



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL MINISTERIO
PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL"



FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE ESTUDIOS
PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTHA GONZALEZ HERNANDEZ



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.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORIOS.

- A) GRECIA Y ROMA.
- B) FRANCIA.
- C) ESPAÑA.
- D) MEXICO.

CAPITULO II

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

B) ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE DETERMINAN LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL Y LOS ORGANOS ENCARGADOS DE SU EJERCICIO.

- 1.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.
- 2.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO III

A) ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO.

B) CARACTERISTICAS ACTUALES DEL MINISTERIO PUBLICO.

C) LA FUNCION DE POLICIA JUDICIAL A CARGO DEL MINISTERIO PUBLICO.

CAPITULO IV.

- A) BIEN COMUN.
- B) EL BIEN COMUN COMO PRINCIPIO JURIDICO.
- C) LA JUSTICIA.
- D) SEGURIDAD JURIDICA.
- E) ANALISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA EN REFERENCIA A LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

Con el presente trabajo se realiza una investigación jurídica y sociológica de la función que desempeña el Ministerio Público del Distrito Federal dentro de nuestra sociedad, tomando en cuenta que en los últimos años no se ha escrito sobre aspectos sociológicos de la mencionada Institución, por lo que se considera que esta Tesis puede tener limitaciones, en virtud de no existir la bibliografía necesaria.

Primeramente se realiza una breve reseña histórica del surgimiento de la Institución del Ministerio Público en forma general, tomando en cuenta que la investigación se refiere a la Institución en el Distrito Federal.

Se analiza en forma subsecuente, el fundamento constitucional, sus principales atribuciones tanto en la etapa de averiguación previa como en el período procesal.

Se examina en forma concisa, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como su Reglamento Interior.

En la parte final se abordan diversos conceptos, como son: el bien común, la justicia y la seguridad jurídica.

Finalmente se lleva a cabo un análisis del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia, únicamente -

en lo relacionado con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ello con el objeto de conocer los objetivos y metas que se pretenden alcanzar durante la presente administración y, por otro lado, evaluar los alcances prácticos que se han logrado hasta el momento, percatándose si la Institución ha llevado a cabo los -- planteamientos que en el mismo se asienta.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Antes de entrar al estudio del tema a tratar, considero de importancia dar un concepto de lo que es el Ministerio Público. Para el Maestro Guillermo Colín Sánchez, el "Ministerio Público es una Institución dependiente del Estado -- (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".(1)

En el diccionario de Derecho de Rafael De Pina encontramos otra definición consistente en que "Ministerio Público es un cuerpo de funcionarios que tienen como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esa persona estatal.. la única función de la que no se le podría privar sin destruir la institución es la del ejercicio de la acción. El Ministerio Público es una organización judicial, pero no jurisdiccional" (2)

Al hacer referencia al Ministerio Público cabe expresar que, esta institución es un producto del Derecho moderno. Al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal -

(1) Colín Sánchez Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Ed. Porrúa, 1979, p. 86.

(2) De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, la. Ed. p. 200.

por el Estado se inicia el período de la acusación estatal en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla.

La Institución que nos ocupa ha sido objeto de críticas e incluso se le ha llamado "... el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional que se mueve como autómata a voluntad del Poder Ejecutivo,... un invento de la monarquía francesa destinado únicamente a tener de la mano a la magistratura". Por encima de sus detractores, la Institución del Ministerio Público ha sido adoptada por la mayor parte de las Naciones, por considerar su misión como una magistratura independiente, que vela por el estricto cumplimiento de la ley, y en la que se depositan los más sagrados intereses de la sociedad. (3)

A) GRECIA Y ROMA.

En Grecia, donde la vida pública de los ciudadanos tuvo un gran desarrollo, encontramos la figura del "Arconte", algunos autores les llaman los "curios, stationari o inercas" quienes eran una especie de Magistrados, aún cuando en esta época se dice que la persecución de los delitos y de los delincuentes se llevaba a cabo por el propio ofendido, y los anteriormente mencionados únicamente realizaban actividades de policía

(3) González Bustamente Juan José, Principios de Derecho Penal Mexicano, Ed. Porrúa, 1971, págs. 53 y sig.

judicial. En las funciones de acusación y defensa no se permitía la intervención de terceros, ya que regía el principio de la acusación privada, fundada en la idea de venganza.

El Maestro Colín Sánchez nos señala en su obra, que el origen del procedimiento penal se remonta a las viejas costumbres y formas observadas por los Atenienses, en el Derecho griego, en donde el Rey, el Consejo de Ancianos y la Asamblea del Pueblo en algunos casos, llevaban a cabo juicios orales de carácter público para sancionar a quienes ejecutaban actos atentatorios en contra de ciertos usos y costumbres; para esos fines el ofendido o cualquier ciudadano presentaba y sostenía la acusación ante el Arconte, el cual cuando no se trataba de delitos privados y según el caso, convocaba al Tribunal del Areópago, al de los Ephetas y al de los Heliastas.

En Roma tenemos la aparición de los "Judices Questiones" de las doce tablas, personas de las que se habla podrían semejarse a la Institución del Ministerio Público ya que dentro de sus facultades se encontraba la de comprobar hechos delictuosos, aunque en realidad sus actividades básicamente eran de tipo jurisdiccional. Se tienen datos muy escasos sobre este período, por lo que no resulta factible mencionar, que en este período haya existido una figura a quien se atribuya realmente facultades de Ministerio Público,

Los Romanos fueron adoptando paulatinamente las instituciones del Derecho Griego y con el transcurso del tiempo las transformaron, otorgándoles características muy particulares que, más tarde servirían a manera de molde clásico para cimentar el moderno Derecho de Procedimientos Penales. En la época más remota del Derecho Romano se advierte un formulismo acentuado que, a su vez, en parte constituía un símbolo. Adoptó un carácter privado; las funciones recaían en un representante del Estado cuya facultad consistía en resolver el conflicto, tomando en cuenta lo expuesto por las partes.

En materia civil, desde el año 367, los pretores tenían a su cargo el procedimiento *in jure*, consistente en un examen preliminar del asunto; después lo remitían al jurado para que éste ahondara las investigaciones y pronunciara el fallo. En los asuntos criminales, en la etapa correspondiente a las "legis acciones", la actividad del Estado se manifestaba, tanto en el proceso penal público, como en el privado. En el primero, el Estado era especie de árbitro; escuchaba a las partes y basándose en lo expuesto por éstas resolvía el caso.

Este tipo de proceso cayó en descrédito, por lo que fue adoptado el proceso penal público, llamado así porque el Estado sólo intervenía en aquellos delitos que amenazaban

el orden y la integridad política.

Con frecuencia el Senado intervenía en la dirección de los procesos, y si el hecho era de lesa majestad, obedeciendo la decisión popular, encargaban a los cónsules las investigaciones.

Más tarde, en esta misma etapa, se optó por el procedimiento inquisitivo, iniciándose el uso del tormento que se aplicaba al acusado y aún a los testigos; juzgaban, los pretores, pro cónsules, los prefectos y algunos otros funcionarios.

El Estado, a través de órganos determinados y atendiendo al tipo de infracción, aplicaba invariablemente penas corporales o multas, patentizando así la ejemplaridad. (4)

A pesar del gran desenvolvimiento jurídico de los Romanos - como de los Griegos, la Institución del Ministerio Público - era completamente desconocida.

(4) Colín Sanchez Guillermo, Op. Cit. pág. 90

B) FRANCIA.

Según investigaciones efectuadas por diversos autores, la Institución del Ministerio Público surge en Francia, con los llamados Procuradores, los cuales únicamente vigilaban los intereses de la Corona. El monarca en un principio tenía a su disposición un Procurador el cual se encargaba de atender actos de procedimiento y un Abogado que atendía el litigio de los asuntos que interesaban al Monarca, así como a las personas que estaban bajo su protección. Los funcionarios citados podrían ocuparse de otros asuntos, lo que evidencia la falta de Representación Social, también intervenían en los asuntos penales, imponiendo multa o haciendo confiscaciones que enriquecían la Corona. Así, terminaron por convertirse en representantes del Estado, pues poco a poco fueron tomando parte de los asuntos de carácter penal y tenían la misión de castigar a quien incurriera en un delito, que a pesar de que no podían hacer las veces de acusadores, tenían facultades para solicitar el procedimiento de oficio. En el Derecho Francés y esencialmente en el Imperio Napo--

leónico, es donde encontramos al Ministerio Público -
formado de manera plenaria.

La institución surgió en el curso de la antigua monarquía.
En las antiguas Ordenanzas francesas, a partir de los primer
ros años del siglo XIV, bajo Felipe el Hermoso, se puede -
estudiar la transformación que se opera en estos cargos que
llegan a convertirse en una Magistratura. La institución -
del Ministerio Público, despues de haber sufrido la influ--
encia de los grandes cambios operados por la Revolución ---
Francesa de 1789, y por las leyes que poco después se expi--
dieron sobre Organización Judicial fue reconstituida y asenu
tada sobre bases que subsisten en Francia aun hoy en día, -
en la Organización Imperial de 1808 y 1810 conquistándose -
desde entonces principalmente, la unidad y firmeza de la --
Institución. (5)

Esta Institución se mantiene así hasta la Segunda República,
al reconocerse su independencia con relación al Poder Eje--
cutivo. El Ministerio Público Francés tiene a su cargo ejeru
citar la acción penal; perseguir, en nombre del Estado y --
ante la jurisdicción penal, a los responsables de un delito;

5) Piña y Palacios Javier, Derecho Proceéal Penal, Ed. Bota,
Méx. 1948.

intervenir en el período de ejecución de sentencias y -
representar a los incapacitados, a los hijos naturales
y a los ausentes. En los crímenes, intervenía de manera
preferente cuando estimaba que se afectaban los in-
tereses públicos; en los delitos y en las contraven---
ciones sólo actuaba de manera secundaria.

En el Código de Instrucción Criminal, se distinguen con
claridad las funciones encomendadas al Ministerio Público
y a la Policía Judicial. La Policía Judicial inves-
tiga los crímenes, los delitos y las contravenciones; -
reúne las pruebas y entrega a los autores a los Tribu--
nales encargados de castigarlos. En el artículo 16 del
Código del 3 Brumario, se expresa que la Policía Judicial
se ha instituido para mantener el orden público, la liber-
tad, la propiedad y la seguridad individual.

La legislación Francesa estableció una incompatibilidad
absoluta entre las funciones de acción y de requerimiento
que constituyen el ejercicio de la acción penal, y las -
funciones de Policía Judicial que comprendía la investi-
gación previa.

Sólo intervenía el Procurador del Rey en el desarrollo de

los procesos verbales de una manera excepcional, cuando se trataba de crímenes flagrantes, con el fin de -- evitar que se destruyeran las pruebas y su interven--- ción se reducía a la práctica de diligencias más indis--- pensables para comprobar el cuerpo del delito y tomar -- las declaraciones de los testigos, debiendo dar aviso -- inmediato al Juez de Instrucción en turno. (6)

El Ministerio Público Francés ejercitaba la acción penal, en nombre del Estado, ante los órganos jurisdiccionales; intervenía en el período de ejecución de las sentencias; en forma acusadora, independiente de la autoridad judi--- cial, es único e indivisible, irrecusable y posee carac--- terísticas de un cuerpo social bien organizado en unidad y jerarquía de dirección y autoridad. (7)

C) ESPAÑA.

En España se toma como base el derecho Francés para deli--- near al Ministerio Público, adoptando el nombre de Minis--- terio Fiscal, se encargaban de cuestiones meramente mone--- tarias, consistentes en recabar impuesto, multas o de to---

6) González Bustamante Juan José , Ob. Cit., pág. 56.

7) Vázquez Sánchez Rogelio, La Dualidad del Ministerio Públi--- co en Materia Penal. Pág. 15. Tesis 1975.

da pena de confiscación, con lo cual lo único que lo--
graba era el enriquecimiento del tesoro de la Corona.
También surge la figura del Procurador Fiscal el cual -
intervenía en favor de las causas públicas, protegía --
a los indios para obtener justicia en el ramo civil y -
penal; también defendía la jurisdicción y el patrimonio
de la Hacienda Real, y formaba parte del Tribunal de la
Inquisición, en donde fungía como acusador y era quien
establecía conducto directo con el rey.

