



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

"EL MINISTERIO PUBLICO Y LA ACCION PENAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
EDUARDO AGUILAR PALACIOS

M-0018322

ACATLAN, EDO. DE MEX.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A mis padres:

Leopoldo Aguilar Rodriguez
y Margerita Palacios de A.,
con todo cariño y agradecimiento.

A mi querida esposa::

Mary.

A mi hijo:

Eduardo.

A la eterna memoria
de mis abuelos:
Eduardo Aguilar Fuentes
y Elisa Rodríguez de A.

Con especial agradecimiento
a mi tío Carlos Palacios.

**Al Señor Licenciado
Don Agustín Alanís Fuentes
por su confianza.**

**A mis maestros con
sincero agradecimiento.**

A mis compañeros y amigos.

EL MINISTERIO PUBLICO Y LA ACCION PENAL

CAPITULO I

REFERENCIAS HISTORICAS DEL MINISTERIO PUBLICO

- 1).- Surgimiento del Ministerio Público (Motivos).
- 2).- Síntesis Histórica del Ministerio Público.
- 3).- El Ministerio Público en México a través de la historia.

CAPITULO II

FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

- 1).- El Ministerio Público como titular de la acción penal.
- 2).- El Ministerio Público ejercitando facultades de Policía Judicial.
- 3).- Control de la abstención en el ejercicio de la Acción Penal.
- 4).- Límites al ejercicio de la Acción Penal.
- 5).- Concurso de otros órganos en el ejercicio de la Acción Penal.

CAPITULO III

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.

- 1).- Exposición de motivos.
- 2).- Acuerdos y Circulares.
- 3).- Función Social del Ministerio Público.

CONCLUSIONES

C A P I T U L O I

REFERENCIAS HISTORIAS DEL MINISTERIO PUBLICO

1).- Surgimiento del Ministerio Público (Motivos).

El surgimiento de la Institución del Ministerio Público es motivado por la necesidad de sostener la acusación ante un órgano jurisdiccional y lograr la sanción de los hechos que han sido considerados como delictivos en las diferentes etapas del desarrollo de las sociedades humanas.

Desde que las sociedades han sido tales, la convivencia humana ha suscitado diversos problemas, desde pequeñas controversias hasta verdaderos delitos o conductas que lesionan seriamente los diversos bienes jurídicos, que la misma sociedad les ha dado tal carácter, y que desde luego han ido transformándose en las diferentes etapas y lugares de nuestro planeta.

Al surgimiento de la vida en sociedad y presentarse conductas calificadas como delictivas, la represión de las mismas se ejerció en un principio a través de la venganza privada, conocida como la Ley del Talión: "Ojo por ojo, diente por diente". La propia víctima del delito, o bien sus familiares o allegados, - se hace justicia por propia mano, ya que el delito en esta época era considerado una violación a la persona privada. A este - respecto se expresa el Maestro Julio Acero⁽¹⁾.

"En el sistema de la venganza privada no podía tener lugar ninguna institución semejante a la del Ministerio Público puesto que su existencia parte del concepto que el delito es ante - todo un atentado contra el orden social y por lo mismo no puede

(1) Nuestro Procedimiento Penal. pag.35

M-0018322

dejarse su represión al arbitrio ni al cuidado de los particulares, sino que debe ser obra de funcionarios del Estado."

Al evolucionar las sociedades y organizarse el poder social, éste toma en sus manos la impartición de justicia, invocándola en un principio a nombre de la divinidad, ya que la religión tenía enorme importancia en todos los asuntos sociales, y es cuando se llega al período de la venganza divina. Posteriormente el poder social imparte la justicia en nombre del interés público, que es como la impartición de justicia ha llegado hasta nuestros días, o sea impartida por el Estado y no por el particular ofendido o sus familiares, como se llevó a efecto en un principio, ya que se ha comprendido que facultad tan importante no puede ser dejada al arbitrio de los particulares.

Con el procedimiento inquisitivo se da este paso fundamental, pero se cae en el error de dar esa persecución oficial al propio juez, convirtiéndolo en juez y parte, situación que en nuestro Derecho actual constituye una aberración jurídica. A este respecto opina Radbruch⁽²⁾: "El que tiene un acusador por juez, necesita a Dios por abogado".

Rápidamente cae en descrédito el sistema inquisitivo al dejarse al acusado en un total estado de indefensión, ante lo cual el Estado ve la necesidad de crear un órgano público permanente encargado de sostener la acusación ante el órgano de decisión judicial, y es como llega a surgir la institución que ocupa nuestro estudio.

El Ministerio Público desempeña correctamente la función acusatoria que la pasión y el interés de la víctima no puede ni

(2) Introducción a la Ciencia del Derecho. Pág. 177.

debe ocupar. Asimismo desplaza al juez en la acusación, ya que la función de éste debe ser totalmente imparcial, y si es él - quien sostiene la acusación es imposible tal imparcialidad. Corresponde a Francia la implantación de la institución con las características que hasta nuestros días conserva y que se ha extendido a la mayoría de los países civilizados.

Como hemos visto el Ministerio Público surgió ante la inminente necesidad de tutelar los bienes jurídicos creados por la sociedad, además de sostener la acusación desapasionadamente ante el órgano jurisdiccional, convirtiéndose así en un verdadero representante social.

La institución del Ministerio Público ha sido una conquista del Derecho Moderno. Al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, se inicia el período de acusación estatal en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla. Objeto de acerbas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público ha sido duramente combatido y se le ha llamado "el ente más monstruoso y contradictorio, inmoral e inconstitucional que se mueve como autómeta a voluntad del Poder Ejecutivo" o "un invento de la monarquía francesa destinado únicamente a tener de la mano a la Magistratura". Sus partidarios y detractores se cuentan por millares pero su adopción se ha consagrado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándose como una magistratura independiente que tiene la misión de velar por el estricto cumplimiento de la Ley y que es depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad. (3)

(3) González Bustamente Juan José.
Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. pag. 53.

2).- Síntesis Histórica del Ministerio Público.

La mayoría de los autores coinciden en afirmar que la institución del Ministerio Público tuvo su surgimiento con las características actuales en Francia, criterio que apoyamos después de haber analizado los diversos funcionarios encargados de sostener la acusación durante las diferentes etapas sociales, ya que encontrar conexiones en el pasado con la moderna institución es difícil de lograr.

En el Derecho Atico el propio ofendido era el encargado de sostener la acusación ante los tribunales, además de no admitirse la intervención de terceros en la acusación y defensa. Posteriormente se encomendó la función acusatoria a un ciudadano que representaba a la colectividad frente a los Eliastas.

En la antigua Grecia existían los Tesmoteti, funcionarios encargados de denunciar los actos ilícitos ante el Senado o la Asamblea del Pueblo, magistraturas que posteriormente designaban a un ciudadano para sostener la acusación, aunque la acción penal podía ser ejercitada por el ofendido, creándose después los Eforos, funcionarios que se encargaban de acusar cuando el ofendido se abstenía de hacerlo. Con Pericles surgen los Areópagos - quienes acusaban de oficio y aportaban probanzas cuando el acusado hubiese sido absuelto sin causa justificada por los magistrados. Existen autores como Mac Lean que afirman que en este caso el Areópago tenía algunas características del actual Ministerio Público, encontrando así un remoto precedente de la institución.

También en Roma se ha tratado sin éxito de encontrar el precedente del actual Ministerio Público en los funcionarios denomi

nados curioso, stationaris o irenarcas, pero sus principales funciones consistían en la persecución de los criminales o sea que desempeñaban funciones policiacas, además de que la acción penal era monopolizada por los ciudadanos a cuya actividad espontanea se dejaba la persecución de los delitos, de tal suerte que los curiosi no guardan relación alguna con el actual Ministerio Público. Durante la época Imperial existieron los precónsules, los advocati fisci y los procuradores caesarias, que en un principio fueron administradores de los bienes del Príncipe, convirtiéndose posteriormente en representantes del Fisco, por lo que tampoco puede decirse que sean germen del Ministerio Público.

En la Italia Medioeval existían funcionarios llamados Sindici o Ministrales, los cuales se encargan de denunciar los delitos a los jueces, a cuyas órdenes se encontraban y eran inferiores jerárquicos. Por lo tanto no tienen relación alguna con el actual Ministerio Público ya que este es independiente al juzgador y lo que hace es poner en movimiento el aparato judicial, -- mientras que aquellos solo eran denunciadores oficiales y el juez podía actuar sin necesidad de los sindici o ministrales. (4)

En Francia los monarcas contaban con dos servidores particulares denominados Procurador y Abogado del Rey, cuya misión consistía en atender todos los asuntos personales del monarca que se ventilaban ante los tribunales, con la obligación de defenderlos y lograr acrecentar la fortuna real. Estos servidores no tenían el carácter de funcionarios públicos como lo hemos dejado asentado, eran servidores particulares del Rey.

(4) Franco Sodi Carlos. El Procedimiento Penal Mexicano. Pag.44.

La misión del Procurador del Rey consistía en vigilar y proveer lo necesario durante la etapa procesal y el abogado del Rey se encargaba del alegato del negocio. En el Siglo XVI Felipe el Hermoso dió a estos servidores personales del Rey la calidad de funcionarios, en cuyas manos quedaron los asuntos de la Corona.

Al suscitarse la Revolución Francesa esta Magistratura sufre cambios importantes, encomendándose las funciones del Procurador y del abogado del Rey a Comisarios que se encargan de promover la Acción Penal y de ejecutar las penas impuestas, y a los acusadores públicos que debían sostener la acusación en el juicio. Con la ley del 22 Brumario, año VIII, se restablece el Procurador General y este se conserva en las Leyes Napoleónicas en 1808 y 1810, hasta que el 20 de abril de 1810 se organiza el Ministerio Público como una Institución dependiente del Poder Ejecutivo con las características primordiales que hasta la fecha conserva y que en esencia son: ejercitar la acción Penal, perseguir en nombre del Estado ante la jurisdicción penal a los responsables de un delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes, características que ha irradiado a la mayoría de las Legislaciones actuales, incluyendo a la nuestra.

El Derecho Español lógicamente tuvo influencia en nuestro Derecho y como antecedente del Ministerio Público en México encontramos que en España existió la Promotoria Fiscal desde el siglo XV, que actuaba en representación del Monarca vigilando los procesos ante los Tribunales y actuando de oficio a nombre del pueblo. Durante el reinado de Felipe V se pretendió suprimir la Promotoria Fiscal, pero esta iniciativa fué rechazada por los tribunales españoles.

3).- El Ministerio Público en México a través de la historia.

La Institución del Ministerio Público en nuestro país tiene indudablemente raíces francesas y españolas, aunque es importante estudiar los antecedentes prehispánicos de la misma, ya que la organización jurídica de los aztecas tenía instituciones que pueden tener cierta similitud con nuestro actual Ministerio Público.

