedentes más remotos de la institución desde Ro -- ma y Grecia, pasando por Francia (cuna de la institución), has -- ta llegar a México en las diversas épocas de la historia hasta la Constitución de 1917.

En el segundo capítulo estudiaremos los diferen -- tes conceptos que se tienen de la Institución; los debates que se dieron en el seno del Constituyente de 1917 respecto de los -- artículos 21 y 102 que otorgan el fundamento constitucional al

Ministerio Público y su organización, estructura y funcionamiento dentro del Derecho Mexicano.

En el capítulo tercero hacemos referencia a la naturaleza jurídica de la institución y mencionamos la imposibilidad de encuadrarlo bajo un sólo rubro. También se estudian las funciones más importantes del Ministerio Público en el procedimiento penal, civil y familiar, particularmente en los juicios que consideramos más importantes por su reiterada realización o por las secuelas que pueden presentarse con posterioridad a ellos.

En el cuarto capítulo tratamos de situar al Ministerio Público actual dentro de la sociedad mexicana, así como también a la policía judicial, destacamos la mala imagen que la mayoría de los ciudadanos tienen de ellos, la falta de conocimiento de su actuación real en virtud del poco contacto con esa institución y su más importante auxiliar, asimismo, tratamos de destacar las acciones emprendidas por el Ejecutivo Federal a efecto de mejorar su imagen y funcionamiento.

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LAS FUNCIONES
DEL MINISTERIO PUBLICO

CAPITULO I.

Evolución socio-jurídica del Ministerio Público.

La institución del Ministerio Público tiene su origen en Francia, por lo que también ha sido una de las instituciones más discutidas desde su nacimiento, de manera que aún cuando no la vamos a encontrar en la primera etapa de la evolución social en donde la función represiva o venganza privada - en que los particulares se tomaban justicia por su propia mano, los clásicos tiempos de la Ley del Talión: "ojo por ojo, diente por diente".

Una de las necesidades sociales que hicieron posible el nacimiento de una institución que impartiera justicia con la finalidad de aplacar las venganzas privadas o particulares.

Así tenemos que algunos autores señalan antecedentes remotos y creen ver el origen histórico de la institución, en la antigüedad Griega y Romana.

a).- Grecia.

"En Grecia, los individuos tenían el derecho de iniciar la defensa de las personas ofendidas, perseguir a los culpables y velar porque las leyes se ejecutaran, la acción -- penal la ejecutaban los agraviados, por lo que la acusación -- popular significó un adelanto positivo, originando que el Estado griego creara magistrados, los cuales recibían el nombre de "eforos", mismos que estaban encargados de intervenir cuando no se presentaba acusación, con la finalidad de que no quedara un delito impune o cuando el agraviado se abstería de acusar, -- siendo Licurgo el que los crea, con el tiempo fueron censores acusadores y jueces". (1)

Así tenemos que el profesor Juventino V. Castro manifiesta que otros autores señalan como antecedente histórico a los "temosteti", quienes tenían en el Derecho Griego la misión de denunciar los delitos de sus conciudadanos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo, para que se nombrara a un representante que llevara la voz de la acusación.

(1) Ayarragaray, Carlos A., El Ministerio Público, 1a. ed., J. Lajoua y -- Cía. Editores, Buenos Aires, Argentina, 1928, pág. 3

"Posteriormente surgieron unos funcionarios -- llamados "arcontes" que intervenían en los asuntos en que los particulares no realizaban la acción persecutoria, actuando de manera supletoria, en este caso, era el encargado de acusarlos de manera oficiosa, al no ser acusado el delincuente -- por el agraviado o los ofendidos y también en el caso de que la víctima careciera de familiares o que éstos actuaran con negligencia". (2)

Cabe señalar que este sistema de acusadores -- de oficio no dió buenos resultados, pues muchas ocasiones se dejaron llevar los jueces por los acusadores, los cuales en su afán de adquirir prestigio usaban su talento para conseguir que personas inocentes fueran también sentenciadas.

El autor Carlos Ayarragaray señala que durante la época de Pericles se formó el "areopago"; el cual estaba -- presidido por un arconte donde se acusaba de oficio y se sostenían las pruebas en caso de que el inculpado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados, fungiendo así el areopago en especie de Ministerio Público al ejercer acción --

(2) Rivera Silva, Manuel, El procedimiento penal, 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1973, México, pág. 68

penal ante el Tribunal del Pueblo para revocar las sentencias contrarias a la Ley y las buenas costumbres.

"En Atenas el ejercicio de la acción pública - se les dió a los ciudadanos, al Senado, al areopago, a los arcontes y a los "oradores", que eran los encargados de ejercitar la acción pública, pero de una manera supletoria, al no ser ejercitada por las personas agraviadas u ofendidos".⁽³⁾

De todo lo anterior se puede señalar que en -- Grecia no existió la institución del Ministerio Público, estando de acuerdo con el maestro Carlos Ayarragaray, al afirmar que en Grecia no existió el Ministerio Público, porque no se llegó a una madurez que permitiera su implantación y que -- además como se podrá observar que aún cuando surgieron personas encargadas de algunas funciones que competen actualmente a la institución del Ministerio Público, unas, los temosteti fungieron sólo como meros denunciantes; otros, los eforos, el arconte, el areopago, actuaban sólo de manera supletoria, únicamente en los casos en que no había parte que acusara para -- que el delito no quedara impune.

(3) Ayarragaray, Carlos A., ob. cit., pág. 14

b).- Roma.

También hay autores que señalan que los antecedentes de dicha institución deben buscarse en Roma, en sus -- Leyes y costumbres antiguas.

"En el Imperio Romano, en un principio era el sistema de la acusación privada el que prevalecía y por medio del cual se perseguían los delitos, posteriormente aparecieron los "judices questiones" funcionarios que tienen el poder de perseguir a los delincuentes al reservarse el poder público, el derecho de acusar, ejercitando acciones populares en -- las que los ciudadanos, aún sin ser parte lesionada podían -- acusar en virtud de existir un interés social, desarrollando los judices questiones una labor encaminada a comprobar los -- hechos delictuosos". (4)

"En Roma existieron los "curiosi, stationari o irenarcas" quienes realizaban funciones policíacas, cuidando de la quietud y tranquilidad pública, pudiendo recoger --

(4) Riquelme, Víctor B., Instituciones de Derecho Procesal Penal, 1a. ed., Editorial Atalaya, Buenos Aires, Argentina, 1946, pág. 247

pruebas del delito y tomar medidas que consideraran pertinentes o necesarias para el esclarecimiento de los hechos delictuosos". (5)

"En la época imperial surgen los "praefectus - urbis" en Roma y los "praesides" y "preconsules" en las provincias y los "procuratores caesaris" del imperio, quienes al principio fueron una especie de administradores, adquiriendo después gran importancia en el ámbito judicial, al grado de que gozaban del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el fisco, así como de reprimir los delitos y perseguir a los culpables que eran denunciados, administrando justicia en nombre del emperador". (6)

El profesor Ayarragaray agrega que en Roma se empieza a hacer diferencia de las personas que podían acusar y las que sólo podían intervenir a través de la "queja", distinguiéndose así la "querelan" y la "accusationem".

Una vez expuesto lo anterior, señalaremos que

- (5) Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México, 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 4
- (6) Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal, 1a. ed., Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 10

aún cuando no existió en Roma la institución del Ministerio Público, surgieron ciudadanos investidos de funciones especiales, los cuales tenían características jurisdiccionales.

c).- Italia.

"En la edad media, hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se les encomendó dedicarse al descubrimiento de los delitos y a los cuales se les designó con el nombre de "sindici", "consules locorum", "villarum" o simplemente "ministrales", representando ante la sociedad el papel de denunciadores de los hechos ilícitos". (7)

El autor José Franco Villa cita que en Venecia existieron los "procuradores de la comuna" que ventilaban las causas criminales, al mismo tiempo que en Florencia surgieron los "conservadores de la Ley" (conservatori di Legge).

"Autores italianos están de acuerdo en que la institución del Ministerio Público en Italia, en su configura

(7) González Bustamante, Juan José, Principios de Derecho Procesal Mexicano, 7a. ed., Ed. Porrúa, México, 1983, pág. 54

ción de Órgano del poder ejecutivo ante la autoridad judicial se inspira en la Revolución francesa, bajo el movimiento que ocurre para la reordenación que provoca el Código Napoleónico, en Italia se define el oficio del Ministerio Público calificándolo como agente del poder ejecutivo, bajo la dirección -- del Ministerio de Justicia". (8)

d).- Francia.

"La institución del Ministerio Público tuvo su origen en Francia, con el periodo de la acusación estatal, -- que tiene su origen en las transformaciones del orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la revolución de 1793". (9)

Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente, son el antecedente inmediato del Ministerio Público..

Con los "procuradores del rey" (procureurs du roi), que surgen en la monarquía francesa del siglo XIV, constituidos para la defensa de los intereses del príncipe y del Estado (pour la défense des intérêts du prince et de L'Etat)

(8) Castro, Juventino V., ob. cit., pág. 215

(9) Acero, Julio, El Procedimiento penal, Editorial Cajica, 7a. ed., México, 1976, pág. 33

disciplinado y encuadrado en las ordenanzas de 1522, 1523, y de 1856.

"Hubo en esa época dos funcionarios reales:

- 1.- El procurador del rey - que se encargaba del procedimiento; y
- 2.- El abogado del rey - que atendía el litigio en los asuntos que interesaban al monarca -- o a las personas que estaban bajo su protección". (10)

Estos dos funcionarios intervenían en los -- asuntos penales, multas, confiscaciones que pudieran emanar de los asuntos penales y que enriquecían el tesoro de la Corona, se preocupaban de la persecución de los delitos, por lo cual, a pesar de que no podían presentarse como acusadores, estaban facultados para solicitar el procedimiento de oficio y poco a poco fueron interviniendo en todos los asuntos penales, acabando por convertirse en representantes del Estado, que tenían la misión de asegurar el castigo en todos los actos delictivos.

(10) Franco Villa, José, ob. cit., pág. 15

Consecuentes con las ideas imperantes, el procurador y el abogado del rey obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del soberano.

"La Revolución Francesa hace cambios en las --- instituciones monárquicas al desmembrar o dividir en dos tipos de funcionarios, los cuales reciben el nombre de :

- 1.- Commissaires du roi, encargado de promover la acción penal y la ejecución de las penas.

- 2.- Acusateurs publics, quienes debían sostener la acusación en el debate o juicio, y, además se encargaban de perseguir los delitos basados en los actos de acusación admitidos por el primer jurado". (11)

Franco Villa agrega que la tradición pesa aún - en el ánimo del pueblo y en la Ley del 22 Brumario, año VIII - (13 de diciembre de 1799) se reestablece el Procurador General que se conserva en las Leyes Napoleónicas de 1808, 1810 y por

(11) Castro, Juventino V., ob. cit., pág. 5

Ley de 20 de abril de 1810 de Napoleón, donde el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, bajo la dependencia del Poder ejecutivo, las funciones que se le asignan en el Derecho Francés son de requerimiento y de acción, careciendo de funciones instructorias que estaban reservadas a las jurisdicciones.

González Bustamante cita que en un principio el Ministerio Público estaba dividido en dos secciones: una para los negocios civiles y la otra para los negocios penales, que correspondían, según las disposiciones de la Asamblea Constituyente, al comisario del rey o al acusador público.

En el nuevo sistema, se fusionaron las dos secciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público.

"Se dice que la institución del Ministerio Público, nació en la época de la monarquía y se toma como punto de partida de la moderna institución, la célebre ordenanza de Luis XIV, de 1670" (12)

(12) Franco Villa, José, ob. cit., pág. 14

Continúa diciendo González Bustamante que el --
Ministerio Público francés, tiene a su cargo ejecutar la ac- --
ción penal, perseguir, en nombre del Estado, ante la jurisdic-
ción penal a los responsables de un delito, intervenir en el -
periodo de ejecución de sentencia y representar a los incapaci-
tados, hijos naturales y a los ausentes.

Aún cuando interviene preferentemente en los --
asuntos del orden penal, sobre todo cuando estime que se afec- --
tan los intereses públicos.

"El Ministerio Público francés tiene a su cargo
ejercitar la acción penal, perseguir, en nombre del Estado, --
ante la jurisdicción penal, a los responsables de un delito, -
intervenir en la ejecución de la sentencia y representar a los
incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. En los
crímenes interviene de manera preferente, sobre todo cuando es
tíma que se afectan los intereses públicos; en los delitos y -
en las contravenciones, sólo actúa de manera subsidiaria. Se
distingue claramente las funciones encomendadas al Ministerio
Público y a la policía judicial. Según el artículo 80. del Có-
digo de instrucción criminal, la policía judicial investiga --

los crímenes, reúne las pruebas y entrega a los autores a los tribunales encargados de castigarlos. En el artículo 160. del Código del 3 Brumario, se expresa que la policía se ha instituido para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual". (13)

Sigue diciendo Franco Villa que en un principio las funciones de policía judicial estaban encomendadas a los Jueces de Paz y a los oficiales de gendarmería, pero después, en el artículo 21 del Código del 3 Brumario, año IV, se extendió esa función a los Guardias Campestres y Forestales, en materia rural y forestal, a los Alcaldes de los Pueblos, a sus auxiliares, a los comisarios de policía, a los Procuradores del Rey y a sus sustitutos, a los Prefectos de los Departamentos o al Prefecto de la Policía de París; quienes tenían como función primordial proceder a la investigación de los delitos y a poner a los responsables ante los Tribunales, en los casos de delitos flagrantes.

González Bustamante dice que la legislación francesa ha establecido una incompatibilidad absoluta entre -

(13) Idem., pág. 15

las funciones de acción y requerimiento que constituyen el -- ejercicio de la acción penal y las funciones de policía judi cial que comprenden la investigación previa. Sólo interviene el Procurador del Rey, en el desarrollo de los procesos verbales, de una manera excepcional, cuando se trata de críme-- nes flagrantes, con el fin de evitar que se destruyan pruebas y su intervención se reduce a la práctica de las diligencias más indispensables para comprobar el cuerpo del delito y tomar declaraciones a los testigos presenciales, debiendo dar inmediato aviso al Juez de Instrucción en turno.

Continúa expresando que el legislador cuidó - de evitar que el Ministerio Público invadiese las funciones encomendadas a los jueces. Solamente el Procurador del Rey - y a sus sustitutos se les confiere personalmente esas atri-- buciones. Los demás funcionarios del Ministerio Público, como el Fiscal General y los Abogados Fiscales y sus sustitutos no pueden desempeñar funciones de policía judicial, sino de control y vigilancia en las actuaciones que se practiquen.

La investigación de los delitos, se ejerce bajo la autoridad de los tribunales, pero siempre, bajo la vigilan-

cia del Procurador.

La Institución no quedó estática, sino por el contrario, ha sido objeto de una constante evolución en el Derecho francés, nos limitaremos a describir brevemente la organización y funciones de la Institución, de acuerdo con la reforma esencial de 1958, que dió lugar a la expedición del Nuevo Código de Procedimientos Penales y de los diversos ordenamientos relativos a la organización judicial, de 22 de diciembre de 1958, que entraron en vigor en Marzo de 1959.

La organización del Ministerio Público está presidida por el Ministro de Justicia (guarda sellos) que ejerce su autoridad a través del Procurador General ante la Corte de Casación, auxiliado por un cuerpo de abogados asesores.