La creación de los Procuradores Fiscales surge en el si--
glo XV y cuyas funciones fueron reglamentadas en el Li--
bro I, Título XIII de las Leyes de Recopilación expedidas
en 1565 por Felipe II, tienen mayor semejanza con la Ins--
titución del Ministerio Público, pues estos Procuradores
Fiscales, se dice, actuaban representando al Monarca con
subordinación al Juez y su influencia como ya se asentó,
era decisiva ante el Tribunal de la Inquisición. Esta
Institución de promotoría fiscal fue organizada y perfec--
cionada por el Derecho Español.

D) MEXICO.

La conquista de los Españoles, trae como consecuencia al pueblo conquistado todas sus costumbres, dentro de - ello encontramos el Derecho, con la Legislación Española - la llegaron a Nueva España los Procuradores Fiscales, - quienes se adaptaron a la sociedad mexicana durante los años de la Colonia.

Es pertinente testacar las etapas: Colonia, La Independencia y la Reforma.

En la época Colonial, España estableció su organización, por lo que atañe al Ministerio Público, en las Leyes de Independencia establecidas en 1626 y 1632, las cuales - señalaban: "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y México, haya dos fiscales, que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil y el otro en lo criminal". (8)

En la época Colonial se advierte que nuestro país tuvo - al igual que España, Procuradores o Promotores Fiscales; constituidos en dos sectores uno encargado de la materia civil y el otro de la criminal. Sus atribuciones consistían en procurar la defensa de los intereses del Rey, su

(8) Leyes de Indias de 1626 y 1632.

actuación se encaminaba a representar los intereses -- de la sociedad, para que los delitos cometidos no quedaran impunes por falta de un acusador.

El Ministerio Fiscal fue considerado como miembro del -- Consejo Real de Indias y se le consultaba acerca de todos los negocios relacionados con este Consejo.

En el período de la Independencia aparece el Decreto de -- 9 de octubre de 1812 que se refiere a las Cortes Españolas sobre la división de las audiencias de cada una de las -- Provincias donde se destacaban que cada de las menciona-- das audiencias estaría constituida por un Rey, doce Ministros y dos Fiscales, constando de dos Salas una Civil y -- una criminal, compuesta cada una de ellas por 4 Ministros. Considero de importancia la transcripción de los siguientes artículos del mencionado Decreto, los cuales se refieren a las funciones de los Fiscales:

"Artículo 24.- Los dos fiscales de cada audiencia despacharán indistintamente en lo civil y en lo criminal por repartimiento que autorizará la misma".

"Artículo 25.- Los fiscales tendrán voto en las causas en-- que no sean aparte, cuando no hay suficientes ministros para determinarlos dirimiendo una discordia".

"Artículo 26.- En las causas criminales será oído el fiscal de la audiencia, aunque haya parte que acuse. - En los civiles lo será únicamente cuando interesen a la causa pública o a las jurisdicciones ordinarias".

"Artículo 27.- Los fiscales de la audiencia no llevarán por título ni pretexto alguno, derechos en observaciones, de cualquier nombre que sea, por las respuestas que dieren en los asuntos que les pasen".

"Artículo 28.- Los fiscales en causas criminales o civiles en las que hagan veces de actor coadyuven al derecho de éste, hablarán en estrados antes que el defensor o de la persona demandada, y podrán ser premiados a instancia de las partes como cualquiera de ellos".

"Artículo 30.- En las audiencias de dos salas todos los negocios civiles y criminales se determinarán en dos instancias por la sala de este nombre; en la tercera pasarán a la otra sala, después de admitir la súplica por aquella. Cuando tenga lugar la súplica de sentencia de vistas conformatoria de la primera instancia, concurrirán para la revista y determinan todos los ministros restantes de la audiencia con el regente y uno de los dos fiscales o ambos. Si ninguno fuera parte en los negocios, deberá hacer

siempre a lo menos dos jueces más que los que fallaron en dos instancias. Si por ello no hubieren magistrados suficientes en la audiencia se agregarán uno o dos jueces de letras de que se trata y en su defecto la sala elegirá a pluralidad de votos el letrado o letrados que se necesiten".

"Artículo 31.- En las audiencias de dos salas, la discordia que ocurra en la sala de segunda instancia se decidirá por un ministro de la otra sala o por uno de los dos fiscales". (9)

Inmediatamente después se advierte la formación de un Tribunal de Justicia creado por decreto de 23 de junio de 1823 en el cual se asentó la organización del precitado Tribunal. El mismo preceptuaba la forma en que marcharía y sus componentes. Asimismo, en el Supremo Tribunal de Justicia no se pagaban derecho y, seguramente este hecho constituye el primer albor en la vida independiente de México, respecto a que la Justicia debería ser gratuita.

A los juzgadores inferiores, se les llamó Jueces Naciona-

(9) Decreto de las Cortes Españolas de 1812.

nales de Partido y Tenientes de Justicia, facultándose la designación de Jueces Eclesiásticos, para conocer en primera instancia de las causas temporales, así criminales como civiles de los miembros del clero.

El acta constitutiva de la Nación, de 31 de enero de 1824 en el artículo 28, consignó por primera vez el principio de que, todo hombre que habitara en el Territorio de la Federación, tenía derecho a que se le impartiera pronta, completa e imparcialmente justicia y que para ese objetivo, la Federación depositaba el ejercicio del Poder Judicial, en una Corte de Suprema de Justicia y en - - - los Tribunales que se establecieron en cada Estado.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824, que mantuvo la vigencia de la anteriormente citada acta constitutiva, hizo residir el Poder Judicial de la Federación, como ya se dijo, en la Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y Territorios, en la misma se fijó que la pena de infamia no pasara del delincuente; que la pena de confiscación de bienes quedaba abolida; la prohibición de aplicar tormentos; así como de practicar detenciones sin semi-pruebas e indicios de delincuencia, especifican-

do que por indicios, la detención no podrá exceder -
de sesenta horas. Además, abolió las prácticas de re-
gistrar las casas y el juramento sobre hechos propios
en causa criminal.

Del mismo modo, anota dentro de las atribuciones del -
Presidente de la República, será la de cuidar que la -
justicia se administre pronta y cumplidamente.

Atentos a lo anterior, podemos advertir que desde la -
expedición del acta constitutiva de la Nación de 31 de
enero de 1824, la legislación mexicana abrazó el postu-
lado de que la justicia debía ser pronta, completa e --
imparcial y que, en la carta de 1824 el concepto se am-
plió en el sentido de que fuera administrada cumplida--
mente.

En el decreto de 23 de julio de 1833 que contiene una -
circular de la Secretaría de Justicia, alude a prevencio-
nes dirigidas a expedir la administración de justicia --
en el Distrito y Territorios, apunta a las facultades --
de los Juzgados de Primera Instancia y dotación de sus --
subalternos. Entre las más notables disposiciones pode-
mos destacar las siguientes: que todos los reos que se -

aprehendan dentro del Distrito Federal, se conduzcan y depositen en la cárcel de la ciudad, donde deberá encontrarse el Juez de turno desde las ocho de la mañana hasta las ocho de la noche, para proceder a determinar de plano en los casos cuya naturaleza así lo requiera, conforme a las leyes, así como para consignar a las autoridades respectivas a los reos de otras jurisdicciones y para disponer la remisión a la cárcel nacional de los reos que merezcan formación de causa.

Como se puede advertir, el único encargado de consignar y remitir a los reos era un Juez, lo que permite presumir las arbitrariedades de que eran víctimas, estando ausente el Ministerio Público, para velar por la buena administración de justicia y el buen cumplimiento de la ley. En la actualidad la única autoridad que puede ejercitar la acción penal es el Ministerio Público.

Como lo asienta el Maestro José Angel Ceniceros: tres elementos han ocurrido en la formación del Ministerio Mexicano, que son: la Procuraduría o Promotoría Fiscal de España; el Ministerio Público Francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos. (10)

(10) Ceniceros José Angel, La trayectoria del Derecho Penal. Conferencia dictada en la Escuela Libre de Derecho, 1942.

Durante el período de Independencia se siguió observando el conjunto de leyes españolas y es hasta 1869, en que Benito Juárez expide la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, y es cuando empiezan a surgir rasgos particulares del Ministerio Público, - Ley en la que se estableció la existencia de tres Promotores o Procuradores Fiscales, a los que se les llamó por primera vez en nuestro medio, Representantes - del Ministerio Público, estos tres representantes del Ministerio Público eran independientes entre sí, de - tal manera que no constituían una organización; sus - funciones eran acusatorias ante el Jurado; acusaban - al delincuente en nombre de la sociedad y por el daño que ésta resentía con el delito, pero todavía no formaban una institución.

Subsiguientemente, se expide en 1880, el Código de Procedimientos Penales, en el que se va configurando la - institución, adoptando características legadas por la legislación francesa. En esta Ley se determina la finalidad de la Policía Judicial: figura del Ministerio Público como uno de sus miembros; se distingue la Policía Judicial de la Preventiva, en virtud de que a - la primera de las mencionadas corresponde investigar - los delitos, la reunión de las pruebas y el descubrir a los autores, cómplices y encubridores de cualquier - delito.

Expresamente en el artículo 28 del Código mencionado, se habla del Ministerio Público, al que se otorga la facultad de pedir y auxiliar a la pronta administra--

ción de justicia a nombre de la sociedad, así como - defender ante los tribunales, los intereses de ésta de conformidad con lo estipulado por las leyes.

La ley adjetiva expedida en 1894 asigna al Ministerio Público la facultad de ejercitar la acción penal y la de impartir justicia en nombre de la sociedad.

Miguel S. Macedo en un estudio presentado ante el -- Congreso el 26 de septiembre de 1921, al respecto dice: "El Código de Procedimientos Penales de 1894, le da al Ministerio Público el carácter de Policía Judicial pero acepta el dictado de la doctrina de que sólo pueda practicar las primeras diligencias cuando no esté presente otro agente de la Policía Judicial" (11)

En 1903, se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público en ella se funda la estructura y organización - del Ministerio Público, otorgándole determinada unidad y directrices. Cabe destacar, que el ordenamiento legal citado, concede por vez primera al Ministerio Público el carácter de entidad independiente, representativa de la sociedad y marginada absolutamente en su calidad de mero auxiliar de la administración de justicia.

(11) Macedo S. Miguel, Apuntes para la Historia del - Derecho Penal Mexicano, Méx. 1931.

En la referida ley también se enuncia la distinción de los funcionarios que por propia jurisdicción ejercen las funciones de policía judicial, o sean jueces con jurisdicción y los que ejercen esas atribuciones sólo como auxiliares de la administración de justicia, siendo estos los inspectores y jefes de la policía preventiva, los prefectos y subprefectos políticos, los Presidentes Municipales y el Ministerio Público, al que otorga desde luego, el primer lugar, en cuando a importancia.

El Ministerio Público adquiere ya todos los rasgos de un verdadero cuerpo social, bien organizado, con unidad y dirección en la misión conferida y dependiente del Ejecutivo, figurando de esta forma como parte en los procesos criminales. Asimismo, tenemos el surgimiento de un cuerpo de policía llamado Gendarmería judicial, tanto en lo económico como en lo administrativo, este cuerpo forma parte de la Policía Judicial y tiene a su cargo practicar las primeras investigaciones y diligencias así como dar cuenta en el acto al Ministerio Público, de los hechos que conocía.

Sin embargo, todos estos adelantos no llegaron a concretarse, es decir, la Gendarmería Judicial no llegó a establecerse y como consecuencia la situación continuó como antes de expedirse la Ley Orgánica. A pesar de ello, la Institución del Ministerio Público alcanzó una gran altura al pertenecer a la Ley Fundamental de la República.

De lo anteriormente expuesto, cabe señalar - - - - - que ya en la última parte del Siglo XIX, los Códigos Mexicanos, aceptaron la teoría expuesta por los autores franceses, que se resume en la idea de que el Ministerio Público vele por la marcha regular de los procesos y por la exacta aplicación de las penas, -- así como que a él compete el ejercicio de la acción penal, o sea la facultad de formular acusación.

C A P I T U L O II.

A) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Antes de pasar al estudio del fundamento constitucional del Ministerio Público, considero pertinente hacer mención a las Constituciones de 1857 y 1917 respectivamente, en virtud de que en las mismas se plasma más concretamente la función del Ministerio Público.

Dentro de la recopilación que se realizó en el capítulo -- que antecede, contiene los datos más sobresalientes de -- nuestra Legislación Mexicana en lo concerniente a la Institución del Ministerio Público y puede ayudarnos a enfocar nuestro estudio, para comprender la transformación que ha sufrido hasta llegar finalmente a la Constitución de 1917.

No obstante que la Constitución de 1857 representó en su tiempo y momento histórico, la madurez jurídico-político de la iniciación de la Reforma, no concedió demasiada importancia al Ministerio Público. Sus ideales individualistas llegadas de allende al océano, habían determinado en cierto modo, que el ejercicio de la acción penal quedaba reservada fundamentalmente a la misma ciudadanía. Empero, no faltaron ideal y hombres que comprendieran la importancia social del Ministerio Público, así el 23 de noviembre de 1855 fue expedida por el Presidente Juan Alvarez una Ley ampliando la intervención de los Procuradores o Promotores Fiscales a la Justicia Federal.

Posteriormente, Comonfort promulgó el decreto de 5 de marzo de 1856, que adoptó el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se estableció que todas las causas criminales deben ser públicas precisamente desde que se inicie el plenario, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral; a partir del plenario, todo inculpa- do tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existen en su contra, permitiéndosele carearse con los testigos cuyos dichos les perjudiquen, debiendo ser oídos en defensa propia. En el proyecto de Constitución a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en su artículo 27, disponiendo que a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad.

Es indiscutible que los Constituyentes de 1857, conocían la Institución del Ministerio Público así como su evolución en el Derecho Francés, aún cuando no la impusieron en México. A este respecto existen diversas controversias, mismas a las que se hace referencia:

El Diputado Villalobos hizo valer su inconformidad con el hecho de que se quitase al ciudadano el derecho de acusar; expresó que de llegarse a establecer en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos del

derecho de acusar y pedir justicia.

Por su parte, el Diputado Díaz González, adujo que debe evitarse que el Juez sea al mismo tiempo Juez y parte; que independizando al Ministerio Público de los Jueces, habrá más seguridad de que sea imparcial la administración de justicia.

El legislador Moreno, opinó: "Que el derecho de acusar no debe vedarse a los Ciudadanos y Castañeda, Diputado igualmente, hizo notar que si se estableciese el Ministerio Público, se daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originándose obstáculos para la administración de justicia, porque obligar al Juez a esperar la acusación formal para poder proceder, es tanto como maniatarlo y reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de los delitos. Mostró su conformidad con el establecimiento del Ministerio Público, pero propuso que sólo interviniese hasta que las causas se elevasean al estado de plenario".

"Díaz González insistía en que las proposiciones formuladas no quitan a los ciudadanos el derecho de acusar; que las funciones reservadas en la doctrina al Ministerio Público, en la práctica han estado a cargo de los Jueces, lo que disminuya las garantías que de -

debe tener todo acusado.

En resumen, debemos expresar que la opinión general — fue contraria al establecimiento del Ministerio Público; la idea de reconocer al ciudadano el derecho de — acusar estaba profundamente arraigada en el ánimo del — pueblo, pero despertó entre los constitu-yentes gran— des inquietudes por lo monstruoso que resultaba que el — Juez, sea al mismo tiempo Juez y parte y dirija a su — arbitrio la marcha del proceso.

El Diputado Veracruzano José María Mara sostuvo, cuan— do alguien habló de que el Ministerio Público represen— taba los intereses de la sociedad, que "La sociedad es para el individuo y no el individuo para la sociedad".

El Diputado Potosino Ponciano Arriaga, que tuvo tan — destacada intervención en la discusiones, propuso que — el artículo quedase redactado en la siguiente forma: — "En todo procedimiento del orden criminal, debe inter— venir querrela o acusación de la parte ofendida a ins— tancia del Ministerio Público que sostiene los derechos de la sociedad". El ofendido por el delito podía ir — directamente ante el Juez, como denunciante o querellan— te; podía también hacerlo el Ministerio Público, sin — que significase que la Institución tuviese el monopo— lio exclusivo de la acción penal que se concedía al —

ciudadano. La proposición de Arriaga fue rechazada -- porque los miembros del Congreso palparon los graves -- inconvenientes que ocasionaría quitar al ciudadano el derecho de ocurrir directamente ante el Juez, quebrantando los principios filosóficos sustentados por el -- individualismo según se dijo al final, y el artículo -- fue declarado sin lugar a votar y se rechazó no vol-- viéndose a mencionar al Ministerio Público en el curso de las discusiones. En cambio, se consagró la Institución de la Fiscalía en los Tribunales de la Federación. La Ley de Jurados de 15 de junio de 1869, estableció en sus artículos 4o. al 8o. tres Promotorías Fiscales para los Juzgados de lo Criminal, que tienen la obligación -- de promover todo lo conducente para la investigación -- de la verdad, y de intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión". (12)

Los Promotores Fiscales a que se refiere la Ley de Jurados de 1869, no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público; su intervención -- es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Actúan ante el Jurado Popular al abrirse el plenario, para fundar su acusación, y entre los requisitos de la Ley, para la designación de Promotor Fiscal, se señala la habilidad en la oratoria. Confusamente se empleaban los términos de Promotor Fiscal o Representante del

(12) Zarco Francisco, Historia del Congreso Constituyente, Imprenta del Comercio 1874. Citado por González Bustamente Juan José, Ob. Cit. pág. 67

Ministerio Público. En el Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1880, se menciona al Ministerio Público como "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad para defender ante los Tribunales los intereses de ésta". En tanto que "la Policía Judicial, tiene por objeto la investigación de los delitos; la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores". (13)

En 1917 surge la idea de modificar la Ley de 1903, en el proyecto de Constitución que presentó Don Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro, se redactó el artículo 21 en la siguiente forma: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de éste". La facultad que el artículo 21 constitucional concede -- al Ministerio Público para perseguir los delitos, significa facultad para el ejercicio de una acción lo que presupone un Tribunal que determinará si los datos reunidos para preparar el ejercicio de la acción, realmente a su juicio, fundan la petición de apertura de un proceso.

(13) Código de Procedimientos Penales de 1880

B) ORDEMANIENTOS JURIDICOS QUE DETERMINAN LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO Y LOS ORGANOS ENCARGADOS DE SU EJERCICIO.

1.- LEY ORGANICA.

La norma fundamental, en el artículo 21, institucionaliza la función del Ministerio Público en la base 5a. de la -- fracción VI del artículo 73 en donde precisa su ámbito de competencia, al señalar que la función del Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procura-- dor General.

El derecho vigente, como instrumento para el cambio, se - somete al imperio y supremacía de la Constitución, y es - en este cauce en el que surge la Ley Orgánica de la Procu raduría General de Justicia del Distrito Federal publica- da en el Diario Oficial del día 12 de Diciembre de 1983. En este ordenamiento se vincula la estructura de la Ins- titución a las tres funciones fundamentales que caracte- rizan al Ministerio Público: a) como persecutor de los de- litos, en ejercicio de funciones de investigador; b) como parte en los procesos penales y como vigilante y garante del cumplimiento del principio de legalidad, y c) como - representante de la sociedad.

Estas responsabilidades a cargo del Ministerio Público, - reclaman como exigencia fundamental de personal califica- do. Para lograr este objetivo, en la Ley Orgánica se es-

tablece como requisito indispensable que los aspirantes al desempeño de tareas en la Procuraduría, aprueben los exámenes de selección y acrediten los cursos de formación que se impartan, previamente a su ingreso a la Institución.

Se pasa a hacer mención a las diversas actividades que se plasman en la Ley Orgánica a cargo del Ministerio Público:

Función del Ministerio Público como persecutor en la --
Averiguación Previa.- La función persecutoria se regula en la Ley Orgánica tomando como principio rector de esta actividad las diversas etapas que integran el procedimiento penal. Así, reglamentando la atribución de perseguir dentro del período de averiguación previa, en la que el Ministerio Público actúa con el carácter de autoridad administrativa dependiente del ejecutivo federal - en la Ley Orgánica se ha otorgado a la Institución, las siguientes facultades:

- Recibir denuncia, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delitos.
- Investigar, con el auxilio de la policía judicial y de los servicios periciales, los delitos del orden común, recabando las pruebas necesarias para establecer la exis

tencia del cuerpo del delito y para comprobar la presunta responsabilidad de la persona o personas a quienes se imputa la comisión del evento delictuoso.

- Ejercitar la acción penal ante los Tribunales, solicitando del juez competente el libramiento de la orden de --- aprehensión o de comparecencia, según proceda.
- Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente. Esta facultad que la Nueva Ley Orgánica otorga al Ministerio Público, permite que quien ha sido lesionado a virtud de la comisión de un delito, obtenga, de oficio o a instancia de la parte interesada, que se le restituya con carácter provisional, pero inmediatamente, en el goce de sus derechos.

La ley establece, para la procedencia de esta restitución, que está comprobado el cuerpo del delito de que se trate y que se otorgue garantía suficiente cuando se estime necesario. Lo mismo se asienta en cuanto el objeto de la averiguación previa, al decirse, que el periodo de preparación del ejercicio de la acción penal, es la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del inculcado, con base en los artículos 16 y 19 constitucionales, pues aún cuando este último artículo se refiere al auto de formal prisión, dispone que los datos que arroje la averiguación previa, deben ser bastantes para comprobar el cuerpo

del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. Esta atribución que la Ley Orgánica le otorga al Ministerio Público en la averiguación previa, constituye un significativo avance en materia de procuración de justicia y de seguridad jurídica, toda vez que la comisión de un delito --- trae como consecuencia la lesión de bienes jurídicos tutelados en el tipo penal, y la actuación del derecho que se --- concreta con esta medida, tiene como fin inmediato hacer --- cesar esa lesión del bien jurídico y/o restablecer en lo --- posible al ofendido, en su calidad de titular del bien, en el ejercicio de sus derechos.

- Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo.- Esta atribución permite que se obtenga el aseguramiento de la comparecencia del imputado y testigos ante el Ministerio Público y hace posible la debida integración de la averiguación previa.

- Solicitar, en los términos que precisa el artículo 16 --- Constitucional, las órdenes de cateo que sean necesarias, --- aún en periodo de averiguación previa.

- Poner sin demora a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en los casos de flagrancia o de --- urgencia.

- Determinar los casos en que no procesa el ejercicio de la acción penal, porque no se satisfagan los requisitos del ---

artículo 16 Constitucional.

Función del Ministerio Público como parte en el proceso penal:

La función persecutoria del Ministerio Público, derivada de su calidad de parte en el proceso penal, queda debidamente precisada en la Ley Orgánica al regular su intervención en esta etapa procedimental, otorgándole las siguientes facultades:

- Aportar las pruebas para acreditar la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad penal de quién o quiénes hubieren intervenido en la comisión del evento delictivo, así como las relativas a la demostración del daño causado y a la fijación del monto de la reparación de éste.
- Promover el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño.
- Formular las conclusiones que procedan en los términos previstos por la ley, solicitando, de ser acusatorias, la imposición de las penas y medidas que correspondan y la condena al pago de la reparación del daño.
- Interponer los recursos que la ley concede.
- Expresar agravios en los casos en que proceda.

La función del Ministerio Público como representante de --

los menores o incapaces en los juicios civiles y familiares que se tramitan en los Tribunales del fuero común en el Distrito Federal, renglón que tradicionalmente se tenía olvidado, en la Ley Orgánica se le dá mayor cauce a la Institución ya que en el régimen de derecho en el que los intereses sociales adquieren particular relevancia, debe tener un especial cuidado.

La Ley Orgánica en su capítulo relativo a Bases de Organización, que posteriormente se desarrolla en el Reglamento Interior inserta los principios que caracterizan al Ministerio Público: Jerarquía, Indivisibilidad, Independencia. Se establece el principio de irrecusabilidad para el personal del Ministerio Público, sujetándolo al imperativo de excusarse del conocimiento de los asuntos en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala para los Magistrados y Jueces del Orden Común.