El poder del monarca en el Derecho azteca se delegaba en diversos funcionarios especializados. En materia de justicia se delegaba en el Cihuacoatl que vigilaba la recaudación de tributos y presidía el Tribunal de Apelación, además de servir como consejero del monarca en la preservación del orden social y militar. El Tlatoani tenía facultades acusatorias y persecutorias, aunque por lo general las delegaba en los jueces, quienes auxiliados -- por alguaciles perseguían y aprehendían a los delincuentes.

El maestro Colín Sánchez⁽⁵⁾ hace notar que la persecución del delito estaba en manos de jueces por delegación del Tlatoani de tal manera que las funciones de éste y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público pues si bien es cierto que el delito era perseguido, esto se encomendaba al juez.

Al llevarse a cabo la Conquista de México el Derecho azteca sufrió una total transformación imponiendo España su legislación y organización jurídica, llegando así a la Nueva España los Procuradores Fiscales quienes se adaptaron a la sociedad mexicana durante los siglos del virreynato.

Consumada la independencia siguió en lo concerniente al Ministerio Público lo dispuesto por el Decreto del 9 de octubre de 1821 en el que se estipulaba que en la Audiencia de México hubie

se dos fiscales, ya que el Tratado de Córdoba declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala y en tanto no se decretara la Constitución General.

La Constitución de Apatzingán incluyó dos fiscales letrados, uno de lo Penal y otro de lo Civil, ante el Supremo Tribunal de Justicia. Posteriormente la Constitución Federalista de 1824 estableció el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte, equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles.

El 14 de Febrero de 1826 se crea una nueva Ley en la que se estipula como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en las causas criminales en que tenga ingerencia la Federación.

La Ley Lares dictada bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna con fecha 6 de Diciembre de 1853 organiza el Ministerio Fiscal como institución emanada del Poder Ejecutivo, ordenando que el Fiscal debía ser oído cuando hubiese obscuridad en el espíritu de la Ley, además de nombrar un Procurador General representante de los intereses del Gobierno. (6)

En el proyecto de la Constitución de 1857 se menciona al Ministerio Público tratándose de reglamentarlo en la misma para que representara a la sociedad promoviendo a su instancia, no llegando a prosperar esta iniciativa ya que se consideró que el particular ofendido no debía ser substituído por ninguna institución y se estimó que al independizar al Ministerio Público del órgano jurisdiccional se retardaría la acción de la justi--

(6) Castro, Juventud, V. El Ministerio Público en México. pag 25.

cia hasta que el Ministerio Público ejercitara la acción penal, por lo que en esta Constitución de 1857 continuaron los fiscales con igual jerarquía que los Ministros de la Corte.

Es hasta el año de 1869 cuando se empieza a perfilar nuestro actual Ministerio Público, en que Benito Juárez expide la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, creando tres promotores o procuradores fiscales a los que llamó por primera vez representantes del Ministerio Público. Las funciones de estos representantes del Ministerio Público eran acusatorias en nombre de la sociedad ante el jurado, pero se encontraban desvinculados por completo de la parte civil y además eran independientes entre sí, por lo que no constituían una institución.

Los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 y 1894 contemplan ya el Ministerio Público como una institución encargada del ejercicio de la acción penal, solicitándola en representación de la sociedad, por lo que podemos encontrar ya las características y finalidades de la Representación Social Francesa, con la salvedad de que este Ministerio Público formaba parte de la Policía Judicial y era un auxiliar en la administración de la justicia; y es hasta el año de 1903 cuando en el régimen de Porfirio Díaz se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público que lo encuadra como titular de la acción penal, siendo parte en el juicio y no como antiguamente en que se le consideraba como mero auxiliar de los órganos jurisdiccionales, además de darle la categoría de Institución encabezada por el Procurador de Justicia.

Don Venustiano Carranza, en la exposición de motivos que formuló para el Congreso Constituyente del 1º de diciembre de 1916 y en relación al Artículo 21 Constitucional, manifiesta los motivos en que fundó el Constituyente de Querétaro para adoptar y reglamentar la Institución del Ministerio Público. (7)

"Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la Institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal porque la función designada a los representantes de aquel tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial. Ellos son encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre han considerádose autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminantemente establecía la Ley.

La misma organización del Ministerio Público a la vez -- que evitará ese sistema tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la responsabilidad de la magistratura

(7) Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. pag. 104 y 105.

tura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobables, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los Presidentes Municipales y a la Policía común la posibilidad que hasta hoy -- han tenido que aprehender a cuentas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

Con la Institución del Ministerio Público, tal como se -- propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el Artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo Artículo exige."

En 1917, al aprobarse y decretarse la Constitución General de la República el 5 de Febrero del citado año, se transformó radicalmente el procedimiento penal en nuestro país con los artículos 21 y 102 de la misma, al encomendarse el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público quien tendría a su vez el monopolio de tal acción, privando a los Jueces de la facultad de iniciar de oficio los procesos, además de colocar a la Policía Judicial bajo la autoridad del Ministerio Público y no como antes en que el representante social formaba parte de la Policía Judicial.

En 1919 la Institución del Ministerio Público se pone a tono con lo preceptuado por la Constitución de 1917 al expedirse una nueva Ley Orgánica, quedando exclusivamente en sus ma--

nos el ejercicio de la acción penal, por lo que desde ese momento toda la aprehensión ordenada por los jueces, sin pedimento del Ministerio Público, es violatoria de garantías constitucionales.

En 1929 se expide nuevamente otra ley Orgánica del Ministerio Público que contiene ya los lineamientos que la Institución conserva en la actualidad, aunque con algunas modificaciones, - dándole mayor importancia y creando el Departamento de Investigaciones, adscribiendo Agentes a las Delegaciones, que substituyen a los antiguos Comisarios, y al frente de la Institución el Procurador General de Justicia del Distrito Federal+.

(+) La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es del 5 de Diciembre de 1977, que aboga la Ley Orgánica de la misma Institución de Diciembre de 1971.

C A P I T U L O I I

FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO.

1).- El Ministerio Público como Titular de la Acción Penal.

En este Capítulo es necesario hacer referencia a la Acción Penal, ya que la vida y funcionamiento del Ministerio Público - se encuentran relacionadas ampliamente a dicha Acción. Existen diversidad de conceptos y definiciones en cuanto a la Acción Penal, destacando a nuestro juicio la del Tratadista Eugenio Florián⁽⁸⁾ que la define como: "el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de Derecho Penal. Paralelamente la Acción Penal consiste en la actividad que se despliega con tal fin. La Acción Penal domina y da carácter a todo el proceso: lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta." En efecto, el maestro Carlos Franco Sodi⁽⁹⁾ explica que cuando es ejecutada una conducta calificada como delictuosa, se hace necesaria la defensa social, la cual es encomendada al órgano jurisdiccional, quien deberá determinar la relación jurídica entre el individuo que ha delinquido y el Estado. Esta relación jurídica es originada por la comisión del delito y determinada por la Ley Penal. O sea que los Tribunales aplicarán la Ley a cada caso concreto, y para llegar a este punto es menester poner en movimiento al órgano jurisdiccional mediante ciertas formalidades y actividades especiales, las cuales en su conjunto se denominan Acción Penal.

(8) Elementos de Derecho Procesal Penal. pag. 173.

(9) El procedimiento Penal Mexicano. pag. 17.

Ligado al concepto de la Acción Penal se encuentra el de pretensión punitiva, lo cual ha acarreado en la doctrina diversas contradicciones. Para Eduardo Masari⁽¹⁰⁾ la pretensión punitiva es: "la expresión subjetiva de la norma penal y el derecho subjetivo a su aplicación cuando se verifica la violación del precepto y, como tal, pertenece al derecho penal sustantivo o material. Ello es, en otras palabras, el derecho del Estado al castigo del reo previo un juicio de responsabilidad en el que se demuestran los fundamentos de la acusación y se desprenda en consecuencia la obligación que tiene el imputado de sufrir la pena."

Hecha esta breve explicación, continuaremos con el estudio de la titularidad de la Acción Penal. La mayoría de las legislaciones actuales reconocen que el ejercicio de la Acción Penal corresponde al Ministerio Público, con la excepción de Inglaterra donde se practica aún el sistema de acción popular.

Como estudiamos en el Capítulo precedente, el ejercicio de la Acción Penal no ha sido confiado siempre al Ministerio Público, ya que en un principio se dejó en manos de los particulares, de los ciudadanos y aún en manos de los jueces.

En México el ejercicio de la acción penal está reservada exclusivamente al Ministerio Público, según lo establece el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de Febrero de 1917, que a la letra dice: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquel".

(10) Lineamiento del Proceso Penal Italiano. pag. 84.

Este sistema constituye un monopolio de la acción penal por parte del Estado, el cual delega esta facultad al Ministerio Público, quien es el único que la puede ejercitar.

En algunas otras legislaciones existen diferentes sistemas en cuanto a la titularidad de la acción penal, dando la facultad para ejercitar a la parte ofendida en casos perseguibles por que rella; así mismo, en casos de delitos que persiguen de oficio -- cuando el Ministerio Público no actúa o se desiste, queda facultada la parte agraviada para ejercitar la acción penal. Casos co mo los anteriores se establecen en las legislaciones austriaca y alemana.

En Alemania y Francia existen ciertos casos en que la autoridad jurisdiccional ordena al Ministerio Público ejercitar la acción penal e inclusive la autoridad administrativa lo ordena -- en casos de delitos contra el fisco, o bien ejercitan acción penal los sindicatos en Francia cuando se realizan delitos que ---- afecten sus intereses colectivos. Otro sistema es el de la llama da acción popular, cuando el ejercicio de ésta se da a los ciuda danos para perseguir delitos a nombre del Estado.

En México el Código Penal vigente del 2 de Enero de 1931 -- concede la acción penal popular en delitos de abuso de autoridad (Artículo 214 in fine), pero hasta la fecha no ha sido ejercitado, máxime siendo nuestra Constitución en su Artículo 21 tan cla ra en cuanto al monopolio de la acción penal por parte del Minis terio Público, y resulta contradictoria la disposición del cita do Código con nuestra Carta Magna, concluyendo por lo tanto que en México el único facultado para ejercitar la acción penal lo -- es el Ministerio Público, el cual es su titular.

2).- El Ministerio Público ejercitado facultades de Policía Judicial.

La facultad de Policía Judicial ejercitada por el Ministerio Público no es otra cosa que las actuaciones e investigaciones por medio de las cuales el representante social reúne los requisitos establecidos por el Artículo 16 Constitucional para ejercitar acción penal en contra del presunto responsable de un delito. El Maestro Javier Piña y Palacios⁽¹¹⁾ define la facultad de Policía Judicial como "el acto por medio del cual el Ministerio Público reúne los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal".