"En cuanto a las funciones, se agrupan en dos categorías esenciales, actuando al mismo tiempo el Ministerio Público como magistrados judiciales y como funcionarios administrativos. En el primer sentido obran como parte principal

o accesoria en materia civil, cuando se requiere la tutela de ciertos intereses jurídicos. En su actividad como funcionarios administrativos, el Ministerio Público representa los intereses del gobierno ante los tribunales y también proporcionando asesoría cuando se considera que existe interés público". (14)

Una vez expuesto lo anterior, podemos resumir - que fué en Francia donde aparece la institución del Ministerio Público, con el nombre que actualmente lo conocemos, naciendo a través de una serie de Ordenanzas y perfeccionandose a lo largo del tiempo con Ordenanzas primero, y Leyes después, - -- como la de Napoleón; pero aún así con todo y que ya aparece -- esta institución con el nombre de Ministerio Público, no podemos decir que tenga ya las funciones que actualmente tiene, -- pues en algunos delitos, sólo actuaba de manera subsidiaria. - Además que en ningún momento el Ministerio Público francés, -- tiene la iniciativa en las persecuciones criminales, porque si bien tiene la facultad de perseguir los delitos, esta persecución es de carácter propiamente jurídica y no material en virtud de que sólo la puede realizar ante los Jueces o Tribunales.

(14) Idem, págs. 17-18

e).- España.

En su obra el profesor Víctor Riquelme expone - que por lo que corresponde a la institución en España, pueden señalarse como antecedentes del Ministerio Público, a petición de la Cortes de Toro en 1371 y la Cortes de Briviesca en 1397, en tiempos de Juan I, la creación de un funcionario encargado de perseguir los delitos públicos, recibiendo dicho funcionario el nombre de Procurador Fiscal, cargo que más tarde los -- Reyes Católicos instituyeron en las cancellerías de Granada y Valladolid.

En las Ordenanzas de Medina de 1489 se mencio-- nan dos fiscales, uno para actuar en los juicios de orden civil y otro para los juicios del orden criminal, quienes en un principio se encargaban de perseguir a aquellos sujetos que co metían infracciones, estando facultados para proteger la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real.

"Fue en Valencia donde por primera vez apare-- cieron en las Leyes de Recopilación expedidas por Felipe II - en 1576, funcionarios que tuvieron las atribuciones y deberes

que después tendría el Ministerio Público, los cuales recibían el nombre de Procuradores Fiscales y Abogados Patrimoniales; facultado el primero para acusar los delitos, cuidar de la ejecución de las penas y defender la jurisdicción real, -- encargado el segundo de la defensa del patrimonio del Rey y -- del erario, de los derechos del monarca en los asuntos civiles y de la recaudación de los impuestos". (15)

El autor José Franco Villa cita que en España existió desde el siglo XV los promotores fiscales que se encargaban de vigilar lo que ocurría ante los tribunales del -- crimen y en obrar de oficio a nombre del pueblo, cuyo representante era el soberano.

Bajo el reinado de Felipe V, se pretendió suprimir a los promotores en España, por medio del decreto expedido con fecha 10 de Noviembre de 1713 y por la Declaración -- de Principios de fecha 1 de Mayo de 1744, pero esta idea fue rechazada de forma unánime por los tribunales españoles.

"Siendo hasta el año de 1835, donde verdaderamente se ve delineada la institución del Ministerio Público,

(15) Ayarragaray, Carlos A., ob. cit., pág. 94

por medio del Reglamento para la Administración de Justicia -- con fecha 26 de septiembre de 1835, donde tuvo su efectiva organización en forma regular y permanente, estableciendo un -- abogado fiscal encargado de perseguir y acusar a los delincuentes y un abogado patrimonial encargado de la defensa del real patrimonio y del erario". (16)

"La Ley Orgánica del Poder Judicial Español de -- 1870, dedicó su título XX al Ministerio Fiscal ó Público. En -- el artículo 763, determina sus funciones en la siguiente forma.

'El Ministerio Público velará por la observancia de esta Ley, por la organización de los -- Juzgados, promoverá la acción de la Justicia -- en cuanto corresponda al interés público y tendrá la representación del gobierno en sus relaciones con el poder judicial'". (17)

De igual manera señala el profesor González -- Bustamante que a partir del Decreto expedido con fecha 21 de junio de 1926 el Ministerio Público o Fiscal funciona bajo la

(16) Riquelme, Víctor B., ob. cit., pág. 249

(17) González Bustamante, Juan José, ob. cit., pág. 57

dependencia del Ministerio de Justicia, aún cuando es una magistratura independiente del Poder Judicial y de sus funcionarios.

f).- México.

El establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces; durante la época precolonial, antes de que nuestro país fuera conquistado por los españoles, encontramos que eran sólo pueblos indígenas los que lo poblaban, cada uno con su cultura propia, pero ninguno conoció la institución del Ministerio Público.

"Así por ejemplo, encontramos entre los aztecas al tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio; entre sus facultades se encontraban las de perseguir y acusar a los delincuentes, pero por lo general delegaba en los jueces estas funciones, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes. Es preciso hacer notar, que la persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del tlatoani, de tal manera

que las funciones de éste y las del cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el Derecho.

Durante la época colonial las instituciones -- del Derecho Azteca sufrieron una transformación al realizarse la conquista y poco a poco fueron desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España". (18)

Juventino V. Castro dice al respecto que la -- institución del Ministerio Público en México tiene sus orígenes en la Promotoría Fiscal, creación del Derecho Canónico, existente durante el virreinato y conocida desde el Derecho Romano. España, que impuso en el México colonial su legislación, estableció su organización por lo que respecta al Ministerio Público desde la Recopilación de la Leyes de Indias de 1626 y 1632.

Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el Régimen Constitucional, la Constitución ordenó que a -- las Cortes correspondía fijar el número de magistrados que ha-

(18) Franco Villa, José, ob. cit., págs. 44 y 45

bían de componer el Tribunal Supremo y las Audiencias de la --
Península y de Ultramar, lo que se plasmó en la Constitución -
de Cadiz de fecha 9 de Octubre de 1812, que ordenaba que en la
Audiencia de México hubiera dos fiscales.

Esta Audiencia, en el año de 1822 estaba reducida
en México a dos magistrados propietarios y a un fiscal, que
el Congreso de esa época confirmó por Decreto de 22 de febrero
de ese mismo año.

González Bustamante cita que en la Ordenanza -
del 9 de Mayo de 1567, que fue reproducida en México por la -
Ley del 8 de Junio de 1823, se crea un cuerpo de funcionarios
fiscales en los Tribunales criminales. El Juez disfrutaba de
libertad ilimitada en la dirección del proceso y el fiscal --
sólo intervenía para formular su pliego de acusaciones.

"Se ha estimado que tres elementos han concurr
do para la formación del Ministerio Público mexicano:

- 1.- La Procuraduría o Promotoría de España;
- 2.- El Ministerio Público francés, y

3.- Un conjunto de elementos propios". (19)

En el año de 1810 se proclama la Independencia de los Estados Unidos Mexicanos para lograr un mejoramiento de vida de sus ciudadanos y con ella la Constitución de Apatzingan, promulgada por Don José María Morelos y Pavón el 22 de Octubre de 1814, siguiendo con los mismos lineamientos establecidos por otros ordenamientos ya dados.

Franco Villa agrega que resulta interesante saber como se organizó el Ministerio Público apartir de la Independencia de México; para lo cual nos referiremos a la Institución de la Fiscalía de la Constitución de Apatzingán, en que se expresa que en el Supremo Tribunal de Justicia --- habrá dos fiscales letrados; uno para lo civil y otro para lo criminal.

La Constitución de 4 de Octubre de 1824, primera Constitución Federal en México, señala la existencia -- de dos fiscales en el Supremo Tribunal de Justicia, uno en materia civil y otro en materia penal.

(19) Franco Villa, José, *ob. cit.*, pág. 47

Estableciendo al Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (artículo 124), equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles carácter de inamovibles. También establece Fiscales en los Tribunales de Circuito (artículo 140).

La Ley del 14 de Febrero de 1826, reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas del orden criminal en que se interese la Federación, haciendo necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanarias a la cárceles.

La Constitución de las Siete Leyes de 1836, -- establece el sistema centralista en México, en la Quinta Ley en su artículo 2o. ubica al Fiscal dentro del Poder Judicial, al decir que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de -- once ministros y un fiscal, dejando establecida la inamovilidad del fiscal.

En los Estatutos o Bases de Santa Anna de 1853, en su artículo 9o. se dispuso el nombramiento de un Procurador General de la Nación para atender los negocios que interesen -- a la Federación.

Los Constituyentes de 1857, conocían la Institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento, manifestando su inconformidad con que se le quitase al ciudadano el derecho de acusar, sustituyéndolo por un acusador público; - expresando que el Pueblo no puede delegar los derechos que - puede ejercer por si mismo y que todo crimen es un ataque -- para la sociedad, e independizando al Ministerio Público de los jueces, habría más seguridad de que sea imparcial la impartición de la justicia.

González Bustamante manifiesta que terminada la Revolución Mexicana se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 5 de -- febrero de 1917, discutiendo en su seno ampliamente los - -- artículos 21 y 102 constitucionales, que se refieren al Ministerio Público, presidida esa asamblea por el primer jefe, -- Venustiano Carranza, organizando al Ministerio Público de la siguiente forma:

- a).- El monopolio de la acción penal corresponde -- exclusivamente al Estado, y el único órgano es total a quien se le encomienda su ejercicio, - es al Ministerio Público.

- b).- De conformidad con el pacto federal, los estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus entidades la Institución del -- Ministerio Público.
- c).- El Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y - requerimiento, persiguiendo y acusando ante - los tribunales a los responsables de los delitos; el Juez de lo penal no puede actuar de - oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.
- d).- La policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las - pruebas o indicios y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público.
- e).- Los Jueces de lo penal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo -

desempeña en el proceso penal, funciones decisorias.

f).- Los particulares no pueden acudir directamente ante los Jueces como denunciante o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales promueva el ejercicio de la acción penal correspondiente.

g).- En materia federal, el Ministerio Público es el consejero jurídico del ejecutivo, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales y el jefe de la Policía judicial, encargada de la investigación de los delitos.

h).- El Ministerio Público interviene en los asuntos en que se interesa el Estado y en los casos de los menores e incapacitados.

Agregando que el Ministerio Público es una institución independiente y sus funcionarios están sujetos a una sola unidad de mando y de control, la imposición de penas es

propia y exclusiva de la Autoridad Judicial; y la persecución de los delitos compete al Ministerio Público y a la Policía - Judicial, la cual estará bajo el mando y autoridad de aquél.

CAPITULO II.

Marco Jurídico del Ministerio Público en el Derecho Positivo Mexicano.

a).- Concepto.

La denominación de Ministerio Público deriva etimológicamente de las palabras latinas manus legis, manus regis y manus public, en las que el vocablo manus indica fuerza ejecutiva.

Respecto al concepto de la Institución de Ministerio Público, ni la Constitución ni los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el Federal, contienen ningún concepto ni definición del Ministerio Público.

En México, el profesor Colín Sánchez nos proporciona un concepto del Ministerio Público y dice que el Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social, en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes.

"El Ministerio fiscal, es una corporación legalmente organizada de funcionarios públicos, instituída en general para la defensa de determinados intereses de la colectividad. En el orden judicial sus componentes intervienen en las distintas etapas o grados de los procesos representando a la institución que es en sí un ente público manifiesto por medio de los funcionarios que lo integran." (20)

Según el autor Rafael de Pina, el Ministerio Público ha sido considerado por Chiovenda como un órgano procesal, cuya función constituye un oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público y determinar acerca del modo de ejecutarla -- fungiendo como representante del Poder Ejecutivo.

"El Ministerio Público es 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." (21)

Por su parte, el profesor Borja Osorno señala que

(20) Clariá Olmedo, Jorge A., Tratado de Derecho Procesal Penal, Tomo II, -- Buenos Aires, Ediar, 1964, pág. 273

(21) Fenech, Miguel, Curso Elemental de Derecho Procesal Penal, la. ed., editorial Librería Bosch, Tomo I, Barcelona, España, 1945, pág. 276

el nombre de Ministerio Público dice poco sobre su actividad, pero que tal denominación no se puede cambiar debido a que esa expresión se encuentra ya consagrada en la legislación y en la doctrina; nos dice que en un sentido amplio el Ministerio Público se le ha considerado como una magistratura, sin identificarlo con el órgano jurisdiccional, toda vez que en el proceso penal solamente intervienen los sujetos procesales; es decir, las partes y el órgano jurisdiccional. Agregando que el Ministerio Público deberá entonces quedar comprendido dentro de las partes, siendo su actuación imparcial y desinteresada, teniendo unicamente como misión alcanzar la condena del culpable o en su caso, el reconocimiento del inocente.

"El Ministerio Público es uno de los organismos -- mediante el cual se ejercita la representación y defensa del Estado y la Sociedad." (22)

El profesor González Bustamante también trata de dar una definición del Ministerio Público al decir que es el órgano del Estado, que en el acto de la consignación desarrolla autónomamente una actividad procesal al perseguir los delitos y lle-

(22) Olmos, Felix, Enciclopedia Jurídica OMERA, Tomo XIX, 1a. ed., Ed. Bibliográfica Argentina, Argentina, 1964, pág. 769

var al proceso relaciones jurídicas principales, el vigilar que se impongan las sanciones señaladas por la Ley, al que quebranta la norma y por que se le condene al pago del resarcimiento del daño causado por el delito.

De las anteriores definiciones asentadas se desprende que no hay unanimidad respecto al concepto de la Institución del Ministerio Público, aunque se puede decir que es un -- organo administrativo, dependiente del Poder Ejecutivo representando sus intereses, que entre sus funciones destaca el velar -- por el exacto cumplimiento de las Leyes, investigar los delitos y representar los intereses de la sociedad en los casos previstos por la Ley.

Por otra parte cabe destacar que el Ministerio Público es la institución encargada de auxiliar en la administrac-- ción de la justicia, tanto en el orden federal, como en el orden común; de procurar la investigación y represión de los delitos - (a través de la policía judicial), actuando como parte dentro -- del proceso y de manera imparcial.

Para que la Institución del Ministerio Público -- pueda cumplir fielmente con su cometido, es necesario que observe determinados principios y características que le son inheren-

tes.

1.- Principio de Unidad e Indivisibilidad.

Del Derecho francés ha pasado a las legislaciones el principio que ha llegado a aceptar la doctrina: "Le ministere public est un et indivisible".

"Se dice que el Ministerio Público constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la institución se consideran como miembros de un sólo cuerpo, bajo una sólo dirección". (23)

El principio o característica de la unidad presupone que aunque los representantes del Ministerio Público que -- intervengan en una causa, sean muchos y de diferentes adscripciones, y aún jerarquías, van a tener una sólo personalidad y representación, porque todas las personas físicas que componen a la institución, van a actuar todas en nombre de ésta.

Del principio que estudiamos podemos derivar que

(23) Castro, Juventino V., ob. cit., pág. 31 -32

el Ministerio Público es indivisible, en el sentido de que ante cualquier tribunal, representa siempre a la sociedad ofendida - por un delito o al Estado.

Algunos autores señalan que la unidad absoluta - de esta Representación Social no se ha logrado en nuestra legislación, pues en el campo Federal existe un Ministerio Público - Federal, bajo la dependencia del Procurador General de la República; y en materia común la institución tiene como jefe al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, o del estado de que se trate.

2.- Principio de Impresindibilidad.

Esta característica significa que no podrá iniciarse, mucho menos seguirse un proceso penal sin la intervención del Ministerio Público, porque éste es un órgano impresindible en toda causa delictiva, en representación de la sociedad.

De esta característica se desprende que la actuación del Ministerio Público es esencial en el procedimiento penal, desde el momento que tiene conocimiento de un hecho delictuoso, hasta que formula sus conclusiones, debe intervenir en todas las diligencias que se desarrollen dentro del procedimiento, ya que sin su intervención dichas diligencias serían nulas.

3.- Principio de Oficiosidad.