Es incuestionable que la ejecución de las funciones propias de la Institución del Ministerio Público, obligan a quien las realiza a un compromiso con la sociedad, del que es su representante, lo cual dio origen a que en la Ley Orgánica se exigiera que el personal no puede desempeñar otro puesto oficial salvo los que expresamente autorice el Procurador o los que no sean incompatibles con sus funciones, y los de carácter docente. Esta prohibición se ex---

tiende al ejercicio de la abogacía, salvo cuando ello sea en causa propia.

En suma en la Ley Orgánica de 1983 se delimitan las funciones que corresponden al Ministerio Público y se establecen los requisitos que deben satisfacer los responsables de las funciones.

2.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

En este ordenamiento se desarrollan las funciones y la organización que para la Procuraduría se señalan en su Ley Orgánica.

En el título primero se establecen las unidades que integran la nueva estructura orgánica de la Procuraduría, estructura que, como antes se dijo, tiene como base de sustentación el cometido básico que para la Institución deriva de los lineamientos contenidos en las disposiciones Constitucionales.

Primeramente tenemos dos Subprocuradurías la de Averiguaciones Previas y de Procesos, de acuerdo a las áreas de su competencia y responsabilidad.

La Supervisión General. (Desaparecida durante el recorte de presupuesto del mes de Agosto de 1985).

La Contraloría Interna que tiene como atribuciones, vigi-

lar el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales de la Institución, atender las denuncias formuladas por la ciudadanía en contra de los servidores de la Procuraduría, aplicando a éstos, en su caso, las sanciones administrativas que les correspondan y emitir las normas para la realización de las auditorías internas.

Se introduce en el Reglamento un moderno concepto en la Procuración de Justicia, al preverse la creación de la Dirección de Programación de Actividades y Recursos, área que se apoya en todo un sistema de informática que previa la captura de datos y su procesamiento hará posible la identificación, ordenamiento y determinación de las prioridades institucionales tomando en consideración las atribuciones que la --- Constitución señala al Ministerio Público, en relación con los recursos humanos, financieros y materiales con que --- cuenta para darles cabal cumplimiento.

En el Reglamento, se advierte la creación de la Dirección Técnica Jurídica, unidad a la que corresponde dictaminar sobre: improcedencia de la acción penal; archivo de reserva; desistimiento de la acción penal ejercitada; cambio en la clasificación del delito que originó el ejercicio de la acción penal; formulación de conclusiones inacusatorias, o contrarias a las constancias procesales; y atención de los amparos que presente la ciudadanía, en los que involucre a la Institución.

Por otra parte y para darle la debida atención a la Representación Social en lo que se refiere a su participación en los juicios familiares y civiles que se ventilan ante los tribunales del fuero común de esta materia en el Distrito Federal, se crea la Dirección General de Representación Social en lo Familiar y Civil, a la que corresponde vigilar y coordinar a los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados y Salas Familiares y Civiles correspondientes.

Dentro de la sección administrativa tenemos la coordinación interna la cual tiene como atribuciones recibir, clasificar y canalizar las denuncias y querellas presentadas directamente en el edificio central de la Procuraduría, y las averiguaciones que se inicien y tramiten en las agencias investigadoras foráneas y en los departamentos, así como hacer su seguimiento hasta concluir con sentencia que cause estado.

Dentro del Reglamento tenemos, haciendo hincapié a lo asentado anteriormente en el sentido de que la Institución requiere de personas que satisfagan determinadas exigencias, para ello la selección y profesionalización. Es por ello la creación de la coordinación de formación profesional. A ello obedece la creación, como tal, del Instituto de formación profesional, órgano a quien corresponde la función de seleccionar, capacitar y desarrollar

profesionalmente a los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial en forma directa, y concertadamente - con instituciones públicas y privadas, al personal administrativo y de servicios periciales.

C A P I T U L O I I I .

A) ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público tiene el carácter de órgano del -- Estado al que se encomienda entre otras, las funciones -- requeridas en la averiguación previa, así como la de ejer-- citar ante la autoridad jurisdiccional, la pretensión pu-- nitiva, es decir, la acción penal, originada por una con-- ducta presumiblemente delictiva.

La función primordial del Ministerio Público se observa -- fundamentalmente en el ejercicio de la acción penal; dedu-- cido este carácter tanto político como administrativo, si -- bien tiene vigencia en el área de la función judicial, el -- Ministerio Público es un órgano administrativo encargado -- de velar por la aplicación de la ley en forma estricta. -- Es también un órgano estatal con la esencia de parte en -- el proceso penal, entendiéndolo a éste como una relación -- jurídica.

El Poder Ejecutivo encargado de las funciones de adminis-- tración, esencialmente caracterizadas por la prestación -- de servicios públicos, debe velar por la conservación del -- orden, y contribuir a la seguridad pública para garantizar -- a todo ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Finalmente el Ministerio Público depende del Poder Ejecu-- tivo. pero esencialmente, en cuanto a sus funciones, no -- existe ninguna dependencia de la institución hacia el poder -- Ejecutivo ni en el ámbito federal ni en el local. Podié-- ramos concluir teóricamente, que el Ministerio Público es

autónomo orgánicamente y que en su actividad no está limitado por ninguna autoridad.

Sin embargo, existiendo por parte del Ejecutivo la facultad de remover libremente a los Procuradores, la actuación del Ministerio Público queda supeditada de hecho, no a la decisión de éstos, sino a la del Jefe del Ejecutivo sea el Federal o el de los Estados, razón por la cual resulta necesaria estatuir su inmovilidad, la hay respecto de los miembros del Poder Judicial, así, tan sólo podrán ser removidos por responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes señalados en la Constitución y en las Leyes Orgánicas.

El Ministerio Público constituye una unidad, todas las personas físicas integrantes de la institución son elementos de un sólo órgano y sujetos a una sola dirección sólo hay un responsable de la actividad íntegra del Ministerio Público y todos sus miembros obran en nombre del Procurador.

De hecho, se advierte como un Agente del Ministerio Público iniciar una averiguación y otro sigue el proceso cuando se ejercita la acción penal. Si se produce la segunda instancia a su vez aparece otro Agente y aún pueden ser reemplazados en el curso del proceso, sin embargo, formalmente y por mandato de la Constitución resulta indivisible.

Durante el período del procedimiento podemos observar uno de los momentos más importantes de la actuación del Ministerio Público en la administración de justicia, ya que como parte inicial del procedimiento penal, su actividad es decisiva

para la secuela del proceso.

"Se entiende por procedimiento penal el conjunto de actuaciones reguladas por el Código de la Materia, que se inicia en el momento en que la autoridad, después del conocimiento que tiene de la comisión de un delito, procede a investigar, y termina con el fallo que pronuncia la autoridad juzgadora". (14)

El proceso encuentra supeditada su existencia a la del procedimiento, pues solamente después del ejercicio de la acción penal tiene su inicio. Para la mayoría de autores el proceso se inicia a partir del auto de incoacción o radicación, en cambio para otros y entre ellos los que componen una corriente muy conocida, considera que el período de averiguación prvia comprende no solamente las diligencias que se practican en la preparación del ejercicio de la acción penal, sino que se prolonga hasta el pronunciamiento del auto de formal prisión, se apoyan en que la jurisprudencia ha establecido que el proceso se inicia con el mandamiento de formal prisión y en el que el artículo 19 de la Constitución Política de la República, al hablar de que todo proceso debe seguirse forzosamente por el delito o delitos expresados en dicho mandamiento.

Por otra parte el criterio mayoritario es el que dice que el

(14) González Bustamante, Juan José. "Principios de Derecho - Procesal Penal Mexicano. Ob. Cit. México 1971, Pág. 122.

procedimiento penal, da principio desde el momento en que la autoridad pública tiene conocimiento de que se ha cometido un delito, al efecto, las medidas conducentes para - investigararlo y esclarecer sus motivos, y toca a su fin, - cuando se dicta sentencia que cause ejecutoria.

Hablar del procedimiento penal, es tratar un tema muy extenso, ya que éste nace en formas distintas; puede ser por denuncia o por querrela. Por el contrario, el proceso -- penal es más restringido, nace cuando el Ministerio Público ocurre al Juez de su adscripción, lo excita pidiendo su intervención en el conocimiento del negocio que ha dado -- origen a la acción penal, el maestro González Bustamante dice que: "... procedimiento y proceso son términos de igual significación, en virtud de que el proceso queda comprendido dentro del procedimiento, en cuyo caso, puede haber procedimiento sin que por ello exista proceso, pero en sentido contrario no puede existir proceso sin que antes exista el procedimiento". (15)

En la fase preprocesal o averiguación previa el Ministerio Público lleva aparejada las actuaciones, la cual consiste - en el ejercicio de la acción penal. El período investigatorio consiste en la búsqueda de las pruebas que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad penal pre

(15) González Bustamante Juan José Ob. Cit. pág. 123

sunta de quién o quiénes en ellos tomen participación. - Esta investigación previa, razonablemente es anterior al ejercicio de la acción penal y su producto es el fundamento en que el Ministerio Público se apoya para pedir la apertura del proceso.

"La fuerza probatoria de las diligencias practicadas por el Ministerio Público en las que actúa como Policía Judicial, es semejante a las diligencias que se practican ante el juez no es necesario repetirlas en el proceso para su validez" afirmación hecha por Juan José González Bustamante. (16)

Esta postura ha sido blanco de apasionadas críticas, porque se dice que el Ministerio Público, una vez ejercitada la acción penal, es parte en el proceso y como titular que es de la acción pública no debe aceptarse que funde el ejercicio de la acción en pruebas preconcebidas que el mismo ha preparado investido del carácter que tiene de autoridad en el período de averiguación previa. Asimismo, algunas opiniones no ven con buenos ojos que las diligencias practicadas por el Ministerio Público, se reconozca el mismo valor probatorio que se atribuye a las que se practican ante los jueces, pues se rompe el equilibrio que debe existir entre las partes dentro del proceso.

A estas consideraciones debe agregarse que no sólo se reconoce igual valor a las pruebas recabadas por el Ministerio Público que a las recibidas a la instrucción sino que

(16) González Bustamante Juan José Ob. Cit. pág. 344.

en algunos casos tienen, las primeras, prioridad en su -- valoración, como claramente se observa en el prueba tes-- timonial cuando una persona da diferente curso a su decla-- ración inicial, en cuyo caso el juzgador se atiene a lo -- manifestado por el testigo ante el Agente del Ministerio Público sin dar mayor importancia a la ulterior o ulterio-- res rendidas en el juzgado.

Ahora bien, los medios más importantes que la Ley recono-- ce para que se ponga en movimiento las facultades del fis-- cal y consecuentemente de la Policía Judicial, son la que-- rella y la denuncia.

Primeramente nos ocuparemos de la querella.

El Diccionario de la Lengua Española nos dice al respecto: que la querella es el acto de denunciar, o sea avisar, no-- tificar, dar parte a la autoridad de una falta o de un daño. Florián define la denuncia en los siguientes términos: "Es -- la expresión de la noticia de la comisión de un delito, --- hecho por el lesionado o por un tercero, a los órganos com-- petentes"; (17) definición que en nuestro concepto no se -- ajusta a la realidad jurídica, pues involucra expresamente al ofendido como capaz de denunciar el hecho delictuoso del que fue objeto, lo que viene a ser un desatino, ya que como Franco Sodi estimamos que la denuncia es propia y exclusiva para la exposición de los delitos perseguibles oficiosamente.

(17) Florian Eugenio: Elementos de Derecho Procesal Penal.
Traducción Española de E. Prieto Castro. Bosch. páq. 213

González Bustamante la define diciendo: "la denuncia es la obligación, sancionada penalmente que se impone a los ciudadanos de comunicar a la autoridad los delitos que se sabe se han cometido o se están cometiendo, siempre que se trata de aquellos que son perseguibles de oficio". (18) Ahora surge una pregunta ¿La denuncia es un acto obligatorio o es potestativo...? Los tratadistas mexicanos, unos se inclinan en que se trata de un hecho obligatorio, otros opinan que esa obligatoriedad es parcial y no absoluta. Al respecto el artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales, establece: "Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y, en caso de urgencia ante cualquier funcionario o Agente de Policía".