Antiguamente, cuando regía la Constitución de 1857, la facultad de Policía Judicial era ejercitada no solo por el Ministerio Público sino también por otros funcionarios que tenían relación con la administración de la justicia, tales como el comisario de policía y aún en el órgano jurisdiccional, criterio -- que combatió don Venustiano Carranza, lo que se prestaba a abusos por parte de los jueces al investigar ellos mismos los delitos, causándoles enorme descrédito.

Con la Constitución de 1917 el Artículo 21 acabó con la investigación de los delitos por parte de la autoridad judicial, limitando su función a la de juzgar conforme a las pruebas recibidas en el proceso, pero, sin embargo, el comisario policial -- siguió ejercitando facultades de policía judicial realizando -- investigaciones en cuanto a la ejecución de los delitos, turnando sus actuaciones al Ministerio Público, quien a su vez los remite al órgano jurisdiccional, convirtiéndose así en mero in--

(11) Derecho Procesal Penal. pag.38.

termediario entre el comisario y el juez, situación contraria al criterio de la Constitución.

Por fin, al promulgar la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1929, se implantan las Delegaciones del Ministerio Público, que sustituyeron a las Comisariías, y de esta forma el representante social ejercita la facultad investigadora de Policía Judicial en forma exclusiva, teniendo para ello a sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial, haciéndose una clara división de funciones entre la Policía Preventiva y la Judicial; la primera encargada de cuidar el orden, vigilar la seguridad pública, evitar que se cometan faltas o infracciones a los Reglamentos y desde luego prevenir la consumación de delitos; en cambio la Policía Judicial interviene cuando los delitos ya se han consumado y, bajo la orden del Ministerio Público, tratar de esclarecerlos, y para lograr la detención del responsable establecer su presunta responsabilidad, así como el cuerpo del delito cometido, según lo estipula el Código Adjetivo Penal.

El Ministerio Público cuando realiza la facultad de Policía Judicial cuenta con múltiples auxiliares, tales como peritos en balística, valuación, tránsito, así como médicos legistas, fotógrafos, etc., desde luego auxiliados por la Policía Judicial.

La facultad de Policía Judicial, como lo menciona el maestro Juventino V. Castro,⁽¹²⁾ es de primordial importancia pues una buena investigación auxilia enormemente la debida integración de la averiguación previa por parte del Ministerio Público, facilitando además una instrucción correcta, reduciendo hasta el mínimo posible el castigo a inocentes e, incluso, el trámite de procesos inútiles que acaban con una sentencia absolutoria y que pudieron ser evitados con una eficiente indagatoria.

(12) Op. CIT. pags 49 y 50.

3).- Control en la abstención en el ejercicio de la Acción Penal.

Se ha discutido mucho la resolución en la que el Agente del Ministerio Público se niega a ejercitar acción penal en contra de una persona que es investigada como presunto responsable de la comisión de algún delito. En efecto, el Agente investigador encargado de realizar la Averiguación Previa tiene tres formas de resolver sus actuaciones, las cuales son: la consignación ante el Órgano jurisdiccional, o sea el ejercicio de la acción penal; la ponencia de no ejercicio de la acción penal, cuando no exista presunta responsabilidad o cuerpo del delito; y por último, la ponencia de reserva, en la que no se puede continuar el trámite de la Averiguación Previa por imposibilidad de cualquier naturaleza para desahogar alguna prueba.

Pero puede darse el caso que aún cuando en la Averiguación Previa se encuentren reunidos los requisitos establecidos por el Artículo 16 Constitucional para proceder penalmente contra el presunto responsable de un delito, el Ministerio Público se niegue a hacerlo y en este caso el delito quedaría impune. Debemos hacer notar que no existe un control Constitucional de las resoluciones del Ministerio Público para el caso antes expuesto, y el único recurso que le quedaría al ofendido sería acudir en queja ante el Procurador quien revisaría la resolución del inferior; pero, en caso de confirmarla, el asunto se archivaría de plano y el ofendido puede verse privado de la posibilidad de obtener la reparación del daño; además de que al tener en sus manos la titularidad de la acción penal el Ministerio Público debe ejercitarla, pues es un Poder-Deber.

Dejamos dicho líneas atrás que no existe en México control constitucional de las resoluciones del Ministerio Público, ya que nuestro máximo tribunal al interpretar el Artículo 21 Constitucional estimó que al negarse el representante social a ejercer acción penal no viola garantías individuales, además de considerar que se arrebataría al Ministerio Público la titularidad al ejercicio de la acción penal que consagra el Artículo en cuestión.

La doctrina, al estudiar el problema planteado, es casi unánime al considerar incorrecto el criterio de la Suprema Corte de Justicia. A este respecto Rafael Mateos Escobedo⁽¹³⁾ manifiesta que "si la negligencia o la voluntaria abstención del Ministerio Público frente a un hecho delictuoso causa perjuicio en los intereses patrimoniales del ofendido y esa abstención es susceptible de considerarse indebida, con perdón del criterio vigente en la Primera Sala se debe creer que sí da materia a una controversia constitucional, independientemente de que también la proporcione para instaurar un juicio de responsabilidad que mire a la posición de la autoridad omisa y no a los derechos del damnificado. Y es que la abstención produce dos violaciones: la del derecho social, que da materia a un juicio de responsabilidad, y la del derecho que el ofendido tiene a la reparación del daño, violación que debe ser materia de un control jurisdiccional de índole constitucional."

Los estudiosos del Derecho han manifestado diversos argumentos en pro y en contra de tal Jurisprudencia. El maestro Carlos Franco⁽¹⁴⁾ nos explica los argumentos esgrimidos en favor:

(13) "Acción Penal y Ministerio Público" en el Dictamen de Veracruz. "Criminalia" Año VIII, número 2.

(14) Op. cit. pags. 39 y 40.

"Conforme a la Constitución, corresponde en forma exclusiva al Ministerio Público perseguir los delitos, y que si se requiere obligarlo por medio del Amparo a ejercitar la acción penal, se viola la propia Constitución puesto que se hace intervenir en la persecución de los actos ilícitos penales a la autoridad judicial". Este argumento se ha criticado diciendo que, no obstante la redacción del Artículo 21 Constitucional, en caso de que la Suprema Corte estime que el Ministerio Público haya violado garantías individuales al no ejercitar acción penal, no se convierte en persecutora del crimen ya que en hipótesis semejante la Corte se limitaría a hacer la declaración referida sin que ella ni nadie, sino únicamente el Ministerio Público, ejercite la acción penal.

Otro razonamiento en favor del criterio de la Suprema Corte en cuanto a la no procedencia del Juicio Constitucional, cuando el representante social se niega a ejercitar acción penal, es en el sentido de que la víctima de un delito no sufre violación alguna en sus derechos patrimoniales al no ejercitarse acción penal en contra del presunto responsable, ya que puede exigir del delincuente la reparación del daño demandándolo en la vía civil.

En apoyo de la tesis anterior se expresa el Doctor Sergio - García Ramírez⁽¹⁵⁾ quien manifiesta que "aún cuando existen algunos argumentos sólidos por ambas partes, y es claro que la no consignación involucra un acto de autoridad y una decisión de quien todavía no es parte en el proceso, no es posible dejar de reconocer que ni la Constitución ni la ley secundaria consagran derecho alguno del ofendido en el proceso penal del inculcado, y

(15) Derecho Procesal Penal. pag. 175.

agrega: "El interés del ofendido sobre la reparación del daño que da suficientemente protegido mediante el acceso a la vía civil, - sobre la base de lo que ya no podría ser calificado de ilícito - penal, sino de ilícito civil. Empero, no por ello se causaría al perjudicado daño en sus derechos patrimoniales, únicos que en fa vor suyo emanen del delito. En consecuencia creemos que el Amparo es improcedente en casos de no ejercicio de la acción, desistimiento de la misma o formulación de conclusiones inacusatorias por parte del Ministerio Público.

Con lo anterior no negamos, empero, la conveniencia de re-- formar los Artículos 539 del Código de Procesamientos Penales pa ra el Distrito Federal y 489 del Código Federal de Procedimien-- tos Penales, criticados por Rivera Silva. El objeto de tal refor ma sería dejar en claro la procedencia de la vía civil aún a fai ta de juicio penal precedente. A nuestro entender estos precep-- tos, sin duda oscuros, particularmente el Distrital, no impiden de suyo el acceso a la jurisdicción en supuesto de falta de pro-- ceso penal."

La crítica doctrinal que ha sufrido el razonamiento antes - expuesto es en el sentido de que el delito es un mal público y, por lo tanto, pública debe ser su represión. Además, como el --- ofendido no tiene derecho a demandar el castigo del delincuente, ya que ese derecho corresponde a la sociedad representada por el Ministerio Público, en consecuencia la persecución del delincuen te es un deber del Estado frente a la sociedad y de manera parti cular frente a la víctima, cuyo derecho de hacerse justicia por pro pia mano ha sido delegado al Estado. Agregan los seguidores -

de esta corriente, que el Estado tiene el deber de castigar al delincuente cuando así amerite conforme a Derecho y, por lo mismo, el particular tiene el derecho de exigir ese castigo, siendo éste un deber del Ministerio Público consagrado en la Constitución, y al no actuar el representante social viola el derecho que nuestra Carta Magna reconoce, por lo que da materia al Juicio de Garantías.

El tercer argumento en favor del criterio sustentado por la Corte es en el sentido que de modificarse esta Jurisprudencia, se retornará a la venganza privada o al procedimiento inquisitorial.

El regreso a la venganza privada, a causa del control constitucional de las resoluciones del Ministerio Público, carece de fundamento, según estiman los detractores de la tesis vigente de la Suprema Corte, pues manifiestan que la venganza privada se presenta cuando el Estado abandona su función persecutora dejándola en manos de los propios particulares, y no cuando existe un órgano estatal ante el cual puedan acudir cuando otro se niega a cumplir con su deber.

En cuanto al retorno del sistema inquisitorial, carece también de bases ya que el amparo contra las resoluciones o falta de acción del Ministerio Público nada tiene que ver con la forma fundamental del proceso.

Consideramos de manera particular que debe concederse la procedencia del juicio de garantías contra la negativa de ejercicio de acción penal por parte del representante social, y éste -

nada debe temer, pues si su resolución está debidamente fundada y motivada conforme al Derecho, el órgano jurisdiccional -- tendrá que ratificar la decisión de no ejercer acordada por el Ministerio Público, y en caso contrario el Tribunal constitu-- cional sólo le ordenará ejercitar la acción penal, pero en nin-- gún momento lo suplantaré en el ejercicio de la misma.

4).- Límites al poder del Ministerio Público.

Mucho se ha criticado el poder que se da en nuestra Legislación al Ministerio Público, diciendo en ocasiones que al tener en sus manos el monopolio de la acción penal se abre fácilmente camino para llegar al abuso.