La actividad investigadora esta regida por este -- principio, toda vez que consiste en que el ejercicio de la accion penal debe darse a un organo especial del Estado llamado Ministerio Público, segun el profesor Juventino V. Castro este principio es llamado tambien de autoritariedad, ya que el procedimiento -- penal debe promoverse por obra de una autoridad publica como lo -- es el Ministerio Público.

Una vez que llega al conocimiento del Ministerio Público la noticia de un hecho delictuoso, no necesita del impulso del Juez, del denunciante o del querellante ni de ningún particular o autoridad para iniciar el procedimiento penal.

En Mexico, el principio que estudiamos es aplicado ampliamente ya que los particulares en forma alguna intervienen -- en el ejercicio de la acción penal, la cual es ejercitada por un órgano oficial, denominado Ministerio Público.

De acuerdo con este principio, el Ministerio Público esta obligado a impulsar el procedimiento penal y la Averigua-cion Previa oficiosamente, es decir, de oficio, siempre y cuando

se reúnan los presupuestos legales para ello.

4.- Principio de Legalidad.

Al respecto el autor Juventino V. Castro señala - que este principio obedece a que han sido llenados los requisitos legales necesarios para proceder al ejercicio de la acción - penal.

Según este principio el ejercicio de la acción -- penal es obligatorio tan pronto se hallan satisfecho los presupuestos legales de la misma, podemos decir que la actividad del Ministerio Público debe estar regida de acuerdo con las Leyes - del procedimiento penal y que por lo tanto no debe de salirse - de los causes que le marque el derecho, apegándose a éste y no actuar de manera arbitraria o caprichosa.

"Los tratadistas, distinguen el principio de Legalidad del principio de la oportunidad, la acción penal está - animada por el principio de Legalidad, que se ejercita siempre que se den los presupuestos necesarios que la Ley fija. Señala que la pretensión punitiva del Estado derivada de un delito de de be hacerse valer por el órgano público al efecto, siempre que -

concurran en concreto las condiciones de Ley, en cumplimiento de un deber funcional, absoluto e inderogable, que excluye toda consideración de oportunidad que se inspira en la idea de que para el ejercicio de la acción penal no basta que se den los presupuestos necesarios, sino que es preciso que los organos competentes lo reputen conveniente, previa valoración del momento y de las circunstancias." (24)

5.- Principio de Buena Fe.

Se puede decir en cuanto a esta característica -- que el Ministerio Público es una institución de buena fe, en el sentido de que no es su papel el de ningún delator, inquisidor o contendiente forzoso de los procesados; su interés no es necesariamente el de la acusación o la condena, sino simplemente el interés de la sociedad: La Justicia.

"La aplicación de la Ley penal, sin que se deje ver un interés personal, incluso el Ministerio Público se debe interesar también por la inmunidad del inocente, buscando el interés social y en todo caso, no sólo no oponerse a la defensa sino apoyarla francamente y en todo caso presentar y promover --

(24) Manzini, Vincenzo, Tratado de Derecho Procesal Penal, trad. Santiago -- Sentís Melendo, y Mario Ayerra Redín, Buenos Aires, Argentina, Ed. Ejea, 1951, Tomo I, pág. 294

tanto las pruebas de cargo, como las de descargo y sostenerlas - conforme a la Ley." (25)

Luego entonces, el Ministerio Público, como representante de la Sociedad debe tener interés en que no se cometan injusticias, ya sea porque prescribió la acción penal, porque -- quedó comprobado que el inculcado no tuvo participación en los - hechos delictuosos, porque el proceder imputado no se encuentre tipificado en nuestra legislación sustantiva o porque legalmente no es acreedor a consecuencias condenatorias fijadas en la Ley.

La sociedad tiene interés en que se castigue al - responsable de un hecho delictuoso, el Ministerio Público por ende, actuará en interés de ella, en virtud de que es una institución formada por el Estado de Buena fe.

6.- Principio de Irresponsabilidad.

"Esta característica es considerada como una prerrogativa, y como consecuencia de ella, el Ministerio Público -- como institución no va a incurrir en responsabilidad en sus actuaciones, siendo además una medida de protección en contra de - los individuos que persigue en juicio, los cuales no van a tener

(25) Acero, Julio, ob. cit., pág. 36

ningún derecho contra los funcionarios que ejercen la acción penal, aún en el caso de resultar absueltos; solamente en el caso de los representantes de la institución, éstos si van a incurrir en responsabilidad civil y penal, cuando actuen fuera de -- las normas sustantivas y procesales." (26)

A mayor abundamiento cabe destacar en cuanto a -- esta característica del Representante Social que tiene por objeto proteger a la Institución, contra los individuos que persigue durante el juicio, a los cuales no se les concederá ningún derecho en contra de la Institución, dado que ello desvirtuaría la -- naturaleza jurídica de la misma.

El maestro Colín Sánchez cita que Féjavielle opina en cuanto a esta característica, que los magistrados del Ministerio Público son irresponsables en el ejercicio de sus funciones y que como resultado de ello, no pueden ser condenados en el caso de que hayan tenido conocimiento de un asunto criminal.

7.- Principio de Irrecusabilidad.

"Esta característica también es considerada como una prerrogativa, ya que en virtud de ella el acusado no tiene --

(26) García Ramírez Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1977, pág. 212

derecho a recusar o rechazar al Agente del Ministerio Público, - porque en el caso de que ese derecho se le concediera, se entorpecería la función acusatoria; por otro lado, el Agente o funcionario en particular tiene la obligación de excusarse en aquellos asuntos en que tenga impedimento legal para conocer de él." (27)

b).- Fundamentación Constitucional.

La Institución del Ministerio Público tiene sus bases constitucionales, principalmente, en los artículos 21 y 102 de nuestra Carta Magna.

Desde que Felipe II, en el año de 1565, expide las Leyes de Recopilación, hasta 1930, fecha en que se establecen los juzgados calificadores y las delegaciones del Ministerio Público, puede decirse que estuvo instaurado en nuestro país el sistema español de la Procuraduría Fiscal, "cuya reglamentación se encuentra en el libro VIII, título XIII de las Leyes de Recopilación, institución de la que en 1546 se ocupan algunas leyes al establecer procuradores fiscales cerca de los tribunales de la inquisición." (28)

(27) Idem.

(28) Ceniceros, José Angel, Glosas Constitucionales: El artículo 21 de la Constitución, la. ed., Ediciones de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1962, pág. 5

El profesor Juventino V. Castro cita que el 30 de junio de 1891 se publicó un reglamento del Ministerio Público; - pero no es sino hasta el año de 1903 en que el general Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de la justicia, sino como parte en el juicio interviniendo en los asuntos - en que se afecta el interés público, el de los incapacitados y - en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. Se establece como una institución a cuya cabeza está el Procurador de - justicia.

Una vez terminada la Revolución Mexicana se reúne en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide - la Constitución de 1917. Discutiendose en su seno ampliamente el artículo 21 constitucional que se refiere al Ministerio Público.

Juventino V. Castro dice que Venustiano Carranza, al tratar este punto explica como la investigación de los deli--tos por parte de los jueces había creado la llamada confesión de cargos, estableciendo una situación insostenible, ya que estos - funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verda--deras arbitrariedades y en cambio, el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creau

y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al Juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía los cargos para obtener la confesión de los reos.

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

Puesto a discusión el artículo 21, como lo proponía la comisión dictaminadora, surgieron polémicas en las que intervinieron los diputados Múgica, Rivera Cabrera, Machorro Narvaez, Macias, Colunga, Ibarra, Mercado, Silva Herrera y Epigme--nio Martínez.

El proyecto del artículo 21 decía: "... Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y la policía judicial que estará a disposición de éste."

Es de hacer notar la opinión del diputado José --

Natividad Macías, que llamo la atención sobre como estaba redactado el artículo, que tricionaba el pensamiento de Venustiano -- Carranza, pues dejaba la persecución de los delitos en manos de la autoridad administrativa y sólo bajo la vigilancia del Ministerio Público, lo que motivó el retiro del artículo por la propia comisión para modificarlo.

"Los constituyentes expresamente quisieron privar a los jueces de la doble función que desempeñaban, ya que pensaron que los excesos en que incurría se daban por esa doble función de investigadores y de juzgadores con que estaban investidos, toda vez que instruían un proceso y resolvían sobre la suerte de los procesados." (29)

Los debates en el congreso constituyente fueron amplios, pero encaminados a encontrar la redacción que mas se ajustara a los propósitos de la iniciativa del primer jefe del Ejército constitucionalista, Venustiano Carranza.

"En una nueva sesión se presentó un proyecto reformado por la comisión, además del voto particular que expresaba las ideas del diputado Enrique Colunga. Pronto se comprendie-

(29) Ceniceros, José Angel, Derecho Penal y Criminología, 1a. ed., Ed. Botas, México, 1954, pág. 382

ron las excelencias de la redacción propuesta, acabando la asamblea por aceptarla, siendo esta la que actualmente conserva el citado artículo constitucional que a la letra dice:

"ARTICULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete ala autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que unicamente 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. * (30)

Agrega el profesor Juventino V. Castro, que el artículo 102 establece las bases sobre las que debe actuar el Ministerio Público Federal y fué aprobado sin mayores discusiones por parte de los constituyentes de 1917, mismo que a la letra -- dice:

"ARTICULO 102.- La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados.

(30) Castro, Juventino V., ob. cit., pág. 11

buscar y presentar las pruebas que acreditan la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine.

El Procurador General de la República interpondrá personalmente en las controversias -- que se susciten entre dos o mas estados de la federación, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado.

En todos los negocios en que la federación -- fuese parte, en los casos de los diplomáticos y cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la federación, el procurador lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones." (31)

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 1a. ed., Editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1985, pág. 239

Como antecedente de este artículo podemos señalar en cuanto a las funciones del Procurador General como cabeza del Ministerio Público, que de acuerdo con la tradición española, el citado procurador general, formó parte de la Suprema Corte de -- Justicia y se designaba en la misma forma que a los magistrados de esta última, de acuerdo con la constitución federal de 4 de - octubre de 1824, que le daban la denominación tradicional de fi ca l que debía formar parte de los tribunales de circuito.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 73 - constitucional, en su fracción VI, base 6o., al establecer las - facultades del Congreso de la Unión- otorga las bases para el -- establecimiento y función del Ministerio Público del Distrito Fe de ra l, señalando expresamente:

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

- VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:
 - 6^a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo

directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

c).- Estructura.

La institución del Ministerio Público es uno de los órganos más importantes dentro del sistema de impartición de justicia, en razón principal de ser el titular del ejercicio de la acción penal, que como una de sus finalidades busca el resarcimiento del daño causado por la violación de un bien jurídico tutelado por el Estado; por ello, debe ser considerado como elemento integrante del sistema de administración de justicia que debe ser controlado para evitar abusos y mantener de esa manera la naturaleza y características que le fueron impuestas por el -- Constituyente de 1917 en los artículos 21, 73 fracción VI base - 6a. y 102 de la Ley Suprema de la Federación.

Además de los preceptos legales invocados han -- existido diversas legislaciones en las que ha sido contemplada y prevista la estructura de la institución que nos ocupa, mismas -- de las que durante el desarrollo de este apartado serán mencionadas, destacando las características y contenido de mayor relevancia dentro de la evolución del marco histórico de la citada institución.

De acuerdo con el maestro Franco Villa, el 12 de diciembre de 1903 es expedida por el gobierno del general Porfirio Díaz la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, en la que aún cuando se observa una idea confusa respecto de las funciones del Ministerio - - Público, se le otorga personalidad como parte en el juicio y -- deja de ser un auxiliar en la administración de justicia; representa los intereses de la sociedad ante los tribunales, destacándose su intervención en los asuntos en los que se afecte el interés público, de los menores e incapacitados, así como el ejercicio de la acción penal.

Señala Rivera Silva que el artículo 3o. de la citada Ley, establece que el Ministerio Público dependerá del Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Justicia, poniendo bajo su dirección inmediata tanto a los agentes de la policía judicial como a la policía administrativa.

En resumen puede afirmarse que la Ley en comento - constituye el primer intento de organización autónoma del Ministerio Público como representante de la sociedad (Estado) teniendo por objeto evitar la exclusiva dirección de los Jueces dentro del proceso.

"La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su reglamentación, de 16 de diciembre de 1908, establece que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal, de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo, ..."(32)

En 1919 fueron expedidas las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal y del Distrito y Territorios Federales, tratando de establecer a la institución de acuerdo con los principios sentados por el artículo 21 de la Constitución, estableciendo al Ministerio Público como único depositario de la acción penal, aún cuando como lo señala Juventino V. Castro, en la práctica siguió imperando el antiguo sistema con el que quiso -- terminar la Constitución de 1917.

El maestro José Angel Ceniceros señala que la Ley de 1919 establecía como innovaciones la obligación del Ministerio Público de practicar por sí mismo y con toda rapidez una --

(32) Franco Villa, José, op. cit., págs. 55-56

averiguación que compruebe el cuerpo del delito, así como solicitar también, la aprehensión de los presuntos responsables.

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público que orienta más la estructura a los lineamientos establecidos por el Constituyente de 1917, señala en su obra "Derecho Penal y Criminología" el maestro Ceniceros, fue la de 1929, en la que en sus artículos 1o., 2o. y 4o., distingue a la acción penal del ejercicio de la misma y, asimismo, determina los lineamientos de las facultades de policía judicial.

El 12 de diciembre de 1983, se publica la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, actualmente -- vigente, constante en tres capítulos con 32 artículos.

En el primer capítulo la Ley en comento señala -- las atribuciones del Ministerio Público Federal, haciendo men-- ción expresa de los artículos 21 y 102 constitucionales para el despacho de los asuntos que por los citados preceptos les son en-- comendados.

En el artículo 20., que a continuación se trans--

cribe, se establecen las atribuciones del Ministerio Público Federal.

ARTICULO 2o.- "La institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido por el artículo 10 de esta ley:

I. Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo;

III. Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en

las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre todos los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y cónsules generales;

IV. Prestar consejo jurídico al Gobierno Federal;

V. Perseguir los delitos del orden federal;

VI. Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, -- cuando se trate de asuntos relacionados -- con la procuración e impartición de justicia.

VII. Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias;

VIII. Las demás que las leyes determinen." (33)

A partir del artículo 12 se sientan las bases de Organización de la Procuraduría General de la República, señalando en el artículo 14 a los auxiliares del Ministerio Público Federal.

ARTICULO 14.- "Son auxiliares directos del Ministerio Público Federal:

I. La Policía Judicial Federal, y

II. Los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República:

Asimismo, son auxiliares del Ministerio Público:

- a) Los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de las policías judicial y preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, cuando se trate de éstos, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 8, fracción II, de la presente ley; -
- b) Los cónsules y vicecónsules mexicanos - en el extranjero;

- c) Los capitanes, patrones o encargados de naves y aeronaves nacionales, y
- d) Los funcionarios de otras dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo 25 de este ordenamiento.

Para ser Procurador General de la República es -- necesario reunir las características exigidas para ser Ministro -- de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, características -- que también debe reunir los sustitutos del Procurador (general-- mente los subprocuradores) y serán nombrados y removidos libre-- mente por el presidente de la República (artículo 15 L.O.P.G.R.).

Tanto el párrafo segundo del artículo 21 como el 22 de la Ley en análisis, se señala de conformidad con lo esta-- blecido por el artículo 21 constitucional, que: la policía judi-- cial federal actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Mi-- nisterio Público.

Aún cuando la irrecusabilidad es uno de los prin-- cipios que rigen al Ministerio Público, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala que -

los Agentes del Ministerio Público Federal deben excusarse del -- conocimiento de los negocios en que exista alguna de las causas - de impedimento señaladas en la Ley para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito y jueces de distrito.