Rivera Silva, nos dice de manera más práctica que la denuncia es: "La relación de actos que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ello". (19)

Como consecuencia de la denuncia, el organo investigador inicia su labor, la cual está regida por el principio de la legalidad, por lo cual no es el Ministerio Público el que rige caprichosamente su desarrollo sin la ley.

(18) González Bustamante Juan José, Ob. Cit. pág. 129

(19) Rivera Silva Manuel. El Procedimiento Penal. 3a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. 1963. Pág. 209.

Siguiendo al ilustre maestro Carlos Franco Sodi, diremos que la querrela: "Es el medio legal que tiene el ofendido, para poner en conocimiento de la autoridad competente, los delitos de que ha sido víctima y que sólo pueden perseguirse a su voluntad". (20). Es lógico que cuando los delitos son de los que no se persiguen de oficio, no deben denunciarse, en atención a que el Ministerio Público y la Policía Judicial, están impedidos de conocer, actuar, de poner en marcha su actividad investigadora, si no media querrela del sujeto pasivo o de su legal representante.

La querrela es un elemento que en los delitos perseguibles de oficio no es indispensable, además por voluntad de quien la interpuso cesa el procedimiento por medio del perdón otorgado en favor del acusado.

La acción penal puede llamarse también acción pública o sea, la acción que ejercita el Ministerio Público. Este concepto es uno de los apasionantes en el Derecho Procesal dando lugar a muchas doctrinas, definiciones y no pocas controversias, por lo que en la actualidad, los factores modernos no se han puesto de acuerdo respecto a materia tan importante.

Podemos decir, en términos generales, que la acción es: "El medio de hacer valer ante los Tribunales los derechos esta--

(20) Franco Sodi Carlos, El Procedimiento Penal Mexicano. 4a. Ed. Méx. 1957. Pág. 116.

blecidos por la ley". (21)

Ahora se abordará el estudio de la acción penal, la cual se presenta como una actividad que tiene por objeto gestionar ante el órgano jurisdiccional, por eso se llama acción; ahora bien, esta actividad debidamente orientada, necesariamente nos llevará a una finalidad, y esa finalidad una vez encontrada forzosamente alcanzará una consecuencia; resulta pues, que la acción penal, tiene tres elementos y ellos son: una actividad, una finalidad implícita en esa actividad y una consecuencia producto de tal finalidad.

Si nuestro derecho penal y procesal son de orden público, es lógico decir, que la acción penal es también de orden público, y es indivisible porque la acción penal alcanzará a todos los que directa o indirectamente tomaron participación en un delito, sin hacer desde luego distinciones de personas, ya que si esto sucede se restringe el espíritu que anima tal acción, y es también irrevocable, en cuanto deducida ante el órgano jurisdiccional, no se le puede poner fin de manera arbitraria, sino satisfaciendo determinados requisitos procesales. Como finalidades que se persiguen en el ejercicio de la acción penal, tenemos las siguientes: que el órgano jurisdiccional actúe poniendo su maquinaria en movimiento; que decida sobre la situación jurídica del responsable, dictando el auto correspondiente, siguiendo la secuela del procedimiento, por el delito imputado en el pliego de consignación, y hablen

21) Ar. 10. del Código de Procedimientos Penales para el D.F. 1894.

do elementos para dictar auto de formal prisión, pronunciar sentencia condenatoria o absolutoria según -- las pruebas ofrecidas por las partes.

El primer acto de ejercicio de la acción penal, lo constituye la consignación, por lo tanto, no existe aquella -- cuando no se ha efectuado ésta, afirmación que se robustece con la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenida en el Apéndice al Tomo XVII, -- página 2002, y que literalmente dice: "Basta con la consignación que del reo haga el Ministerio Público para que se entienda que este funcionario ha ejercitado la acción penal, pues justamente en la consignación la que caracteriza el ejercicio de dicha acción."

En cuanto a formalidades en sentido estricto, no reviste alguna, en virtud de que ni la Constitución ni las leyes orgánicas correspondientes, ni los Códigos de Procedimientos Penales vigentes, señalan requisitos determinados o formas expresas, a que se deba ajustar el Ministerio Público.

El Ministerio Público asume una doble personalidad en el desenvolvimiento de sus funciones, siendo autoridad en -- el primer período, o sea desde la denuncia o querrela hasta el momento en que se agota la averiguación previa, ejercita acción penal ante el órgano jurisdiccional correspondiente. Cuando esto ocurre, el Ministerio Público se despoja de su investidura de autoridad para convertirse en --

parte del proceso.

Las partes en el proceso son el Ministerio Público, como representante del Estado y de la Sociedad, el inculpa- - do y su defensor. Aunque se piensa que ambas partes tie- - nen los mismos derechos para intervenir en el proceso, el Ministerio Público tiene como obligación conjunta a sus - derechos, que el Juez cumpla estrictamente con la ley. Al Agente del Ministerio Público incumbe la persecución - de los delitos, y por lo tanto, a él corresponde solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, en el - proceso deberá buscar y ofrecer las pruebas que acrediten las responsabilidades de estos, deberá vigilar que los juicios se lleven con toda legalidad, teniendo la obligación de pedir se apliquen las penas que correspondan y que se encuentren establecidas en la ley penal, para lo cual --- cuenta con una función amplia como representante que es - del Estado y de la Sociedad.

B) CARACTERISTICAS ACTUALES DEL MINISTERIO PUBLICO.

En relación con el funcionamiento del Ministerio Público, de la doctrina y la ley se desprenden los siguientes principios esenciales que lo caracterizan, los cuales son:

a) Jerarquía.- El Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General de Justicia, en quien residen las funciones del mismo.

Las personas que lo integran, no son más que una prolongación del titular, motivo por el cual reciben y acatan los órdenes de éste, porque la acción y el mando en esta materia es de competencia exclusiva del Procurador.

b) Indivisibilidad.- Esto es nota saliente en las funciones del Ministerio Público, porque quienes actúan no lo hacen a nombre propio, sino representándole, de tal manera que, aun cuando varios de sus agentes intervengan en un asunto determinado, estos representan en sus diversos actos a una sola institución, y el hecho de separar a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta ni menoscaba lo actuado.

c) Independencia. La independencia del Ministerio Público, es en cuanto a la jurisdicción, porque si bien es cierto, sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico. -- Esto se aplica sin mayores complicaciones, si para ello hacemos notar la división de poderes existentes en nuestro --

país y las características que le singularizan, de tal manera que concretamente, la función correspondiente al Ejecutivo, depende del mismo, no pudiendo tener injerencia ninguno de los otros en su actuación.

d) Irrecusabilidad. El fundamento jurídico sobre la irrecusabilidad del Ministerio Público, radica en los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales y del Federal. (22) Ambos ordenamientos señalan que el Ministerio Público, -- "Cuando exista alguna de las causas del procedimiento que la ley señala para las excusas de los magistrados y jueces federales, deberán excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan", situación en la que se confiere al Presidente de la República la facultad de calificar la excusa del Procurador General y este la de los funcionarios del -- Ministerio Público Federal.

C) LA FUNCION DE POLICIA JUDICIAL A CARGO DEL MINISTERIO -- PUBLICO.

Precisada la denuncia y la querrela, en aquellos aspectos -- que nos han parecido de mayor interés, señalaremos cuáles -- son las actividades características de la función judicial. El Agente Investigador del Ministerio Público al tomar co-- nocimiento de los hechos, se encuentra, a primera vista, --

(22) Colín Sánchez Guillermo. Ob. Cit. Pág. 109 Mé. 1974.

ante la imposibilidad de determinar si revisten las notas distintivas del ilícito, y también ante el problema de saber quién es el autor, o si aquél a quien se hace la imputación lo ha cometido.

Para precisar lo anterior, procede la averiguación, durante la cual reunirá los elementos legales que justifiquen el ejercicio de la acción penal.

Durante esta etapa se pone de manifiesto la función de policía judicial a cargo del Ministerio Público, quien actuando como autoridad en la investigación de los hechos, es ayudado por el ofendido, por los peritos y terceros.

(23)

El Ministerio Público y Policía Judicial. Para poder determinar porque las funciones de Policía Judicial radican en el Ministerio Público, necesitamos recurrir a la evolución histórica, brevemente de esas funciones.

Dos periodos comprende la evolución histórica de las funciones de Policía Judicial: Primer periodo: de los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894 a la Constitución de 1917. Segundo periodo: de la Constitución de 1917 al Acuerdo Presidencial de 28 de diciembre de 1930.

Las funciones de Policía Judicial: Si las funciones de Policía Judicial tienden a recoger datos para la comprobación

(23) Colín Sánchez Guillermo, Ob. Cit. pág. 122.

del delito y de la presunta responsabilidad del delin--
cuente, es indudable que el Estado se encuentra intere--
sado, como representante de la sociedad en que todo ---
aquel que tenga al alcance esos elementos que pueda reu--
nirlos.

En esto se inspiraron los legisladores de 1880 y 1894 pa--
ra establecer que, tanto los Magistrados como los Jueces,
Comisarios de Policía y Agentes del Ministerio Público,
tenían el carácter de Policía Judicial. El resultado de
poner en manos de aquéllos la facultad de policía, fue el
de que los Jueces se convirtieran en parte y no dieran in--
tervención al Ministerio Público sino hasta el momento de
formular su conclusión.

La solución que da la Constitución de 1917. Si pues, con
pretexto de ejercitar la función de Policía Judicial, el
juez se constituye en parte, y la función de Policía Ju--
dicial tiene como objeto preparar los elementos para que
pueda el Ministerio Público ejercitar la acción, bastará
establecer que está a cargo del Ministerio Público, ex--
clusivamente, la Policía Judicial, para que la facultad de
ésta se encomiende exclusivamente a aquél y dejan de ejer--
citarla los jueces.

Los medios para ejercitar la facultad. Para poder ejer--
citarla, se necesita en primer lugar, tener el carácter -

de Policía Judicial, en segundo, un órgano mediante el cual se pueda ejercitar la función investigatoria. De ahí que se requiera la organización. (24)

(24) Piña y Palacios Javier. Ob. Cit. Méx. 1948.

C A P I T U L O I V .

A) BIEN COMUN.

"El hombre necesita de la sociedad para su perfección, para su bien; mas no para el bien de uno solo, con exclusión de los demás, sino para el bien de todos y cada uno, sin -excluir a nadie, pues todos y cada uno necesitan de ella -para adquirir su perfección. El bien común por consiguiente es el fin propio de la sociedad; perfecto, si la sociedad, es perfecta; imperfecto, si imperfecta; natural, si es natural; y sobrenatural, si es sobrenatural". (25)

El bien común es el bien de la sociedad, que los individuos pueden poseer sólo cuando se integran en ésta, no representa la suma de los bienes individuales, ni es un bien que -- puede ser realizado aisladamente por un individuo.

El maestro Preciado Hernández, en sus lecciones de Filosofía del Derecho explica el bien común mediante una comparación. Considera que el hombre es como una semilla. Así como el bien de ésta consiste en que desarrolle sus potencialidades y se convierta en árbol que dé flores y frutos, el bien de aquél es la realización de su destino natural y espiritual o sea de su bienestar temporal y su felicidad eterna. Consecuentemente, de la misma manera que la semilla para lograr su bien necesita de buena tierra, agua, sol, aire

(25)Ramírez Santiago. Doctrina Política de Santo Tomás de Aquino. Publicaciones del Instituto León XIII, Madrid.

y espacio indispensable para su desarrollo, el hombre requiere de condiciones externas que influyen en el desarrollo y perfeccionamiento de su ser. El establecimiento -- adecuado o inadecuado de tales condiciones facilitará, entorpecerá y en ocasiones impedirá el desarrollo de la personalidad.

En el plano natural existen tres clases: el bien común universal, el nacional y el público. El bien común universal se refiere al ser humano como totalidad, formando parte de lo que se puede llamar patrimonio común de la humanidad, no siendo propiedad de ninguna nación, pueblo o individuo, -- como ejemplo se puede citar a la religión, el idioma, la filosofía y las matemáticas.

El bien común nacional, es aquel que le da fisonomía y estilo de vida a la sociedad, expresado como participación del pueblo en el bien común de la especie humana. Finalmente, el bien común público, es el que se refiere a la comunidad, a las cosas que son comunes y que permiten la realización -- de los individuos y de los grupos sociales. También las -- acciones que los hombres realizan conjuntamente, coordinando sus esfuerzos para alcanzar un fin general, es un bien -- común.