Además de la crítica que se ha dejado asentada en el punto anterior, en cuanto a la no procedencia del juicio de garantías cuando el Ministerio Público se niega a ejercitar la acción penal, encontramos otras, tal como la que pasaremos a exponer y que diversos autores se inclinan a considerar como exceso en las atribuciones del representante social.

En efecto, durante la fase instructora en el proceso penal se establece que el Ministerio Público puede desistirse de la acción penal con carácter definitivo, rompiendo con el principio de irrevocabilidad de dicha acción, el cual consiste en que una vez que el Ministerio Público ha ejercitado la acción ante el órgano jurisdiccional no puede desistirse de la misma, ya que tiene la obligación de continuarla hasta que una resolución judicial ponga fin al proceso.

En nuestra legislación el desistirse el representante social de la acción penal antes intentada, implica que no se llegue a una decisión final por parte del órgano jurisdiccional, ya que lo obliga a sobreseer el asunto, y dicho sobreseimiento surtirá los efectos de una sentencia absolutoria. Esta facultad que tiene en sus manos el Ministerio Público ha sido duramente criticada por la doctrina. Siracusa⁽¹⁶⁾ dice: "Una vez que el magis--

(16) Siracusa, Francesco. "Il Publico Ministerio". Torino, 1929 num. 16.

trado conoce de un delito y un ciudadano es perseguido como culpable, no es lícito al acusador hacer nulo el procedimiento, de hacer cesar la jurisdicción del magistrado, de dejar expuesta a la justicia a la eventual coalición entre acusador y acusado." agregando finalmente: "la dignidad y el prestigio de la justicia exige la continuación del procedimiento y que no dependa este de la voluntad y el apreciamiento de la parte acusatoria."

En similar sentido se expresa Florian⁽¹⁷⁾: "Una vez indicado el ejercicio penal, el órgano actor no tiene facultad para desistirse, iniciado el proceso no tiene más que un fin: la sentencia. Cuando la acción penal se ha ejercitado, no se agota mas que en la sentencia. Si el Ministerio Público ha promovido la acción penal, no puede desistir y hacer caducar el proceso. La retirada del Ministerio Público tendría la significación de una conclusión, pero nunca la fuerza de hacer concluir el proceso."

El Ministerio Público al retirar su acusación (y obligar con ello al juez a sobreseer el asunto) invade las funciones del órgano jurisdiccional, ya que además de estar facultado para perseguir delitos se le faculta para absolver de ellos.

En caso de que el ofendido, en la causa en la que se desista el representante social, no esté de acuerdo con lo anterior, no tendrá más recurso que el de conformarse, ya que la Suprema Corte de Justicia ha decretado improcedente el juicio de garantía contra el sobreseimiento del negocio por desistimiento del Ministerio Público.

(17) Op. cit. pag. 179

Los tratadistas opinan que otro límite del poder del Ministerio Público se deberá crear en cuanto a las conclusiones que formula al terminar el período instructorio. El maestro Javier Piffa y Palacios⁽¹⁸⁾ define las conclusiones como "el acto mediante el cual las partes analizan los elementos instructorios y sirviéndose de ellos fijan sus respectivas situaciones con relación al debate que va a plantearse."

"Las conclusiones del Ministerio Público son un acto de éste, realizado en el ejercicio de la acción penal, mediante el cual precisa el cargo y solicita la imposición de la penalidad fijada por la ley, exactamente aplicable, o bien expresa cuales son los razonamientos de hecho y derecho en que se funda para no acusar y solicitar la libertad absoluta del proceso y el sobreseimiento de la causa."⁽¹⁹⁾

De lo anterior concluimos que las conclusiones del representante social pueden ser en dos sentidos: acusatorias y no acusatorias. Cuando las conclusiones del Ministerio Público son acusatorias el juez no podrá ir más allá del pedimento del representante social, ya que se ha argumentado que de rebasar el pedimento el órgano jurisdiccional estaría invadiendo funciones propias de la acusación, al imponer una pena mayor a la solicitada por el acusado.

El anterior razonamiento se ha combatido diciendo que es contrario al espíritu del Artículo 21 Constitucional, el cual reza: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial." no mencionándose que deberá ser cuantificada por el representante social.

(19) Franco Sodi, Carlos. "El procedimiento penal mexicano". México 1939 pag. 289.

Así mismo, si el Ministerio Público formula conclusiones - inacusatorias y éstas son confirmadas por el Procurador de Justicia, el Juez deberá sobreseer la causa penal quedando de inmediato en libertad el acusado, siendo los efectos del sobreseimiento los mismos que los de una sentencia absolutoria.

Las disposiciones han sido condenadas por la doctrina, sugiriendo que se limite el poder del Ministerio Público pues -- alegan que el Juez se encuentra supeditado al pedimento de sanciones por parte del representante social, y si en cualquier etapa del proceso se convence que el acusado es inocente, bastará para absolverlo con desistirse de la acción penal o bien formular conclusiones no acusatorias, con lo que la facultad - decisoria del órgano jurisdiccional queda anulada.

5).- Concurso de otros órganos en el ejercicio de la Acción Penal.

En México, como hemos visto, el Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la acción penal, de acuerdo con la interpretación que del Artículo 21 Constitucional ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Según el Tratadista Florian, la acción penal corresponde al Estado, quien para ejercitarla utiliza órganos especiales, los cuales pueden ser: inmediatos o mediatos. Para este autor son inmediatos los que se encuentran ligados al Estado por su calidad de funcionarios, y mediatos los particulares autorizados por el Estado para ejercitar la acción penal en nombre e interés de este último.

Nuestra Legislación solo reconoce el sistema de órgano inmediato en el ejercicio de la acción penal, ya que por mandato constitucional el Ministerio Público es su titular y, dada la calidad de funcionarios, son un órgano inmediato.

Del estudio de las diversas legislaciones podemos concluir, como atinadamente lo menciona Florian, que existen dos grandes procedimientos en cuanto al ejercicio de la acción penal. Primero: En las que existe un órgano creado expreso para ejercitar dicha acción, llamado Ministerio Público, y Segundo: Mediante la actividad espontánea de los ciudadanos, como aconteció en Roma y se lleva a cabo en Inglaterra.

En el primer caso estamos en presencia de un monopolio de la acción penal por parte del Estado, y en el segundo ante un mono-

polio por parte de los ciudadanos. En las legislaciones donde la acción penal se encuentra en manos del Estado y existe un Ministerio Público, el monopolio no es absoluto pues se permite el -- concurso de agrupaciones o particulares en el ejercicio de la -- acción penal, a diferencia del caso de la legislación mexicana -- que, como hemos dicho antes, por interpretación del Artículo 21 Constitucional el Ministerio Público es el único facultado para ejercitar acción penal.

Existen tres tipos de concurso en los casos donde la acción penal está en manos de funcionarios.

El primero lo encontramos en las legislaciones alemana, aus triaca y española, el cual se denomina concurso principal, y que consiste en intervenir el ofendido cuando se trata de delitos -- perseguibles por querrela de parte, delegándose las facultades -- que corresponden al Ministerio Público. Dentro de este tipo de -- concurso encontramos también el llamado subsidiario, que consis-- te en que el ofendido ejercita la acción penal en delitos perse-- guibles de oficio cuando el Ministerio Público no actúa o se de-- siste de la acción.

Otro tipo de concurso en el ejercicio de la acción penal se presenta cuando diversos órganos del Estado concurren con el Mi-- nisterio Público en el ejercicio de la acción penal, como en el caso de que el órgano jurisdiccional ordene al representante so-- cial ejercitar acción penal, situación que se presenta en el De-- recho alemán y francés. Así mismo, autoridades administrativas -- pueden substituir al Ministerio Público en el ejercicio de la -- acción penal, como acontece en Francia e Itala tratándose de de-- litos fiscales.

El tercer tipo de concurso es el de los ciudadanos, cuando se da el ejercicio de la acción penal a aquellos, para que persigan por sí determinados delitos en nombre del Estado. Tal es el caso de la llamada acción popular.

Algunos autores que están en contra de la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte insisten que en nuestra legislación la función persecutora no es exclusiva del Ministerio Público, y mencionan el caso contemplado por el Artículo 111 Constitucional, que a la letra dice: "De los delitos oficiales concocerá el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime pertinentes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto e inhabilitado para obtener por el tiempo que determine la Ley."

En este caso los seguidores de esta tesis sostienen que la Cámara de Diputados persigue los delitos oficiales ante el Senado erigido en Gran Jurado, y no el Ministerio Público, por lo que es falso que el único que puede perseguirlos sea el representante social.

Así mismo manifestamos que otra interferencia a la función persecutora del Ministerio Público se presenta en el Artículo 97 de la Constitución, en que en su tercer párrafo establece: "Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de -

justicia sea pronta y expedita, y nombrará alguno de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará a uno o a varios comisionados especiales cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la Ley Federal." En este caso, --afirman, la persecución de un delito no es hecha por el Ministerio Público, sino que por funcionario expresamente facultado --por la Suprema Corte de Justicia.

Estas son las únicas interferencias que encontramos en nuestra legislación al monopolio de la acción penal por parte del Ministerio, y creemos que nuestro máximo tribunal debería cambiar su tesis, permitiendo la procedencia del juicio de garantías contra las resoluciones del representante social, ya que éstas en un momento determinado pueden ser violatorias de garantías individuales a los ciudadanos. Aunque vemos con satisfacción que la filosofía del Ministerio Público ha dado un giro --completo a partir de Diciembre de 1977, bajo la dirección del actual Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Licenciado Agustín Alanís Fuentes, lo que es una garantía para que la Institución del Ministerio Público actúe siempre conforme a --derecho y sin causar agravios a los particulares que de alguna --manera se ven envueltos en una averiguación previa o en un proce

so penal, siendo de esta manera menos urgente la participación de otros órganos estatales en el control del ejercicio de la acción penal. Aunque, como es natural, la titularidad de la -- Institución tendrá que pasar, tarde o temprano, a otras manos de las que no podemos avalar su conducta hasta que las veamos actuar.

CAPITULO III

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO FEDERAL

1).- Exposición de motivos.

La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de fecha 1º de Diciembre de 1977, decretada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Licenciado José López Portillo, el 5 de Diciembre del mismo año. Esta Ley Orgánica como es natural rige el funcionamiento y organización del Ministerio Público, delimitando claramente sus atribuciones así como los medios técnicos y administrativos en que se apoya para lograr una debida procuración de justicia en el orden común. El ordenamiento jurídico a que nos referimos viene a sustituir la Ley Orgánica de la Institución de fecha 2 de Diciembre de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de ese mismo año.