Los Agentes del Ministerio Público Federal no pueden ejercer otro cargo oficial, ni ejercer la abogacía o actuar - como apoderado judicial, salvo los casos previstos por el artículo 28 de la Ley en comento.

ARTICULO 28.- "Los Agentes del Ministerio Público Federal no podrán desempeñar otro puesto oficial, salvo los que autorice el procurador, que no sean incompatibles con sus funciones en la institución, y los de carácter docente, ni - ejercer la abogacía, sino en causa propia de su conyuge o concubina, o de sus parientes consanguíneos en línea recta, de sus hermanos, o de - su adoptante o su adoptado. Tampoco podrán ejercer como apoderado judicial, tutor, curador o - albacea, a menos que sea heredero o legatario, ni podrán ser depositario judicial, síndico, -- administrador, interventor en quiebra o concur-

so, ni corredor, comisionista, arbitro o arbi-
trador."

Como puede observarse, en la Ley Orgánica de la -
Procuraduría General de la República no se establece propiamente
la estructura de la institución. Siendo el ordenamiento que la -
establece el Reglamento de la propia Ley, señalando igualmente -
las atribuciones de cada área.

ARTICULO 1o.- "La Procuraduría General de la
República, cuyo titular será el Procurador Gene-
ral de la República, para el despacho de las - -
atribuciones que establecen su Ley Orgánica y --
otros ordenamientos, se integrará con:

Subprocuraduría Jurídica y de Programas So-
ciales.

Subprocuraduría de Procedimientos Penales.

Subprocuraduría de Investigación y Lucha --
contra el Narcotráfico.

Oficialía Mayor.

Contraloría Interna, que comprende las Di--
recciones de:

Auditoría; y

Quejas y Atención al Público.

Consultoría Legal.

Unidad de Comunicación Social, que - -
comprende las Direcciones de:

Información;

Comunicación; y

Difusión.

Dirección General de Delegaciones, que
comprende las Direcciones:

Técnica Auxiliar; y

Supervisión Foranea.

Dirección General Jurídica, que com- -
prende las Direcciones de:

Estudios Legislativos;

Juicios Federales;

Asuntos Internacionales; y

Biblioteca y Documentación Jurídica.

Dirección General de Amparo, que compren-
de las Direcciones:

Operativa; y

Control Normativo.

Dirección General de Participación So- -
cial y Orientación Legal, que comprende
las direcciones de:

Participación Social;

Atención a la Farmacodependencia; y

Orientación y Difusión Legal.

Dirección General de Averiguaciones Pre-
vias, que comprende las Direcciones de:

Averiguaciones Previas del Area Metropo-
litana; y

Averiguaciones del Area Foranea.

Dirección General de Control de Procesos
que comprende las Direcciones de:

Control de Procesos del Area Foranea.

Dirección General de Servicios Periciales
que comprende las Direcciones de:

Identificación y Criminalística; y

Técnica Pericial.

Dirección General de Policia Judicial Fe-
deral, que comprende las direcciones de:

Investigación; y

Aprehensiones.

Dirección General de Procedimientos Pena-
les en delitos relacionados con Estupefa-

cientos y Psicotrópicos, que comprende las Direcciones de:

Averiguaciones Previas en materia de -
Estupefacientes y Psicotrópicos; y
Control de Procesos en materia de Estu
pefacientes y Psicotrópicos.

Dirección General de Relaciones Inter-
nacionales, que comprende las Direccio-
nes de:

Planeación y Enlace de Acciones Inter-
nacionales; y

Análisis de Información Internacional.

Dirección General de Investigación de
Narcóticos, que comprende:

División de Investigación Contra el --
Narcotráfico;

Dirección de Control e Información; y

Dirección de Enlace y Concertación.

Dirección General de la Campaña contra
la Producción de Narcóticos, que com- -
prende las Direcciones de:

Localización, Verificación y Destruc- -
ción de Plantíos;

Apoyo Logístico; y
Operaciones Aéreas en la Campaña Contra
la Producción de Narcóticos.

Dirección General de Recursos Humanos
y Financieros, que comprenden las Di-
recciones de:

Recursos Humanos;
Programación y Presupuesto; y
Contabilidad.

Dirección General de Recursos Materia-
les, que comprende las Direcciones de:

Bienes;
Servicios;
Informática; y
Telecomunicaciones.

Dirección General de Servicios Aéreos,
que comprende las Direcciones de:

Operaciones Aéreas;
Supervisión y Mantenimiento; y
Control de Calidad.

Delegaciones de Circuito.
Delegaciones de Procedimientos.

Asimismo, la Procuraduría General de la Repú--

blica contará con las Unidades que requiera - el despacho de las atribuciones de la misma, conforme a los acuerdos o manuales que expida el Procurador."

ARTICULO 2o.- "Todas la áreas de la Procuraduría General de la República conducirán -- sus actividades en forma programada y con ba se en las normas, presupuestos, prioridades y restricciones que, para el logro de sus objetivos y metas, fijen los ordenamientos respectivos, determine el Ejecutivo Federal o establezca el Procurador. Para estos fines se estará igualmente a lo dispuesto, en su caso, - al Plan Nacional de Desarrollo."

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Jus ticia del Distrito Federal, en vigor, fue publicada el 12 de diciembre de 1983, consta de tres capítulos con 31 artículos.

En el capítulo primero, se señalan las atribuciones de la Procuraduría, de acuerdo con lo establecido por los -- artículos 21 y 73 fracción VI, Base 6°. de la Constitución.

ARTICULO 1o.- "La Procuraduría General de -
justicia del Distrito Federal, es la dependencia
del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra
la institución del Ministerio Público del Distri-
to Federal y sus órganos auxiliares directos, pa-
ra el despacho de los asuntos que a aquélla atri-
buyen los artículos 21 y 73 fracción VI, Base 6°
de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás -
disposiciones legales aplicables."

ARTICULO 2o.- "La institución del Ministerio
Público del Distrito Federal, presidida por el -
Procurador General de Justicia del Distrito Fede-
ral, en su carácter de representante social, ten-
drá las siguientes atribuciones, que ejercerá --
por conducto de su titular o de sus agentes o --
auxiliares, conforme a lo establecido por el ar-
tículo 7 de esta Ley:

I. Perseguir los delitos del orden común, -
cometidos en el Distrito Federal;

II. Velar por la legalidad en la esfera de -
su competencia como uno de los principios rec --
tores de la convivencia social, promoviendo --

la pronta, expedita y debida procuración e -
impartición de justicia;

III. Proteger los intereses de los menores,
incapaces, así como los individuales y social
les en general, en los términos que determin
nen las leyes;

IV. Cuidar la correcta aplicación de las med
idas de política criminal, en la esfera de
su competencia, y

V. Las demás que las leyes determinen."

En esta Ley no se señala la estructura de la Procu
raduría, señalando unicamente en el artículo 9o., que la Procura
duría General de Justicia del Distrito Federal estará presidida
por el Procurador.

ARTOCULO 9o.- "La Procuraduría General de
Justicia del Distrito Federal, estará presidida
por el Procurador, jefe de la institución
del Ministerio Público y de sus órganos auxili
ares. La Procuraduría contará con servidores
públicos sustitutos del Procurador en el

orden que fije el reglamento y con los --
organos y demás personal que sea necesaa--
rio para el ejercicio de las funciones, -
con la competencia que fije el reglamento
de esta ley, tomando en consideración las
previsiones presupuestales."

En el artículo 11 se establece que los auxiliares
del Ministerio Público del Distrito Federal son la Policía Judi--
cial y los servicios periciales de la propia institución, así --
como la policía preventiva..

De acuerdo con lo asentado en el artículo 12, el
Procurador General de Justicia del Distrito Federal, será nombra--
do por el Presidente de la República.

El artículo 21 establece, de conformidad con lo -
dispuesto por el artículo 21 Constitucional, que la policía judi--
cial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio
Público.

El texto del artículo 26, similar al ya citado --
artículo 27 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la

República, señala que aún cuando los Agentes del Ministerio Público no son recusables, éstos deben excusarse en los casos previstos por la Ley para los Jueces; en el artículo 27 de la Ley - en cita, se establece la prohibición para éstos funcionarios para ejercer otro cargo público o la abogacía, salvo los casos previstos por el numeral en cita.

De igual manera que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tampoco en la Ley Orgánica en análisis, se señala la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual se encuentra establecida en el artículo 2o., del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en donde - - también se establecen las atribuciones específicas de cada área.

ARTICULO 1o.- "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el - - ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos, en término de las disposiciones constitucionales, de la Ley Orgánica de la -

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y otras disposiciones legales, - así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República."

ARTICULO 2o.- "Para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los - asuntos de su competencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, - contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

1. Procurador General de Justicia -- del Distrito Federal.
2. Subprocurador de Averiguaciones - Previas.
3. Subprocurador de Control de Procesos.
4. Oficial Mayor.
5. Contraloría Interna.
6. Dirección General de Administración y Recursos Humanos.
7. Dirección General de Asuntos Jurídicos.

8. Dirección General de Averiguaciones Previas.

9. Dirección General de Control de Procesos.

10. Dirección General de Coordinación - de Delegaciones.

11. Dirección General del Ministerio -- Pú**bl**ico en lo Familiar y Civil.

12. Dirección General de Policía Judi-- cial.

13. Dirección General de Servicios a la Comunidad.

14. Dirección General de Servicios Peri-- ciales.

15. Unidad de Comunicación Social.

16. Organos Desconcentrados por territo-- rio.

17. Comisiones y comités.

Las Subdirecciones Generales, Direcciones y - Subdirecciones de Area, Jefaturas de Departamento, Jefaturas de Oficina, de Sección, de - Mesa y servidores públicos que señale este -- reglamento y las oficinas administrativas - - que se requieran y establezcan por acuerdo --

del titular de la Procuraduría, deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organizacion.

Serán Agentes del Ministerio Publico, para todos los efectos legales que correspondan, los Subprocuradores y los Directores Generales de Asuntos jurídicos, de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos, de Coordinacion de Delegaciones y del Ministerio Publico en los Familiar y Civil, así como los directores de -área, subdirectores y jefes de Departamento - que les estén adscritos."

ARTICULO 40.- "La representacion de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el trámite y resolucion de los asuntos de su competencia, corresponde originalmente al Procurador, quien para la mejor distribucion y desarrollo de trabajo y el despacho de los asuntos, podrá delegar sus facultades en los servidores publicos de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo; es

ta delegación se hará mediante acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

También corresponde al titular, cuando lo juzgue necesario, el ejercicio de las facultades que este reglamento atribuye a las demás unidades administrativas y servidores públicos."

c).- Competencia.

Tradicionalmente se habla de competencia por territorio, por materia, por grado, por cuantía o hasta por turno.

Hay que tomar nota de la existencia de la tesis -- que sustenta la competencia subjetiva, en la cual los impedimentos personales harían incompetente al funcionario de manera casuística, desde luego esta postura no es unánimemente aceptada, y se puede afirmar que lo pertinente es hablar de impedimentos, como antecedente de las excusas y recusaciones.

"Todas las autoridades judiciales tienen jurisdicción, en cuanto gozan de la facultad constitucional de imponer --

penas y de seguir el procedimiento de cognición del delito, necesario para imponerlas, pero tal jurisdicción esta limitada en la medida de la capacidad de cada organo; la capacidad objetiva, recibe el nombre de competencia, y se fija de acuerdo con el delito, el territorio, la conexidad y el grado, con las variantes establecidas en la legislación local y federal." (33)

La institución del Ministerio Público, para fijar su competencia, atiende a la distribución de fueros.

El Ministerio Público Federal regula su competencia, basicamente en los artículos 21, 102 y 107 fracción XV de la Constitución; así como en los artículos 1o. (parte segunda), y del 2o. al 5o. del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Así tenemos que compete al Ministerio Público Federal, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal y por lo mismo a él corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados en todos los delitos en los que tenga intervención o se vea afectado el interés jurídico de la Federación.

(33) Arilla Bas, Fernando, El Procedimiento Penal en México, Editorial Kratos-12a. ed. México, 1989, pág. 43

Intervendrá, asimismo, en aquellos delitos que lesionen o dañen tanto la esfera jurídica patrimonial o social de la nación, por los previstos en las leyes federales y en los tratados, por los delitos oficiales o comunes cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos, en los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras, en aquellos en que la federación sea sujeto pasivo, en los delitos cometidos por un funcionario o empleado federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; los cometidos o perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectos a la Federación; los cometidos en aeronaves o buques en altamar mexicana o dentro del territorio mexicano y en todos aquellos delitos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución, facultad o servicio reservado al Estado.

Por otra parte, el Ministerio Público del fuero común, regula su competencia, esencialmente en los artículos 21 y 73 constitucionales y lo. (parte primera) del Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal.

Compete al Ministerio Público del fuero común la persecución de los delitos del orden común ante los tribunales correspondientes, y de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, indicando y realizando la investigación -- por medio de la policía judicial, cuando se daña o lesiona la esfera jurídica o patrimonial de los particulares.

Asimismo intervendrá el Ministerio Público del -- fuero común en los delitos o controversias entre particulares, -- tales como por ejemplo: homicidio, lesiones, robo, daño en propiedad ajena, etc..

Por otra parte, el profesor Juventino V. Castro -- señala que el Ministerio Público Militar se encuentra establecido en el Código de Justicia Militar, aunque la Constitución no -- menciona este fuero, se infiere su necesidad en virtud de que -- rige y es el único capacitado con competencia para ejercer acción penal en aquellos delitos del orden estrictamente militar.

CAPITULO III.

Las funciones socio - jurídicas del Ministerio -
Público.

a).- Naturaleza jurídica del Ministerio Público.

La determinación de la naturaleza jurídica del --
Ministerio Público ha provocado constantes polémicas y discusio-
nes dentro de la doctrina, entre los estudiosos del Derecho, sin
llegar a ponerse de acuerdo sobre cual es la naturaleza jurídica
del Ministerio Público.

Así encontramos que se le ha considerado de múl-
tiples formas, algunos autores consideran que es un representan-
te de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, otros
como un órgano administrativo, que actúa con el caracter de par-
te, mientras que otros le otorgan el carácter de órgano judi- -
cial o como un colaborador o auxiliar de la función jurisdiccio-
nal, como un representante de la Ley, y como un órgano sui gene-
ris o de personalidad polifacética.

Al respecto el profesor Colín Sánchez dice que --

los autores que sostienen que el Ministerio Público es un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, parten del hecho de que el Estado al crear o instituir una autoridad, otorga el derecho de ejercer la tutela jurídica general, - para que de ese modo pueda ser perseguido judicialmente áquel que actúe contra la seguridad y el desarrollo normal de la vida nacional.

Dentro de esta corriente podemos citar: "el Ministerio Público es un órgano instituido por el Estado para cuidar de la defensa de la sociedad"⁽³⁴⁾; también sostiene éste criterio el maestro Alcalá Zamora y Castillo al señalar que el Ministerio Público representa el interés social en la administración de justicia.

Otras opiniones que encontramos son: "El Ministerio Público personifica el interés público"⁽³⁵⁾; el maestro Alberto González Blanco nos manifiesta que no es posible negarle - al Ministerio Público el carácter de representante de la sociedad, porque el espíritu que le dió el constituyente de 1917 fue el de instituirlo como tal, para ser el único órgano facultado - para investigar hechos que sean considerados como delictivos.

(34)

Aguilar y Maya, José, El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen, 1a. ed., Ed. Polis, México, 1942, pág. 45

(35)

Pina, Rafael de, Diccionario de Derecho, 9a. ed., Ed. Porrúa, México, 1980, pág. 344

Por su parte el Dr. Sergio García Ramírez, sostiene en sentido opuesto a lo anterior, que el Ministerio Público - más que representar a la sociedad es un representante del Estado, considerando que la sociedad no tiene personalidad jurídica y por ello no puede tener representantes, dado que es un concepto ajeno al orden normativo, ya que la sociedad es un concepto netamente sociológico.