Podemos concluir, que el bien común se define como el conjunto organizado de condiciones sociales gracias a las cuales

el hombre puede alcanzar su destino natural y espiritual; y, añade, que la realización del bien común consiste en - crear, de manera estable, las condiciones propicias para el desarrollo integral de los miembros de la comunidad.

B) EL BIEN COMUN COMO PRINCIPIO JURIDICO.

El bien común, se relaciona con las personas por la ley de la superación y por la ley de la distribución. De ahí resulta, evidentemente, una ordenación de las personas entre sí y con el todo, que hace posible la comunidad. Por constituirse en función de él la unidad de orden, el bien común resulta ser un principio de organización social, que no puede establecerse sin la determinación de lo que a cada uno corresponde dar y recibir, y en este sentido el bien común es un principio jurídico.

El bien común determina para el individuo la existencia de un deber, el de participar con su actividad y sus medios - propios en la acción social. Porque existe este deber los individuos se hacen responsables de la consecución del --- bien común, y tienen, como contrapartida, el derecho a participar en las ventajas de la empresa común, a la que se - ve obligado a cooperar, no por una exigencia de la justii- cia positiva, sino de la justicia natural.

El deber de cooperar al bien común es de derecho natural,

en cuanto que por su propia naturaleza el hombre esté avocado a la vida social, para conseguir en ella, con su propio perfeccionamiento el bien de los demás, ya que en el bien común se encuentra integrado el suyo propio.

El deber y el derecho de participar en la realización del bien común es de derecho natural, desde un doble punto de vista. Tomando en cuenta que si lo justo natural es aquello que viene exigido por la naturaleza de la cosa, tenemos aquí dos cosas que exigen para el hombre su participación en el bien común. Por un lado el mismo bien común, que puesto que no puede ser realizado sino por los hombres, exige de cada uno de ellos que ordene su bien propio al bien del todo social, al que está incorporada su felicidad. Por otra parte la naturaleza humana, individualizada en cada hombre, exige vivir en sociedad para conseguir su perfección, y así lo que les es debido al hombre, por justicia natural, es el respeto a su deber, que en este sentido constituye en derecho: buscar el bien común, en el que encuentra y al que contribuye con su propia perfección.

Además de esto, porque hay un bien común que perseguir en la sociedad, y porque ésta se constituye por una exigencia de la naturaleza humana. En cuanto considerada -- esa inclinación natural al bien y a la vida sociales por la razón, determina un deber de ley natural, por él que -

el individuo debe ordenarse él mismo al todo social, es - decir, debe referir su bien propio al bien común.

Tenemos así, que desde la doble perspectiva, que nos ofrecen, por una parte, el derecho natural; y por otra parte, la ley natural, que aparecen como derechos fundamentales - del hombre, el de concurrir a la realización del bien común y el de beneficiarse de sus ventajas.

Debido a que la ley natural, por ser deducida inmediatamente de las inclinaciones naturales de la naturaleza humana, en cuanto consideradas por la razón, tiene como características el ser una, y por tanto universal, inmutable, no basta ella misma para ordenar las relaciones sociales, en las diversas sociedades particulares. Se requiere, por tanto, normas más particulares que en contacto con las circunstancias y respondiendo en su contenido a las exigencias de la ley natural ordenen, aquí y ahora, las relaciones sociales. Estas normas son las que constituyen la ley elaborada por cada sociedad y que denominamos positiva. (26)

Con respecto al derecho natural, debemos decir que él establece en favor del individuo el derecho y el deber de cooperar a la realización del bien común, porque tal derecho satisface la estricta igualdad requerida por lo justo, pues en virtud de que su naturaleza requiere la vida en so-

(26) Fernández Galiano, Derecho Natural, Madrid. 1977. pág. 123.

ciudad y el bien común; lo adecuado, lo debido al hombre es que viva en sociedad y coopere a la realización del fin social.

Un problema distinto se plantea cuando queremos saber, qué es lo que el hombre debe aportar y qué es lo que debe recibir con respecto al bien común, pues en este supuesto ya no se da la estricta igualdad en las prestaciones y en consecuencia la determinación de lo que es justo, ya no es natural, sino positiva. Y se requiere de la ley elaborada para la comunidad para determinar lo justo social, en qué consiste el qué, el cuánto y el cómo de la participación del hombre en el bien común.

El tratamiento de la ley positiva en este apartado, viene exigido, en función de que al ser el bien común un principio natural de organización jurídica, requiere de la ley positiva, y por tanto, nuestro propósito, respecto de ella, es mostrar que se dirige al bien común.

Cabe destacar que, por consistir el bien común en una sobreabundancia de la vida buena, que es el ejercicio de la virtud, lo que la ley positiva determina como justo social es sólo el mínimo exigible según las circunstancias de tiempo, y lugar, y que el individuo posee por derecho natural, según las exigencias de su naturaleza humana y del bien común, un derecho absoluto a participar en el bien común, tanto en su aportación como en su distribución, que tiene frente a sí el inmenso campo de la libre iniciativa para -

realizar el bien común, en el que encuentra su propia perfección. Esto es así, porque la exigencia de bien que postula la naturaleza humana, y que en cuanto naturaleza social sólo puede conseguir a través de la vida social, es absoluta y porque al compararse el individuo en la sociedad, como la parte al todo, todo lo que es, es de la comunidad, y en este sentido se debe él mismo al bien común.

La ley positiva no es el bien común, sino un medio para conseguirlo y mantener la unidad de búsqueda. La ley y el bien común aparecen así netamente distinguidos, pues aquella se refiere en la organización exterior, mientras que éste resulta inmanente a los miembros del todos, en cuanto que no puede separarse de las personas que lo procuran, pues dejaría de ser común.

En la Suma Teológica de Santo Tomás de Aquino se define la ley como una ordenación o prescripción de la razón al bien común, promulgada por aquél que tiene a su cargo el cuidado de la comunidad.

La ley es propia de la razón, por cuanto lo propio de éste es ordenar e imperar los actos humanos. Pero como ningún acto humano se produce, si no es por un fin, lo propio de la ley será dirigirles al fin.

Como no hay acto humano que no esté dirigido por la razón, y la ley es la medida de los actos humanos, se deduce que -

la ley tiene ante todo un carácter racional. Como los -- actos humanos persiguen un fin, la ley debe prescribir -- aquello que conduce al fin. Los actos humanos se dirigen al fin último, ya que sin éste no puede haber ningún fin secundario, pues aunque éste se persiga sin la intención actual del último, siempre son ordenables a él, en cuanto que los hace posibles. La ley que ordena las relaciones exteriores no puede tener otro fin que el último inmanente perseguido por la comunidad, esto es, la felicidad terrena de los miembros, y que llamamos bien común. Luego entonces, la Ley se ordena al bien común. Y lo que la ley determina que se haga es lo justo legal (o social, según que se admita o no que la justicia legal puede también recibir el nombre de social), o sea, aquéllo que es adecuado al bien común. "De ahí que el filósofo haga mención -- tanto a la felicidad como de la vida común política en la definición de las cosas legales: llamamos --dice-- cosas legales justas a aquellas que causan y conservan la felicidad y cuanto a la felicidad se refiere dentro de la vida -- común de la ciudad". (27)

Así toda ley se dirige al bien común, porque de la justicia legal que tiene como objeto lo justo legal, determinado por la ley, se dice que es virtud general.

De lo anterior se desprende que la ley dirige los actos humanos de acuerdo con la justicia y lo que la justicia orde- (27) Santo Tomás de Aquino, La Suma Teológica, Tomo II.

na son las relaciones exteriores entre los hombres, luego la ley positiva más que imponer preceptos, impone actos de justicia.

Sería un error pensar que, porque la ley se establece con miras al fin común, sea necesaria una regla de derecho para que los individuos cooperen al bien común. La ley debe asegurar la aportación concreta, que la prudencia política aconseja exigir a los individuos para el bien común. Fuera de esta determinación se abre un inmenso campo a las iniciativas personales, bilaterales o corporativas de los individuos o de los grupos. Ya que el bien común como perfecta suficiencia de la vida o vida virtuosa, supera las estrictas exigencias de la justicia social, -- por el amor, también social que se merece, de tal manera que en una sociedad ordenada, la máxima será no el mayor bien para la mayoría, sino el mayor y mejor bien para todos.

Finalmente, hay que hacer notar que "una persona privada no puede inducir eficazmente a la virtud; puede únicamente amonestar; pero, si su amonestación no es atendida, no tiene la fuerza coactiva que debe tener la ley para inducir eficazmente a la virtud,... y como esta fuerza coactiva la tiene únicamente la comunidad o la persona pública a la que pertenece inflingir penas... síguese que el poder legislar es exclusivo de la comunidad o de quien la representa". Esto es así, porque "en todo género de cosas ordenar

al fin compete a aquél que tiene como en propiedad ese mismo fin". (28) Así corresponde a la comunidad o a quien la representa la facultad de legislar, porque su fin es el bien común.

Ahora bien, el que legisla o el que ejerce el poder de coacción para aplicar las leyes, es decir el que gobierna, se encuentra tanto como los gobernadores, sometido al bien común, porque la ley es sólo un medio que asegura, pero que no instituye la unidad de orden, pues éstas se constituyen por el bien común. En este sentido hay que decir, que no es que el individuo se someta al gobernante, sino que ambos se subordinan al bien común, en tanto que partes del todo.

La necesidad de un legislador nos lleva como de la mano a plantearnos la necesidad de que exista un poder suficiente, que puesto que el bien común no puede ser alcanzado sino mediante la acción social, que es la que corresponde al conjunto de los ciudadanos en cuanto que se dirigen al fin social, tenga como misión asegurar la participación de todos en las tareas colectivas.

Las partes de un todo tienen necesidad de ser ordenadas y corresponde a la autoridad, que hoy se manifiesta principalmente en el Estado, señalar la directriz que haga posible la unidad en la acción social. El papel del Estado aparece entonces como un principio de dirección e im-

(28) Santo Tomás de Aquino. Ob. Cit.

pulso, ya que lo que incumbe al Estado es la realización de la política, a fin de que los individuos puedan alcanzar por su cuenta los bienes que persiguen.

El Estado no ha de tomar a su cargo, directamente o por intermedio de organismos subalternos a él, las actividades que son de la competencia de los particulares y que para conseguir un bien común auténtico debe ser realizado por ellos. Pero sí debe el Estado, en cambio, definir una política económica, educativa, sanitaria, estética, incluso, en el sentido de un principio directriz de la acción social o un programa de realizaciones. Pero es importante señalar que la definición de una política tiene como objeto asegurar el fin social, mediante la coordinación de las actividades de los individuos, lo cual no equivale a afirmar que pueda pasar a definir también, las reglas de la estética, o del proceso económico, o del contenido de la educación.

Es preciso que el Estado entienda que se mueve en el orden de las instituciones las cuales, además de no ser determinadas unívocamente por la naturaleza del ser social, tienen una misión de servicio, es decir, de medio, para que los individuos y los grupos consigan, a través del bien común, la realización del bien privado que no se podría lograr, y aquí viene la justificación del Estado, sin su intervención, pues tiene como misión asegurar la unidad de orden del todo social.

C) LA JUSTICIA.

Dentro de una sociedad, para que cada uno de sus miembros puedan lograr su progreso auténtico, se requiere de los más variados elementos, pero lógicamente esa situación exigirá una determinación precisa de qué es a lo que tiene derecho cada individuo. De ahí que el concepto de bien común desemboque necesariamente en el de justicia.

Ante todo, debe precisarse que es sólo fruto de la imaginación pensar en una etapa en la que los hombres tienen una bondad natural que los hace participar en común de los bienes existentes en la más completa armonía.

Si examinamos el problema a la ley de la historia se advertirá como fenómeno general que todos los hombres perciben vivencialmente lo que es la justicia.