La exposición de motivos de la ley en cuestión nos permite observar con toda claridad cuales son los alcances de este ordenamiento, así como conocer la organización y funcionamiento de la Institución, regulada para que cumpla con la alta misión a que está llamada a desempeñar.

En primer término, la ley vigente faculta al Procurador a delegar discrecionalmente en los Subprocuradores funciones de supervisión y control de las dependencias que integran la Procuraduría, pudiendo además resolver en los casos de no ejercicio de la acción penal, desistimiento de ésta, cambio de clasifica-

ción del delito en las conclusiones acusatorias y formulación de conclusiones no acusatorias a las constancias procesales, suprimiendo así la rigidez de atribuciones que la misma Ley Orgánica estipulaba para los funcionarios antes citados, tendiente a lograr una mejor supervisión de actividades dentro de la averiguación previa así como en el proceso mismo, además de conseguir mayor control sobre actividades técnicas en la Procuraduría y Agencias Investigadoras.

Así mismo, en la exposición de motivos del dispositivo en estudio se hace ver la importancia de la creación de la Oficialía Mayor dentro de la Procuraduría, inexistente en la Ley Orgánica de 1971, facultándola para proveer de los recursos necesarios a su funcionamiento a las diversas unidades que integran la Institución, así como procurar el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales, de trabajo del personal. Función ésta muy importante y que se había descuidado en anteriores Leyes Orgánicas, pues para un correcto desempeño de los funcionarios de la Procuraduría es necesario que laboren en condiciones decorosas y bien remuneradas, para evitar actuaciones deficientes y corruptas, comunes en el medio hasta antes de la actual administración.

Otros aspectos de singular importancia en la vigente Ley Orgánica, y que se explica en su exposición de motivos, es la creación de la Visitaduría General, la cual se encarga de practicar técnica, jurídica y administrativamente visitas a las Mesas de Trámite y Agencias Investigadoras, así como en Agencias del Ministerio Público adscritas a Juzgados y Salas

del Tribunal Superior de Justicia, a fin de que los Visitadores en su calidad de Agentes del Ministerio Público, Auxiliares del Procurador, determinen en ausencia de Jefes de Departamento o Agentes Investigadores, evitando así que queden acéfalas las oficinas antes mencionadas y, a la vez, informen al titular de la Institución de las deficiencias de los funcionarios, así como de las carencias de orden administrativo que sufran los mismos.

La actual Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal, constituye en Dirección General la antigua Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, -- ampliando sus atribuciones en cuanto a dictaminar sobre conclusiones en que se cambia la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o sujeción a proceso, así como dictaminar en relación a conclusiones contrarias a las constancias procesales y conservando las antiguas respecto a determinar sobre la procedencia del desistimiento de la acción penal; formulación de conclusiones inacusatorias y falta de elementos para ejercer acción penal, con lo que se logra una distribución más racional y sistematizada de las labores de dicha dirección.

La Dirección General de Averiguaciones Previas se reestructura en la actual Ley Orgánica, substituyendo la antigua Subdirección del Sector Central en Subdirección de Mesas de Trámite, la cual abarca todas las Mesas de Trámite de la Procuraduría, -- o sea del Sector Central y Agencias Investigadoras, mencionándose se en la exposición de motivos de la Ley en estudio que este cambio es debido a la naturaleza e importancia de la tarea que

constituye la consignación y que es necesario conocer el estado que guarda cada averiguación previa radicada en las diferentes Mesas de Trámite.

La Dirección General de Control de Procesos incrementa sus atribuciones en relación a la Ley Orgánica anterior, a fin de conseguir mayor protección para los incapaces en los ámbitos penal, civil y familiar; además de garantizar la seguridad jurídica de los particulares, prevista en el párrafo segundo del Artículo 14 Constitucional que establece las garantías de juicio impidiéndose a los Agentes del Ministerio Público varias o modificar la acción penal intentada, con la única excepción del cambio de la clasificación de delito hecha en el auto de formal prisión o sujeción a proceso, en las conclusiones acusatorias.

La exposición de motivos de la actual Ley Orgánica de la Procuraduría del Distrito Federal detalla la organización y funcionamiento de la Dirección General de la Policía Judicial, haciendo más ágil su estructura por medio de una Dirección General, una Subdirección, Comandancias y Guardia de Agentes, a fin de que el Procurador mediante actos administrativos integre las Comandancias, en función de las necesidades del trabajo y de la colectividad.

Dicha policía será la primera unidad de apoyo al Ministerio Público de acuerdo a lo estipulado por el Artículo 21 Constitucional. Cabe hacer la aclaración que con fecha 4 de Junio de 1979 el titular de la Institución creó una nueva Subdirección dentro de la Dirección de la Policía Judicial, la cual comparte

responsabilidades con la Subdirección antes existente, haciendo una distribución racional del trabajo.

Se precisan las actividades de la Policía Judicial las cuales consisten en cumplir órdenes de aprehensión, de cateo y de comparecencia que giran los órganos jurisdiccionales del fuero común, debiendo además acatar las disposiciones del Ministerio Público, tales como órdenes de investigación y presentación, -- pues como lo hemos dicho se encuentra bajo sus órdenes.

La Dirección General de Servicios Periciales es reestructurada en la actual Ley Orgánica hasta el nivel de Departamentos, creándose uno de Criminalística y otro de Identificación, siendo las funciones de este último las de identificar dactiloscópica, nominal y fotográficamente y mediante retrato hablado y forma de proceder de las personas contra las que se ejercita acción penal, a fin de que la Institución lleve el debido control en la identificación criminalística. Además de contar con peritos en las diferentes materias que son necesarias dentro de las averiguaciones previas y el proceso mismo, como son: Tránsito de Vehículos, Ingeniería y Topografía, Mecánica y Electricidad, -- Contabilidad, Valuación, Intérpretes, etc.

Estas son las Direcciones dentro de la Procuraduría que se encuentran ligados de manera directa al ejercicio de la acción penal (tema de la presente tesis) y es por esto que omitimos hablar de las demás Direcciones Generales, pues su función se aparta un tanto de nuestro estudio principal; pero no por ello intentamos menospreciar su importancia dentro de la procuración de justicia, aunque más adelante hablaremos ampliamente de la Dirección General de Servicios Sociales, la cual tiene a su cargo la importante misión social de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

2).- Acuerdos y Circulares.

Los Acuerdos y Circulares dictados por el Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal han sido piezas clave para lograr un verdadero cambio en la filosofía del Ministerio Público en la procuración de justicia.

Un Acuerdo es un acto administrativo externo de la Institución mediante el cual se presta un servicio y se tiene relación con los particulares; y una Circular es el acto administrativo interno del Titular que ilustra y obliga a los inferiores en la interpretación y aplicación de la ley, sin que ésta sea modificada ni se lesionen derechos de terceros. Hecha esta breve explicación pasaremos a exponer los acuerdos y circulares más trascendentes que se han dictado en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por parte de su titular. En efecto, el cambio en la procuraduría de justicia ha sido total. Las disposiciones administrativas instruidas por el actual Procurador de Justicia del Distrito Federal, Licenciado Agustín Alanís Fuentes, han sido realmente positivas para la ciudadanía en general y muy especialmente para las personas que se ven involucradas de cualquier manera (denunciantes, querellantes, testigos o acusados) en una averiguación previa.

Pasaremos a exponer los acuerdos y circulares que nos parecen de singular importancia por el beneficio que brindan a la colectividad, identificándolos con el número que les han sido asignados para la institución de referencia.

Oportuno nos parece mencionar que los beneficios instaurados, y que citaremos a continuación, ya están en vigencia y de -

los que ya disfruta la ciudadanía que se ve relacionada con ave
riguaciones previas, situación un tanto rara en nuestro medio,
pues la mayoría de las disposiciones de ésta índole por lo gene
ral quedan en simples buenos propósitos.

La Circular C/3/75 evita que cualquier persona conozca o -
tenga acceso al contenido de una averiguación previa que aún no
esté concluída, ya que esto puede causar descrédito en el buen
nombre de quienes se encuentran involucrados en la misma, fijan
do reglas específicas para la información de tales averiguacio-
nes, consistentes en que a denunciantes y querellantes, así como
a sus representantes legales, se les informe del estado que guar
da la averiguación, pudiéndoseles expedir copia certificada de -
la misma, así como de las probanzas por ellos aportadas.

En cuanto a los inculcados se les leerá la acusación que -
pasase en su contra, y después de haber comparecido se les in--
formará del resultado de las pruebas desahogadas a su instancia,
pudiéndoseles expedir copia certificada de las probanzas que --
ellos mismos hubieren aportado.

No se informará del estado de la averiguación previa a ter
ceros, incluyendo a testigos. A diversas autoridades que solici
ten informes respecto a la averiguación previa o bien de los --
involucrados en ella, solo se les proporcionarán conforme a las
disposiciones legales.

Los puntos medulares dela Circular se resumen en las líneas
antes expresadas, basadas en principios de política criminal que
tienden a evitar perjuicios innecesarios a los involucrados.

El Acuerdo A/4/76 establece el monto de las cauciones que se fijarán a los presuntos responsables de delitos de imprudencia cometidos con motivo del tránsito de vehículos, las cuales son:

a).- de \$ 1,250.00 (MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS CERO CENT./M.N.) por delito de lesiones descrito en la parte segunda del Artículo 289 del Código Penal para el Distrito Federal.

b).- de \$ 2,000.00 (DOS MIL PESOS CERO CENT./M.N.) por el delito de lesiones comprendido en el Artículo 290 del mismo ordenamiento.

c).- de \$ 3,500.00 (TRES MIL QUINIENTOS PESOS CERO CENT./M.N.) por el delito de lesiones descrito por el Artículo 291 del Código anterior.

d).- de \$ 6,500.00 (SEIS MIL QUINIENTOS PESOS CERO CENT./M.N.) por el delito de lesiones descritas por el Artículo 292 del ordenamiento citado.

e).- de \$ 6,000.00 (SEIS MIL PESOS CERO CENT./M.N.) por el delito de lesiones descrito por el Artículo 293 del ordenamiento citado.

f).- de \$ 8,000.00 (OCHO MIL PESOS CERO CENT./M.N.) por el delito de homicidio.

g).- de un monto igual al avalúo del daño causado, por el delito de daño en propiedad ajena.