Cabe agregar que el Ministerio Público no sólo es un representante de la sociedad al ejercitar la acción penal sino que lo podemos encontrar también en el ámbito civil y familiar entre otros, protegiendo los intereses del menor o del incapacitado, o en un juicio de divorcio o alimentos, por ejemplo, haciendo todo esto porque tiene como encomienda el velar por los intereses de la sociedad.

Hay varios autores que afirman que su naturaleza jurídica es la de ser un órgano administrativo, así tenemos al profesor Guarneri quien manifiesta "Al Ministerio Público se le puede considerar dentro de la esfera Estado - Administración, -- porque el Ministerio Público tiene la facultad de actuar en forma discrecional al poder determinar si debe proceder una cosa u

otra; otro aspecto es que a la institución se le aplican principios de Derecho administrativo, permitiendo que se giren órdenes y circulares dentro de la misma para vigilar la conducta de los que la integran.

Al considerarse dentro de la esfera Estado - Administración a la institución del Ministerio Público va a ser por lo tanto un órgano administrativo derivandose de ésta consideración el carácter de parte dentro del proceso". (36)

En México, el maestro González Blanco nos dice -- que las funciones del Ministerio Público no corresponden ni al Poder Legislativo, ni al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo en virtud de que las disposiciones que rigen el funcionamiento de la institución se subordinan a los principios de Derecho Administrativo, por lo que cabe reconocer al Ministerio Público el carácter de órgano administrativo.

El profesor Cristofilini considera "es un órgano administrativo, porque al Ministerio Público le corresponde la tutela de los intereses propios del Estado, porque más que inte-

(36) Guarneri, José, Aut. Cit., por Colín Sánchez, Guillermo, ob. cit., pág. 90 y 91

reses propios del Estado, son intereses de la sociedad lo que el Ministerio Público protege". (37)

Por su parte, el maestro Alcalá Zamora y Castillo manifiesta que no es posible considerarlo como un órgano administrativo, porque las funciones que realiza el Ministerio Público dentro del proceso no pueden ser calificadas como administrativas.

El profesor Juventino V. Castro nos dice que es una función política y administrativa, ya que si bien se desarrolla su actividad en el campo de la justicia, el Ministerio Público, no es un órgano que se encargue de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vela porque se aplique la Ley estrictamente por aquellos que si tienen la misión de impartir justicia.

La mayoría de los autores que consideran al Ministerio Público como órgano administrativo, le derivan el carácter de parte en el proceso, a lo que se plantea la interrogante ¿Con que calidad interviene el Ministerio Público?, se dice que esta institución por un lado es parte en sentido material, con -

(37) Cristofilini, Aut. Cit. por Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Ministerio Público - Teoría, estudios de Derecho procesal, Editorial Caygora, Madrid, pág. 513

lo que se quiere poner de manifiesto la igualdad que colocarla - al Ministerio Público en el plano de sujeto de una contienda de Derecho sustantivo; por otro lado, se le ha considerado que es - parte en sentido formal o sujeto de la acción, con lo que se pre - tende dejar establecido que el Ministerio Público interviene en el proceso, no porque tenga interés personal en él, sino que la Ley lo instituye para ello, ya sea para requerir o accionar en - el juicio, a su vez se le ha considerado como parte imparcial -- queriendo justificar con esto el privilegio de irrecusabilidad - con que cuenta el Ministerio Público.

Con respecto a la consideración de parte impar - cial con que se le ha investido al Ministerio Público, no tiene ningún deber de imparcialidad sino al contrario tiene el deber - de acusar, para evitar que queden impunes los delitos.

"El Ministerio Público es parte acusadora, porque es el órgano encargado de pedir la actuación de la pretensión pu - nitiva al órgano jurisdiccional". (38)

Otros autores niegan que el Ministerio Público -- tenga el carácter de parte, ya que este no se haya en el mismo -

(38) Fenech, Miguel, ob. cit., pág. 277

plano que el acusado, debido a que sus intereses son incompatibles, existiendo un desequilibrio y una diferencia entre el acusador y el defensor.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en jurisprudencia que el Ministerio Público es autoridad durante la averiguación previa y parte en el proceso, desde que ejercita la acción penal.

El profesor Borja Osorno considera que la solución correcta a la discusión sobre la naturaleza jurídica del Ministerio Público, sería la de catalogarlo como representante de la Ley, aún cuando aclara que en igual medida lo son los tribunales, considerando que es representante de la Ley porque actúa en forma imparcial, es decir sin tener interés en que un proceso se resuelva de una u otra manera, siendo su único interés la justicia a través de la observancia y aplicación de las Leyes.

El profesor De Pina, considera que el Ministerio Público es una institución judicial, pero no jurisdiccional.

Los maestros Colín Sánchez y Guarneri manifiestan que de ninguna manera se le puede reconocer al Ministerio Públi-

co el caracter de Órgano judicial, porque éste no decide contro- versias, ya que carece de funciones jurisdiccionales, las cuales son exclusivas del Juez, debiendo el Ministerio Público concre- tarse a solicitar la aplicación del Derecho, aunque al respecto el profesor Alcalá Zamora y Castillo manifiesta que el Ministe- rio Público realiza actos cuasi-jurisdiccionales, al obligar al juzgador a dictar el sobreseimiento, pero no es el Ministerio - Público el que en última instancia dicta o declara el derecho.

En el artículo 21 de la Constitución Federal se - establece una clara diferencia, entre la autoridad judicial y el Ministerio Público, al delimitarle sus funciones expresando: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad -- judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Pú blico . . ." por lo que se puede afirmar que el Ministerio Públi co no es un órgano judicial, se dice que el Ministerio Público - es un colaborador o auxiliar de la función jurisdiccional, debi- do a las actividades que realiza a través del procedimiento.

El autor Colín Sánchez nos dice que es posible -- admitir que colabora en la actividad jurisdiccional, a través de sus funciones específicas, porque en última instancia éstas obe- decen al interés característico de toda la organización estatal,

siendo este interés la aplicación de la Ley al caso concreto.

Hay varios autores que nos dicen que al Ministerio Público no hay que tratar de encerrarlo en una sóla esfera, sino que el Ministerio Público es una parte sui generis o de personalidad polifacética; entre ellos se encuentra el profesor - - Alcalá Zamora y Castillo quien nos manifiesta que la falla común de las diferentes posturas acerca de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, se encuentra en que lo han querido definir - mediante un sólo marbete, no tomando en cuenta que es una institución con cometidos múltiples.

"El Ministerio Público es un órgano sui generis - creado por la Constitución y autónomo en sus funciones, aún cuando auxilie al poder administrativo y al judicial en determinados campos y formas y que a consecuencia de que el Ministerio Público tiene una personalidad polifacética es que actúa como autoridad en la averiguación previa, como sujeto procesal, como auxiliar de la función jurisdiccional, etc." (39)

El autor Miguel Fenech nos dice que el Ministerio

(39) Colín Sánchez, Guillermo, ob. cit., pág. 93

Público es una parte sui generis que lo diferencia de las demás partes que intervienen en el proceso.

El Ministerio Público, en realidad viene siendo - algo distinto a las otras partes que intervienen en un proceso, porque tiene privilegios, atribuciones y deberes que no poseen - los demás, por lo que consideramos que es un órgano sui generis ya que no es posible encerrar su personalidad bajo un sólo rubro debido a que interviene en varios campos del Derecho, desarrollando diferentes funciones y actividades, por ejemplo, la de representante social, protegiendo los intereses de menores, incapaces y ausentes, en los juicios civiles entre otras de sus funciones, asimismo actúa como autoridad administrativa en la averiguación previa, en donde ejercita la acción penal, como parte en el proceso, como colaborador de la función jurisdiccional, e incluso - actualmente se le está otorgando funciones preventivas, al encargarle la tarea de prevenir la comisión de hechos delictuosos.

b).- Funciones sociales del Ministerio Público en materia:

b.1).- Penal.

El artículo 21 constitucional al establecer la institución del Ministerio Público lo facultó como único titular de - la acción penal, otorgándole el monopolio de ésta al señalar que

a ésta institución le incumbe la persecución de los delitos, indicando que la policía judicial deberá quedar bajo el mando inmediato de éste.

Para llevar a cabo el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público debe desarrollar una serie de funciones, mismas que pueden resumirse en: investigadora, persecutoria, acusatoria y de representación social; debe desempeñar estas funciones con el objeto de velar por la seguridad de la sociedad a la que representa.

"La sociología del Derecho, en relación a lo antes mencionado desempeña una serie de funciones, entre ellas las de analizar la relación existente entre los factores sociales y el orden jurídico o investigar los efectos que produce el orden jurídico sobre la realidad social, tomando como punto de partida las funciones que desarrolla el Ministerio Público".⁽⁴⁰⁾

La función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 constitucional y debe apegarse a lo preceptuado en el artículo 16 del mismo ordenamiento, teniendo como finalidad decidir sobre el ejercicio o abstención de

(40) Azuara Pérez, Leandro, Sociología, 8va. ed., Ed. Porrúa, México, 1985, -pág. 266

la acción penal, función que lleva a cabo la comprobación de si realmente se cometió el delito, la configuración del cuerpo del delito, las circunstancias de lugar, tiempo y forma en que ocurrió la comisión del mismo, así como la presunta responsabilidad de aquel o aquellos que intervinieron en su realización, esto para estar en aptitud de ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente.

Dentro del ámbito penal la función investigadora que desarrolla el Ministerio Público, se va a llevar a cabo a través de lo que conocemos como averiguación previa, por lo que siguiendo el criterio de la mayoría de juristas mexicanos, la acción indagatoria es la primera etapa del procedimiento penal en la que se define el desarrollo o no de éste.

"La averiguación previa es la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza las diligencias necesarias para comprobar en su caso, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad para optar por el ejercicio o abstención de la acción penal". (41)

Dentro de la averiguación previa, el Ministerio Público

(41) Osorio y Nieto, César Augusto, La averiguación previa, 1a. ed., Ed. Porrúa, México, 1981, pág. 15

va a desarrollar y practicar todas las diligencias que la Ley le señala y le permite, para reunir los elementos del cuerpo del -- delito y la comprobación de la probable responsabilidad.

En esta etapa, se realizan interrogatorios al ofendido en el delito, al presunto responsable y a los testigos, si los -- hubiere, pide la intervención de los peritos en la materia de -- que se trate, se realiza una inspección ocular sobre personas, -- lugares y objetos relacionados de alguna manera con la comisión del hecho ilícito, tendientes a demostrar si realmente se come-- tió el delito.

El Ministerio Público actúa como autoridad en la inves-- tigación de los hechos y está auxiliado para ello, principalmen-- te, de la policía judicial, del ofendido, por los peritos en las diferentes ramas del conocimiento humano y por los terceros.

Por otra parte, el Ministerio Público para practicar -- sus diligencias debe sujetarse a lo establecido en el título se-- gundo, sección primera y segunda del Código de procedimientos -- penales, mismo que se refiere a las diligencias que realiza la -- policía judicial y a la instrucción, en la sección primera, capí-- tulo primero da las bases para integrar el cuerpo del delito, -- recoger las huellas y objetos del mismo. En la sección segunda, se establecen en específico las diligencias de policía judicial.

Durante el trámite de la averiguación previa el Ministerio Público va a intervenir como autoridad, teniendo bajo su mando, como ya lo hemos mencionado, a la policía judicial y a sus auxiliares.

"La función investigadora es el resultado del ejercicio de la facultad de la policía judicial, encomendada al Ministerio Público, quien para poder ejercitar la acción, dados los términos del artículo 16 constitucional necesita ejercitar funciones de juez y de policía". (42)

Sin embargo, para tener validez dichas diligencias de policía judicial, necesitan estar dirigidas por el Ministerio Público. Para poder iniciar la investigación es necesario que queden reunidos y satisfechos los requisitos de procedibilidad, o sea, los requisitos que exige, como ha quedado establecido el artículo 16 constitucional, que son la denuncia y la querrela. En este mismo orden de ideas encontramos que la averiguación se va a iniciar cuando exista una denuncia o querrela, lo cual quiere decir que el Ministerio Público debe tener la noticia sobre el hecho ilícito, ésta debe de ser en forma directa e inmediata,

(42) Piña y Palacios, Javier, Derecho Procesal Penal, Apuntes para un texto y notas sobre Amparo Penal, 1a. ed., Ed. Botas, México, 1948, pág. 72

por conducto de los particulares, por la policía o por quienes estén encargados de un servicio público.

Ahora bien, la denuncia es el medio por el cual se va a hacer del conocimiento del Ministerio Público lo que se sabe acerca del delito, la denuncia es una simple exposición de conocimientos, la puede hacer un particular o un funcionario ante el Ministerio Público, sin importar que sea el ofendido o no, esto cuando se trate de delitos que no requieren que sea a petición de parte, y ésta puede ser presentada por escrito o en forma verbal, en este último caso la autoridad investigadora procederá a tomar su declaración al denunciante, la cual se hará por escrito, debiendo estar firmada por él.

La querrela, define el profesor González Bustamante es la facultad potestativa que se concede a los ofendidos para ocurrir ante la autoridad a manifestar su voluntad para que se persigan los delitos, en el mismo sentido opina el profesor Colín Sánchez al decir: es un derecho potestativo que tiene el ofendido en un delito, para hacerlo del conocimiento de las autoridades para que sea perseguido, y esta puede ser presentada por el ofendido o por su legítimo representante.

Dentro de la función investigadora, la averiguación - previa puede llegar a tener tres determinaciones o resoluciones que son:

1.- Archivo de la investigación.- se dicta la resolución de archivo o no ejercicio de la acción penal cuando agotadas las diligencias de la investigación, el Ministerio Público - llega a la conclusión de que no existe cuerpo del delito de ninguna figura típica y no hay por lo tanto un hecho que se considere delictuoso; o bien que ha operado una causa extintiva de la - acción penal, esta resolución surte efectos definitivos.

2.- Reserva de la investigación.- se da cuando de -- las diligencias practicadas, el Ministerio Público llega a la -- conclusión de que no hay elementos suficientes para hacer la consignación correspondiente, pero considera que con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación.

3.- Consignación o ejercicio de la acción penal.- es el acto procedimental a través del cual el Ministerio Público - ejercita la acción penal, es decir, pone a disposición del órgano jurisdiccional las diligencias practicadas en la investiga- - ción, por haberse convencido de la comisión del delito de manera típica y la presunta responsabilidad de un sujeto, para que dicho órgano inicie un proceso penal en contra del presunto responsable y le aplique la sanción que conforme a derecho le corresponda --

por haber infringido la Ley.

Con el acto de consignación el Ministerio Público da por terminada la investigación y sus funciones inherentes sufren una transformación debido a que pasa a ser persecutor ante la autoridad judicial.

En la práctica, la institución del Ministerio Público, durante el periodo de investigación desvirtúa su naturaleza jurídica, toda vez que actúa de manera parcial recibiendo y desahogando unicamente pruebas tendientes a acreditar la probable responsabilidad del indiciado y configurar el cuerpo del delito del ilícito de que se trate, y no sólo no acepta, sino que obstaculiza de manera terminante la pretensión de hacer valer las llamadas pruebas de descargo, coartando de esa manera los derechos del indiciado, ya que como es por todos conocido en el momento de estar sujeto a investigación es practicamente declararse suspendido en el goce de los derechos civiles y casi políticos de todos los ciudadanos, quedando a merced de un funcionario que no siempre se encuentra intelectual ni moralmente capacitado para discernir el cargo que ocupa.