Antes de estudiarla, y de definir la podemos decir que el hombre percibe lo que significa. Cuando surge un conflicto de intereses se tiene la sensación de cómo puede determinarse lo que pertenece a cada quien. Ello explica que aun hombres sin preparación o niños sin escuela se quejan de injusticia.

ticia cuando se realiza, respecto de ellos, una acción que consideran lesiva a sus intereses. Cabe hacer mención a -- lo que opina Bodenheimer ante este tipo de situaciones, con el siguiente ejemplo: "El padre de dos muchachos les prohíbe que trepen a un árbol. Una tarde se da cuenta de que uno de ellos está sentado en la copa del árbol. Le castiga a no salir de su habitación. Pocos días después es el otro muchacho el que trepa y también es sorprendido por el padre, pero éste no le castiga. En esas circunstancias -- ambos muchachos tienen claramente el sentimiento de que su padre ha actuado injustamente. Como ambos hacían lo mismo, la justicia exigía que ambos recibiesen el mismo castigo". (29)

El Doctor Villoro Toranzo, recalca la misma idea: "El valor de la justicia lo empieza a vivir el hombre mucho antes que pueda razonar sobre él. Desde que adquiere uso de razón, - el niño se da cuenta que -esto es de mi hermano y por eso - no debo tocarlo-; y -cuando se le castiga injustamente, experimenta una doble desazón-, por una parte la que le ocasiona el dolor del castigo infligido y, por otra, por cierto muy claramente, la de la injusticia que tiene que sufrir. El niño entiende de Derecho, de Justicia y de injusticia, -

(29) Bodenheimer Edgar. Teoría del Derecho. Ed. Fondo de Cultura Económica, Mex. 1976, p. 54.

sabe que el poder punitivo se puede ejercer injustamente, - pero sabe que ni aún entonces el Derecho deja de ser Dere-- cho". (30)

Factiblemente, de ese fenómeno se deriva que la mayoría de los hombres que se han ocupado de definir la justicia hayan coincidido esencialmente en su concepto. El Maestro Recaséns Siches, comenta que "la identidad substancial del modo de - ver la justicia para todos los pensadores es un dato impre- sionante que asombra". (31)

La revisión de todas las doctrinas sobre la definición de la justicia, desde los pitagóricos hasta la presente, pone de - manifiesto que en todas esas doctrinas se da una esencial -- coincidencia; el concebir la justicia como una regla de ar-- monía, de igualdad, a veces de igualdad pura y simple entre - lo que se da y se recibe (justicia conmutativa) y otras ve-- ces de igualdad proporcional, de acuerdo con los méritos y - los deméritos, bien entre individuos, bien entre el indivi-- duo y los grupos colectivos. (justicia distributiva).

La Justicia ha sido definida como la virtud que regula las - relaciones de los hombres entre sí y que hace que se dé a -- cada cual lo que le pertenece. Ulpiano da una definición que, con más o menos palabras ha prevalecido a través del tiempo:

(30) Villoro Toranzo Miguel. Introducción al Estudio del De-- recho. Ed. Porrúa. México, 1982. p. 207.

(31) Rialp Gran Enciclopedia. Ed. Rialp, S.A. Madrid 1970 -- (Justicia, sus acepciones. Nota de Luis Recaséns Siches).

"la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien su derecho"; concepto que precisa el propio pensador al indicar que los preceptos del Derecho son: "vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada quien lo suyo". Aristóteles distingue dos clases de justicia, denomina a la primera justicia distributiva, corresponde al legislador y consiste en asignar derechos públicos y privados a los ciudadanos conforme al principio de igualdad. Cada individuo debe recibir lo que se le debe por virtud de su contribución al bien común. La segunda especie de justicia es la retributiva. "Suponiendo que se ha hecho una distribución de derechos, recompensas y cargos entre los ciudadanos por vía legislativa, es función del Derecho garantizar, proteger y mantener la distribución realizada contra posibles ataques ilegales. Esta función correctiva del Derecho es administrada por el juez. Si un miembro de la comunidad ha invadido los derechos o la propiedad de otro, la justicia distributiva restaura el statu quo devolviendo al perjudicado lo que le pertenecía o compensándole su pérdida. Por ejemplo, si un hombre ha recibido por un acto ilegal o in-moral, más de lo que se le debía, puede privársele de la ganancia indebida. Así pues, la justicia correctiva garantiza la esfera legal de cada ciudadano contra las violaciones injustas por parte de otro". (32)

(32) Bodenheimer Edgar. Op. cit. p. 63

La idea de igualdad, ha sido vinculada a la idea de justicia; se ha considerado, en forma muy genérica, que la justicia exige tratar igual a todos los hombres pero, repetidamente, se ha advertido que el término igualdad es siempre una abstracción, en virtud de que en la realidad existen múltiples diferencias entre los seres humanos, lo que ha motivado que el concepto se precise considerando que -- la justicia radica en tratar a hombres iguales, en circunstancias iguales, de modo igual; lo que se traduce en que a hombres en situaciones desiguales se les deba tratar desigualmente.

El Maestro Preciado Hernández nos dice que la justicia se -- ha dividido en individual y social. La primera se refiere -- al hombre y su pensamiento interior observado en la vida, -- llegando a ser un hombre justo.

La Justicia Social es la que acontece en la vida social que entablan los hombres, como principio de armonía que integra el orden social. "En tanto que la justicia individual ordena los actos de los hombres al bien personal, la justicia -- social ordena sus acciones al bien común". (33)

Por su parte la Justicia Social se expresa como justicia -- general, lo cual se vincula a las demandas del bien común, y como justicia particular que rige los derechos entre los particulares y de éstos frente a la sociedad.

(33) Rafael Preciado H. Lecciones de Filosofía del Derecho. Ed. UNAM. México, 1982, pág. 212.

La Justicia Social particular es justicia distributiva en la medida que regula la participación de los individuos en el bien común y es justicia conmutativa, cuando rige las operaciones de objetos de cambio o comparación, entre personas ubicadas en el mismo plano.

Otra forma de expresión de la justicia, en relación al derecho y en una dimensión social, es la equidad, entendida como una forma de aplicación e interpretación de la ley adecuada al caso concreto. Quienes ejecutan las órdenes o mandatos contenidos en las leyes deben de hacerlo con un criterio racional, y neutro, considerando que el espíritu del derecho es impartir justicia por igual, pero con un sentido de equidad por encima de la sola técnica jurídica.

No obstante las coincidencias sobre la concepción de la justicia, es fácil advertir que el problema radica en determinar qué es lo suyo de cada quien. Ahí aparecerá nuevamente el pluralismo ideológico y las condiciones en las que cada persona se encuentra.

Frecuentemente acuden a los Tribunales personas en conflicto, porque estiman que a ellas pertenece el derecho discutido y aún después de dictada una sentencia que causa ejecutoria, el perdidoso considerará que se le cometió una injusticia.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que, en una sociedad organizada la determinación de qué es lo suyo de cada quien no puede dejarse a los individuos, pues ello sería fuente de conflictos y enfrantamientos constantes; es preciso que los responsables del gobierno de la comunidad establezcan de manera obligatoria las reglas conforme a las cuales debe determinarse lo que le pertenece a cada quien. De ahí que la idea de justicia lleve necesariamente a la de seguridad jurídica.

D) SEGURIDAD JURIDICA.

"Seguridad en sentido amplio vale por situación firme, permanente, lo mismo respecto a las cosas que a las personas; se identifican con el término estabilidad". (34)

La seguridad jurídica, por consiguiente, supone la idea de certidumbre, en el espacio y en el tiempo, sobre lo que deberá entenderse por "suyo". Podrían producirse equivocaciones en las determinaciones legales, pero la inseguridad jurídica traería consigo una mayor injusticia. Una norma justa, es menos mala que la ausencia de normas; además, -- es lógico que en la elaboración de los preceptos legales se consideren todos los elementos que se derivan de las características del ser humano, buscando garantizar que lo que -

(34) Terán Mata Juan Manuel.- La Idea de Justicia y el Principio de la Seguridad Jurídica. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo III, Nos. 9 y 10, enero y junio de 1941 p. 59

establezcan las leyes se aproxime, lo más posible, a la idea de justicia, que se reconozca en la sociedad que se trata de organizar. Por ello la seguridad es definida, de acuerdo con las ideas del Maestro Terán Mata como "un cierto orden preestablecido y eficaz en la convivencia social". (35)

Precisa al respecto: "Por eso la seguridad implica la posición de una dirección objetiva en la vida social que -- excluye la preponderancia de criterios subjetivos o de -- la arbitrariedad que haría reinar la anarquía" (36)

Lo opuesto a la seguridad estaría representado por aquellas conductas que se produjeran en una sociedad tendientes a la incertidumbre, a la intranquilidad y a la falta de -- protección.

Cabe hacer mención a lo siguiente: Dorantes, citando a Delos, precisa los anteriores conceptos: "En su sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo de -- que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto -- de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, -- le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación. Esta sería la seguridad que Radbruch cataloga como de primera clase en su clasificación. Delos señala dos elementos de la seguridad: el subjetivo y el objetivo: El primero es la --

(35) Idem.

(36) Idem.

convicción interna que tiene el individuo de que la situación que goza no será cambiada por una acción violenta, -- contraria a las reglas y a los principios sociales. El -- segundo es el fundamento del primero, y consiste en la --- existencia, real y objetiva, de un orden social organizado. "Interrogado el individuo responderá que -su- seguridad, -- es la presencia de un policía, de una fuerza armada, de un - aparato de justicia represiva. Combinando estos dos elementos: el objetivo y el subjetivo, dice Delos, obtenemos la - noción general de seguridad: "es esencialmente una relación entre el individuo y un estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido... No puede, por tanto, definirse ni desde el único punto de vista objetivo o punto de -- vista de la sociedad, ni desde el solo punto de vista sub- jetivo; es una correlación existente entre el estado subje- tivo del individuo y los medios sociales objetivos". (37)

(37) Dorantes Tamayo Luis. ¿Qué es el Derecho?. Introducción Filosófica a su Estudio. Unión Tipográfica, Ed. Hispano Americana, México 1977, pp. 307 y 308.

E) ANALISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA, EN REFERENCIA A LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

El Plan Nacional de Procuración e Impartición de Justicia derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, implementado por el Poder Ejecutivo Federal, en su parte relativa a impartición de justicia establece: "El desarrollo del país a lo largo del presente siglo, como consecuencia de los principios y programas planteados por la Revolución Mexicana y desenvueltos con notable capacidad de respuesta, frente a una realidad en permanente transformación, ha presenciado y favorecido la evolución de las instituciones y de los procesos políticos, económicos y sociales. Por el mismo impulso, se han llevado adelante, en diversa medida y con distintos resultados, esfuerzos para perfeccionar y modernizar la administración de la justicia. De hecho, la consecución de la justicia en el conjunto de las relaciones sociales constituye una de las ideas rectoras del movimiento revolucionario -revolución dentro de las instituciones- explícita---

mente patrocinado por el Estado México. El Gobierno de la República ha destacado y ratifica este fundamental -- compromiso... Entre nosotros, el Derecho se concibe y actúa como instrumento de transformación social... En México como en todos los países que han experimentado un -- acelerado proceso de desarrollo, las cambiantes condiciones de la vida moderna, que plantean nuevos problemas -- cuantitativos y cualitativos, han vuelto a menudo inoperantes e ineficientes las normas y los procedimientos -- tradicionales en materia de prevención, procuración y administración de justicia, han acentuado los obstáculos -- reales para el acceso a ésta por parte de los ciudadanos, especialmente aquellos grupos de población económica y -- socialmente menos favorecidos, y han determinado frecuentes cuestionamientos, inquietud, desconfianza y desigualdad en torno a la impartición de justicia, entendida ésta en amplio sentido, que abarca las vertientes orgánica, -- sustantiva, adjetiva y ejecutiva en que operan los sistemas administrativos o jurisdiccionales para la prevención y solución de conflictos, litigios y controversias... Pro

cedimientos y normas a menudo desconocidos para la generalidad de los habitantes del país, sistemas complejos y formalistas, tecnicismos excesivos, escaso número de órganos de justicia -en proporción al volumen de los asuntos que deben atender-, selección, formación y actitudes deficientes por parte de muchos servidores públicos, estrechez presupuestas, equivocados conceptos sobre el alcance y las limitaciones individuales y sociales de la función de la justicia son entre otros, algunos de los obstáculos sobresalientes que prevalecen en este sector..." (38)

Así dentro de sus principales objetivos destacan: "... Asegurar verdaderamente, el acceso general de los individuos y grupos a la justicia y legalidad constitucionales, en su doble proyección individual y social, estableciendo canales idóneos para la participación ciudadana, concertar objetivos y acciones entre los diversos poderes y niveles de gobierno; incrementar, según las circunstancias lo requieren, el número de órganos dedicados a la preservación de la seguridad --

(38). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal.- Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, mayo de 1983. p. 63 y 64.

pública y a la procuración y administración de justicia, elevar la calidad profesional de quienes intervienen en estas actividades, mediante sistemas adecuados de incorporación, perfeccionamiento y permanencia en el servicio; simplificar procedimientos judiciales y administrativos; y apoyar ampliamente las tareas públicas en este sector con recursos presupuestales adecuados que permitan un desempeño eficiente, profesional y respetable por parte de los correspondientes servidores públicos. (39)

De lo anterior se desprende que la idea fundamental que se plantea, consiste en que los ciudadanos tengan un mejor acceso a la justicia, considerándose que es un buen objetivo, lo que haría falta sería una mejor información a los ciudadanos a través de los medios masivos de comunicación de cómo hacer valer sus derechos. Asimismo, se dice que la prestación de servicios por parte de los servidores públicos encargados de una determinada actividad, requiere de una adecuada formación profesional y actitudes eficientes, lo cual también resulta un tanto utópico, en virtud de que algunos --

(39) Idem. Pág. 65

de los cargos públicos se ocupan por personas que se burocratizan en poco tiempo y no se preocupan por actualizarse. En el caso específico de nuestro tema, la política -- que sigue la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consiste en que toda persona que tenga interés de ingresar a la Institución deben cumplir y aprobar los cursos que imparte el Instituto de la propia Procuraduría.

En lo referente al objetivo consistente en simplificar -- los procedimientos, en algunas Instituciones ha funcionado, aún cuando muchos de los funcionarios públicos quienes son los encargados de consolidar dicha actividad, no colaboran de manera eficiente, máxime que en algunos casos se tiene por costumbre alargar procedimientos, lo que en cierta medida dá pauta para obtener ingresos extras -- por parte de dichos funcionarios.

En lo que respecta al análisis del Programa Nacional de -- Procuración e Impartición de Justicia referente a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se destaca, en síntesis lo siguiente:

"Los habitantes de nuestra nación se han visto afectados por las fallas del sistema administrativo, que tiene como finalidad pugnar por garantizar al ciudadano la satisfacción de sus demandas sociales. Toda demanda social lleva implícito el valor de la justicia, que al no ser administrada oportuna y debidamente, provoca la inquietud e indignación de aquellos que por derecho deben disfrutarla. Los esfuerzos que se realizan para diseñar y operar un Sistema Nacional de Justicia, aún siguen padeciendo disfunciones; anomalías éstas, que nacen y tienen su raíz en el propio individuo, que ignorando sus derechos no los hace valer, como en las mismas instituciones, que al no contar con la infraestructura de sus aparatos operativos y, con ello, la complejidad para resolver la conflictiva imperante, lo cual conlleva a fomentar y acrecentar el fenómeno de la corrupción". (30)

Como objetivo genérico, la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal se ha planteado lo siguiente:

(30) Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal.- 1983-1988. Mex. Pág. 271.

"Crear en los habitantes de esta Ciudad capital un clima de confianza respecto del sistema de seguridad jurídica, garantizando una auténtica salvaguarda de los bienes jurídicos de que son titulares éstos, a través de la procuración de justicia mediante una eficaz investigación de los ilícitos, la persecución del presunto responsable, la comprobación de su responsabilidad, su consignación al órgano jurisdiccional, el sostenimiento de la acción penal ejercida y la correspondiente exigencia y satisfacción de la reparación del daño ocasionado con la comisión del delito. ... Es así como el Ministerio Público, de manera significativa, alcanza el carácter de representante de la sociedad en su parte más delicada, importante y débil, cumpliendo con ello los anhelos de los Constituyentes de 1917, que son los compromisos del presente y del futuro, al reafirmarse como vigilante de la legalidad y de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia". (31)

Para cumplir con el objetivo mencionado se habla de tres programas y sub-programas: El primero de Procuración de Justicia, que apunta sobre la actividad sustantiva de la Institución, garantizar a la colectividad la defensa de sus intereses; el segundo de desarrollo organizacional y modernización administrativa, el cual actualiza y simplifi

(31) Idem. pág. 271

ca los métodos de trabajo y tareas del Ministerio Público; el tercero de administración de recursos, que distribuye - oportunamente los recursos y hace un uso racional del gasto público.

Durante 1983 y 1984 cabe destacar los siguientes avances - que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha efectuado para instrumentar su programa:

Promulgación de una nueva Ley Orgánica y Reglamento Interior, con lo cual la Institución tiene un marco normativo adecuado a la nueva imagen y a la reestructuración que la puso en marcha; frenó el abuso y la indisciplina de los - cuerpos policíacos para lo cual se decidió la desaparición de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, organismo de corte paramilitar que cometía - un sin número de arbitrariedades, División completamente - anticonstitucional; la depuración de los procesos de reclu- tamiento y selección de personal, a través de la capacita- ción y especialización antes y después de ser contratado - el personal.

En 1984 se impartieron 74 cursos de capacitación y actua- lización; incremento y desconcentración de las Agencias In- vestigadoras del Ministerio Público; durante 1983 hubo un notable mejoramiento en las condiciones laborales de los empleados, ajustándoseles sustancialmente sus salarios; -

se exigió la portación de gafete de identificación personal, ello con objeto de evitar confusiones e intermediarismos. Se puso en marcha un sistema computarizado para contar con información objetiva y oportuna en las averiguaciones; se han concertado convenios de coordinación operativa y técnica con otras Procuradurías de Justicia y gobiernos de los Estados; las Jefaturas de Departamento de las Agencias Investigadoras se han constituido en elementos coordinadores y responsables de la función de investigación y, finalmente, se ha realizado una depuración sistemática de las personas que prestan sus servicios en la Institución y que han infringido la ley, en 1984 se consignaron 418 personas, 316 Policías Preventivos y 102 Agentes de la Policía Judicial. No obstante lo anterior, no ha sido posible erradicar totalmente las anomalías existentes en el proceso de administración de Justicia, por lo que es conveniente destacar las siguientes situaciones:

Aún podemos observar que en las Agencias Investigadoras la atención que se presta al ciudadano es tardía y en algunas ocasiones deficiente, lo cual trae como consecuencia que las personas afectadas por algún hecho que se presume delictuoso, se retire del lugar, o en su defecto se ven obligadas a ofrecer alguna dávida para ser atendidas.

En cuanto a las investigaciones que se realizan al tomar conocimiento de algún evento delictuoso, básicamente en tratándose del Ministerio Público y del Oficial Secretario, al tener a algún detenido e interrogarlo, se efectúa en forma inhumana tanto a él como a sus familiares, se le trata de forma grosera y agresiva y se le confunde con preguntas insidiosas, con esto no se quiere decir que se le debe justificar o felicitar, pero si con una mejor atención y trato, podrían obtenerse mejores resultados y la investigación se facilitaría.

En lo que respecta a las actuales condiciones laborales de los empleados de la Institución, perciben sueldos inadecuados, por ser extramadamente bajos, lo cual trae como consecuencia que el servidor público, al desempeñar sus funciones lo haga indebidamente, a virtud de una posible corrupción.

Referente a la actividad de la Policía Judicial, debe decirse que dicha Institución arrastra vicios de varias décadas. Parte por falta de capacitación y parte por la tendencia que hay en el medio mexicano de aprovechar el poder para beneficio propio, los miembros de la Policía Judicial no son respetados.

Estadísticamente y sobre todo en el terreno de la estorción, dichos Agentes ocupan el primer lugar por méritos propios.

De ahí que sea indispensable corregir esto de raíz, --
reestructurando dicha Institución con elementos nuevos
y no convertir la Policía Judicial en refugio de guar-
da espaldas de funcionarios, que cuando dejan de serlo
son enviados a tal Institución.

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

- 1.- La Institución del Ministerio Público, de conformidad con el artículo 21 Constitucional, es el órgano estatal encargado de la persecución de los delitos, promover y auxiliar la administración de la justicia en sus diferentes ramos, por tanto, esta misión que le ha sido encomendada por el Constituyente de 1917, amerita que los que la integran tengan un gran sentido de responsabilidad, de capacidad técnica y de honestidad, lo que es una obligación.
- 2.- Desde el punto de vista del derecho penal, el Ministerio Público participa desde el momento que se inicia la averiguación previa, a virtud de la comisión de un delito, hasta la conclusión del proceso, como consecuencia de una sentencia condenatoria o absolutoria.
- 3.- El Ministerio Público es y debe ser, por definición - una Institución de buena fe y hasta de equidad cuando sea preciso, entendida esta como un complemento y realización de la justicia.
- 4.- El Ministerio Público manifiesta dentro de su función un doble aspecto: administrativo cuando se encarga de investigar los delitos y de ejercitar la acción penal respectiva; de parte procesal, cuando tiene tal carácter durante el proceso, representando a la sociedad y en sentido estricto al ofendido.

- 5.- Formalmente, el Ministerio Público depende del Ejecutivo, pero material y esencialmente podríamos decir que éste actúa en forma independiente, tomando como base la propia naturaleza de sus funciones.
- 6.- El Ministerio Público como Representante de la Sociedad, salvaguarda los derechos sociales plasmados en la Constitución al hacer valer los derechos de la colectividad, en este sentido, debe asegurar un verdadero servicio público, considerando que administrar es en esencia, servir con intensidad, sin desperdiciar recursos ni esfuerzos para alcanzar sus fines esenciales.
- 7.- La procuración e impartición de justicia ejerce una función de vigilancia y cumplimiento de la ley en beneficio de la población. El Ministerio Público es un protector y Representante de la Sociedad y no un instrumento de consignación o privación de la libertad.

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

- ARILLA BAS FERNANDO.- El Procedimientos Penal en México. Ediciones Unidas. México.
- ACERO JULIO.- Procedimiento Penal. Editorial Cajica, S.A.
- BODEHEIMER EDGAR.- Teoría del Derecho. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- CENICEROS JOSE ANGEL.- Glosas Constitucionales. Artículo 21 -- Constitucional. México, 1963.
- COLIN SANCHEZ GUILLERMO.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, México, 1974.
- DORANTES TAMAYO LUIS.- ¿Que es el Derecho?. Unión Topográfica, Editorial Hispano Americana, México, -- 1977.
- FERNANDEZ GALIANO.- Derecho Natural. Madrid, 1977.
- GARCIA RAMIREZ SERGIO.- Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. México, 1980.
- GRAN ENCICLOPEDIA RIALP. Editorial Rialp, S.A. Madrid, 1970.
- FRANCO SODI CARLOS.- El Procedimientos Penal Mexicano, 4a. -- Edición. México. 1957.
- GONZALEZ BUSTAMANTE JUAN JOSE.- Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, 3a. Edición. -- Editorial Porrúa. 1959.
- PIÑA Y PALACIOS JAVIER.- Derecho Procesal Penal, Editorial Botas, México, 1948.
- PRECIADO HERNANDEZ RAFAEL.- Lecciones de Filosofía del Derecho. Ediciones UNAM. México 1982.
- SANTO TOMAS DE AQUINO.- La Suma Teológica, Tomo II, Biblioteca de Autores Cristianos.

TERAN MATA JUAN MANUEL.- La Idea de Justicia y el Principio de la Seguridad Jurídica. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo III, Números 9 y 10. 1941.

VAZQUEZ SANCHEZ ROGELIO.- La Dualidad del Ministerio Público en Materia Penal.

VILLORO TORANZO MIGUEL.- Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México 1982.

REVISTA CRIMINALIA.- Número 11, Año XXX, México.

ZARCO FRANCISCO.- Historia del Congreso Constituyente. Imprenta Ignacio Cumplido, 1957.

ORDENAMIENTOS CONSULTADOS.

Código de Procedimientos Penales de 1894.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824.

Constitución Política de la República de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto de 9 de octubre de 1812.

Decreto de 23 de junio de 1823.

Decreto del 23 de julio de 1833.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del Poder Ejecutivo Federal.

Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.

Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución de 1984. Poder Ejecutivo Federal.

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

Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia - del Distrito Federal.