Ahora bien, en la práctica se vió que la clasificación de lesiones en las víctimas de hechos de tránsito, en ocasiones era sumamente tardada, así como el dictámen de valuación de los daños ocasionados en los mismos hechos. La primera en vir-

tud que frecuentemente el Médico Legista antes de hacer su clasi-
ficación debe mantener al lesionado en períodos de observación,
y en cuanto al dictamen de valuación también en ocasiones se re-
tarda debido al exceso de trabajo de los peritos en la materia,
situaciones que impedían al Agente Investigador fijar el monto -
de la cuantía de la caución, de acuerdo a las reglas anteriores.
Así fué como se dictó el Acuerdo A/14/77 de fecha 10 de Mayo de
1977, en el que se facultó al Ministerio Público a poner en li--
bertad provisional inmediata al presunto responsable de lesiones
cometidas por hechos de tránsito, como lo estipula el Artículo -
271 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Fede--
ral, aún sin conocer la clasificación de las mismas, mediante el
depósito de la cantidad de \$ 5,000.00 (Cinco Mil Pesos, M/N). --
Además no se hace indispensable esperar el dictamen de valuación
de daños, ya que el Ministerio Público hará una estimación apro-
ximada, con lo que de inmediato puede obtener su libertad provi-
sional el presunto responsable al depositar sus cauciones respec-
tivas, evitándose así prolongadas detenciones por el desconoci--
miento de la clasificación de lesiones y avalúo de daños.

En fecha 10. de Abril de 1977 se dictó el Acuerdo A/1/77 --
que tiende a evitar molestias innecesarias a propietarios y po--
seedores de objetos relacionados con averiguaciones previas, y -
muy especialmente vehículos, estipulándose que deberán ser rete-
nidos únicamente mientras resulten indispensables para la indaga-
toria, ya que habiéndose practicado las diligencias para los que
fueren necesarios serán devueltos de inmediato a sus poseedores
ó propietarios, si es que procede conforme a derecho. En caso --

contrario serán enviados al Depósito de Objetos de la propia Procuraduría, y tratándose de vehículos en caso de no proceder su devolución o bien que una vez devueltos no hayan sido recogidos, serán enviados a los depósitos de vehículos que para el efecto cuenta el Departamento del Distrito Federal, evitándose así aglomeraciones de vehículos frente a las Agencias del Ministerio Público que únicamente dificultan el tránsito de peatones y automóviles.

El Acuerdo A/15/77 de fecha lo. de Julio de 1977 tiende a evitar detenciones indebidas, disponiendo la inmediata libertad del acusado cuando solo exista la simple imputación directa en contra de la comisión de algún delito, y que ésta no se encuentre robustecida por otros elementos de convicción. En este caso, la indagatoria se tramitará sin detenido para que oportunamente se determine si se ejercita acción penal.

Un acuerdo que ha venido a transformar en forma radical el antiguo concepto de procuración de justicia es sin duda el A/16/77, de fecha lo. de Julio de 1977, en el que se establece el beneficio del Arraigo Domiciliario, procedente en delitos de imprudencia cuya pena no exceda de 5 años de prisión y en donde el presunto responsable permanecerá arraigado en su domicilio en tanto dura la investigación dentro de la averiguación previa y se decide si se ejercita o no acción penal en su contra.

Para la procedencia del Arraigo Domiciliario es preciso que el presunto responsable cumpla con los siguientes requisitos:

- a).- Tenga domicilio fijo en el Distrito Federal, o lo señale en el mismo para los fines del Arraigo Domiciliario.

- b).- No existan datos de que pretende sustraerse a la acción de la justicia y atienda las órdenes que dicte el Agente Investigador del Ministerio Público.
- c).- Cubra la reparación del daño convenido con el presunto ofendido ante el Ministerio Público.
- d).- Que tratándose de delitos con motivo del tránsito de vehículos el presunto responsable no hubiese abandonado al lesionado y no hubiese consumado los hechos en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas.
- e).- Que quien ejercerá la custodia tenga domicilio en el Distrito Federal sea persona de solvencia moral y económica suficiente a criterio del Agente Investigador del Ministerio Público, de acuerdo con los datos que recabe al respecto, y que se solidarice con el convenio a que se refiere el inciso c) en el pago de la reparación del daño.
- f).- Que quien ejerce la custodia declare bajo protesta de decir verdad que se compromete a presentar al presunto responsable ante el Agente Investigador del Ministerio Público cada vez que éste así lo resuelva.

En los casos en que el arraigado, o su custodio, desobedecieren sin causa justa las órdenes del Ministerio Público, se revocará el beneficio del arraigo y será remitido por la Policía Judicial al lugar ordinario de reclusión. Así mismo, en caso de ejercitarse acción penal en contra del presunto responsable que se encuentre gozando del arraigo domiciliario, será presentado por la Policía Judicial ante el Juez competente, ---

quien resolverá su situación jurídica.

Este Acuerdo decimos que es importante porque evita que únicamente las personas con amplio poder económico disfruten de la libertad provisional, pues es común en nuestro medio que existan personas que su precaria situación económica les impida depositar de inmediato cantidades considerables de dinero.

El Acuerdo que crea el Arraigo Domiciliario fué ampliado en sus alcances mediante el Acuerdo A/30/78, del 14 de Febrero de 1978, al autorizarse a los presuntos responsables a trasladarse a su lugar de trabajo, debiendo manifestar la ubicación del mismo dentro del Distrito Federal, teléfono, horario y naturaleza de sus labores, siendo menester la conformidad del custodio así como la del responsable del centro de trabajo. Esta nueva disposición, además de evitar perjuicios innecesarios a los involucrados en hechos imprudenciales, viene a facilitar en forma evidente la posible reparación del daño en caso de resultar procedente.

El Acuerdo A/19/77, de fecha 26 de julio de 1977, prohíbe terminantemente a los funcionarios del Ministerio Público detener a las personas que presten auxilio a un lesionado o lo presentaren a un hospital para su atención médica. Cuando se requiere la declaración de la persona que auxilió a la víctima, le será tomada inmediatamente para no entorpecer sus actividades, e incluso será objeto de un reconocimiento cívico. La anterior disposición tiende a fomentar el cumplimiento de los deberes cívicos, dentro de un marco de completa seguridad jurídica, y evitar el crecimiento de la deshumanización en nuestras relaciones sociales.

Con fecha 3 de agosto de 1977 el Titular de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal dictó el Acuerdo A/20/77, en el que se dispone la instalación de un aparato telefónico dentro de las galeras o lugares de detención de los Agentes del Ministerio Público, a fin de que las personas que estén siendo investigadas tengan la posibilidad de comunicarse con quienes así lo crean -- conveniente, prohibiendo al Ministerio Público la incomunicación de cualquier detenido.

El Acuerdo A/31/78, de fecha 6 de marzo de 1978, estipula - al Agente del Ministerio Público resolver la situación jurídica de las personas detenidas a su disposición dentro del término de 24 horas, agregando que cuando se carezca de los elementos necesarios para la determinación de la indagatoria, el Agente Investigador deberá remitir al detenido, así como actuaciones y objetos o instrumentos del delito, a la Agencia Central de la Procuraduría en donde se resolverá la situación de las personas involucradas, ya que esta Oficina cuenta con mayor cantidad de recursos humanos y materiales.

La disposición anterior tiende a evitar que deficiencias administrativas que pudieran aparecer dentro de la averiguación -- previa sean perjudiciales para quienes se encuentran en investigación por parte del representante social.

Otro Acuerdo que fortalece el nuevo concepto de procuración de justicia es el denominado A/33/78, dictado el 27 de marzo de 1978, en el que se ordena la desaparición de las rejas de las galeras del Ministerio Público, debiendo quedar las personas detenidas en áreas abiertas bajo la responsabilidad del Agente Investigador.

Las personas detenidas que se encuentren en estado de ebridad o bajo el influjo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o bien que por su situación mental denoten índices de peligrosidad, serán asegurados en áreas cerradas.

El anterior Acuerdo es importante, ya que las personas que se remiten a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público se encuentran en períodos de investigación y aún no existe resolución sobre su presunta responsabilidad, pudiendo ser factible que al determinarse su situación jurídica se desprenda que no hay elementos probatorios para determinar su responsabilidad, y si han sido colocados tras las rejas injustificadamente se ha atentado contra sus derechos fundamentales de ser humano.

Con posterior Acuerdo de fecha 3 de mayo de 1978, identificado como A/34/78, se ordena la desaparición de las galeras en las Agencias del Ministerio Público, substituyéndolas por Salas de Espera, a fin de no atentar contra la dignidad de quienes se encuentren en ellas, evitar que sean ocultados y se encuentren a la vista del Agente del Ministerio Público para evitar la extorsión de que en ocasiones son objeto por parte de otros detenidos, disposición que robustece la causa que dió motivo al surgimiento del Acuerdo A/33/78.

El Acuerdo A/35/78, de fecha 4 de julio de 1978, suprime los medios de identificación criminal para los presuntos responsables de delitos imprudenciales con sanción corporal no mayor de cinco años, ordenándose además de oficio la cancelación y devolución de los registros de identificación criminal en los siguientes casos:

- A).- Cuando en el proceso se haya pronunciado sentencia absolutoria, que cause ejecutoria.
- B).- Cuando el proceso haya sido sobreseído.
- C).- Cuando se haya dictado auto de libertad por falta de méritos, que cause estado.

La motivación de este Acuerdo es la inutilidad de la identificación criminal tratándose de delitos imprudenciales, que solo se traducen en antecedentes que pueden causar en el futuro daños irreversibles a los interesados, no siendo además procedimientos idóneos para erradicar la delincuencia.

Por Acuerdo A/39/78, de fecha 18 de septiembre de 1978, se estableció que los presuntos responsables de delitos imprudenciales, cuya pena privativa de libertad no exceda de 5 años de prisión, en los casos que se ejercite acción penal en su contra serán presentados directamente ante el Juez en su despacho y no entregados en los reclusorios, a fin de que puedan ejercitar de inmediato las garantías que les otorgan las leyes, ya que al ser internados en los reclusorios puede esto facilitar irregularidades para la pronta obtención de sus derechos de libertad provisional.

En fecha 6 de marzo de 1979 se dictó el Acuerdo A/41/79, -- creándose una instancia conciliadora para los delitos perseguibles por querrela de parte, buscándose con ésta la satisfacción inmediata de los intereses de los afectados y la eliminación de " vivales " o " coyotes " que, lejos de beneficiar a los que toman sus servicios, solo los perjudican, además de entorpecer la buena marcha de las averiguaciones previas relativas a los delitos perseguibles, mediante el requisito de la Querrela.

El Acuerdo A/50/79, de fecha 14 de noviembre de 1979, faculta al Ministerio Público a abstenerse de ejercitar acción penal en las averiguaciones previas en que se haya demostrado plenamente y sin lugar a dudas que el inculpado actuó en legítima defensa de la vida, del honor o cualquier otra circunstancia excluyente de responsabilidad en la ejecución de los hechos. Con lo anterior se evita que los ciudadanos que se encuentren en la hipótesis señalada sean privados de su libertad al salvaguardar los bienes jurídicos tutelados por la legislación penal.

Los Acuerdos y Circulares antes enunciados nos permiten apreciar fielmente la transformación de que ha sido objeto la Procuraduría de Justicia, sobre todo en el Distrito Federal, al instituirse medidas de tipo administrativo que, sin modificar los ordenamientos legales, permiten a la ciudadanía disfrutar de sus garantías individuales en un marco de seguridad jurídica, al evitársele molestias innecesarias y estar debidamente respaldados sus derechos, además de haberse instaurado beneficios legales que hasta hace poco nos habrían parecido irrealizables, cambiando el antiguo concepto de " detener para investigar " por el de " investigar para detener ".

3).- La Función Social del Ministerio Público.

La función social del Ministerio Público del fuero común es de primordial importancia, aunque la mayor parte de las veces -- que nos preguntamos acerca de sus funciones las relacionamos directamente al ámbito del derecho penal. La labor social de la -- Procuraduría es muy amplia y obligada a su calidad de representante social.

En el ámbito del derecho civil es donde mejor se puede comprender la función social del Ministerio Público, y de manera -- particular en el fuero familiar creado con las reformas legales de 1971, en donde realiza una función proteccionista o tutelar.

La intervención del Ministerio Público en el procedimiento penal es del todo lógico, ya que éste tiene un carácter público y la representación social es el órgano del poder público que se encarga de ejercitar la acción penal. Ahora bien, en el proceso civil los intereses involucrados son de carácter netamente privado y la actuación del Ministerio Público, además de representar y defender el interés social, también lo hace en el interés particular de quienes no se encuentran en aptitud de defenderse adecuadamente, llevándonos a la conclusión que el interés general -- en algunas circunstancias se establece realizando el interés particular o privado, como es el caso de ausentes o incapaces, y como lo menciona el maestro Juventino V. Castro⁽²⁰⁾, el Ministerio Público llena la alta función de síntesis coordinadora entre el interés social y el individual.

(20) Op. cit. pag. 131

Es pertinente conocer el fundamento de la intervención del Ministerio Público en asuntos relacionados al Derecho Civil, además de preguntarnos qué tipo de asuntos civiles son en los que se reclama su intervención.

La doctrina, al estudiar las cuestiones antes planteadas, manifiesta que existen asuntos de carácter privado que requieren especial atención por parte del Estado por afectar el interés público, aunque no de forma directa o fundamental puesto que caerían en el campo del derecho público, pero que sí interesan a la sociedad y es por ello que se faculta al Ministerio Público para tutelarlos.

Chioventa⁽²¹⁾ explica: "El Ministerio Público vela por la observancia de las leyes, por la pronta administración de justicia, por la tutela de los derechos del Estado, de los entes morales y de las personas que no tienen plena capacidad jurídica, -- provocando con este fin en los casos de urgencia las resoluciones conservadoras, promueve la represión de los delitos, y hace cumplir las sentencias penales y aún las civiles, en cuanto interesan al orden público."

La fundamentación jurídica de la actuación del Ministerio Público en el Derecho Civil es importante, y por ello haremos a continuación un breve estudio de sus apoyos legales.

El Artículo 21 Constitucional fundamenta la intervención del Ministerio Público en el orden penal, pero en el campo civil este precepto no respalda su intervención. El maestro Guillermo Colín Sánchez⁽²²⁾ realiza un estudio que nos parece satisfactorio

(21) Chioventa, Guissepe. Principios de Derecho Procesal Civil. Pag. 183.

(22) Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Pag. 108.

para encontrar el fundamento legal a que nos referimos, diciendo: "Para resolver este problema es pertinente acudir al Artículo 102 de la Constitución que, aunque se refiere al Ministerio Público - Federal, sí otorga para éste, aunque no de manera precisa pero si en sentido general, la facultad de "intervenir en todos los negocios que la misma ley determina", derivándose de esto el que si - otras leyes le atribuyen facultades u obligaciones, en ello encuentran respaldo legal a su actuación, de tal manera que si el - Código de Procedimientos Civiles en materia Federal le señala --- atribuciones expresas, deban cumplirse.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal (art. 10. fracciones IV, VII y VIII, art. 26 fracs. II y IV, arts. 29, 48 y 51) en diversos preceptos justifica su actuación - en materia civil.

En cuanto al Ministerio Público del fuero común, la Ley Orgánica respectiva en la fracción X del artículo 10. señala como facultades y obligaciones de la Institución: "intervenir en todos - los demás asuntos que las Leyes determinen". Señala la existencia de Agentes adscritos a los Tribunales Civiles. En el artículo 17 se establece como facultad y obligación del Procurador de Justicia el que intervenga por sí mismo, cuando lo juzgue necesario o lo acuerde el Presidente de la República, en los asuntos del --- orden criminal o en los civiles en que el Ministerio Público, --- conforme a la Ley, deba ser oído.

En los artículos 21, 22 y 23 de la misma Ley, regula la actuación de los Agentes del Ministerio Público adscritos a los --- tribunales del orden civil, precisando que tendrán la interven---

ción que las Leyes señalan bajo las órdenes del Ministerio Público auxiliar designado y, en caso de jurisdicción mixta, tendrán facultades concurrentes, tanto en materia civil como en materia penal.

La doctrina es casi unánime en cuanto a la intervención del Ministerio Público en asuntos civiles, resumiento el maestro --- Eduardo Pallares⁽²³⁾ su actuación de la siguiente manera:

A) Como actor o como reo, ejercitando el derecho de acción procesal, en cuyo caso tiene las facultades, cargas, derechos y obligaciones de las partes, excepto las relativas al pago de costas y constituciones de garantías procesales.

B) Como sustituto procesal de las personas que por determinadas circunstancias no pueden actuar, por ejemplo: cuando representa a los ausentes, a los herederos que no han comparecido en el juicio respectivo, a los incapaces, etc.

C) Para realizar funciones meramente consultivas sin ser parte en el proceso.

D) Como tercero interviniente, a fin de velar por los intereses y derechos de la sociedad o del Estado, o para proteger -- los intereses de los menores o incapaces, así como de las instituciones o beneficencias.

Al intervenir el Ministerio Público en un proceso civil en calidad de actor o demandado, lo hace cumpliendo con las obligaciones que le han sido impuestas por los ordenamientos legales y no defendiendo un interés personal, no obstante que en ocasiones defiende intereses particulares, como el del ausente, y esto no

significa que el Ministerio Público sea personalmente el interesado, pues está realizando una función tutelar social. Cuando su actuación es de tercero interviniente, deberá ser oído en los casos que las Leyes así lo establezcan, debido a que la naturaleza del negocio interesa al orden público.

Tanto el Código Civil como el Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, precisan claramente los asuntos en los que el Ministerio Público deberá intervenir en el proceso civil, negocios que trataremos de sintetizar en las líneas siguientes.

Dentro de las disposiciones generales del Título Cuarto del Código Civil relativo al Registro Civil, se ordena la intervención del Ministerio Público, art. 38, cuando ocurra la pérdida o destrucción de algún libro del Registro Civil. Así también entre sus funciones está la de revisar los mencionados libros cada 6 meses y estará facultado para inspeccionarlos en cualquier tiempo, para que en caso de encontrar irregularidades que constituyen delito, ejercite acción penal contra de los responsables.

En materia de nulidad e ilicitud de los matrimonios, es importante la actuación del Ministerio Público. El artículo 242 del Código Civil lo faculta para ejercitar la acción de nulidad por causa de parentesco de consanguinidad no dispensado. Se le faculta además en esta materia para deducir la acción de nulidad de matrimonio por: a).- Adulterio judicialmente comprobado entre las personas que contraigan matrimonio; b).- Por el atentado contra la vida de uno de los cónyuges para casarse con el que quede libre; c).- Por el vínculo de matrimonio anterior, existente al

tiempo de contraer el segundo; d).- La nulidad que se funde en la falta de formalidades esenciales de validez, según lo establecido por los artículos 243, 244, 248 y 249 del Código Civil respectivamente.

En cuanto al reconocimiento de hijos, el Ministerio Público tendrá acción contradictoria cuando el reconocimiento de un menor se efectúa en perjuicio de éste, artículo 369 del Código Civil. El Ministerio Público deberá ser oído cuando el padre y la madre reconozcan en el mismo acto a un menor y aquellos no vivan juntos. Lo anterior para los efectos de la custodia.

También opinará en cuanto a la custodia de menores, cuando ésta fuere materia de un convenio entre los padres, artículo 381 del Código Civil.

En materia de adopción, el representante social debe consentir en ella cuando el menor involucrado no tenga padres conocidos, tutor, ni persona que le imparta protección como hijo, artículo 397 fracción IV del Código Civil.

El Ministerio Público deberá vigilar que las personas que tengan bajo su patria potestad a un hijo, sea educado convenientemente, según lo estipula el artículo 422 del Código Civil. En cuanto a los bienes de los hijos que se encuentren sujetos a patria potestad, el Ministerio Público procurará ante el Juez Familiar que se tomen medidas para impedir que por mala administración se derrochen o disminuyan los bienes del hijo, artículo 441 del Código Civil.

Respecto a la tutela dativa el Ministerio Público deberá ser oído por el Juez después de haber comprobado la honorabili

dad del tutor designado de entre los que aparezcan en la lista del Consejo Local de Tutelas, según lo establece el artículo - 497 del Código Civil. Así mismo, el representante social podrá promover la separación de los tutores que se encuentren en las hipótesis que la Ley señala para ser separados de la tutela, - artículo 507 del Código Civil. Promoverá también ante el Juez familiar las providencias que estime necesarias, además de la garantía obligatoria para la conservación de los bienes del pu pilo, artículo 522 del Código Civil; pudiendo además solicitar la información de las cuentas del tutor en cualquier tiempo, - artículo 533 del mismo Código.

Tratándose de ausentes e ignorados la intervención del Ministerio Público es también de primordial importancia, como ya lo habíamos mencionado. El artículo 651 del Código Civil estipula que si el ausente tiene hijos menores bajo su patria potestad y no existen ascendientes que la deban ejercer, ni tutor testamentario o legítimo, el Ministerio Público pedirá al Juez de lo familiar les nombre tutor, a fin de que los menores no queden desprotegidos. También tendrá acción el representante social para pedir nombramiento de depositario o representante del ausente, artículo 656 del Código Civil.

Pasados dos años de que fué nombrado el representante del ausente, el Ministerio Público pedirá que el representante garantice los bienes del ausente, artículo 672 del Código Civil; y una vez hecha la declaración de ausencia, si no se han presentado herederos, pedirá que entre en posesión de los bienes la Hacienda Pública, artículo 695 del Código Civil. Disponién

dose finalmente que el Ministerio Público velara por los intereses del ausente, se le oirá en los juicios relacionados con él y en las declaraciones de ausencia y presunción de muerte, artículo 722 del Código Civil.

En la reglamentación del patrimonio de familia también hace su aparición el representante social, pues en el artículo 734 -- del citado Código se da acción del Ministerio Público para exigir ante el Juez familiar la constitución de un patrimonio familiar -- cuando, por mala administración o dilapidación de bienes, haya peligro de que los acreedores alimentistas queden sin sustento, debiendo ser oído cuando se trata de asuntos relacionados con la extinción o reducción del patrimonio familiar.

En materia de testamento la intervención del Ministerio Público es importante, disponiendo en artículo 1561 del ordenamiento a que nos hemos venido refiriendo, que tratándose de testamento ológrafo el representante social deberá estar presente en el momento que el Juez abra el sobre que lo contenga. El Ministerio Público calificará y dará su opinión en cuanto a la excusa que manifieste el Albacea de las sucesiones, cuando en ésta se encuentren interesados menores o la beneficencia pública, artículo 1745 fracción IV del Código Civil. Por lo que hace a la partición de la herencia, el Ministerio Público deberá opinar y ser oído por el Juez familiar, cuando se trate de suspender aquella, en caso de que haya menores entre los interesados.

Para que algún interesado pueda separarse del juicio sucesorio, es menester que el interés fiscal esté cubierto y que el Ministerio Público dé su conformidad al Juez, en caso de haber menores en el mismo, artículo 1776 del Código Civil.

Como hemos visto, la actuación del Ministerio Público en el Derecho Civil está encaminada a la realización de una tutela social, dando especial importancia a los negocios relacionados con menores, incapacitados o ausentes, los cuales lógicamente no se encuentran en posibilidad normal de defenderse en caso de que -- sean víctimas de acciones fraudulentas o dolosas, personas estas últimas en las que el interés público tiene especial atención en su tutela, siendo el Ministerio Público el órgano indicado para su defensa.

En el derecho procesal de índole civil existen procedimientos y requisitos especiales que han de seguirse por el Ministerio Público cuando se afecten los intereses de incapaces o ausentes, como ya lo habíamos mencionado, por lo que trataremos de -- sintetizar las disposiciones adjetivas de la materia tratándose de estos.

En el procedimiento relativo al divorcio por mutuo consentimiento, artículos 675, 676, 680 del Código Procesal Civil, el Ministerio Público interviene a fin de asegurarse que queden debidamente garantizados los derechos de los hijos menores o incapacitados, la separación de los cónyuges, y alimentos de aquellos, y de los que un cónyuge le va a dar al otro, propuestos en el -- convenio que para el efecto haya presentado. En caso de que el -- Ministerio Público considere que en dicho convenio se violan derechos de los hijos, o que no quedan debidamente garantizados, -- propondrá las modificaciones que estime necesarias.

El Ministerio Público también interviene en los procedimientos de concurso, expresando su opinión a la solicitud del síndi-

co en los casos que este manifieste la necesidad de realizar efectos, o bienes o valores que pudieran perderse, deteriorarse o disminuirse, o fuere muy costosa su conservación, artículo 754 del Ordenamiento Procesal Civil.

Importante es la presencia del Ministerio Público en los juicios sucesorios, en donde representará a los herederos ausentes, mientras no se presenten o no se acrediten representantes legítimos, a los menores o incapacitados a la Beneficencia Pública, artículo 797 del Código de Procedimientos Civiles.

En los juicios testamentarios el Ministerio Público representará a los herederos cuyo paradero se ignore y a los que habiendo sido citados no se presenten, según lo dispone el artículo 795 del ordenamiento antes mencionado. En los intestados el Ministerio Público intervendrá cuando para acreditar el parentesco con el de cuius, algún heredero promueva información testimonial, debiendo el representante social formular los pedimentos que estimen convenientes en término de tres días. Tratándose de testamento público cerrado el Ministerio Público asistirá a la diligencia en que se abre aquel, a fin de cerciorarse que los testigos reconozcan separadamente sus firmas y el pliego que las contenga.

En jurisdicción voluntaria, el Juez deberá escuchar el parecer del Ministerio Público cuando la solicitud promovida afecte intereses públicos que se relacionen con la persona o bienes de ausentes, o en la persona o bienes de menores o incapaces, artículo 895 del Código Procesal Civil.

Existen otras disposiciones relativas a los actos de jurisdicción voluntaria, los cuales se tramitan en forma incidental con el Ministerio Público, artículo 938 del Código Adjetivo, en los casos de autorización judicial solicitada por los emancipados para enajenar o gravar bienes o comparecer a juicio; permiso de los cónyuges para contratar entre ellos, o ser fiador uno del otro, calificación de la excusa de desempeñar la patria potestad por tener 60 años cumplidos o por mal estado habitual de salud, y aclaración de actas del estado civil, tratándose de -- errores gramaticales o mecanográficos.

El Ministerio Público asistirá a las diligencias de declaración de minoría de edad y de declaración de estado de inter--dicción, manifestando su conformidad o rechazo y los motivos en que la funde, tendiendo siempre a la protección del incapaz y a la conservación de sus bienes, artículos 903, 904 frac.II, 910, 912 y 913 del ordenamiento procesal citado.

Para la enajenación de los bienes de menores o incapacitados, el Ministerio Público deberá manifestar su opinión previa información que reciba del tutor acerca del motivo de la enajenación y el objeto al que se aplicará la suma que se obtenga, -- justificando la necesidad y la utilidad de la venta.

En materia de adopción el Ministerio Público velará por -- los intereses del menor o incapacitado, debiendo ser oído por -- el Juez en todos los asuntos que involucren sus derechos. En -- los mismos términos intervendrá el representante social cuando el adoptante y el adoptado pidan que la adopción sea revocada y el adoptado sea menor de edad, artículo 925 del Código de Procedimientos Civiles.

Estas son las disposiciones procesales más importantes en cuanto a la tutela que ejerce el Ministerio Público en el ámbito civil respecto a la persona o bienes de los ausentes o incapaces, que como vemos tiene una función social indiscutible.

Además de las funciones protectoras que hemos enunciado, el Ministerio Público realiza otras que se encuentran previstas en su Ley Orgánica, a través de la Dirección General de Servicios Sociales, cuyas atribuciones se detallan en el artículo - 51 del ordenamiento mencionado y que consisten en:

1.- Brindar, en general a todas las personas, orientación y asistencia, y canalizarlas en su caso a las instituciones o lugares adecuados con propósito tutelar, preventivo y educativo e instruir las acerca de los derechos y obligaciones que tienen frente a la Procuraduría.

2.- Atender a los niños, adolescentes y adultos sanos o enfermos con problemas de conducta, y a los familiares de aquellos, para prevenir acciones u omisiones delictivas o antisociales, y promover en todas las esferas sociales la salud mental de las personas.

3.- Las demás que señalen las Leyes y Reglamentos. Estas atribuciones han sido racional y fundamentalmente puestas en práctica mediante el Acuerdo A/77 de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, en la que se establece un sistema para identificación de menores, abandonados, extraviados o víctimas de malos tratos, a fin de canalizarlos a los diversos establecimientos del gobierno federal para su debido cuidado, aten

ción médica y resolver su situación. Lo anterior sin perjuicio de que el Ministerio Público inicie la averiguación previa correspondiente y ejercite acción penal, en caso de que así lo amerite conforme a derecho.

Estas son en síntesis las atribuciones que realiza el Ministerio Público cumpliendo la importante función social que le ha sido encomendada por las leyes y que es de singular trascendencia, al igual que las funciones que realiza en el campo del derecho penal.

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

PRIMERA.- Desde los inicios de las sociedades se vió la necesidad de reprimir y castigar las conductas delictivas, y es así - como el poder organizado va creando diversas instituciones tendientes a lograr tal fin, hasta llegar a nuestro actual Ministerio Público el cual se ha convertido en verdadero representante social, encargado de velar por los bienes jurídicos tutelados - por la legislación.

SEGUNDA.- El Ministerio Público como persecutor de los delitos viene a substituir la acusación por parte de los jueces, dando fin al procedimiento inquisitorio, el cual jurídicamente es despreciable al dejar al reo en estado de indefensión, creando además enorme descrédito en el juzgador.

TERCERA.- El Ministerio Público en la legislación mexicana es - el titular de la acción penal, monopolizándola por mandato constitucional al delegar el Estado la facultad persecutora en dicho funcionario, sin permitir la investigación en el ejercicio de la misma a particulares u otros funcionarios, aunque existen corrientes modernas que consideran pertinente la intervención - de estos últimos por considerar que todo monopolio conduce al - abuse, consideración que estimo pertinente.

CUARTA.- El Ministerio Público en México rompe el principio jurídico universal de la irrevocabilidad o irrevocabilidad de - la acción penal, dado que nuestra legislación se faculta al re-

presentante social a desistirse de la acción penal intentada, convirtiéndolo así en Juez irrecurrible, inapelable e irresponsable, que de ninguna manera es el sentido que marca el espíritu constitucional, dado que el único que con su decisión puede dar por concluido un proceso es el órgano jurisdiccional, lo que consideramos indebido pues se faculta al Ministerio Público a desistirse por sí y ante sí de un proceso que él mismo ha iniciado, que en realidad debía -en caso de considerar al reo no responsable- aportar las probanzas pertinentes al Juez y que éste las valore y, de ser procedente, absolver al acusado.

QUINTA.- La negativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la procedencia del juicio constitucional contra actos del Ministerio Público en un indebido desistimiento de la acción penal, o bien al negarse a ejercitarla, es contrario a derecho ya que estos actos resultan violatorios de garantías al abandonar intereses patrimoniales de las víctimas o invadiendo funciones decisorias que no le corresponden, -- por lo que pensamos que el juicio constitucional debe proceder contra los actos violatorios del representante social.

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

- 1.- El Procedimiento Penal y su desarrollo científico. Manduca F.
- 2.- Introducción a la Ciencia del Derecho. Radbrush, Gustavo.
- 3.- El Procedimiento Penal Mexicano. Franco Sodi, Carlos.
- 4.- Elementos de Derecho Procesal Penal. Florian, Eugenio.
- 5.- Nuestro Derecho Procesal Penal. Acero, Julio.
- 6.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Colín Sánchez, Guillermo.
- 7.- Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. González Bustamante, Juan José.
- 8.- Procedimiento Penal. Rivera Silva, Manuel.
- 9.- Derecho Procesal Penal. García Ramírez, Sergio.
- 10.- El Ministerio Público en México. Castro, Juventino V.
- 11.- Derecho Procesal Penal. Piña y Palacios, Javier.
- 12.- Derecho Procesal Civil. Payares, Eduardo.
- 13.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Payares, Eduardo.
- 14.- Derecho Penal Mexicano. Carrancá y Trujillo, Raúl.
- 15.- Derecho Penal Mexicano. González de la Vega, Francisco.
- 16.- Ley Orgánica de Procuraduría General de Justicia del D.F.
- 17.- Código Penal para el D.F.
- 18.- Código de Procedimientos Penales para el D.F.

M-0018322