Sugiriendo el suscrito sea tomado en consideración la practica en las agencias del Ministerio Público y se realice una reforma legislativa en la que no sólo se faculte la recepción de

pruebas de ambas partes, sino que se obligue al Representante -- Social a aceptar y desahogar pruebas del presunto responsable -- durante la indagatoria.

La función persecutoria del Ministerio Público se encuentra relacionada con el ejercicio de la acción penal. El significado de la palabra perseguir deriva del latín *persequi* que -- significa seguir al que huye para alcanzarlo, jurídicamente tal acepción equivale a "la acción emprendida contra el autor supuesto o real de una infracción penal."⁽⁴³⁾

El artículo 21 de la Constitución Federal presenta una redacción que dice: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público . . ." a nuestro juicio incorrecta, ya que debe mos interpretar en el sentido de que al Ministerio Público incumbe la persecución de los presuntos responsables de la comisión - del delito.

Cuando el Ministerio Público desarrolla esta función - pierde su carácter de autoridad debido a que en ésta etapa el que va a ordenar es la autoridad jurisdiccional y áquel unicamente se va a concretar a hacer pedimentos.

La función persecutoria tiene como fin la aplicación de

(43) Rivera Silva, Manuel, ob. cit., pág. 184

las sanciones fijadas por la Ley al responsable del ilícito y se traduce en la realización de las diligencias o actividades -- necesarias para que el delincuente no evada la acción de la justicia.

"El ejercicio de la acción penal es un conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante un Órgano -- jurisdiccional, con la finalidad de que éste pueda declarar el Derecho en un acto, que el propio Ministerio Público considera delictuoso." (44)

De tal manera que cuando ya sean desahogadas todas las pruebas propuestas, el Juez dictará un auto que declare cerrada la instrucción, para dar paso al juicio, donde las funciones del Ministerio Público se convierten, en su mayoría, en acusatorias.

La función acusatoria del Ministerio Público en el campo jurídico, según el manestro Rafael de Pina nos dice que acusación es la imputación o cargo formulado contra la persona a la que se considera autora de un delito o infracción a una conducta legal. Para el profesor Briseño Sierra, la acusación es la pretensión hecha valer por el Ministerio Público al ejercer la acción -

(44) Rivera Silva, Manuel, ob. cit., pág. 60

penal. Cabe señalar que la palabra acusar, deriva del latín - -
acusare , cuyo significado es "imputar a alguno cualquier cosa
vituperable".

La función acusatoria es aquella que ejerce el Ministerio Público, una vez que se ha cerrado la instrucción a través de sus conclusiones siempre y cuando estas sean de carácter acusatorio y deberán de llenar los siguientes requisitos: ser por escrito o a manera de comparecencia, señalar el proceso a que se refieren, el Juez al que se dirigen, el nombre del acusado, deberán contener una exposición suscienta de los hechos, propondrá las cuestiones de derecho que de ellos surjan, citará leyes o - - doctrinas aplicables y los puntos petitorios a que se llegue, la fecha y firma del Agente del Ministerio Público, estas conclusiones obligan al Juez a resolver sobre lo que expresamente se solicitó en el pliego acusatorio, no pudiendo el Juez imponer sanción alguna que no se haya solicitado en el pliego, ni condenar por delito diverso del que se haya acusado, toda vez que ello sería rebasar los límites de la acusación y equivaldría a una suplencia, lo que está prohibido en virtud de que el Ministerio Público es un órgano técnico que debe conducirse dentro de los límites que al efecto le han sido señalados en las diferentes legislaciones aplicables.

Cabe agregar que el Ministerio Público puede formular conclusiones no acusatorias, justificando la no acusación del -- procesado y la libertad del mismo, ya sea porque el delito no ha ya existido, o existiendo no sea imputable al procesado; o porque se de en favor de casos como de amnistía, prescripción o alguna otra hipótesis.

En caso de que el representante social formule conclusiones inacusatoria, estas deberán ser enviadas al Procurador, -- quien podrá confirmarlas, revocarlas o modificarlas, lo que en -- concepto del suscrito trata de evitar el abuso de las facultades que como institución le son conferidas a los miembros de la institución que nos ocupa; igual procedimiento se seguirá en el supuesto de que el pliego de acusación no contenga un delito probado durante la secuela procesal o las conclusiones sean contrarias a las constancias procesales.

Cabe señalar que es facultad de la institución del Ministerio público el variar el auto de formal prisión, cuando durante la secuela procesal se desahoguen pruebas tales que demuestren la comisión de un delito diverso por el que se dictó el auto de referencia, condicionado a que no se varien los hechos consignados.

La función social consiste en que el Ministerio Público debe velar y proteger los intereses de la sociedad, debido a esta función que desarrolla es que se le ha denominado Representante Social.

Con base en esta función se le han señalado una serie de atribuciones en virtud de que su intervención además puede estar en juicios civiles, familiares, etc..

Además de tener interés general que consiste en -- proteger a los miembros de una sociedad a la que representa contra la delincuencia, ya que el Estado lo crea para evitar que -- los ofendidos se hagan justicia por cuenta propia, en su carácter de Representante Social va a defender intereses privados, de sujetos que no están en aptitud de defenderse o de hacer valer por sí mismos sus derechos, como es el caso de los ausentes, los incapacitados y desvalídos. En estos supuestos el Ministerio Público debe intervenir para coordinar los intereses sociales e individuales, ya que no está protegiendo un interés personal sino que está realizando una función tutelar social.

También se da asistencia a las víctimas del delito, tanto al sujeto pasivo, como al sujeto activo, respecto a éste último se trata de informar a sus familiares su detención, así como

el motivo de ésta, con el fin de aliviar el estado de depresión o angustia que sufren al ser privados de su libertad; con estas actividades que son llevadas a cabo por la oficina de Trabajo Social, realiza sus funciones el Ministerio Público.

b.2).- Civil.

Como ha quedado asentado, resulta sencillo localizar la legislación y doctrina que nos señale las funciones procesales del Ministerio Público en materia penal; pero cabe preguntarse ¿que sucede con la actuación del Ministerio Público en materia civil y familiar?; ¿hay legislación especializada que nos diga cuando y en que forma va a intervenir en esa clase de juicios o por el contrario solamente existe articulado disperso que incidentalmente señale su intervención?.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 2o. fracción III, señala que el Ministerio Público tendrá entre sus atribuciones la de "proteger los intereses de menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes".

En su artículo 5 de la misma Ley, señala también la -- protección de los menores o incapaces mediante la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares en --

que sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados.

El Ministerio Público tiene dos tipos de intervención en el procedimiento civil, a saber: cuando la Ley expresamente lo señale y cuando se afecta el interés público, velando la legalidad del proceso y protegiendo los intereses de los menores o incapacitados, tal y como lo señala el artículo 2 del Reglamento de la Ley orgánica mencionada que establece que para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos sometidos a su consideración, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal contará, entre otros, con la Dirección de Representación Social en lo Civil y Familiar, estipulando que a ella corresponderá vigilar y coordinar a los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados y Salas Familiares y Civiles para que:

I. Intervengan en los juicios en que sean parte -- los menores o incapacitados y los relativos a la familia, el estado civil de las personas, sucesorios y todos aquellos en que por disposición legal sea parte o deba darse vista al Ministerio Público;

II. Concurran e intervengan en las diligencias que se practiquen en los juzgados y salas de su adscripción y desahoguen las vistas que se les den;

- III. Formulen y presenten los pedimentos procedentes dentro de los términos legales;
- IV. Interpongan los recursos legales procedentes;
- V. Vigilen el exacto cumplimiento de la legalidad y de la pronta y expedita impartición de Justicia, informando al Procurador General de Justicia, sobre el particular;
- VI. Estudiar los expedientes de los que se les - de vista por estimar que existan hechos que puedan constituir -- un delito, promuevan lo procedente e informen sobre el particular expresando su opinión debidamente fundada y motivada;
- VII. Turnen a la Dirección General de Averiguaciones Previas, los informes y documentos que se anexen cuando estmen que deba iniciarse la indagatoria correspondiente.

Por otra parte, cabe agregar que el artículo 18 citado con anterioridad, está relacionado con el artículo 2 fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del - Distrito Federal, que al hablar de la institución del Ministerio Público en su carácter de representante social, le impone, entre otras, la facultad de proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las Leyes.

Como puede apreciarse, la reglamentación acerca de las funciones del Ministerio Público dentro del ámbito civil, es - - francamente raquítica.

En el campo de la representación de la Federación el artículo 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala la intervención del Ministerio Público como representante de la Federación en todos los negocios en que sea -- parte o tenga interés jurídico de alguna forma.

"El Ministerio Público Federal debe intervenir en la - substanciación de competencias, ..."; controversias en que los - concursados se opongan al aseguramiento de bienes por la Hacienda Pública Federal . . . ; en los juicios en que la Federación fuera instituida heredera universal . . . ; procedimiento de avalúo en caso de expropiación . . ." (45)

El Ministerio Público del orden común interviene en los procesos inter partes bajo una calidad distinguida de órgano que promueve por equidad y justicia patrocinando a los débiles o incapaces de alguna forma; actitud que carece de fundamentación

(45) Castro, Juventino V., *op. cit.*, pág. 160-161

constitucional, dado que el artículo 21 de nuestra Carta Magna sólo prevee su intervención en materia penal o represiva. En el juicio civil la intervención del Ministerio Público llega al grado de defender los intereses particulares de quienes por alguna circunstancia no están en aptitud de defenderse, tratando de lograr un equilibrio de intereses.

El Ministerio Público interviene con diversos caracteres en los juicios civiles; puede intervenir como demandado o como representante de intereses de personas que necesitan patrocinio especial; como ejemplo de lo anterior podemos citar el artículo 779 del Código Civil para el Distrito Federal que coloca al Ministerio Público en el plano de demandado en los casos en que se entable un juicio en el que se disputen los derechos de un bien mostrenco; también puede ser representante, tal es el caso de las acciones de adjudicación de los bienes vacantes al fisco.

b.3). Familiar.

Uno de los grandes e insalvables problemas que rodean a la institución del Ministerio Público en sus funciones dentro del procedimiento familiar es la falta de precisión en cuanto al que hacer y su contenido.

En algunos casos la Ley establece que debe "oírse" al Ministerio Público y entonces surge el problema de hasta donde llega la facultad procesal de ser oído. El Ministerio Público puede pedir tal o cual cosa pero el Juez tiene la facultad de calificar su petición y desecharla argumentando que no está formulada conforme a derecho; decisión ante la que el Ministerio Público queda indefenso por impresión legal, mientras que en otras ocasiones es el propio juez quien pide la opinión del Ministerio Público constituyendolo así en un verdadero auxiliar en la impartición de justicia.

En otros casos, es un verdadero requirente por medio -- el Juez, tal es el caso de los juicios de divorcio, en los que en estricto derecho no tienen el apoyo legal para requerir, sin -- embargo, esto se ha convertido en una costumbre apoyada por los -- jueces.

Una intervención más la constituye el realizar diligencias con el objeto de cubrir requisitos esenciales para informar al área correspondiente lo que en su opinión puede constituir una violación penal, lo que encuentra su fundamento en los -- artículos 482 y 483 del Código de Procedimientos Penales; mismos a los que se les ha llamado incidentes penales.

En resumen, podemos afirmar que cualquiera que sea la denominación que se de a la intervención del Ministerio Público, resulta demasiado complicado precisarla dado el gran abismo de -impresición legal que obstaculiza una racional acción de la institución.

En virtud de la diversidad de funciones procesales que tiene el Ministerio Público dentro de los juicios del orden familiar, en este trabajo sólo haremos referencia a su intervención en los juicios de divorcio necesario, no por ser éstos los más importantes sino por ser los que en forma destacada llaman nuestra atención, toda vez que en nuestra evolucionante sociedad se presentan con mayor frecuencia y, en cierta medida, los que pueden determinar graves perjuicios para los que de una u otra forma intervienen en él.

Conceden al Ministerio Público intervención en los - - juicios de divorcio los artículos 2o. fracciones II y III, 5o., y 7o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; mismos que a la letra dicen:

Artículo 2o.- La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en -

su carácter de representante social, tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares, conforme a lo establecido en el art. 7 de esta Ley, fracción II Y III.

II. Investigar delitos del orden común con el auxilio de la Policía Judicial y de la Policía Preventiva.

III. Practicar las diligencias necesarias y allegarse las pruebas que considere pertinentes para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieran intervenido, para fundamentar, en su caso el ejercicio de la acción penal.

Artículo 5.- La protección de los menores e incapaces, consiste en la intervención del Ministerio Público en los juicios civiles o familiares que se tramiten ante los tribunales respectivos, en los que aquellos sean parte o de alguna manera puedan resultar afectados. También intervendrá en los juicios en que les corresponda hacerlo, en su carácter de representante social en los términos señalados en las leyes.

Artículo 7.- El Procurador intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público, en el ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos anteriores, según las previsiones del Reglamento y los acuerdos que, dentro de su competencia dicte el Procurador.

Asimismo el Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala en su artículo 20 que a la letra dice:

Artículo 20.- A la Dirección General de Representación Social en lo Familiar y Civil, corresponde vigilar y coordinar a los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados y Salas familiares y civiles correspondientes, a fin de que:

I. Intervengan en los juicios en que sean parte los menores o incapaces y los relativos a la familia, al estado civil de las personas, sucesorios y en todos aquellos en que por disposición legal sea parte o deba darse vista al Ministerio Público.

- II. Concurran o intervengan en las diligencias que se practiquen en los Juzgados o Salas familiares y civiles de su adscripción y desahoguen las vistas que se les de.
- III. Formulen o presenten los pedimentos procedentes dentro de los términos legales.
- IV. Interpongan los recursos legales que procedan.
- V. Vigilen el exacto cumplimiento del principio de legalidad y de la pronta y expedita impartición de justicia, informando al procurador sobre el particular.
- VI. Estudien los expedientes de los juicios familiares y civiles en los que se les de vista por estimar que existen hechos que pueden constituir un delito, promuevan lo procedente e informen sobre el particular expresando su opinión debidamente fundada y motivada; y
- VII. Turnen a la Dirección General de Averiguaciones Previas, los informes y documentos que se anexan, cuando estimen que deba iniciarse la indagatoria correspondiente.

En este orden de ideas y tomando en consideración tanto las atribuciones que le confiere la Ley y el Reglamento mencionado al Ministerio Público, es incuestionable que el juicio de divorcio trae aparejado un conflicto de intereses de los menores y de la familia en general, donde queda plenamente justificada su intervención en los términos legales anotados.

Ahora bien, cabe aclarar que la intervención real y eficaz que tiene el Ministerio Público se limita única y exclusivamente al divorcio necesario, dado que el administrativo únicamente implica un trámite de carácter burocrático, su intervención resultaría irrelevante.

Cabe destacar que, resultan inexplicables lagunas de la Ley en cuanto a las facultades que tiene el Ministerio Público para conocer e intervenir en esta clase de juicios, toda vez que no existen disposiciones expresas que otorguen fundamento a su intervención; no obstante, de los tres juicios de divorcio que existen, el que mas conflictos genera en la seguridad de los menores por la desintegración violenta de la familia, y por el orgullo malentendido de los divorciantes al querer lograr sus objetivos, olvidandose del daño que pueden causar a los menores con esa actitud.

Los artículos 675 y 676 del Código de Procedimientos civiles para el Distrito Federal, dan la pauta para su intervención al preceptuar que debe ser citado a las juntas de avenencia y si no lograre la reconciliación de los conyuges y en el convenio quedan indebidamente garantizados los derechos de los hijos y de los incapacitados (si los hubiera), el Juez, oyendo al Ministerio Público, dictará sentencia. Por otra parte el Código Civil para el Distrito Federal faculta, en su artículo 315 fracción V, al Ministerio Público para ejercer acción respecto del aseguramiento de alimentos, dado que en este juicio debe convenirse sobre la pensión alimenticia tanto para los menores e incapacitados como para la divorciante, siempre y cuando se encuentre en el supuesto previsto por el párrafo segundo del artículo 268 del citado Código.

CAPITULO IV.

Problemática y acción del Ministerio Público.

a).- El Ministerio Público como titular de la acción penal y el reflejo social de su actuación.

La constitución de 1917, estableció al Ministerio Público entre sus funciones ser el titular del ejercicio de la acción penal.

El vocablo acción proviene del latín "actio-onis" - que en la lengua española adquiere diferentes acepciones, como - ejercicio de una potencia, efecto de hacer, derecho que se tiene a pedir una cosa, modo legal de ejercitar el mismo derecho.

"La acción penal es la función persecutoria desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos, buscando y reuniendo los elementos necesarios y haciendo las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la Ley".⁽⁴⁶⁾

(46) Franco Villa, José, ob. cit., pág. 79

El profesor Juventino V. Castro cita que fundamentalmente el Ministerio Público tiene el carácter de órgano estatal permanente para hacer valer la pretensión penal nacida del delito y su vida está íntimamente ligada a la acción penal.

"La acción penal es el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal, paralelamente, la acción penal - consiste en la actividad que despliega con tal fin. La acción -- penal domina y da carácter a todo el proceso, lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta (la sentencia)."⁽⁴⁷⁾

Así también el autor Rafael García Valdéz opina que la acción penal es el poder jurídico de promover la actuación -- jurisdiccional a fin de que el juzgador pronuncie acerca de la - punibilidad de hechos que el titular de aquella reputa como constitutivos de delito.

"El poder jurídico del propio Estado de provocar la actividad jurisdiccional con el objeto de obtener del orden de ésta una decisión que actualice la punibilidad formulada en la - norma, respecto de un sujeto ejecutor de conducta descrita en --

(47) Florian, Eugenio, aut. cit. por Juventino V. Castro, ob. cit., pág. 23

ella, recibe el nombre de acción penal." (48)

En este orden de ideas, la acción penal debe entenderse como la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público, por medio de la cual solicita al Órgano jurisdiccional-competente aplique la Ley Penal al caso concreto.

La acción penal tiene su principio en el momento o acto de la consignación, que es el primer paso del ejercicio de esta y para poder llevarlo a cabo es necesario cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional que son -- la integración del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

La acción penal en sentido amplio es susceptible de ser dividida en dos momentos; el preprocesal (Averiguación Previa) y el procesal.

El Ministerio Público inicia la fase preprocesal en el momento en que llega a sus oídos la denuncia o querrela de un hecho delictuoso que dará una base sólida y constitucional al -- ejercicio de la acción penal amplia, debiendo buscar en forma --

(48) Arilla Bas, Fernando, ob. cit., pág. 20

inicial, una adecuación o correspondencia entre los elementos de un acto que se ha dado en la realidad fáctica y las prescripciones de un determinado delito-tipo atendiendo al principio de legalidad que impera en la materia penal, de no ser así, la averiguación previa no encontraría un sustento fuerte y podría llegar a afectar en el ámbito de los derechos individuales, que encontramos jurídicamente tutelados en la Carta Magna.

La fase procesal, del ejercicio de la acción penal la constituyen las conclusiones que formula el Ministerio Público toda vez que en ellas solicitará al órgano jurisdiccional la aplicación de la pena prevista en abstracto al caso concreto, o en su caso, la abstención de ejercitar la acción penal en sentido estricto al formular conclusiones no acusatorias al haberse desvirtuado plenamente los elementos que sirvieron para consignar la -- Averiguación Previa o en el supuesto de violaciones a las garantías individuales.

"Si al terminar la instrucción ha sido feliz el resultado de las pruebas obtenidas para sostener que el inculpado es responsable del delito que se le atribuye, la acusación se habrá concretado y el órgano que acusa podrá fundar sus peticiones señalando las diversas cuestiones que van a ser objeto de la deci

sión judicial. Del mismo modo que la acción penal en su fase persecutoria envuelve y domina los periodos de preparación del proceso e instrucción y les da vida. La acción penal en su fase acusatoria da nacimiento al juicio. Si al finalizar la instrucción se carece de pruebas suficientes, el órgano de acusación no podrá llevar adelante la acción ejercitada y al formular conclusiones inacusatorias, pondrá término a la acción y por consiguiente, hará que el proceso concluya." (49)

En virtud de que el proceso penal en México se basa primordialmente en el principio de legalidad y en atención a que el Ministerio Público es el órgano técnico encargado de sostener la acusación al formular conclusiones acusatorias deberá sujetarse a las formalidades previstas por las leyes adjetivas de la materia en su respectivo fuero, las que principalmente pueden resumirse en una exposición suscita y metódica de los hechos conductores, propondrá las cuestiones de derecho que de ello surja citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables y terminará su pedimento en proposiciones concretas. En las conclusiones, -- que deberán presentarse por escrito, se fijarán en proposiciones concretas los hechos punibles que se atribuyan al acusado, solici- citando la aplicación de las sanciones correspondientes, inclu--

(49) Franco Villa, José, *ob. cit.*, pág. 106

yendo la reparación del daño y perjuicio, con cita de las leyes - y de la jurisprudencia aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos de prueba relativos a la comprobación del cuerpo del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad penal. (50)

En consecuencia, el Ministerio Público es una auténtica reivindicación social de la Constitución de 1917. Reivindicación, porque el estado de marginación en que lo colocaron las - - preocupaciones liberalistas de los constituyentes del 56, lo hicieron figura de muy escasa importancia en el proceso y desviaron a éste hacia una configuración inquisitoria. Social porque con el sentido de que le imprime la actual Carta Fundamental, los intereses de que la sociedad adquiere dignísima presencia y representación en el proceso y éste recobra parcialidad y su significación como actividad del Estado para el individuo y para el cuerpo social.

Los artículos 21 y 102 Constitucionales no solamente protegen los intereses individuales; sino también son una garantía de los intereses de la sociedad y de la Nación.

(50) Artículos 316 y 317 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

No existe, en estricto rigor, función conferida al Ministerio Público que carezca de la alta significación del interés social; no hay actividad en la que participe, en que la sociedad no muestre su presencia. Lo mismo en la persecución de los delitos que en su actuación vigilante de naturaleza civil. Su misión se advierte igualmente como consejero jurídico del gobierno, o como procurador en juicios de intereses gubernamentales, y por supuesto, como representante de la Federación.

Por ello, cuando el Ministerio Público ejerce su función con la clara idea de la significación de su cometido, es cuando realiza plenamente su atribución constitucional y su designio histórico.

La libertad que tiene el Ministerio Público para apreciar los elementos constitutivos del delito en una averiguación previa o un proceso, es una cualidad inseparable del sistema acusatorio, esta libertad, que impide la intervención de jueces y de ofendidos en el ejercicio de la acción penal, es fundamental bajo la consideración de que el Ministerio Público, es una Institución de buena fe que no puede ser compelida al ejercicio de acciones, si fuera así, se violarían no sólo principios esenciales del procedimiento, sino, además se le despojaría del

carácter de custodio y procurador de altos intereses de la sociedad.

Ello a su vez, obliga y vincula a la tarea del Ministerio Público con la Representación Social. En ningún momento ni en las etapas de la específica función persecutoria, puede el Ministerio Público abandonar los propósitos de defender el sistema jurídico, significar la moral pública, garantizar el respeto a las garantías individuales y sociales, procurar la impartición de la justicia y otorgar la certeza de que los hechos contrarios a la Constitución y a las Leyes sean reprimidos, bien sea que provengan de las autoridades o de los particulares.

El moderno Ministerio Público no debe en estos tiempos unicamente desempeñar una actividad defensiva frente al delito, no debe ser un simple espectador de su formación y conformarse con participar en su persecución. Por ello, en la actualidad, ha asumido un papel fundamental en las tareas preventivas de la delincuencia.

Hoy cobra singular importancia esta nueva concepción de la función del Ministerio Público, el cual sin abandono de sus deberes tradicionales y sin menoscabo de sus tareas constitucionales

les y legales se empeña, ahora en la concertación y coordinación de los esfuerzos de la comunidad y de otras autoridades, en favor de la educación, la orientación y la concientización de la sociedad, para hacer frente al fenómeno delictivo.

Otra significativa actividad a desempeñar por el moderno Ministerio Público estriba en sus posibilidades como consejero y orientador jurídico de los integrantes de la comunidad, cuando se acude a él sin la aparición de un ilícito penal. Desde hace tiempo, pero sobre todo en épocas recientes ha existido una tendencia persistente a la formación de entidades encargadas de la procuración de intereses jurídicos muy especializados, como pueden ser aquellos de los que son titulares los consumidores, los trabajadores, los menores de edad o la familia.

Una adecuada regulación de esta misión del Ministerio Público será la que deba determinar, si estas modernas funciones - de procurador comunitario las debe ejercer a nivel de orientación, si en su caso, deben progresar trascendiendo a un rango de procuración, o si al menos pueden ser el cauce de transferencia hacia las autoridades correspondientes, con seguimiento de los asuntos hasta su tramitación y resolución.

La tarea contemporánea del Ministerio Público como asistente y asesor jurídico de la comunidad se complementa como consejero jurídico del gobierno, considerándolo como depositario de la responsabilidad auxiliar de contribución y participación en los procesos legislativos.

El Ministerio Público ha sido un adecuado enlace -- sistematizador para recopilar las propuestas provenientes de los particulares, las inquietudes gestadas en el seno de los poderes judiciales y las sugerencias que encuentran su origen en las experiencias de la administración pública.

Afirmando la necesidad de modernizar la institución del Ministerio Público, modificando su quehacer con el fin de -- que responda, más y de mejor manera a las necesidades y circunstancias de la sociedad actual procurando una más amplia presencia en la tutela de los derechos fundamentales de la comunidad y la prevención de la delincuencia en defensa de la sociedad frente al delito, fortaleciendo específicamente las acciones de la - farmacodependencia, a través de esfuerzos de investigación y persecución , así como la disolución de sus organizaciones delictivas y de la confiscación de sus recursos financieros, propiciar

la capacitación y superación vocacional, mejor y gradualmente, - así como las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones policiales, así como depurar y adecuar su organización, vigilar que su funcionamiento se ajuste al mandato de la Ley, a los requerimientos y modernizar los sistemas para la rehabilitación del delincuente.

El ciudadano debe sentir, ante la presencia de los representantes de la sociedad, la seguridad de que su intervención es garantía de sus derechos y respeto a su dignidad. La sociedad debe encontrar en el Ministerio Público, abogado del pueblo a su mejor protector y defensor.

b).- Funciones de investigación de la Policía Judicial - como órgano auxiliar del Ministerio Público y su imagen social.

La policía es un organismo creado por el Estado, -- cuya función primordial es vigilar y procurar el orden social.

Teniendo su fundamentación en la Constitución mexicana que dicta: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial ..." la cual tendrá como función la investigación de los delitos cometidos por los individuos, la localización y presentación de las personas relacionadas en la Averiguación Previa, las comparencias de aquellos --

quienes deberán rendir declaración ante la autoridad judicial, - las ordenes de aprehensión y reaprehensión de los presuntos responsables en la comisión de los delitos que se han evadido de la acción de la justicia y principalmente en los casos de flagrancia.

El autor Robert K. Merton cita en su obra Teoría y Estructuras Sociales que la rebelión es la inadaptación de las personas a la sociedad debido a la impotencia para desarrollarse en ella.

"Se ha dado gran importancia a los cuerpos de policía, tanto en la prevención de la criminalidad, cuanto en su represión."(51)

Funciones que lleva a cabo la policía judicial como órgano auxiliar del Ministerio Público y que deberá cumplir para lograr una justa y expedita procuración de justicia.

Al respecto Duvergere señala que las autoridades son los titulares del poder y obligan a sus conciudadanos a apegar-se a las normas o patrones de conducta mediante la amenaza de sanciones que incluso pueden llegar a la coerción.

(51) Solís Quiroga, Héctor, Sociología Criminal, Ed. Porrúa, 2a. ed., México, 1977, pág. 278

El maestro Solís Quiroga, en el texto señalado escribe que en algunas partes se ha dado el caso de que la policía cometa los más grandes crímenes a través de sus medios delictuosos de "investigación"; tormento, amenazas, homicidios y un sin fin de molestias a los familiares inocentes.

Para nadie es un secreto que hay distintas opiniones sobre el comportamiento de los integrantes de las corporaciones policiales, dichas opiniones son resultado de la forma como se percibe la conducta de esos miembros o agentes en el desarrollo de su actividad y aún en su conducta como ciudadanos.

Sin embargo, la mayoría de los ciudadanos ignora las múltiples tensiones y obstáculos que cotidianamente tienen que vencer los agentes de la policía judicial, adversidades que pueden costarles inclusive la vida.

El resultado es un conjunto de percepciones distorsionadas y generalizadas sobre la conducta de los agentes judiciales, las que generan opiniones adversas respecto a la imagen que guardan.

No se puede dejar de admitir que dichas opiniones, no han sido producto de la imaginación o antipatía infundada de -

los ciudadanos, se debe aceptar que ese clima de opinión ha sido el producto de la mala actuación, del incumplimiento del deber y aún de la arbitrariedad y prepotencia de los agentes judiciales, indignos de la alta responsabilidad que la Ley les confiere. Faltando a sus obligaciones y perjudicando con ello a los restantes agentes judiciales sin distinción de corporaciones o personas.

además, esa opinión desfavorable tiende a mantenerse, a reproducirse y a multiplicarse en el tiempo y en el espacio; el descrédito se arraiga y cubre a todos los agentes judiciales de ayer, de hoy, aquí y en todos sitios.

Ocurre entonces, que muchos ciudadanos que nunca -- han tenido contacto con la policía judicial, en virtud de ese -- clima adverso y generalizado, juzgan o mejor dicho prejuzgan -- también de modo desfavorable la conducta, el modo de actuar, de los agentes judiciales, no sólo en su conducta oficial, sino -- también la conducta pública de los agentes, su modo de vida y -- aún sus preferencias y gustos personales.

Para modificar dichas opiniones es aconsejable el -- acatamiento puntual de las normas que rigen la actividad de la -- policía judicial, conducirse de conformidad con los preceptos jurí

dicos y éticos que gobiernan la profesión. La policía judicial - debe poner un escrupuloso cuidado para su cabal observancia, no puede pretenderse que esas opiniones y prejuicios fuertemente -- arraigados cambien favorablemente; sólo una probada y demostrada actitud consecuente de servicio a la comunidad y a cada uno de - los integrantes es capaz de proporcionar una base firme y segura para ese cambio en la percepción ciudadana respecto de la conducta de los agentes policiales.

Para esto, se hacen numerosos esfuerzos, cuyo objetivo principal es una capacitación técnica de los elementos que aspiran a ser agentes de la policía judicial, mejorar las técnicas de investigación así como la imagen que tienen ante la comunidad; institutos gubernamentales que están orientados para dotar a la sociedad de agentes policiales profesionales.

Cumplir con la Ley es el punto de partida de ésta - modificación de opiniones que se persigue. También hay que informar sobre dicho cumplimiento y vencer así los múltiples prejuicios expresados en opiniones y actitudes adversas respecto a -- las corporaciones policiacas.

Es preciso en los hechos cambiar la percepción des-

favorable de la ciudadanía en relación a la conducta real de los miembros de las corporaciones policíacas del país. Es indispensable considerar que la mala conducta de un agente judicial puede llevar al descrédito de todos, aún de aquellos elementos esforzados en cumplir celosamente con el importante deber que la Ley -- les confiere.

Reconocer una falta, corregirla conforme al derecho y mostrar el empeño sostenido por el acatamiento estricto de los deberes de la profesión, pero además la comunidad debe saber sin ninguna duda, como cumplen los agentes judiciales sus funciones, de frente a dicha comunidad y con ánimo decidido de servicio.

Correspondiendo al Ministerio Público al tener como auxiliar a la Policía Judicial:

I.- Dirigir, a la policía judicial en la investigación que ésta haga para comprobar el cuerpo del delito, ordenándole la práctica de las diligencias que a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando el mismo aquellas diligencias (artículo 3o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

c).- El Ministerio Público como parte en el procedimiento.

El artículo 102, segundo párrafo de la Constitución Política mexicana dicta: "incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpad^{os}; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine".

En consecuencia, la Constitución le otorga al Ministerio Público en forma expresa; lo que las hace no delegables, ni sustituibles; las facultades de " buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpad^{os} ", los dos verbos fundamentales exigen que debe buscarlas y presentarlas con o sin el inculpad^o al juez, para que este las desahogue y valore, -- dándole de esta manera el carácter de parte.

Aún cuando no existe disposición expresa que preceptúe la afirmación de que el Ministerio Público actúa como parte -- dentro del procedimiento, el suscrito considera que entre algunos

de los ordenamientos que regulan tal aseveración se encuentra el - Código Federal de Procedimientos Penales que en su artículo 23 que a la letra dice:

"Artículo 23.- Podrán entregarse al Ministe--
rio Público los expedientes para que los estu
die fuera del local del tribunal, pero no a -
las demás partes que intervengan en ellos."

en términos similares se encuentra redactado el artículo 15 del Có
digo de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Entre otros numerales que otorgan la calidad de parte al Ministerio Público dentro del procedimiento se encuentran los - artículos 87, 364 y 365, del Código Federal de Procedimientos Penales, mismos que a continuación me permito transcribir.

"Artículo 87.- Las audiencias se llevarán a cabo, concurran o no las partes, salvo el - Ministerio Público, que no podrá dejar de - asistir a ellas.

En la audiencia del juicio será obligatoria la presencia del defensor, quien, en la mis
ma, tiene el deber de formular la defensa - oral del acusado, sin perjuicio del alegato escrito que quiera presentar.

Si los defensores no cumplen con las obligaciones que les impone éste precepto, el tribunal les aplicará una corrección disciplinaria."

"Artículo 364.- La segunda instancia solamente se abrirá a petición de parte legítima, para resolver sobre los agravios que - estime el apelante le cause la resolución recurrida. Los agravios deberán expresarse al interponerse el recurso o en la vista - del asunto. El tribunal de apelación suplirá la deficiencia de los agravios cuando - el recurrente sea el procesado o, siendolo el defensor, se advierta que por torpeza - no los hizo valer debidamente.

Las apelaciones interpuestas contra resoluciones anteriores a la sentencia de primera instancia, deben ser resueltas por el tribunal de apelación antes de que se emita dicha sentencia."

"Artículo 365.- Tienen derecho de apelar - el Ministerio Público, el inculpado y su -

defensor, así como el ofendido o sus legítimos representantes cuando hayan sido reconocidos por el Juez de primera instancia como coadyuvantes del Ministerio Público, para efectos de la reparación de daños y perjuicios. En este caso, la apelación se contraerá a lo relativo a la reparación de daños y perjuicios y a las medidas precautorias conducentes a asegurarla."

Debe señalarse que la intervención como parte del Ministerio Público se inicia en el momento mismo en que se recibe la averiguación previa por el órgano jurisdiccional y es dictado el auto de radicación o cabeza de proceso, y tendrá los mismos derechos que la defensa, aún cuando ésta en atención al principio "indubio pro reo" tiene mayor facilidad para el desempeño de sus funciones debiéndose aumentar a ello que el Ministerio Público como órgano técnico deberá fundar y motivar todas sus actuaciones de manera precisa y concreta.

En el acto procedimental de la declaración preparatoria, y una vez que se ha impuesto al inculpado sobre el nombre de

las personas que deponen en su contra, el delito por el cual la representación social ejercita acción penal en su contra, si -- tiene o no derecho a gozar del beneficio de la libertad provisional y de que tiene derecho de declarar o negarse a hacerlo, así como también de que en caso de no contar con un defensor -- particular, el Estado le proporcionará uno, que por estar remunerado por él, no le cobrará honorarios y el indiciado decide -- declarar cuando haya terminado de exponer su declaración se dará el uso de la voz al Ministerio Público y a la defensa quienes tendrán derecho a formular interrogatorio al referido inculpado quien de acuerdo al artículo 20 fracción II de la Constitución, podrá o no dar respuesta a los cuestionamientos.

Es de señalarse que en la práctica se hace saber -- este derecho al inculcado pero unicamente con respecto al Ministerio Público, lo que pesa en el ánimo del declarante en virtud de que se menciona: "el Ministerio Público ejercita acción pe--nal en su contra por el delito de ..." haciendole pensar que la Representación Social es su contraparte y no como lo es en realidad un órgano de buena fe que pretende encontrar la verdad -- histórica de los hechos consignados.

Dentro de las setenta y dos horas posteriores al -- recibo de la consignación, el tribunal deberá resolver la situatu

ción jurídica que deberá guardar el sujeto. Si se dicta Auto - de Formal Prisión o Sujeción a Proceso, se abrirá el periodo de ofrecimiento de pruebas, que variará en tiempo dependiendo del tipo de procedimiento (ordinario o sumario) y correrá simulta-- neo para ambas partes (Ministerio Público y defensa).

Transcurrido o renunciado este periodo, si se ofrecieron pruebas y fueron admitidas se procederá al desahogo de - las mismas en audiencia pública y con asistencia de las partes debiendo comparecer a la misma aquellos que tengan relación con los hechos o sean testigos, no puede abstenerse a declarar un - testigo llamado a juicio salvo las excepciones contenidas en -- los artículos 192 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 243 del Código Federal de Procedimientos Pe- nales, que a continuación se citan de manera textual.

"Artículo 192.- No se obligará a declarar al tutor, curador, pupilo o conyuge del acusado- ni a sus parientes por consanguinidad o afinidad en línea recta ascendente o descendente, - sin limitación de grados y en la colateral -- hasta el tercero inclusive, ni a los que es- tén ligados con el acusado por amor, respeto o gratitud. Si estas personas tuvieran volun-

tad de declarar, se les recibirá su declaración y se hará constar esta circunstancia."

"Artículo 243.- No se obligará a declarar - al tutor, curador, pupilo o conyuge del inculpado ni a sus parientes por consanguinidad o afinidad en la línea recta ascendente o descendente, sin limitación de grados, y en la colateral hasta el cuarto inclusive, ni a los que estén ligados con el inculpado por amor, respeto, cariño o estrecha amistad; pero si éstas personas tuvieran voluntad de declarar, se hará constar ésta circunstancia y se recibirá su declaración."

Una vez desahogadas las probanzas ofrecidas (dictámenes periciales, testimoniales, ampliaciones de declaración, -- etc.) y cuando no haya prueba pendiente por desahogar, se declarará cerrada la instrucción y se pondrá el proceso a la vista -- del Ministerio Público para que formule conclusiones (acto de -- ejercicio de la acción penal) y posteriormente a la vista de la defensa, quien contestará las de la representación social, se -- dejará fecha para la audiencia de vista y declarado "visto" el -- proceso se turnará para dictar sentencia.

Sin embargo, se tiene la mala imagen de que el Ministerio Público adscrito al juzgado está para conseguir sentencias condenatorias, lo que resulta temerario e infundado, en virtud de que en la práctica cuando las sentencias absolutorias o autos de libertad por falta de elementos para procesar se encuentran dictadas conforme a Derecho y apegadas a las constancias procesales y de éstas no se desprende que exista responsabilidad penal para el procesado, la representación social no interpone recurso alguno en su contra, como hemos notado, entonces, su principal función es en consecuencia, la aplicación exacta de la Ley y buscar la verdad histórica de los hechos.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Ministerio Público tiene su origen real en las Leyes Revolucionarias de Francia, aún cuando muchos tratadistas lo señalan desde la antigüedad griega y romana, en las personas que tenían encomendada la defensa del fisco.

SEGUNDA.- En México, durante la épocas precolonial y colonial, la figura que se conocía como Ministerio Público era una figura meramente fiscal. El Ministerio Público como es conocido en la actualidad, se consagra como institución en la Constitución de 1917, interviniendo en su configuración elementos franceses y españoles.

TERCERA.- La denominación Ministerio Público proviene de las voces latinas manus legis, manus regis y manus public, que indican fuerza ejecutiva. No existe unanimidad respecto al concepto señalado, pudiendo afirmarse que se trata de un órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo, representando sus intereses, velando el exacto cumplimiento de las leyes e investigando los delitos.

CUARTA.- El Ministerio Público es indivisible, con unidad de mando, imprescindible, se rige por el principio de legalidad, es de buena fe, irresponsable e irrecusable.

QUINTA.- El Ministerio Público obtiene la base legal para su establecimiento, creación y organización, principalmente de los artículos 21, 73 fracción VI Base 6a, y 102 Constitucionales, en donde se le otorga el monopolio del ejercicio de la acción penal y la creación de la policía judicial para auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones.

SEXTA.- El Ministerio Público se estructura de acuerdo a las disposiciones contenidas en las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en donde también se establecen de manera descriptiva sus atribuciones y facultades.

SEPTIMA.- La determinación de la naturaleza jurídica del Ministerio Público ha provocado constantes polémicas entre los estudiosos del Derecho. Podemos afirmar que se trata de una parte distinta a las otras que intervienen en un proceso ya que tiene privilegios, atribuciones y deberes que no poseen las demás y por ello se considera un órgano sui generis ya que no es posible encerrarle bajo un sólo rubro ya que interviene en varios campos del Derecho desarrollando diferentes funciones y actividades.

OCTAVA.- En materia penal es el titular único de

la acción penal, desempeña funciones de investigación, persecución, acusación y de representación social. Tiene el doble carácter de autoridad (en la averiguación previa) y de parte (dentro del procedimiento).

NOVENA.- En materia civil y familiar desempeña una función social necesaria para el ejercicio armónico de las libertades de los hombres que viven en sociedad con las del Estado. Se debe hacer notar que existe precisión respecto de sus facultades, aunque en algunos casos se encuentran dispersas en los códigos y leyes de la materia de que se trate.

DECIMA.- La acción penal debe entenderse como la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por medio de la cual solicita al órgano jurisdiccional competente para que aplique la Ley Penal al caso concreto.

DECIMO PRIMERA.- El Ministerio Público ejercita acción penal en el momento de la consignación y en el acto de formular conclusiones, que es cuando se fijan los parámetros que marcarán los límites entre la acusación y la sentencia.

DECIMO SEGUNDA.- La policía judicial es un organismo creado por el Estado, cuya función primordial es ser coadyuvante del Ministerio Público en la persecución de los hechos delictuosos teniendo su fundamentación, principalmente en el art. 21 de la Constitución, así como dar el debido cumplimiento a las ordenes que le dicte el órgano jurisdiccional.

DECIMO TERCERA.- Aún cuando la opinión de la ciudadanía respecto de la actuación de los miembros de las corporaciones policíacas es adversa, debe señalarse que la misma es resultado - de las percepciones distorsionadas respecto de su actuación, y--- que la mayoría de los integrantes de la sociedad ignora las múltiples tensiones y obstáculos que tienen que vencer los agentes - de la policía judicial y que inclusive pueden costarles la vida.

DECIMO CUARTA.- Para evitar las opiniones adversas y distorsionadas al respecto, el Estado hace numerosos esfuerzos, - entre los que debe destacarse la capacitación técnica de los aspirantes a agentes de la policía judicial, mejoramiento en las técnicas de investigación y el proyecto de una remuneración decorosa y de acuerdo al trabajo desempeñado por los mismos.

DECIMO QUINTA.- El señalar que el Ministerio Público es parte dentro del procedimiento no es una aseveración caprichosa encuentra su fundamento, principalmente en los artículos 102 -

Constitucional, 23, 87, 364 y 365 del Código Federal de Procedimientos Penales y 15 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

DECIMO SEXTA.-- La creación y mantenimiento del Ministerio Público se justifica en la necesidad que tiene el Estado de mantener la paz social, cuya función es investigar la comisión de los hechos delictuosos a través de un órgano oficial en el que la ciudadanía deberá ver a un representante social que intervenga en la defensa de sus derechos y de sus garantías individuales.

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

- 1.- Acero, Julio, El procedimiento penal, Ed. Cajica, 7a. ed., México, 1976.
- 2.- Aguilar y Maya, José, El Ministerio Público Federal en el nuevo régimen, 1a. ed., Editorial Polis México, 1942.
- 3.- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Ministerio Público-Teoría, estudios de derecho procesal, Editorial Góngora, Madrid.
- 4.- Ayarragaray, Carlos A., El Ministerio Público, -- 1a. ed., J. Lajoua y Cía. Editores, Buenos Aires Argentina, 1928.
- 5.- Azuara Pérez, Leandro, Sociología, Editorial Porrúa, 8a. ed., México, 1985.
- 6.- Burgoa, Ignacio, Las garantías individuales, Editorial Porrúa, 1a. ed., México, 1982.
- 7.- Caso, Antonio, Sociología, Editorial Limusa, México, 1962.
- 8.- Castro, Juventino V., El Ministerio Público en -- México, 6a. ed., Editorial Porrúa, México, 1985.
- 9.- Ceniceros, José Angel, Glosas Constitucionales: -- El artículo 21 de la Constitución, 1a. ed., Editorial de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1962.
- 10.- Colín Sánchez, Guillermo, Función Social del Ministerio Público en México, Editorial Instituto de -- Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, 1952.
- 11.- Chinoy, Ely, La Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- 12.- Duvergere, Maurice, Sociología Política, Editorial Ariel, México, 1972.
- 13.- El Ministerio Público como parte del Poder Judicial Editorial Talleres gráficos de la Cámara de Diputados, México, 1977.

- 14.- Fenech, Miguel. Curso Elemental de Derecho Procesal Penal, 1a. ed., Editorial Librería Bosh, Tomo 1, Barcelona, España, 1945.
- 15.- Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal Editorial Porrúa, 1a. ed., México, 1985.
- 16.- González Bustamante, Juan José, Principios de Derecho procesal penal mexicano, 7a. ed., Editorial Porrúa, México, 1983.
- 17.- Kriesberg, Louis, Sociología de los conflictos -- sociales, traducido por Agustín Contín, Editorial Trillas, México, 1975.
- 18.- Mendieta y Núñez, Lucio, Sociología del Poder, -- Editorial Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, 1976.
- 19.- Merton, Robert K., Teoría y estructuras sociales, Fondo de Cultura económica, México.
- 20.- Molina Piñero, Luis, Estructura del poder y reglas del juego político en México, U.N.A.M., 3a. ed., México, 1982.
- 21.- Olmos, Félix, Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo -- XIX, 1a. ed., Editorial Bibliográfica Argentina, Argentina, 1964.
- 22.- Osorio y Nieto, Cesar Augusto, La Averiguación --- Previa, 1a. ed., Editorial Porrúa, México, 1980.
- 23.- Pallares, Eduardo, La inconstitucionalidad del Ministerio Público en México, Editorial Herrero, México, 1931.
- 24.- Pina, Rafael De, Diccionario de Derecho, 9a. ed., Editorial Porrúa, México, 1980.
- 25.- Riquelme, Victor B., Instituciones de Derecho Procesal Penal, 1a. ed., Editorial Atalaya, Buenos - Aires, Argentina, 1946.
- 26.- Solís Quiroga, Héctor, Sociología Criminal, Editorial Porrúa, 1a. ed., México, 1962.
- 27.- Volkman, Gessner, Los conflictos sociales y la administración de justicia en México, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., -- México, 1986.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles.