

148
2EJ



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**"ANALISIS DE LA FUNCION DEL MINISTERIO
PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA DOLORES GONZALEZ VILLANUEVA



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ANALISIS DE LA FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO
EN EL DISTRITO FEDERAL**

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

1.- EPOCA PREHISPANICA	1
2.- EPOCA COLONIAL	5
3.- EPOCA INDEPENDIENTE	17

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO

1.- MINISTERIO PUBLICO (CONCEPTO)	30
2.- BASE CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO (CRITICA Y ANALISIS DEL ART. 21)	37
3.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO	45
a) ESTRUCTURA	59
b) FUNCIONAMIENTO	62
c) ATRIBUCIONES	65
4.- EL MINISTERIO PUBLICO VS PARTE	72

CAPITULO TERCERO

EXISTENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO

1.- LO QUE ES, Y LO QUE DEBE SER	78
2.- FINALIDAD Y APLICACION EN LA ACTUALIDAD	83

3.- INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN:

a) DELITOS SEXUALES	86
b) DELITOS DE MENORES	93

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

Hoy en día como en el pasado no deja de inquietar en todo sentido la relevante e importante función que desempeña la figura jurídica del Ministerio Público. Es de todos conocida la enorme complejidad en todo sentido que la conforman; por lo cual el presente trabajo trata de alguna manera y hasta cierto punto brevemente de hablar de algunos de los enfoques que se han dado a esta figura. No se pretende cuestionar la importante actividad que desempeña en nuestra sociedad esta Institución, pero sí me atrevería en una opinión personal y como un adelanto de la investigación; el decir que esta Institución de Representación Social, ha caído en un enorme bache, de insuficiencia, de aplicabilidad y porque no, de corrupción de toda índole.

Por otra parte como se dijo anteriormente abarcar todas y cada una de las funciones que desempeña esta Institución, resultaría un enorme trabajo el cual se encuentra fuera de toda posibilidad de la presente investigación, ante esta situación realizaré una breve búsqueda de los antecedentes históricos.

Tomando como marco de referencia las diferentes etapas, de nuestro país como son la época prehispánica, colonial e independiente.

En el mismo orden de ideas se realizará un bosquejo o análisis de las leyes que se han publicado con la idea de regular las funciones de esta Institución.

Por último no es nuestra intención repetir o plasmar lo citado por algunos autores del estudio del derecho que en lo particular, por desconocer los motivos o circunstancias, se limitan a elevar o enfatizar en todo sentido como se configuran sus funciones y porque no lo que debe ser ésta. Por lo que en mi opinión no estoy de acuerdo; ya que rara vez se habla de la verdadera realidad de lo que es la citada institución; y por lo mismo dejar en el pasado, esta falsa idea de ser una Institución de Representación Social, basando esta sencilla y por lo tanto equivocada idea en una encuesta realizada a la comunidad en general, donde todos o la mayoría temen, o han perdido la confianza en ella calificándola de incompetente, obsoleta y hasta negligente.

Lugar donde no se habla de derechos o justicia, y por ir más allá en un conflicto en un lugar donde se inclina la balanza del lado de quien posee más dinero, compadrazgos o amistad. Por lo que tal vez y estando dispuesto a oír opinión en contrario, no es mi idea exaltar a esta institución jurídico-social, sino más bien realizaré una crítica a ésta y a todos sus integrantes, mismos que han contribuido al fracaso de la multicitada Institución.

CAPITULO PRIMERO
EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

- 1.- EPOCA PREHISPANICA**
- 2.- EPOCA COLONIAL**
- 3.- EPOCA INDEPENDIENTE**

1.- EPOCA PREHISPANICA

Antes de dar inicio a este capítulo, es importante analizar en forma somera, el procedimiento penal que imperó durante la época prehispánica, colonial e independiente; para encontrar los antecedentes de la actual institución del Ministerio Público, destacando la organización de los aztecas. "Ya que la fuente de nuestras instituciones jurídicas, no debe buscarse únicamente en el antiguo Derecho romano o Español, sino también en la organización jurídica de los aztecas." (1) Debido al poderío que tuvo este pueblo sobre los otros grupos humanos que habitaban el territorio nacional antes de la conquista.

Por lo que penetraremos en los sistemas de justicia que prevalecieron en la época colonial, dado que el Derecho azteca sufre transformaciones al realizarse la conquista, siendo desplazados por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España, pues una vez realizada ésta surgen abusos

(1) COLIN SANCHEZ, Guillermo: Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, p. 95.

de funcionarios y particulares, y también de aquellos que predicando la doctrina cristiana abusaban de su investidura para cometer atropellos.

Es bien cierto que las tareas actuales del Ministerio Público, son diversas a las realizadas por las figuras procesales del Derecho prehispánico y colonial. Asimismo en la época independiente se trata de dar un ordenamiento jurídico acorde a las exigencias, denominándose "Ministerio Fiscal"; aunque sus funciones no estaban determinadas como en la actualidad, y es en esta misma etapa, en la que por primera vez se le llama "Ministerio Público".

D E R E C H O A Z T E C A

El sistema político fue totalitario y la autoridad del Rey absoluta, al igual que la de los señores de las provincias; ambos eran llamados Tlatoanis o Tlatequis, entre sus funciones se encontraban la de representar a la divinidad y gozaban de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio, así como la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque la mayoría de las veces la delegaban en los jueces.

" En otras ocasiones estas atribuciones eran depositadas en la figura denominada Cihuacoatl, siendo sus funciones

de carácter judicial; por lo que era auxiliado por el Hueytlatoani quien vigilaba la recaudación de los tributos y presidía el Tribunal de Apelación, además era una especie de consejero del monarca, representándolo en algunas actividades como eran: la preservación del orden social y militar. (2)

Se menciona que algunas de sus ocupaciones eran encomendadas al Tlacotecatl, quien conocía de las causas civiles y criminales, siendo apelables sus resoluciones ante él mismo.

El Tribunal de Tlacatecal se componía por su persona y dos ministros o ayudantes, además de otro personaje llamado Teuctli, quien investigaba los hechos de mayor importancia y por último el Topilli, alguacil menor que se encargaba de las aprehensiones.

Para todos es sabido que el Derecho azteca no fue escrito sino consuetudinario, y tratándose de lo penal los códigos expresan y señalan los delitos; y sus penas representándolas en escenas. Estas fueron de carácter trascendental e infamantes, la muerte se aplicaba como castigo inclusive a delitos menores.

(2) COLIN SANCHEZ, Guillermo: Op. Cit. p. 95.

El profesor Francisco de Jesús Sandoval -- señala que el procedimiento era de oficio, bastando un rumor público acerca de la comisión de un delito para iniciarse la persecución, dado que la justicia se basaba en el desacato cometido al soberano; los juicios eran rápidos y ausentes de tecnicismos, la defensa limitada y grande el arbitrio judicial para la investigación de los delitos, así como la imposición de las penas las cuales eran crueles y sin medida. (3)

Por lo que las funciones de investigación e Instrucción de los delitos se llevaban a cabo por las personas que formaban los tribunales, actividades que tuvieron el aspecto de jurisdiccionales por lo que no es posible hablar de antecedentes locales del Ministerio Público.

Como se puede ver y en una opinión personal, en relación con lo antes mencionado, relativo a las figuras existentes en la época azteca como fueron los Tlatoanis, el Cihuacoatl, el Hueytlatoani, Tlacotecatl etcétera. Se observa la existencia de autoridades encargadas de sancionar los delitos, pues es sabido que en toda sociedad pasada y presente estos siempre han existido.

(3) SANDOVAL FRANCISCO, de Jesús: "Antecedentes Prehispánicos y Coloniales de las Funciones del Ministerio Público." Revista Mexicana de Justicia, Vol. II, No. 8 Sep-oct., 1980. D. F.

Cabe hacer el comentario que nuestro ordenamiento jurídico prehispánico era uno de los más avanzados de su época, no obstante que la mayoría de los documentos en los que se encontraban plasmados fueron destruidos por los conquistadores.

Asimismo no hay que olvidar sin embargo que a esta parte de nuestra historia se le ha considerado como bárbara y salvaje lo que creo es equivocado; ya que en la actualidad sabemos que su adelanto era tanto económico, social y científico, así como su ordenamiento jurídico donde sus instituciones verdaderamente cumplían con sus funciones.

2.- EPOCA COLONIAL

En la persecución del delito imperaba la anarquía, autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas sin más límite que su capricho.

Lo anterior se trató de remediar a través de las Leyes de Indias, y de otros ordenamientos jurídicos estableciendo la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, siempre y cuando no contravinieran el Derecho Hispano.

La persecución del delito no fue encomendada a Institución o funcionario en particular; el Virrey y los Gobernadores, las Capitanías y Generales, los Corregidores y otras tantas autoridades tuvieron atribuciones para ello.

La vida jurídica se desenvolvía teniendo como jefes en todas las esferas de la Administración Pública, a personas designadas por los Reyes de España, Virreyes, Corregidores, etc., los nombramientos recaían por lo general en sujetos que los obtenían mediante influencias políticas, no dando ninguna ingerencia a los nativos. El 9 de octubre de 1549 a través de una Cédula Real se ordena realizar una selección para que los nativos desempeñaran los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia, para que la justicia se administrara conforme a los usos y costumbres que habían regido.

Al designarse alcaldes indios, estos aprehendían a los delincuentes, y los caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en las causas sancionadas con pena de muerte por estar sujeta a las audiencias y gobernadores.

Dentro de esta época aparece la figura del Fiscal también llamado Promotor de la Justicia y según el autor Francisco de Jesús Sandoval constituya el precedente colonial

de la Institución, éste era designado por el Rey en las Cortes y Cancillerías.

De igual forma desde el momento de la llegada de los españoles a nuestro país crean órganos administrativos y judiciales para dar valor jurídico a los actos que realizaban; por lo que se crea el primer ayuntamiento llamado De la Vera Cruz por Cortés.

El primer organismo que se crea en España para la fiscalización de la carga traída del Nuevo Mundo y que con posterioridad fue dedicado a resolver las relaciones de todo tipo entre la Corona y las Indias, se denominó Casa de Contratación, misma que se componía de un presidente y tres jueces, un fiscal adscrito encargado de resolver los conflictos legales que surgían por disposiciones reales, haciendo cumplir éstas, también representaban los intereses del Soberano.

La Casa de Contratación tenía jurisdicción tanto civil como criminal, dicha jurisdicción es otorgada por el Consejo de Castilla, constituía la Autoridad Suprema en lo judicial y en lo Administrativo en España.

De este consejo se crea un grupo especial en el que se conocían los asuntos de Indias, fue tal su importancia

que en 1519, se le titula como Consejo de Indias, estableciéndose de manera independiente el 1º. de agosto de 1524, desplazando a otros organismos similares; con jurisdicción tanto civil como criminal en segunda instancia y con competencia en todo el territorio español.

En el año de 1526 se nombra al primer fiscal en el Consejo de Indias, quien era el encargado de cumplir las leyes y denunciar al Consejo las infracciones de que tuviere noticia, así como la defensa de la jurisdicción y patrimonio reales, vigilaba el cumplimiento de las provisiones y cédulas reales, este era auxiliado por dos solicitadores fiscales, uno para el Perú y otro para México.

En 1714 es creada la Secretaría Universal de Indias, con lo que se reducen las funciones del Consejo de Indias. En 1817 es suprimido el Consejo y desaparece 10 años después.

En nuestro país las primeras ordenanzas fueron las de Cortés que datan de 1524 y 1525; en la última se determinó que en cada villa habría dos alcaldes con jurisdicción civil como criminal.

En las villas y pueblos que los españoles iban fundando por el territorio nacional, los alcaldes menores, conocieron de causas civiles y criminales.

Cuando la villa o población alcanzaba el rango de ciudad, los alcaldes tomaban el carácter de alcaldes mayores, desempeñándose como jueces de primer instancia y podían resolver sobre los casos que ameritaran muerte o mutilación, también funcionaron como tribunales de segunda instancia.

Los alcaldes estuvieron asistidos por alguaciles mayores y menores, que constituyen el antecedente directo en nuestro país de la policía judicial, ya que eran los encargados de ejecutar las decisiones de oidores y virreyes auxiliados por los tenientes y alguaciles de campo, quienes se encargaban de las comisiones fuera de las Ciudades pudiendo aprehender a los que sorprendieran infraganti, así como quitar armas a quienes las portaban de noche.

L A S A U D I E N C I A S

Uno de los pasos más importantes dados por España para evitar los arbitrariedades de los conquistadores, gobiernos y autoridades formados por ellos, fue la creación de las audiencias.

La Audiencia: Era el Tribunal con funciones gubernamentales específicas, con atribuciones generales para solucionar los problemas policiacos y los asuntos relacionados con la Administración de Justicia.

Se establece la de la Nueva España el 13 de diciembre de 1527 cuyos integrantes fueron: De Parada, Maldonado, Delgadillo y Ortiz. El primer presidente de este instituto fue Nuño de Guzmán, quien anteriormente había sido designado gobernador de Pánuco.

En abril de 1528 se estableció cédula a la Audiencia concediéndose al presidente de la misma y a los oidores, que trajeran vara de justicia y que conocieran de las causas civiles y criminales en primera instancia dentro de la jurisdicción de cinco leguas de radio de la Ciudad de México.

Actuaban como Tribunal Unitario para las causas leves, cuando se trataba de sentencias de muerte, mutilación de un miembro o pena corporal, se constituía un cuerpo colegiado siendo necesario tres votos favorables, o de acuerdo, para que una sentencia fuera aprobada y aunque era facultad de la audiencia sentenciar las apelaciones interpuestas en contra de las resoluciones de los Alcaldes del crimen, estos resolvían el recurso, y como consecuencia se desvirtuaba la naturaleza del mismo pues todas las funciones se concentraban en una sola persona. De hecho la investigación y el castigo de los delitos radicaba en estos funcionarios.

La otra Audiencia Real que se instauró en suelo mexicano, fue la de Nueva Galicia, fundada por indicaciones

del virrey Antonio de Mendoza, asentándose en la Ciudad de Compostela el 21 de enero de 1549, trasladándose posteriormente a Guadalajara en 1560.

Ambas audiencias se componían de un presidente, cuatro oidores, dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, cabe mencionar que el de Nueva Galicia, sólo tenía uno para ambos efectos, también formaron parte un alguacil mayor, un teniente de gran canciller, ministros inferiores y los empleados necesarios para el servicio.

Los Oidores, investigaban las denuncias o los hechos hasta llegar a formarse la convicción necesaria para dictar sentencia, suplían la falta de los alcaldes del crimen y firmaban las órdenes de aprehensión, las cuales para tenerse como válidas necesitaban, por lo menos, ostentar dos firmas de los oidores.

Los Fiscales eran los encargados de todo lo referente a la Hacienda Real y al bien de los indios, en caso de pleito de indios en contra de la hacienda pública, el fiscal como representante del Reino, estaba obligado a designarles un defensor que los representara. Asimismo, los fiscales velaban porque en los procedimientos se cumpliera con la ley; constituyéndose en un supervisor general, ya que tenía derecho de asistir a todas las audiencias y ser oído en la discusión

de los asuntos aun cuanto estos no fueran de carácter fiscal y también en los acuerdos tratándose de asuntos de gobierno.

Cabe señalar, que el fiscal que formaba parte de la Audiencia constituye en México, el antecedente del representante social adscrito a los juzgados y tribunales, al vigilar el proceso y emitir su opinión solicitando el castigo correspondiente previo a la resolución del tribunal, por otra parte debido al sistema que prevaleció en el procedimiento, las funciones de averiguación previa e instrucción, las realizaban los oidores y alcaldes mayores y menores.

En general las audiencias de la América Hispana desempeñaron funciones importantes tanto de justicia como de gobierno, su criterio fue jurídico y el poder judicial por ellas ejercido fue superior al de todas las autoridades, quedando subordinadas a sus fallos.

L A I N Q U I S I C I O N

La otra entidad persecutoria-juzgadora lo fue el Tribunal del Santo Oficio, que inicialmente se estableció en España mediante bula expedida por Sixto IV, en noviembre de 1478, facultando a los reyes católicos Fernando e Isabel para nombrar a los inquisidores.

El Tribunal estaba integrado por las siguientes Autoridades: Inquisidores, Secretarios, Consultores, Calificadores, Comisarios, Promotor Fiscal, Abogado Defensor, Receptor y Tesorero, Notarios, Escribanos, Alguaciles, Alcaldes e Intérpretes.

A los Secretarios, estaban encomendadas en la parte Administrativa, el levantamiento de actas, la correspondencia y el archivo.

Los consultores decidían la suerte principal del acusado a través de la "Consulta de Fe" que se les hacía cuando había sido oído el acusado.

El Promotor Fiscal, éste denunciaba y perseguía a los herejes y enemigos de la Iglesia, llevaba la voz acusatoria en los juicios, y para algunos del tribunal era el conducto entre éste y el virrey, a quien entrevistaba comunicándoles las resoluciones a la fecha de celebración del "Auto de Fe".

El Defensor, era el encargado de los actos de la defensa, el Receptor y el Tesorero del aspecto económico gastos y cuentas, así como también de la custodia de los bienes confiscados.

Los Notarios, refrendaban las actas de los juicios.

Los Escribanos, llevaban los apuntes relacionados con las denuncias.

Los alguaciles, ejecutaban las aprehensiones y los Alcaldes tenfan bajo su responsabilidad el cuidado de las cárceles y por consiguiente de los reos.

En 1483 se designó como Inquisidor general a Fray Tomás de Torquemada, quien además podía transmitir facultades a sus comisionados como si hubieran sido designados por el Papa.

En México el Santo Oficio se estableció el 4 de noviembre de 1571, siendo Virrey Don Martín Enriquez y como primer Inquisidor al doctor Moya de Contreras, y primer fiscal al licenciado Alfonso Hernández de Bonilla. El protocolo y los procedimientos usados en México fueron copiados del tribunal de Valladolid.

La inquisición se estableció inicialmente para proteger la fé católica y dependía de las autoridades eclesiásticas, pronto se independiza de ellas, debido a la importancia que adquirió ya que no daban cuenta de sus juicios y actos a ninguna jurisdicción, tanto civil como religiosa.

Sus resoluciones fueron inapelables.

Los delitos más comunes de que eran acusados los procesados eran: el de observar la ley de Moisés, las blasfemias contra Dios, la fornicación, la hechicería y la bigamia, siendo las penas más usuales: los azotes, el auto de fe, la vela, la soga, el hábito, la confiscación de los bienes, la cárcel perpetua, el destierro e inclusive la muerte en la hoguera; éstas se aplicaban a las faltas más leves.

Las prácticas utilizadas por el Santo Oficio, dieron origen a que se denominara a todo un sistema penal: el inquisitivo, con el nombre de la Institución.

El sumario se iniciaba de oficio por denuncia, quejas secretas, rumores y hasta sospechas, una vez formado se procedía a aprehender a los inculcados, secuestrando al mismo tiempo sus bienes, sin importar que se dejara en la indigencia a los dependientes y familiares de aquellos.

Eran encerrados en calabozos sin explicarles las causas y objeto de su detención, de qué se les acusaba, ni quien era el acusador.

Las visitas se encontraban prohibidas hasta la sentencia, el abogado y el confesor requerían licencia del

Tribunal para entrevistarse con el reo y el primero tenía que hacerse acompañar de un inquisidor.

La confesión era obtenida mediante tormentos al ser considerada como la prueba máxima dentro del procedimiento, el cual era secreto, sin escrito y sin debate oral.

El fiscal, quien formaba parte del Tribunal, acusaba de herejes en lo general a los inculpados y en lo particular de delitos que quedaran tipificados en la instrucción.

La función que desempeñó el fiscal en la Inquisición fue semejante a la realizada por su similar en las audiencias; es decir como requirente durante el proceso y como representante de la Hacienda Real en la ejecución de las sentencias.

La Inquisición fue abolida mediante el decreto CCXXII del 22 de febrero de 1813.

Ante lo cual manifestaré y de acuerdo con el autor Francisco de Jesús Sandoval, quien señala, que efectivamente no se puede hablar de un Ministerio Público en la época Colonial, más sin embargo, la figura del Fiscal o Promotor de la Justicia debido a las funciones que ejercía es el precedente de la Institución, este funcionario era designado por el Rey en las Cortes y Cancillerías, lo anterior se debía a que las

actividades de investigación y persecución de los delitos, no eran llevadas a cabo por Institución o funcionario en particular, sino que tanto reyes, virreyes, etcétera, se sentían con derecho a realizarlo.

Tan es así, que con la implantación de las audiencias y del Tribunal de la Inquisición, se pretende quitarles fuerza y proteger de sus abusos a los individuos, lo cual sabemos no fue posible llevarlo a cabo ya que debido a la importancia que adquirió, fue tornándose al igual que las demás en una Institución represiva al no dar cuenta de sus actos a ninguna autoridad.

3.- EPOCA INDEPENDIENTE

Es conocido que la vida independiente de nuestro país no produjo de manera inmediata un cambio en nuestras Instituciones Sociales, dado el ambiente de desorientación que reinaba, al separarse de España, las antiguas leyes siguieron subsistiendo hasta la publicación del decreto español de 1812 que creó los "Jueces Letrados de Partido", con jurisdicción mixta, civil y criminal circunscrita al partido correspondiente, conservó un sólo fuero para los asuntos civiles y criminales.

El 22 de octubre de 1814, se promulgó el llamado "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" hecho que ocurrió en Apatzingán y en cuyo documento se establecían los tres poderes, así como el Tribunal de Justicia que estaría compuesto por cinco individuos letrados y dos fiscales (art. 184), uno para los negocios Civiles y otro para los Penales.

Los fiscales, serían nombrados por el Poder Legislativo (art. 188) y duraría en su cargo cuatro años, sin precisar sus funciones.

Los preceptos dictados en materia de justicia, aunque tienen influencia de la Constitución de Cádiz, en su redacción y espíritu quedó demostrado el perfecto conocimiento de la realidad social mexicana, tomado en cuenta por el Constituyente de Apatzingán al declarar que: "Son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra el ciudadano sin las formalidades de la Ley . . ." (art. 28) y que "Ninguno debe de ser juzgado, ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente" (art. 31), adelantándonos con esto a la Constitución de 1857.

C O N S T I T U C I O N D E 1 8 2 4

En la Constitución de 1824, se manifiesta, un relativo

adelanto en nuestra Institución, la Constitución de que hablamos establecía la división de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, éste último comprendía a la Suprema Corte de Justicia, y el artículo 124 de dicha Constitución estatufía lo siguiente: "La Suprema Corte de Justicia, se compondrá de once Ministros, distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente"; establecía además en otros de sus preceptos (art. 140), que en los Tribunales de Circuito debería haber un fiscal.

Continuando el estudio de la Constitución de 1824, encontramos que otorgaba a los fiscales ciertas prerrogativas pues ordenaba que no podían ser juzgados en las causas civiles o criminales, sino por la Cámara de Diputados; establecía además (art. 126), que los individuos que integraban la Suprema Corte de Justicia, serían perpetuos en este destino y sólo podrían ser removidos con arreglo a las leyes.

Esta organización establecida por la Constitución de 1824, se conserva en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, y en el Capítulo intitulado Previsiones Generales sobre la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal, se decretó lo siguiente: "No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar, los miembros y fiscales de la Corte Suprema de Justicia,

serán perpetuos en estos cargos, y no podrán ser ni suspendidos ni removidos, sino con arreglo a las prevenciones contenidas en la segunda y tercera ley constitucionales, también serán perpetuos los ministros y los jueces letrados de primera instancia, y no podrán ser removidos sino por causa legal aprobada y sentenciada, todos los magistrados y jueces gozarán del sueldo que se designará por una ley en cada causa, sea cual fuere su cuantía y naturaleza, no podría haber más de tres instancias; una ley fijará el número de las que cada causa deba tener para quedar ejecutoriada, según su naturaleza, entidad y circunstancias, no podrán hacerlo en los demás, toda prevaricación, por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra los Magistrados y Jueces que la cometieron, toda falta de observancia, en los trámites esenciales que arreglan un proceso produce nulidad en lo civil y hará también personalmente responsables a los jueces".

Siendo Presidente de la República Don Ignacio Comonfort expide el 23 de noviembre de 1855 una ley en la cual se extendían las facultades de los fiscales para intervenir en asuntos federales; el propio Comonfort el 5 de enero de 1857 promulgó una ley en la que por primera vez se menciona a la Policía Judicial previniéndose que los Tribunales tomen como base de la Averiguación, la Consignación a pedimento del Fiscal.

C O N S T I T U C I O N D E 1 8 5 7

El proyecto Constitucional en su artículo 30 menciona únicamente a la Autoridad Judicial.

En el mismo proyecto se habla de la Institución del Ministerio Público en el artículo 27, ordenándose que "A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida o a instancia del Ministerior que sostenga los derechos de la Sociedad". Según dicho precepto, el ofendido guardaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la Acción, puesto que el ofendido podía directamente acudir ante el Juez ejercitando la acción; pero también podía iniciarse el proceso a instancias del Ministerio Público como Representante de la Sociedad.

Todo esto en su carácter de Auxiliares de los órganos jurisdiccionales o sea sin constituir una Institución por ser en la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal promulgada por el Presidente Juárez el 15 de junio de 1869 donde empezó a perfilarse el Ministerio Público, pues la misma prevenía que existieran para los fines de la propia Ley, tres promotores o Procuradores Fiscales a los que llamó por primera vez en nuestro medio representantes del Ministerio Público eran independientes entre sí, de manera que no formaban una Institución.

En 1903, Don Porfirio Díaz expidió la primer Ley Orgánica del Ministerio Público; la segunda Ley Orgánica expedida en 1908, separa a esa Institución del órgano jurisdiccional y la hace depender del Poder Ejecutivo, por lo que es conveniente recalcar que estas modificaciones fueron llevadas a cabo mediante Leyes Orgánicas, más no mediante Reformas Constitucionales, dichas Leyes en el fondo buscaban colocar al Ministerio Público en el lugar que les correspondía y además que la Policía Judicial, como auxiliar de esta Institución, estaría bajo su dependencia. En efecto esta separación dio al Ministerio Público el carácter de Representante de la Sociedad, con personalidad propia y lo independizó de los Tribunales ante los que actuaba y especialmente se le encargaban las funciones de investigación, persecución y representación de los delitos.

El General Díaz, en su informe del 24 de noviembre de 1903 explicó de manera clara las características de la Institución con las siguientes palabras:

"Uno de los principales objetos de esta Ley, es definir el carácter especial que compete a la Institución del Ministerio Público prescindiendo del concepto que le han reputado siempre como auxiliar de la Administración de justicia; el Ministerio Público es el representante de la Sociedad ante los Tribunales, para reclamar el cumplimiento de

la Ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio consiste en la Acción pública; es por consiguiente una parte y no un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aun de practicar ante sí las diligencias urgentes que tienden a fijar la existencia de ésta o de sus autores". (4)

En el proyecto Constitucional de 1857, enviado a la Asamblea Constituyente, por primera vez se menciona al Ministerio Público; y es aquí donde se encuentra la primera base de la Delegación que hace la Constitución, para que un Organo del Gobierno tenga los derechos de Representación de la Sociedad, quedando en este momento plasmada la idea social que será característica fundamental del Ministerio Público; claro que esto fue el principio que dejaría huella hacia su propio progreso; pero que a la vez su función, ya que el proyecto del artículo 27 fue desechado.

LA CONSTITUCION DE 1917

Terminada la revolución se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Se discute en su seno los artículos 21 y 102

(4) RIVERA SILVA, Manuel: El Procedimiento Penal, novena edición. Ed. Porrúa, S. A. Méx. p. 59.

Constitucionales que se refieren al Ministerio Público, en el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe Venustiano Carranza al tratar ese punto, explica como la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada "confesión con cargos estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creada y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al Juez la facultad de Policía Judicial y de Acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos.

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

Puesto a la discusión el artículo 21, como lo proponía la comisión dictaminadora, surgieron polémicas en las que intervinieron los diputados Mujica, Rivera Cabrera, Machorro Narváez, Macías, Colunga, Ibarra, Mercado Jara, Silva Herrera y Epigmenio Martínez. Es de hacer notar sobre todas las demás, la opinión de José N. Macías que llamó la atención sobre que tal y como estaba redactado el artículo traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza, pues se dejaba la

la persecución de los delitos en manos de la autoridad administrativa, y sólo bajo la vigilancia del Ministerio Público. Ello obligó el retiro del artículo por la propia comisión para modificarlo.

En una nueva sesión se presentó un proyecto reformado por la comisión, además del voto particular que expresaba las ideas del diputado Enrique Colunga. Pronto se comprometieron las excelencias de la redacción propuesta por el diputado Colunga, acabando la asamblea por aceptarla, siendo esta la que actualmente conserva el citado artículo Constitucional.

"En 1919 se expide una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales que trata de poner a tono con las nuevas tendencias de la Constitución de 1917 a la Institución, estableciéndose como única depositaria de la acción penal. Sin embargo en la práctica esto no se logró, y siguió imperando el antiguo sistema con el que quiso terminar la Constitución de 1917." (5)

"El Licenciado Paulino Machorro Narváez diputado Constituyente y antiguo profesor de Derecho Procesal Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma

(5) V. CASTRO, Juventino: El Ministerio Público en México, 1ª. edición, Ed. Porrúa, S. A. Méx. 1976. pp. 26, 27 y 28.

de México, consideraba al Ministerio Público como una Autoridad Administrativa y para fundamentar su afirmación decía "es muy útil recordar la insistencia con que todos los que tomaron parte en los debates sobre el artículo 21 Constitucional, decían que la persecución de los delitos, naturalmente en el sentido que se pretendía dar al artículo, correspondía a la autoridad administrativa, por tanto el Ministerio Público en su función de recoger pruebas quedaba sujeto a todas las limitaciones que a las autoridades administrativas impone la Constitución y no podría en forma alguna restringir las Garantías Individuales sino cuando obtuviera orden judicial". Asimismo agrega: "conquistada por el Ministerio Público su completa autonomía respecto al Poder Judicial, queda lisa llanamente autoridad administrativa; sujeta a todas las restricciones Constitucionales que solamente ceden ante el mandato Judicial." (6)

Las razones esgrimidas por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, fueron las siguientes: "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 asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

(6) COLIN SANCHEZ, Guillermo. Op. Cit. p. 24.

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 los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado 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 jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y honor de la familia, 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 procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la responsabilidad de la magistratura dará al Ministerio Público, toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, 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 de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosos y 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 términos y con los requisitos que el mismo artículo exige .

Esta exposición de motivos en forma clara y precisa, señala las corruptelas y el ambiente que en este ramo imperaba en todos los ámbitos del país, no tan sólo en las ciudades sino también en el campo, para cuyos habitantes era indispensable poner límite definitivo a las autoridades municipales en sus abusos, y sobre todo, marcar de manera tajante las atribuciones de una Representación Social, con su actuación se esperó, iniciara una etapa completamente nueva en la persecución del delito.

Como se puede observar en esta etapa de nuestro país, surge por parte de nuestros libertadores la necesidad de proporcionar a sus compatriotas, una Constitución Política

donde se contemplará entre muchas cosas; garantías y derechos de los que anteriormente se carecía y no de menos importancia fue darle al pueblo que sucumbió ante el yunque de la esclavitud una identidad propia y un reencuentro con sus tradiciones y costumbres, así como el otorgar la paz social y seguridad pública, siendo así que en esta etapa se habla ya del Ministerio Público, como la autoridad que proporcionará esa paz y seguridad al pueblo, resultando un gran adelanto para la época, desde el punto de vista jurídico, por lo anterior pasa a formar una Institución Federal al ser plasmada en nuestra Carta Magna.

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO

- 1.- MINISTERIO PUBLICO (CONCEPTO)**
- 2.- BASE CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO
(CRITICA Y ANALISIS DEL ART. 21)**
- 3.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO**
 - a) ESTRUCTURA**
 - b) FUNCIONAMIENTO**
 - c) ATRIBUCIONES**
- 4.- EL MINISTERIO PUBLICO VS PARTE**

2.- MINISTERIO PUBLICO (CONCEPTO)

Antes de dar el concepto de Ministerio Público es conveniente señalar el significado que entraña, dada su función.

"Ministro, de Minister que significa sirviente o siervo y Público de pueblo. Ministerio Público es, pues, servidor o ministro del pueblo." (7)

Asimismo la denominación de la Institución, tiene su explicación en la preferencia que se le asigna a algunas de las múltiples y variadas funciones que se le atribuyen. Por ejemplo la que tiene mayor aceptación es la denominación de Ministerio Público en México, que es de origen francés, ya que cristalizó en las disposiciones revolucionarias de 1790, y se consolidó en el Código de Instrucción Criminal y en la Ley de Organización Judicial del 20 de abril de 1810.

(7) DIAZ DE LEON C. Alejandro: "Bases Constitucionales del Ministerio Público." Revista de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, Año 8, Méx. 1984, p. 471.

Por lo que en América Latina y también en nuestro país, al menos en determinados épocas, como lo fue en la época Colonial, es la de Fiscal Promotor, fiscal o más generalmente, Ministerio Fiscal, éste último es utilizado todavía en la Ley Española.

Otra denominación frecuente en América Latina y por ello en México, es la de Procurador General para designar al Jefe del Ministerio Público.

Ahora bien, al Ministerio Público en sentido lato se le ha considerado como Magistratura, siempre que no se le identifique con el Órgano Jurisdiccional, ya que es evidente que el Ministerio Público, tiene más semejanza con los sujetos procesales que con el Órgano Jurisdiccional. Por tal razón Alcalá Zamora señala: "El Ministerio Público orgánicamente se aproxima a la Judicatura y procesalmente a las partes". (8)

En relación al tema que hemos venido desarrollando el autor Guillermo Borja Osorno estima que "El Ministerio Público no es un órgano que se encargue de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vela porque se aplique la ley estrictamente por aquellos que si tienen la misión

(8) BORJA OSORNO Guillermo: Derecho Procesal Penal. Editorial Cajica, S. A., Puebla, Pue. p. 81.

de impartir justicia. Es un órgano estatal requirente en el proceso para definir la relación penal". (9)

Concluyendo así que el Ministerio Público es autónomo en sus funciones, no estando limitado por ningún poder, sino tan sólo por las leyes. Es la aplicación justa de la Ley, causa fin último de la misión del Ministerio Público.

Por consiguiente considero al igual que la mayoría de los Doctrinarios que el Ministerio Público debería de ser un órgano dependiente del Poder Judicial y no del Ejecutivo, debido a que éste realiza actividades de carácter judicial y no administrativas.

Aunado a lo anterior es conveniente precisar algunos conceptos de Ministerio Público, al respecto Guillermo Colín Sánchez, en su obra Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, señala que el Ministerio Público "Es una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes". (10)

(9) Op. Cit. p. 87.

(10) COLIN SANCHEZ: Op. Cit. p. 43.

Para Juventino V. Castro "El Ministerio Público no es un órgano que se encarga de impartir justicia (aunque a veces pareciera que sí lo es), sino un órgano administrativo que vela porque se aplique la ley estrictamente, por aquellos que sí tienen la misión de impartir justicia. Es un órgano estatal requirente en el proceso para definir la relación penal". (11)

En tanto que para Guillermo Borja Osorno "El Ministerio Público es la Institución que representa intereses generales y según sea la personalidad de los intereses generales, así será el tipo de Ministerio que se obtenga. Para unos la personificación es la sociedad; para otros el Poder Ejecutivo y, finalmente, también se dice que personifica a la ley".

*En relación a lo antes descrito señala, la sociedad sabemos, es una Entidad abstracta, cuyas expresiones hay que canalizar de algún modo, resultando imposible que el Ministerio Público consulte en cada caso el parecer de la sociedad, por lo que pensamos que junto con el autor citado que el Ministerio Público es un reflejo, más no la expresión de los anhelos de la sociedad.

(11) V. CASTRO, Op. Cit. p. 39.

En cuanto que el Ministerio Público personifica al Poder Ejecutivo en sus relaciones con la administración de justicia, siguiendo el modelo francés, presenta el inconveniente de hacer intervenir al Poder Ejecutivo en una esfera donde nada tiene que hacer y presenta la posibilidad, de que constantemente el Poder Ejecutivo está dando instrucciones. Nos estamos refiriendo al Ministerio Público en cuanto ejercita acción penal, pues ya sabemos que el Ministerio Público tiene otras facultades; entre ellas de ser Representante Jurídico del Estado, por lo que en este punto, sí personifica al Poder Ejecutivo.

Por último diremos que el Ministerio Público es representante de la ley, pero no es el único representante de la ley pues en igual forma lo son los tribunales, con esto se trata de decir que obra imparcialmente, que no tiene interés en que se resuelva en determinado sentido un proceso, su interés es la justicia, la observancia y aplicación de la ley." (12)

Por lo que para Javier Piña y Palacios "El Ministerio Público es el representante de la Sociedad ante los Tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que

(12) BORJA OSORNO, Op. Cit. p. 82.

ejercita, por razón de su oficio, consiste en la acción pública. Es por consiguiente una parte, y no un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aun de practicar ante sí, las diligencias que tiendan a fijar la existencia de éste, de sus autores, si debe considerarse como auxiliar de la justicia y con ese carácter está considerado en la Ley Orgánica de los Tribunales". (13)

A mayor abundamiento diremos que el Ministerio Público es el conjunto de funcionarios a quienes se halla confiada como misión esencial, la defensa de intereses vinculados al orden público y social.

Sus miembros integran una magistratura especial, distinta y autónoma con respecto a los jueces y tribunales, con quienes colaboran en la función de administrar justicia, pero de cuyos poderes ordenatorios, instructorios y decisorios carecen. Por ello se dice que frente a la función juzgadora que ejercitan los órganos judiciales, a los integrantes del Ministerio Público incumbe el cumplimiento de la llamada función requirente, la cual se manifiesta a través de la interposición de cierta clase de pretensiones y de control que deben ejercitar con respecto a la observancia de

(13) PIRA Y PALACIOS, Javier. Derecho Procesal Penal, 1ª. edición, Méx. 1948, pp. 63 y 64.

determinadas normas, que interesan al orden público.

La representación y la defensa de los intereses público-sociales que implican o que pueden estar implicadas en el proceso no estarían suficiente o completamente satisfechos si se dejara a la actividad ciudadana particular, mediante el ejercicio de la acción popular, o si se los atribuyera exclusivamente al órgano del Poder jurisdiccional del Estado, encargado de una serie de funciones, que no solamente representa los intereses patrimoniales del Estado y los intereses individuales de determinada categoría de personas, sino que en otros casos, se le reconoce la titularidad de la pretensión de tutela penal como derivado del jus puniendi del Estado, y en todos los casos se le erige en defensor del sistema de legalidad dentro del mismo.

Por lo antes expuesto diremos que es un órgano estatal encargado de hacer valer ante el órgano jurisdiccional la representación y la defensa de los intereses públicos y sociales del Estado. Por lo que éste no forma parte del Poder Judicial del Estado, tampoco lo integra ni lo compone, ya que sus miembros no actúan en virtud de una delegación constitucional del poder, sino en virtud de una representación.

Ante lo expuesto anteriormente sobre el concepto de Ministerio Público y en conclusión, quiero dejar asentado

que todo lo que se dijo sobre el mismo; al considerarlo como órgano administrativo que vela porque se cumpla la ley, así como representante de la sociedad ante los Tribunales, por los autores más reconocidos en nuestro medio jurídico, quienes exaltan las cualidades que ostenta esta Institución en nuestra sociedad es en teoría más no así en la práctica. Pues como todos sabemos el Ministerio Público, no cumple cabalmente con su cometido, tan es así que se ha llegado a señalarse su abolición; abolición que ha sido atacada por otros tantos; sin embargo no es el objetivo de dicho trabajo, por lo que a continuación proporciono lo que a mi parecer es el concepto de Ministerio Público. Es una institución de desprotección social que tiene como función aplicar el cohecho, extorsión, negligencia, abuso de poder, etcétera, para su beneficio propio y cuyas atribuciones giran en torno no de la justicia ni de vigilar el orden social, sino del influyentismo, compadrazgos y poder económico de determinadas personas y con pleno apoyo de la Policía Judicial.

2.- BASE CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO (CRITICA Y ANALISIS DEL ART. 21)

Como es sabido para todos el fundamento legal del Ministerio Público se encuentra contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 21.

Y para tal efecto diremos que nuestro país, al

consumar su independencia, no tenía una tradición constitucional, ya que durante casi los trescientos años que duró la dominación española sólo conoció el sistema absolutista que prevaleció en España y en sus colonias, en el poder que emanaba de la voluntad del rey, sin consultar la opinión del pueblo ni la de sus representantes.

A partir de 1812, España contaba con una Constitución liberal, como lo fue la de Cádiz. La importancia que para nosotros tuvo esta Constitución se debe a que es el antecedente histórico y la fuente de inspiración de nuestras primeras constituciones.

El 22 de octubre de 1814 es aprobada la Constitución llamada "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana" en Apatzingán realizada por don José María Morelos y Pavón, siendo el primer intento de los insurgentes para dar una base constitucional a nuestro movimiento de Independencia.

Por lo tanto consumada la independencia se convocó a un Primer Congreso Constituyente que no pudo cumplir su tarea, y posteriormente a un segundo Congreso Constituyente que emitió un Acta Constitutiva de la Federación adoptándose el sistema federal, se crean los Estados y se establece el bicameralismo para el Congreso, creándose el Senado, además

de la Cámara de Diputados.

Los trabajos del Congreso culminan con la expedición el 4 de octubre de 1824, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El 30 de diciembre de 1836 se publica la Constitución de las Siete Leyes, que pone fin al sistema federal restableciendo el centralismo y transformando nuestra República en un Estado Unitario.

Por último, el 5 de febrero de 1917 es promulgada nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obra del Congreso Constituyente convocado por don Venustiano Carranza.

Por lo que una vez esbozado lo anterior pasaremos a dar el concepto de Constitución, para posteriormente avocarnos al estudio del artículo 21 Constitucional.

Por lo que diremos la Constitución "es la ley suprema del país expedida por el Poder Constituyente en ejercicio de la soberanía y que tiene por objeto organizar los poderes públicos, creándolos y dotándolos de competencias, así como

proteger frente al poder público ciertos derechos individuales".

(14)

Por otra parte Rafael de Pina y Vara indica que la Constitución "es un orden jurídico que constituye al Estado, determinando su estructura política, sus funciones, características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad".

(15)

Cabe hacer el comentario que para que el artículo 21 Constitucional fuera establecido tal y como se encuentra actualmente, tuvo que pasar por diversas modificaciones, ya que éste no era aceptado por los diputados del Congreso de esa época, debido a que la persecución de los delitos, se dejaba en manos de la autoridad Administrativa y sólo bajo la vigilancia del Ministerio Público y la policía judicial.

Y de esa forma en que se encontraba redactado, traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza. Por lo que en una nueva sesión se presentó un nuevo proyecto reformado

(14) TENA RAMIREZ, Felipe: Derecho Constitucional Mexicano, 2ª. edición, Ed. Porrúa, S. A., Méx. 1949, p. 55.

(15) DE PINA y VARA, Rafael: Diccionario de Derecho. 13ª. edición, Ed. Porrúa, S. A., Méx. 1985, p. 175.

por la Comisión, mismo que fue aceptado y que a la letra establece:

"ARTICULO 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas. Pero si el infractor no padece la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas . . ."

En relación a lo antes escrito podemos dividir el párrafo inicial de este artículo en tres partes: la primera a la facultad judicial para imponer penas; la segunda que es a la que nos referiremos, regula las funciones del Ministerio Público, y la tercera señala la competencia de las autoridades administrativas en cuestión de sanciones.

El artículo 21 en su segunda parte define las atribuciones del Ministerio Público, institución cuyos orígenes se encuentran en Francia y España, pero que en México adquiere caracteres propios. Pues una de las aportaciones del Constituyente de 1917, al mundo jurídico de nuestro país fue la estructura que se dio a tal organismo.

Como se sabe hasta antes de 1910, los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas a los delitos cometidos sino de investigar éstos. Así el Juez de instrucción también realizaba funciones de jefe de la policía judicial, al intervenir en la investigación de los hechos delictuosos de manera directa.

En esa época las denuncias se presentaban directamente al juez, quien estaba facultado para actuar de inmediato sin que el Ministerio Público le hiciera petición alguna. Y en tales condiciones aquél ejercía un poder casi limitado, ya que tenía en sus manos la facultad de investigar y acumular pruebas de procesar y juzgar a los acusados.

Contra este injusto sistema se alzó entre todas las voces la de Venustiano Carranza, el cual, consciente de la transcendencia de la novedad que proponía, asentó en la exposición de motivos del proyecto que presentó a la Asamblea las siguientes palabras: ". . . Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. 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 asignada a los representantes

de aquél tiene un carácter 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 los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado 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 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 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 procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no serían por procedimientos atentatorios y reprobados, 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 de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más mérito 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 expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige". (16)

Cambiando el sistema que hasta entonces había imperado en adelante el Ministerio Público sería el titular de la función investigadora.

Al inicio de este punto dijimos que se haría una crítica al artículo 21 Constitucional, pero más que una crítica es una opinión, pues una vez realizado el análisis de éste y saber que el verdadero motivo a fin de su establecimiento en nuestra Carta Magna, fue el de quitar al juez la función de investigador para otorgársela al Ministerio Público; y con ello asegurar la libertad individual, misma que hasta entonces no era respetada por los jueces, y por consiguiente con la Institución del Ministerio Público se pretendía asegurar tal libertad, siempre y cuando se cumpliera con los requisitos

(16) Mexicano esta es tu Constitución. Diseño Ed. e Impresión, Talleres Gráficos Cámara de Diputados, Ed. 1992. Pág. 25.

establecidos en el artículo 16. Sin embargo este propósito constitucional dista mucho de la realidad, lo anterior debido a que existen muchos delitos los cuales nunca se descubren o porque también la víctima de los delitos saben que al no contar con el dinero necesario, la policía no efectuará acción contra el culpable o porque prefieren ocultar el deshonor que causan los mismos, asimismo y lo que es peor el encubrimiento de que son los delincuentes por parte de quienes deberían de ser sus enemigos.

Tal vez no toda la culpa de lo anterior la tengan los titulares de esta Institución sino también pueda ser el sistema del que formamos parte, pero creemos sinceramente que su actuación debería ser más apegada a la Ley y menos al interés, que pudiera traerles beneficios, sin importarles lo que en un momento dado pase con la víctima o víctimas del delito. Lo anterior con objeto de que la misma sociedad vuelva a creer en ella ya que ésta se ha desvirtuado ante los ojos de la misma sociedad.

3.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO

En este punto nos proponemos exponer brevemente en orden cronológico, como fue evolucionando la organización del Ministerio Público hasta llegar a la actual Ley Orgánica

de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mencionando de esta última su organización, funcionamiento y atribuciones, ya que inicialmente se le llamó Ley Orgánica del Ministerio Público.

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DE 1903

Esta ley es expedida durante el gobierno del Presidente Díaz, concibiéndose al Ministerio Público independiente del Poder Judicial y en su exposición de motivos al Congreso de la Unión, afirma:

"Uno de los principales objetivos de esta ley, es definir el carácter especial que compete a la Institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que se le ha reputado siempre como auxiliar en la Administración de Justicia . . ." (17)

En ella se le reconoce como una Institución independiente de los tribunales presidida por un Procurador de Justicia y representativa de los intereses sociales.

Se establece que el Ministerio Público del fuero común representa el interés de la sociedad ante los tribunales del propio fuero. En esta Ley se pretende dar una relevancia

(17) DIAZ DE LEON, C. Op. Cit. p. 475.

fundamental a esta Institución, inspirándose para ello en la organización francesa, se le otorga la personalidad de parte en el juicio. De los preceptos de esta ley se desprende el intento de imprimirle un carácter institucional unitario.

En esta se precisan las atribuciones del Ministerio Público, entre las más importantes se encuentran: a) ejercitar la acción penal ante los tribunales; b) intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos judiciales que afecten el interés público; c) intervenir en los juicios hereditarios y en asuntos judiciales en los que se interesen los ausentes, los menores, los incapacitados y los establecimientos de beneficencia pública, y d) cuidar que se apliquen las penas.

La dependencia del Ministerio Público del Ejecutivo a través de la Secretaría de Justicia, asimismo que la remoción y nombramiento del procurador como de los agentes sería realizado por el Ejecutivo de la Unión.

Asimismo se menciona la residencia y atribuciones del Procurador de Justicia, así como de los agentes, de las excusas. En cuanto a la actuación de los agentes, se indica que la consignación de las actas y querellas, se dispone el funcionamiento de los defensores de oficio, los requisitos y estos al igual que los procuradores serían nombrados y

removidos libremente por el Ejecutivo dependiendo de la Secretaría de Justicia.

Por lo que con la creación de la ley antes citada adquiere todos los caracteres de un cuerpo social bien organizado con unidad y dirección en la alta misión que se le confiere dependiendo del Ejecutivo y dejando de ser una gestión, un auxiliar de la administración de justicia, tornándose en una magistratura encargada de velar por los intereses sociales.

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DE 1919

Para ajustar el funcionamiento de la Institución a los preceptos constitucionales se expiden las leyes orgánicas del Ministerio Público en materia Federal y Común en los meses de agosto y septiembre de 1919, misma que según el autor Javier de Piña y Palacios señala que:

"En esta ley se encuentran reminiscencias del pasado, más que aportaciones novedosas concordantes con el nuevo espíritu revolucionario". (18)

Ya que esta ley no respondió a los principios del

(18) Revista Mexicana de Justicia, Vol. 2. No. 1 enero-marzo 1984, p. 89.

artículo 21 Constitucional, como tampoco lo fue la anterior, pues no desarrolló en la forma que debió haberlo hecho, las atribuciones que correspondían al Ministerio Público.

En esta Ley se señalan las funciones del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, las acciones penales correspondientes para la persecución, investigación y represión de los hechos criminosos, y defender ante los tribunales, los intereses del Distrito y Territorios Federales.

Por lo que toda querrela sería presentada ante el Ministerio Público para que éste recogiera los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y la determinación de responsabilidades, formulando la acusación correspondiente y pidiendo, la aprehensión de los culpables si estos no hubieran sido detenidos en flagrante delito y su comparecencia si no procediera su aprehensión. Para poder cumplir lo anterior éste tendría a su disposición a la Policía Judicial y podía utilizar a la policía común.

El Ministerio Público en esta ley se organiza de la manera siguiente: un Procurador como Jefe nato del Ministerio Público, seis Agentes Auxiliares del Procurador y los agentes adscritos a los Juzgados Civiles y Penales del Partido Judicial de México y de los demás Partidos Judiciales en el Distrito Federal, y en los territorios los funcionarios del Ministerio

Público debían sujetarse en el desempeño de sus funciones a las Instrucciones recibidas del Procurador.

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DE 1929

Es de hacerse notar que las leyes orgánicas del Ministerio Público mencionadas anteriormente se advierten defectos de técnica y lagunas para el buen funcionamiento de la Institución y por consiguiente en el año de 1929 se reforma la Ley Orgánica del Ministerio Público, que constituye el primer intento para adoptar el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial a lo establecido en nuestra Carta Magna.

En ella se recoge la reforma administrativa del Distrito Federal, cancela los Municipios y los organiza en Delegaciones.

En esta Ley se estipula que el Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales es una Institución que tenía por objeto: a) perseguir ante los Tribunales del Distrito y Territorios Federales, todos los delitos del orden común; b) exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal; c) promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia, d) e intervenir en todos los demás negocios que las leyes determinen.

Es conveniente mencionar que por primera vez, se establece como atribución del Ministerio Público "exigir la reparación del daño".

Aquí también se menciona por primera vez al Departamento de Investigaciones de la Procuraduría, integrado por personal administrativo y agentes investigadores de delitos, que serían los encargados de recibir las denuncias y querellas. Se crea el Laboratorio Científico de Investigaciones; que empezó a funcionar el 10. de enero de 1930.

También se incluye la responsabilidad de los funcionarios del Ministerio Público.

Por otra parte en las Comisarias de Policía privaba la confusión y aunque de hecho existían Delegados del Ministerio Público, su funcionamiento era defectuoso y las autoridades administrativas no quisieron subalternarse en las investigaciones de los delitos del ministerio público, posteriormente y por Decreto del 22 de diciembre de 1931, se suprimen las Comisarias de Policía y se establecen las Delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, aquellas destinadas a la investigación de los delitos y éstos a la calificación de las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, lo que permitió diferenciar las funciones encomendadas a ambas oficinas y hacer práctica la disposición

contenida en el artículo 21 de la Constitución.

En esta ley se consagra el desistimiento de la acción penal y se dispone que el agente del Ministerio Público, no podrá hacerlo sin instrucciones expresas del Procurador, que para darlas, oírá previamente el parecer de sus agentes auxiliares, quedando prohibido el desistimiento de la acción penal cuando se trate de delitos oficiales.

Se divide a la Institución en un Procurador General, dos Sub-procuradores, cinco agentes auxiliares, un Jefe de Departamento de Investigación, con el personal de funcionarios y empleados que requiera el servicio, los agentes del Ministerio Público que fueren necesarios para la atención del servicio en los Tribunales Civiles y Penales, Jefatura de Policía, Delegaciones y un Laboratorio Científico de Investigaciones.

LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DE 1954

Posteriormente el primero de enero de 1954, entra en vigor la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, con ligeras modificaciones.

En ella se establecen las facultades y obligaciones a cargo de la Institución del Ministerio Público, el personal (estructura) del organismo y aspectos administrativos tales

como: nombramientos, remociones, suplencias, vacaciones, licencias, excusas e incompatibilidades.

Así también son creados nuevos órganos como son: la Oficina de Manifestación de Bienes de Funcionarios y Empleados públicos del Distrito y Territorios Federales, un Departamento Consultivo y un Departamento Administrativo; y el anterior Laboratorio Científico de Investigación, que cambia a Departamento de Servicios Periciales.

Es oportuno señalar que aparece, dentro de la Estructura orgánica de la Procuraduría, la Dirección de Policía Judicial; que en la Ley Orgánica anterior se le considera como Jefatura.

Se excluye de la presente ley, lo relativo a la protesta de cargo, se establecen las facultades y obligaciones concretas del Procurador, de los Sub-procuradores, los agentes Auxiliares del Procurador y de los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Tribunales.

Hace referencia a la organización y funcionamiento del Departamento de Servicios Periciales, que contaba con 12 secciones.

Y por último, lo relativo al Departamento de

Manifestación de Bienes, las reglas a que debía sujetarse la Policía Judicial, los requisitos y funciones encomendadas a ésta.

**LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1971.**

Luego entonces en 1971, surge la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, que deroga a la de 1954, y que entra en vigor el primero de enero de 1972.

Misma que aporta novedades, como es la denominación de la ley, obedeciendo dicho nombre a que la ley no sólo contiene disposiciones referentes al Ministerio Público, sino también a la Policía Judicial, a los Peritos, a los Servicios Sociales. Es decir, el contenido de la ley es precisamente la regulación de las diversas actividades, tendientes a procurar la justicia, que están en manos de la institución que recibe el nombre de Procuraduría de Justicia.

En esta al igual que en las anteriores leyes el primer título se refiere a las atribuciones del Ministerio Público, de ellas las más importantes son: investigar por sí mismo y con auxilio de la Policía Judicial, los delitos de su competencia; ejercitar la acción penal en los casos

en que proceda; aportar pruebas y promover lo necesario para las diligencias conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y de la responsabilidad de los inculpados, promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia; intervenir en términos de ley en la protección de incapaces y en los procedimientos de orden familiar; recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito Federal.

Se menciona la organización y atribuciones de todas las Direcciones que integran la Procuraduría, que comprendía las atribuciones del Procurador y Sub-procuradores, es creada la Coordinación de Auxiliares, la Dirección General de Averiguaciones Previas se divide en dos sectores: el Central, ubicado dentro de la Procuraduría; y el Desconcentrado, integrado por los Departamentos de Averiguaciones Previas y de las Agencias Investigadoras del Ministerio Público.

Respecto al Departamento de Servicios Periciales, se le da la categoría de Dirección General y se le estructura en dos Departamentos, el de Criminalística e Identificación.

En tanto que la Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales sustituye al Departamento Consultivo y se integra con un Departamento Consultivo y un Departamento de Servicios Sociales.

Y en lugar del Instituto de Capacitación Criminalística se crea el Instituto Técnico.

Posteriormente por Decreto de fecha 23 de diciembre de 1974, en el cual los Territorios Federales se convierten en Estados Libres y Soberanos, se modifica el nombre de esta Ley, suprimiéndole las palabras "Territorios Federales" para quedar: "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal". (19)

**LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL
DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1977.**

Esta Ley es publicada en el Diario Oficial del 15 de diciembre de 1977. Regulándose las funciones inherentes a la Institución; se establece lo relativo a la función persecutoria del Ministerio Público y a su actividad dentro de los Tribunales civiles y como auxiliar del Ministerio Público Federal, se define la organización de la Institución y algunos aspectos administrativos.

Por lo que se crea la Oficialía Mayor, así como la Visitaduría General y se le otorga la categoría de Dirección General a lo que era la Oficina de Organización de Métodos.

(19) Manual General de Organización. Ed. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.. p. 160.

La Coordinación de Auxiliares del Procurador, pasa a ser Dirección General.

Se reestructuran las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, Policía Judicial y de Servicios Periciales y la Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales, se subdivide en una Dirección General Jurídica Consultiva y una de Servicios Sociales. Introduciéndose también la Dirección General de Participación Ciudadana.

En la citada ley se regula la función y persecución de los delitos y se nota una evolución positiva en cuanto al perfeccionamiento de las dependencias respectivas para transformarlas en organismos técnicos, como de investigación, como de acusación en los procesos penales, de intervención en los civiles, y para prestar asesoría a los tribunales y consejo legal a las autoridades administrativas.

Por consiguiente, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal "es aquella, que establece la integración, estructura, funcionamiento y atribuciones del Ministerio Público y de todas las actividades que tienden a impartir la Justicia".

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL
DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1983.

Esta Ley fue creada para regular debidamente las atribuciones de dicha dependencia del Ejecutivo, y ponerla acorde con las nuevas estructuras administrativas, precisando sus atribuciones fundamentales, persecución de los delitos, vigilancia de la legalidad; protección de los intereses de los menores o incapacitados, y de cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal; apunta la persecución de los delitos conforme a las diversas etapas del procedimiento. Señala también la intervención del Ministerio Público, como representante de los menores o incapaces y la vigilancia del respeto de sus intereses, actuando como representante social, se advierte la práctica de visitas a los diversos lugares de detención, destinados a la prisión preventiva; asimismo se exige la selección y profesionalización del personal que ejerza las diversas funciones de procuración de justicia. Una vez realizado lo anterior nos referiremos a su estructura, organización y funcionamiento.

No sin antes mencionar que todas y cada una de las leyes que regularon en su momento y regulan al Ministerio Público se han basado o tienen como fin último el mejoramiento de las funciones encaminadas al perfeccionamiento de esta Institución. Más cabe señalar que aun con los esfuerzos

realizados por los diversos legisladores, no se ha podido llevar a efecto, debido tal vez a las circunstancias o a los intereses de determinados funcionarios. Ya que como se puede observar en todas las leyes a las que hago mención en el presente trabajo, se han llevado reformas, modificaciones, creación de nuevas Direcciones, reestructuración de las ya existentes, etcétera.

Y que en fin todas estas modificaciones sólo nos llevan a concluir que no han sido lo suficientemente operables como se pretendía. Asimismo en todas se advierte que se le han ido atribuyendo más y más funciones a esta Institución, haciendo su campo de acción cada vez más grande y a diversas áreas, sin medir las consecuencias que a la larga traerá consigo éstas, pero lo cual ya se está reflejando.

a) E S T R U C T U R A .

Un Procurador General de Justicia; un Sub-Procurador Primero sustituto del Procurador; un Sub-Procurador Segundo, sustituto del Procurador;

Un Oficial Mayor;

Un visitador General; Agente del Ministerio Público Auxiliar;

Un Director General y un Sub-Director General de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador;

Agentes del Ministerio Público Auxiliares;

Un Director General de Averiguaciones Previas;

Un Sub-Director de Agencias Investigadoras;

Un Sub-Director de Mesas de Trámite y un Sub-Director de Consignaciones, Agentes del Ministerio Público Auxiliares;

Un Director General y un Sub-Director General Jurídico Consultivo, agentes del Ministerio Público Auxiliares;

Un Director General y un Sub-Director General de la Policía Judicial;

Un Director General y un Sub-Director General de Servicios Periciales;

Un Director General y un Sub-Director General de Servicios Sociales;

Un Director General y un Sub-Director General de Participación Ciudadana;

Un Director General y un Sub-Director General de Relaciones Públicas y Difusión y un Sub-Director de Difusión;

Un Director General de Administración, un Sub-Director de Recursos Humanos, un Sub-Director de Recursos Financieros y un Sub-Director de Recursos Materiales y Servicios Generales;

Un Director General de Organización y Métodos;

Un Sub-Director de Métodos y Procedimientos y un Sub-Director de Evaluación e Información;

Un Director General y un Sub-Director del Instituto de Formación Profesional, los Sub-Directores, Visitadores, Jefes del Departamento, Oficina, Sección, Mesa, y demás personal necesario que señale el presupuesto;

Los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador; los agentes de la Policía Judicial; los Jefes del Departamento de Averiguaciones Previas; los Agentes del Ministerio Público, Investigadores y Jefes de Mesas, adscritos a las Agencias Investigadoras, al Sector Central, a la Dirección General de Policía y Tránsito, a los Hospitales de Traumatología y a las Islas Marías; y los Agentes del Ministerio Público adscritos a los ramos Penal, Civil y Familiar; el Procurador podrá aumentar el número de Agentes del Ministerio Público

y de los Agentes de la Policía Judicial, según lo exijan las necesidades del Servicio y lo autorice el presupuesto. (20)

b) F U N C I O N A M I E N T O .

Dados los principios esenciales característicos del Ministerio Público y tomando en cuenta también las funciones que tiene que realizar, no sería posible que las mismas se llevaran a cabo por el propio Procurador, razón por la cual la ley Orgánica establece sus funciones.

En cuanto a la función del Ministerio Público como representante de la sociedad, al ejercitar la acción penal en los casos de delito, se ha querido hacer del Procurador General el árbitro de este ejercicio, habiéndose llegado a la práctica, al extremo de que queda a discreción, o mejor dicho al arbitrio o voluntad, del citado Procurador, ejercitar o no las acciones penales; esta amplia facultad no puede efectuarse serena e imparcialmente, por un órgano del Poder Ejecutivo.

En relación a lo anterior, Emilio Portes Gil, sustenta:

(20) Op. Cit., p.p. 48 a 56.

"Los tratadistas contemporáneos han definido la función del Ministerio Público, como el oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público y determinar acerca del modo de ejercerla, o en otras palabras, lo han caracterizado como el órgano de interés público en la actuación concreta de la ley". (21)

Ahora bien para que la institución del Ministerio Público pueda cumplir fielmente con su cometido, es importante que observe determinados principios que le son inherentes y que disciplinan el funcionamiento de dicha Institución. El primero de ellos es:

"a) UNIDAD EN EL MANDO: Que es el reconocimiento de un superior jerárquico que es el Procurador de Justicia. Ya que la Institución, constituye una pluralidad de funcionarios, pero su representación coherente y armónico. La unidad pues consiste en que haya una identidad de mando y de dirección, en todos los actos en que intervengan los funcionarios del Ministerio Público; las personas físicas que forman parte de la Institución, constituyen una pluralidad de funcionarios, pero su representación es única e invariable.

(21) FIX ZAMUDIO, Héctor: "Función Constitucional del Ministerio Público". Anuario Jurídico. Tomo V. 1978. U.N.A.M. 1979. p. 180.

b) LA INDIVISIBILIDAD: Consiste en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público, representa la institución y actúa de una manera impersonal; la persona física que representa a dicha Institución, no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano del que forma parte substituída por otra, sin que sea necesario hacer saber al inculpado el nombre del nuevo agente del Ministerio Público.

c) LA INDEPENDENCIA: Es una de las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de la institución, es muy relativa mientras no se logre su completa autonomía y se desligue del Poder Ejecutivo." (22)

Por lo que el autor Guillermo Borja, opina que "Hay que reconocer, sin embargo, que las funciones del Ministerio Público se prestan a ser influenciadas por las autoridades políticas como son los ejecutivos de la República y de los Estados, para sus fines propios; y que con esa facultad de removerlos libremente es decisiva sobre la actuación del Ministerio Público; pudiendo dar fe de aseveración tanto los mismos Agentes y Procuradores, como los Jueces y Magistrados, razón por la cual es de necesidad imperiosa estatuir la inamovilidad del Ministerio Público". (23)

(22) GARCIA RAMIREZ, Sergio: Derecho Procesal Penal. Ed. Porrúa, S. A., Méx. 1977, p. 56.

(23) Op. Cit. p. 87.

c) ATRIBUCIONES .

El artículo 21 de la Constitución establece en forma terminante la atribución específica del Ministerio Público en general, es decir la persecución de los delitos.

Sin embargo su actuación también se extiende a otras esferas de la administración pública. En efecto si se toma en cuenta la variedad de atribuciones que se confieren al Ministerio Público en nuestro país, tanto en la esfera nacional como local, que se apoyan en la interpretación de los principios y del espíritu de los preceptos fundamentales que regulan su ejercicio, dicha interpretación tiene influencia en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado; en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales; en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados; en la representación de ciertos intereses jurídicos y lo que es más grave la dignidad y libertad de los gobernando a través de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal.

Asimismo daremos una breve definición de atribución por lo que es la acción de atribuir cada una de las facultades que a una persona da, el cargo que ejerce .

Por lo que la Ley Orgánica de la Procuraduría General

de Justicia del Distrito Federal, indica que corresponde al Ministerio Público: "Recibir las denuncias y querellas sobre hechos que puedan constituir un delito. El Ministerio Público recibirá las diligencias que deberá remitir de inmediato la Policía Judicial, cuando sólo en casos de urgencia, haya recibido denuncias en delitos que se persiguen de oficio. Investigar con auxilio de la Policía Judicial y de la Policía Preventiva del Distrito Federal, los delitos de su competencia; incorporar a la averiguación previa las pruebas de la existencia de los delitos y de la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren participado; ejercitar la acción penal; solicitar las órdenes de aprehensión, comparecencia y cateo, cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 Constitucional; poner a disposición de la autoridad competente, a las personas detenidas en flagrante delito o en casos urgentes, recabar de las autoridades federales y locales los informes, documentos y pruebas en general indispensables para el ejercicio de sus funciones; aportar las pruebas y promover en el proceso, las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, así como la existencia y monto de la reparación del daño que corresponda a quienes tuvieron derecho; promover lo necesario para la expedita administración de justicia, cuidar que las leyes se apliquen debidamente y procurar justicia en el ámbito de su competencia; recibir las manifestaciones de bienes, investigar de oficio o por denuncia, los casos de enriquecimien-

to indebido de funcionarios y empleados del Gobierno del Distrito Federal, y proceder de acuerdo con la ley de la materia cuando se acredite que hay motivos para presumir, fundamentalmente, la falta de probidad en su actuación; auxiliar al Ministerio Público Federal, intervenir en los procedimientos del orden civil y familiar que se ventilen ante los tribunales respectivo; e intervenir en todos los demás asuntos que las leyes determinen.* (24)

Por lo que el autor Juventino V. Castro señala como atribuciones del Ministerio Público las siguientes:

1) Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal.

2) Velar por legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social promoviendo la pronta y expedita y debida procuración e impartición de justicia.

3) Proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes.

(24) COLIN S. Op. Cit. pp. 112 y 113.

4) Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia.

5) Las demás que determinen las leyes.

En la atribución persecutoria de los delitos, al Ministerio Público corresponde: a) En la averiguación previa:

1) Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre conductas o hechos que puedan constituir un delito.

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

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

4) Restituir al ofendido en el goce de sus derechos provisional e inmediatamente, de oficio o a petición de parte interesada, cuando esté comprobado en la averiguación previa el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantías suficientes si se estimare necesario.

5) Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo.

b) En relación al ejercicio de la acción penal:

1) Ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes por los delitos del orden común, solicitando las órdenes de aprehensión de los presuntos responsables, cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien de comparecencia cuando así proceda.

2) Solicitar, en los términos del artículo 16 de la Constitución, las órdenes de cateo que sean necesarias.

3) Determinar los casos en que proceda el no ejercicio de la acción penal, al no ser satisfechos los requisitos del artículo 16 Constitucional y los previstos en las leyes de la materia disponiendo el archivo de la averiguación.

4) Poner a disposición de la autoridad competente sin demora, a las personas detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, en los términos que aluden las disposiciones constitucionales y legales ordinarias.

c) En relación a su intervención como parte en el proceso:

1) Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste en términos del artículo 107, fracción XVIII, párrafo tercero, de la Constitución.

2) Pedir el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño.

3) Aportar las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, de la existencia del daño y a la fijación del monto de su reparación.

4) Formular conclusiones en los términos señalados por la Ley y solicitar la imposición de penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño.

5) Interpone los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes.

6) Las demás atribuciones que le confieran las leyes. Por tal razón la vigilancia de la legalidad y de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de

de justicia, comprende:

1) Proponer ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las medidas procedentes respecto de su competencia, en materia de seguridad pública, penal, civil y familiar.

2) Hacer del conocimiento del Presidente de la República y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal los abusos e irregularidades graves que se adviertan en los juzgados o tribunales, que afecten el cumplimiento de las garantías de justicia, pronta y expedita.

Del párrafo que antecede podemos dividir las atribuciones del Ministerio Público en tres partes, a saber:

En la persecución de los delitos.

Ejercicio de la acción penal.

Su intervención como parte en el proceso.

En la vigilancia y legalidad que tiene éste para procurar la pronta y expedita impartición de justicia.

4.- EL MINISTERIO PUBLICO VS PARTE.

En relación a este punto, queremos poner de manifiesto, que no nos referimos al Ministerio Público, en su actuación como parte en el proceso que en más de una obra aparece, sino a la actitud arbitraria, intransigente, etc., que toma en la mayoría de los casos en los que comparece el individuo a presentar su denuncia, querrela o acusación; solicitando su intervención como autoridad legitimada para ello y del mal trato de que es presa por parte de personal, mismo que se muestra pervertido, duro e intransigente ante el mal ajeno y más aun cuando se trata de sectores marginados o desprotegidos, los cuales por su misma condición no tienen conocimiento de la Ley.

Pues no hay que olvidar que la persecución de los delitos en su origen, fue un derecho patrimonial privado. La venganza privada inició la penalidad. La acción que causa un daño provoca en la víctima instintiva, involuntariamente una reacción: el deseo y el propósito de devolver con creces al ofensor el mal recibido. Para calmar este ardiente deseo, esta pasión de venganza, se le erigió en derecho, en derecho hereditario, que se transmitía a los varones de la familia y se cobraba no sólo en sangre, también en dinero, en toda primitiva comunidad. La satisfacción de este derecho privado relegaba a segundo término, cuando no extinguía, el derecho

social que apenas despuntaba en aquellas épocas.

"Un delito generaba otro delito y la guerra de familia se hacía permanente, la que se buscaba atemperar pagando al ofendido en dinero un rescate según tarifas establecidas. De este modo las primeras sociedades debatían por subsistir entre la violencia y la corrupción." (25)

Pues no hay que olvidar que el hombre no es un ser solitario y de la misma manera como tiene necesidades individuales, también la colectividad tiene necesidades que afectan el común de los seres que la forman. La organización social requiere de la atención de los órganos adecuados y competentes para la satisfacción de necesidades individuales.

Así, el ser humano considerado individualmente requiere de elementos que satisfagan necesidades primarias y vitales como la alimentación y el vestido, pero también requiere de elementos que satisfagan sus ambiciones espirituales y morales como son la cultura, el trabajo y diversos factores que le alimentan espiritualmente, si el ser humano es un ser sano, alimentado, si desarrolla una actividad que le permita satisfacer sus propósitos de ser hombre útil, y recibe la educación que requiere para trascender su mera dimensión

(25) Revista de Criminología. Año 29. No. 4 Abril de 1963. Editorial Botas, México, D. F. p. 215.

de ser viviente y, finalmente tiene una vida que desarrolla en un ambiente de libertad y de seguridad, podemos afirmar que se trata de un ser humano que vive en un estado de bienestar individual, pero si ese ser humano encuentra al mismo tiempo, la satisfacción de otras necesidades propias de la convivencia social, se le respeta su propiedad, experimenta igualdad de oportunidades con los otros seres humanos y se evitan los abusos que puedan afectar a su persona y de esa manera se va logrando la mayor cantidad posible de seres humanos que en la convivencia social son respetados, satisfacen sus necesidades en una convivencia pacífica, entonces podemos afirmar que se trata de una vida comunitaria que permite que prevalezca el bienestar social porque además de los valores individuales existen valores sociales realizados como la justicia que permite resolver las controversias que se presenten, se logra la convivencia entre los seres humanos.

En este punto aparece la presencia y actuación de los órganos del poder público que tienen a su cargo la importante función de proyectar sus acciones hacia la colectividad social que en la convivencia de intereses comunes aspira a la realización de sus más altos valores, con lo cual se procura el bienestar social e individual.

Y por tal motivo se crean las leyes, reglamentos, medidas jurídicas y administrativas para gobernar a los que

componen la sociedad.

Y así para que tenga eficacia el papel de gobierno y gobernados, el hombre debe subordinarse a la sociedad y cumplir sus obligaciones sociales, sean cuales fueren los sacrificios personales que esto le imponga.

De lo anterior se desprende que la justicia se debe aplicar lo mismo a la sociedad en su conjunto que a cada uno de sus miembros.

"Por lo que al Ministerio Público no se le debe ver como un arconte que pretenda vigilar todo el orden jurídico, y que por lo tanto se encuentre por encima del ciudadano corriente, quien lo ve con un gran temor; siendo preferible convertirlo en un funcionario más modesto, pero más humano y más próximo a los gobernados, y quien por su independencia y objetividad pueda realizar con serenidad y "buena fe" la delicada misión de lograr la verdadera justicia en el proceso penal." (26)

Debiendo defender sin excusa alguna a satisfacción y no por compromiso, los intereses que representa y, que le fueron concedidos en su momento histórico sirviendo a

(26) Op. Cit. p. 193.

la sociedad sin privilegios ni distingos; sin banderías ni intereses ilegítimos, sino con un empeño permanente para el logro de la verdad.

Revitalizando con nuevos contenidos humanistas a la Institución, debido a que las instituciones nacieron para el beneficio del hombre y para lograr que éste alcance su felicidad como individuo y como parte de la sociedad en que vive.

Y en relación a lo anterior señala el autor Rafael Zubarán que "la paz que satisface a la sociedades modernas no es ya la paz del "señor", ni la del rey, ni la del líder o del más alto funcionario, sino la que proviene de la Ley".
(27)

En otro orden de ideas, es sabido que los habitantes del Distrito Federal presentan quejas, con mucha frecuencia totalmente fundadas, de la mala atención que reciben al presentar sus quejas, denuncias, acusaciones o querellas, no sólo retardando su atención, sino también a los malos tratos o actitudes humillantes de que son objeto.

(27) ZUBARAN COPMANY, Rafael: El Ministerio Público Conforme a la Doctrina. Ed. Botas. p. 217.

Por lo que concluiremos diciendo que la actuación del Ministerio Público debe sujetarse a la Constitución y a la legislación, cumpliendo con la función de regular el orden jurídico ya establecido, asimismo consideramos que su actuación no debe ser arbitraria sino de justicia, para todos los ciudadanos.

Ya que sólo así estos podrán ver al Ministerio Público, como la Institución a la cual pueden acudir, con la seguridad de que van a encontrar, sino la solución a su problema, si la atención, la comprensión y la orientación adecuada, que les dé la tranquilidad que buscan, para poder ver con claridad su situación y no caer en la desesperación, que en la mayoría de las veces los conduce a delinquir.

CAPITULO TERCERO

EXISTENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO

- 1.- LO QUE ES, Y LO QUE DEBE SER**
- 2.- FINALIDAD Y APLICACION EN LA ACTUALIDAD**
- 3.- INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN:**
 - a) DELITOS SEXUALES**
 - b) DELITOS DE MENORES**

1.- LO QUE ES, Y LO QUE DEBE SER.

En relación a este punto queremos poner de manifiesto que no nos referiremos al Ministerio Público, en su aspecto filosófico, sino a lo que es en la realidad, pues como se verá con posterioridad este es un problema de antaño que ya diversos autores hacen mención, manifestándose contrarios a esta posición y proponiendo nuevas alternativas para una mejor administración de justicia por parte de quien autoriza la Constitución a realizarla.

Por lo que consideramos importante asentar lo que al respecto el Ministro de la Fuente señala:

"Creo que es necesario poner un límite al crecimiento teratológico del Ministerio Público al poder de esa Institución. En la actualidad para expresarlo de una manera gráfica, representa el mismo poder incontrastable de los grandes visires en los despotismos orientales; bastando recordar lo que era el Ministerio Público en épocas anteriores. Una oficina modesta con un personal limitado y humilde, y lo que es ahora una Secretaría de Estado en su apariencia externa, con un

cuerpo de policia Judicial que poco le falta para ser un batallón, y en lo moral un verdadero infierno de pasiones desencadenadas e incontrolables". (28)

Con lo anterior podemos apreciar, que lo que actualmente se vive no es nuevo y que desde entonces ha prevalecido no obstante de haberse creado nuevas Direcciones u organismos tendientes a renovarlos y a hacerlos más útiles, pero que esto no se ha podido llevar a cabo, ya que en ello han influido diversos factores tanto externos como internos.

Por lo que sin embargo lo que se propuso en la Constitución de contrarrestar el abuso del sistema en que los jueces llevaban a cabo la investigación, sólo sirvió para que se multiplicaran los abusos y fueran desplazados de las manos del Juez al Ministerio Público.

Actualmente podemos apreciar que el Ministerio Público tiene muchas y muy variadas funciones entre las que encontramos desde el punto de vista legal, la persecución de los delitos, la investigación respectiva, lograr la comparecencia o la aprehensión de los sospechosos, los procesados y los condenados; la representación del Estado

(28) Revista Criminalia. Año 29, No. 9 septiembre-1963.
Ed. Botas. p. 576.

en los juicios penales, la aportación de pruebas, la presentación de conclusiones y de los recursos necesarios para obtener la aplicación de la penalidad o el tratamiento correspondientes. Independientemente de otras funciones, que le asignan las leyes.

Por otra parte basta ver lo que es en la actualidad la Institución que tiene un crecimiento hipertrofiado, asimismo sus facultades discrecionales son omnímodas, no hay ley y de continuarse con esto, los tribunales desaparecerán convirtiéndose en justificadores de los actos del Ministerio Público aunque esos actos sean injustificados, ya que el Ministerio Público no tiene cárceles, tiene policía propia.

En el mismo orden de ideas hay autores que manifiestan además que el Ministerio Público debe ser autónomo del Poder Ejecutivo, limitando su hipertrofia actual, reduciendo sus funciones a niveles razonables.

De igual forma hay quienes consideran que deben concentrarse las funciones del Ministerio Público en el proceso penal que constituye su campo de acción, dejando para otros organismos más acordes con la complejidad de las relaciones jurídicas de nuestra época la tutela y vigilancia del ordenamiento jurídico y de ciertos intereses dignos de protección especial.

Pues como se advierte la intervención del Ministerio Público en el proceso civil para la protección de ciertos intereses como los de los ausentes, menores, incapacitados, derechos familiares y del estado civil, etcétera, es deficiente, proponiendo una solución distinta, tal vez similar a la que se ha dado a otros intereses sociales.

A mayor abundamiento el autor Angel Caamaño Uribe nos dice "que el Ministerio Público es y debe ser por definición una Institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la Justicia". (29)

O como señala el Licenciado Luis Cabrera que "el Ministerio Público debe ser el guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y el defensor de las garantías constitucionales". (30)

En relación al tema de estudio y concluyendo apuntaremos lo que acertadamente señala Juventino V. Castro y con el cual estamos de acuerdo, en relación a lo que debe ser la Institución del Ministerio Público.

(29) CAAMAÑO URIBE, Angel: Ministerio Público y Acción Penal. Ed. Porrúa, S. A., Méx. 1963, p. 723.

(30) Op. Cit. p. 724.

"El Ministerio Público debe ser, el más fiel guardián de la Ley: órgano desinteresado y desapasionado, que represente los intereses más altos de la sociedad; institución que lo mismo debe velar por la defensa de los débiles o los incapaces y los ausentes, que decidido a alzarse, pero sin ira ni espíritu de venganza, pidiendo la justa penalidad de un criminal, en defensa de la sociedad. Más meticoloso y empeñado en que brille la inocencia de un acusado, que su propio defensor y más severo en el castigo del culpable, que la víctima del delito.

En resumen: el más celoso guardián del cumplimiento estricto de las Leyes y concluye diciendo, que debe ofrecer la garantía de una cultura superior y de la más alta probidad personal". (31)

En relación a lo anterior diré y en mi opinión que es en la actualidad una Institución puesta en manos de gente mercenaria y prepotente, en relación a sus atribuciones éstas siempre van más allá de buscar los ideales de la justicia, empleándolas en privaciones ilícitas de la libertad, abuso del poder, violación de los derechos y garantías individuales contempladas en nuestra Carta Magna. Así también que debe perseguir los delitos y representar a la sociedad ante las

(31) BORJA O. Op. Cit. p. 420.

autoridades respectivas, así como de recabar los elementos para integrar la presunta responsabilidad y el cuerpo del delito; basta decir para terminar que ni persiguen los delitos ni se esclarecen estos, ya que su actuación no gira en torno a descubrir quien tiene la razón o justicia de su parte, sino quien tiene mayor capacidad económica o quien es más influyente para girar la balanza de la "justicia" de su lado. Cabe mencionar que es un problema de mucho tiempo atrás pero que hasta ahora se le ha dado la importancia que tiene.

Y en cuanto a lo que debe ser como ya dije estoy de acuerdo con lo señalado por el autor Juventino V. Castro, pues es lo que definitivamente creo todos quisiéramos que fuera, por cumplir el ideal de lo que debiera ser esta Institución.

2.- FINALIDAD Y APLICACION EN LA ACTUALIDAD.

La Institución del Ministerio Público ha sido tema de controversia debido a los cambios y la afluencia de ideas en las distintas leyes fundamentales.

Si bien la Institución del Ministerio Público ya existía, al menos desde el siglo pasado, aun cuando su intervención era de auxiliar de la administración de la justicia

no fue sino hasta 1917, cuando adquirió su dimensión.

Desafortunadamente el tiempo y el abandono, fueron convirtiendo a esta institución, que por la naturaleza de sus funciones debió estar siempre a la salvaguarda de los intereses de la comunidad, convirtiéndolo en un órgano represivo.

En el mes de abril de 1977 durante el régimen, del Presidente José López Portillo, surge una nueva filosofía del Ministerio Público sustentada en la necesidad de procurar justicia con sentido más humano.

Por lo que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha venido desarrollando una intensa actividad tendiente a brindar a la ciudadanía un trato digno y justo, basado en la protección de dos valores esenciales del derecho: la seguridad y la justicia.

Bajo el mismo régimen en que se observaron diversas modificaciones a la institución con el fin de adaptarla a los requerimientos del momento social en que vivimos tratando de rescatar a ésta, de la deteriorada imagen que aun en nuestros días causa repudio para los ciudadanos que sufren la actuación victimaria de los agentes de la autoridad, principalmente cuando se trata de las clases más empobrecidas y miserables.

"Siendo así una de sus aplicaciones más importantes la creación del Programa de Barandilla, que se refiere a la atención rápida a los quejosos y denunciantes, como instrumento de modernización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el propósito de brindar una mejor y mayor atención al público demandante del servicio, y de fortalecer el proceso de descentralización." (32)

Esta Reforma incluye la reestructuración orgánica y funcional de las Delegaciones Regionales, con la cual se pretende mejorar los servicios que presta la Institución y dar un trato digno y una respuesta eficaz a la ciudadanía.

Promoviendo, la simplificación de los trámites que la víctima del delito debe realizar para la presentación de su denuncia.

De lo anterior concluimos que se debe continuar con la función moralizadora, pero no creando nuevas Direcciones, Sub-direcciones, Departamentos, etcétera, sino mejorando las ya existentes, así como seleccionando y capacitando al personal que ya se encuentra laborando como el de nuevo ingreso.

Asimismo que no se sobrecargue más al Ministerio

(32) Acuerdo A/020/90. Publicado en el Diario Oficial del día 18 de junio de 1990.

Público, ya que debido a las funciones que tiene ya no es posible que las cumpla con la eficiencia que debiera y que la sociedad exige.

En relación al Programa de Barandilla del que se hizo mención anteriormente relativo a los formatos no satisface del todo, debido a su poco uso, y presentan el inconveniente de que hay que mostrar o enseñar a los ciudadanos la forma en que deben ser llenados.

Así también cabe hacer mención que no se cuenta con el personal suficiente para la carga de trabajo existente y porque en ocasiones el Ministerio Público debe realizar determinadas diligencias a las que es enviado, retrasando con ello todos los trámites dirigidos a que se realice lo más pronto posible la atención a los ciudadanos, lo que trae consigo el retraso y lentitud en la impartición de justicia.

3.- INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN:

a) DELITOS SEXUALES:

En la presente investigación nos interesa la intervención del Agente del Ministerio Público en los asuntos relacionados con delitos sexuales y en la participación de los menores de edad. Con la nueva Administración Federal

de 1988-1994, del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, quien designó al Licenciado Ignacio Morales Lechuga, como Procurador General de Justicia del Distrito Federal; el cual dentro de sus funciones y preocupándose de los problemas que más acosaban a la población, y siguiendo con un programa para mejorar la impartición de justicia, ordenó la formación de Agencias Especializadas del Ministerio Público, determinando que estas agencias conozcan sólo de determinados asuntos, y no sean todólogos, como antes por tal motivo se creó las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, la Agencia Especializada para Menores Infractores de las que nos ocuparemos a continuación:

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cumpliendo con los objetivos de procuración y administración de justicia que el pueblo demanda en nuestros días, y dando respuesta a la problemática que representa la atención y tratamiento a las víctimas de los delitos sexuales, ha implementado acciones concretas y con resultados mediatos como lo demuestra la instauración de Agencias Especializadas y la sensibilización y capacitación del personal que labora en las mismas. Lo anterior ha sido un esfuerzo conjunto de organismos de los sectores público y privado, en donde cabe destacar la intervención de grupos feministas.

Una de las preocupaciones del ex-Procurador General

de Justicia del Distrito Federal al iniciar su gestión, era reconocer y desarrollar lo mejor posible los derechos humanos de las víctimas de los delitos en general y más aún en aquellos cuyas secuelas son traumáticas para las víctimas.

La preocupación aumenta por el alto volumen de victimización que hoy por hoy padecemos, y que ha hecho de la victimología, una dimensión más de la vida humana.

Con el fin de propiciar el empleo de mecanismos jurídicos formales y simplificar al mínimo las molestias a las víctimas de los ilícitos sexuales, se diseñó la Agencia Especializada en Delitos Sexuales, creando una infraestructura humana y técnica, tendiente a reducir al máximo el impacto de la victimización con un ambiente de seguridad, discreción y profesionalismo que conduzca a reducir la cifra negra de los Delitos Sexuales.

A continuación señalaremos algunas de las razones que en nuestra opinión son las más importantes de porque la víctima no denunciaba:

- 1.- Temor de la víctima a ser nuevamente atacada.
- 2.- Desconfianza en la administración de justicia.
- 3.- Considerar que es sólo pérdida de tiempo.

4.- Miedo al autor del delito.

5.- Evitar ser víctima del personal que administra justicia.

6.- La presión familiar y social al identificarla como víctima, marginándola y humillándola.

Es por ello que se buscó una solución que eliminaría casi todas las razones por las que no se acudía a la Procuraduría.

Fue así como el 17 de abril de 1989, se emitió un Acuerdo en el Diario Oficial, por el cual se ordena la especialización de cuatro Agentes del Ministerio Público en Delitos Sexuales, servidoras públicas del sexo femenino.

Señalándose que uno de los problemas que afronta la capital del país es el incremento alarmante de los ilícitos que afectan a la seguridad y libertad sexual y que repercuten directamente en las relaciones familiares, originando todo ello, reclamos de atención por parte de los ciudadanos hacia las autoridades encargadas de procurar justicia.

Asimismo que esos ilícitos gozan en la mayoría de impunidad en razón del pudor y recato de la víctima y en ocasiones derivadas de la actuación de algunas autoridades, quienes con su trato deshumanizado, poco prudente y carente

de sensibilidad producen desilusión y descredibilidad en los particulares que acuden a ellas en demanda de justicia.

Ante esta situación objetiva, es de urgente necesidad que el Ministerio Público en su carácter de representante social consolide esa confiabilidad procurando además el establecimiento de medidas que protejan el núcleo familiar, en razón de constituir ésta la base fundamental de nuestra sociedad, misma que debe fortalecerse y evitar que se deteriore. Por todo lo anterior las Agentes del Ministerio Público del sexo femenino especializadas en Delitos Sexuales, atenderán exclusivamente las averiguaciones previas que se instauren por la probable comisión de delitos sexuales; las cuales deberán actuar en los términos siguientes:

Deberán vigilar que todo el personal de apoyo que intervenga en la averiguación previa, sea del sexo femenino; ordenar y velar que la atención médica, psíquica, ginecológica o cualquiera otra requerida por la víctima sea efectuada por personal del sexo femenino facultativo y especializado para ello, que las diligencias que practique para la debida integración de la averiguación previa sean llevadas a cabo en áreas privadas a las que no tenga acceso el público, prohibiendo la intervención de personas ajenas a los hechos que se investigan y a petición expresa de la víctima y tomando en consideración las condiciones higiénicas del lugar; la gravedad del hecho o la incapacidad manifiesta

de ésta; la Agente del Ministerio Público podrá acceder a que la práctica de los exámenes periciales correspondientes se efectúen en el domicilio o centro hospitalario que ella designe.

Y por último la Agente del Ministerio Público y demás personal que intervengan en la averiguación previa instaurada con motivo de esta clase de delitos, se abstendrá de hacer pública toda información relacionada con la víctima, salvo que se lo requiera la autoridad competente.

Y por Acuerdo A/048/89 se amplía el ámbito de competencia de las Agentes del Ministerio Público especializadas, con la finalidad de abatir la impunidad de esta clase de ilícitos y consolidar esa confiabilidad que debe existir entre las autoridades facultadas constitucionalmente para procurar justicia. (32)

Por lo que se amplió el ámbito de su competencia para todos los delitos sexuales que contempla el Código Penal como son: el estupro, el rapto, el incesto y el adulterio, como una de las formas de responder a los reclamos populares.

Por último cabe mencionar que actualmente se encuentran operando cuatro Agencias Especializadas en Delitos

(32) Publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 7 de septiembre de 1989.

Sexuales en el Norte: en la Delegación Gustavo A. Madero, en el Sur: en la Delegación Coyoacán, en el Oriente: en la Delegación Venustiano Carranza y en el Poniente: en la Delegación Miguel Hidalgo.

En relación a estas Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, señalaré que fue un acierto de las autoridades el que se llevaran a cabo las actividades de averiguación previa, la atención médica, psíquica, ginecológica, por parte de personas del sexo femenino, ya que la mayoría en que sucedían estos delitos, la víctima no los denunciaba debido a que en la mayoría de los casos los funcionarios encargados de llevar a cabo las investigaciones eran hombres y por lo mismo a la víctima no le era fácil comentar lo sucedido.

Toda vez que no sentían esa confiabilidad además de que como lo hemos venido señalando a lo largo de nuestro estudio, que los ciudadanos se encuentran siempre con personas ajenas e insensibles a lo que pueda sucederles, sin darle la importancia que realmente tiene, así como los exámenes médicos practicados eran llevados a cabo superficialmente por no contar con el material necesario para realizarlos.

Por lo que esperamos que estas no se descuiden y se continúe trabajando en ellas, con el objeto de que sean cada día mejores y más útiles a la sociedad, y de que

cumplan con los resultados que se esperan y no sólo sea un intento más que con el tiempo las lleve al fracaso como ha sucedido con otras.

b) DELITOS DE MENORES.

Antes de dar inicio al desarrollo de este punto diremos que se entiende por menor de edad.

MENOR DE EDAD: es todo sujeto que tenga menos de 18 años de edad, como se estipula en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 34 establece

"Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir."

Por tal motivo la Agencia Especializada para Menores Infractores, se encargará de la atención de los asuntos o conductas ilícitas en las cuales intervengan los menores de edad; y toda agencia que tenga conocimiento de algún hecho ilícito deberá remitir el asunto a estas agencias.

La Agencia Especializada en asuntos del Menor se creó el 4 de agosto de 1989, por Acuerdo A/032, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal; después se crearon dos Agencias más para menores el 4 de octubre de 1990, las cuales se ubican en: La Primera Agencia Central No. 57, la Segunda No. 58 en Alvaro Obregón y la Tercera Agencia No. 59 en Gustavo A. Madero.

El nombre de Agencias del Menor se debe a que ésta es la primera en conocer de hechos ilícitos que pueden constituir un delito, tienen conocimiento de las infracciones de los menores y se formaron para darles una mejor atención cuando se vean involucrados en algún ilícito penal, y en su caso remitirlos al Consejo Tutelar para Menores Infractores. Con el fin de determinar los motivos de la Procuraduría para crear dichas Agencias; acudimos al Acuerdo de fecha 4 de agosto de 1989 que la formó el cual a la letra establece:

Uno de los problemas más graves que enfrenta la Capital del País es, sin lugar a dudas, el creciente número de menores víctimas de delitos, así como menores infractores a las leyes penales y a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, todo ello en perjuicio del normal desarrollo de nuestra sociedad, en su conjunto.

Por lo que la ciudadanía ha venido expresando, justos reclamos de una atención más humanitaria por parte

de las autoridades que colaboran con los Consejos Tutelares para los menores y en especial para que se les respeten todos sus derechos individuales y las normas tutelares que establece, con claridad la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal.

Al hacerse indispensable un trato más justo, pronto y expedito, por parte de las autoridades que tienen relación en la resolución de los problemas y delicadas situaciones que afectan a los jóvenes menores de dieciocho años en esta metrópoli, es obligación institucional dar cumplimiento a las instrucciones presidenciales, en el sentido de propiciar la protección y desarrollo integral de los menores, así como de sus familias.

En el caso de menores de dieciocho años que infrinjan las leyes penales y los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, o manifiesten otra forma de conducta que haga presumir una inclinación o causar daños, a sí mismo, a sus familiares o a la sociedad, y ameriten la actuación del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal, esta Procuraduría deberá contar con un procedimiento administrativo especializado, para que al tener conocimiento de las situaciones anteriores, ponga al menor o menores a la disposición de ellos, en forma inmediata y sin demora, sin detenciones prolongadas o tratos inequitativos.

Por consiguiente en el Acuerdo en el título primero se establece: que la Agencia del Ministerio Público Especializada en asuntos relacionados con Menores Infractores dependerá directamente de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil.

Segundo: La Dirección General de Averiguaciones Previas, la Dirección General de Servicios a la Comunidad, la Dirección General de la Policía Judicial y las Delegaciones Regionales de esta Institución, en cuanto tengan conocimiento de un menor infractor, lo enviarán inmediatamente a la Agencia del Ministerio Público Especializada.

Tercero: El agente del Ministerio Público Investigador o cualquier otra autoridad de las antes mencionadas, que tengan conocimiento de un asunto de menores actuará de acuerdo a lo siguiente:

1.- Si el menor es víctima del delito y se encuentra en situación de conflicto, daño o peligro será remitido a la Agencia Especializada en los siguientes casos:

a).- Que lo soliciten quien o quienes ejerzan la patria potestad, la tutela, la custodia o quien lo haya acogido como hijo propio por más de seis meses.

b).- Si el menor no tiene quien lo represente

y tenga total capacidad de discernimiento y lo haya solicitado expresamente a la autoridad correspondiente, y

c).- En el caso de menores abandonados, expósitos, violados o maltratados o víctimas de delito en general, que no tengan capacidad de discernimiento y requieran de la protección de esta Representación Social.

II.- Si el probable menor infractor, una vez acreditada la minoría de edad, sin entrar al conocimiento del asunto lo remitirá de inmediato a la Agencia del Ministerio Público Especializada.

Cuarto: Cuando estén relacionados mayores de dieciocho años con menores infractores, conocerá de aquellos la Dirección General de Averiguaciones Previas, y con respecto a los menores conocerá la Agencia del Ministerio Público Especializada.

Como se puede ver la finalidad de la creación de las Agencias Especializadas para Menores Infractores; es dar un mejor tratamiento a dichos menores.

En cuanto al Trámite que debe dársele a dichos menores, procede un informe de los hechos y situación del menor, canalizándolo al Consejo Tutelar para Menores Infractores. En su caso el Ministerio Público está facultado

para dejar en libertad al menor, si no es necesario canalizarlo al Consejo Tutelar y con el apoyo de los familiares o de quien ejerza la patria potestad. Lo cual era llevado anteriormente.

Actualmente y en base a la nueva Ley para el Tratamiento de Menores Infractores del Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal que entró en vigor el día 24 de diciembre de 1991 y que con la misma es derogada la Ley que crea el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1974. Se contempla un nuevo panorama, porque no decirlo más humanitario para los menores de edad; asimismo se da carpetazo a las Agencias Especializadas de Menores, las que desgraciadamente no tuvieron los resultados que se esperaba, por los vicios y deficiencias ya conocidos por todos.

Entre los grandes aciertos de esta Ley se encuentran el artículo 35 fracción II que a la letra establece: "la de procuración, que se ejercerá por medio de los Comisionados y que tiene por objeto proteger los derechos e intereses legítimos de las personas afectadas por las infracciones que se atribuyen a los menores conforme a lo siguiente:

a) Investigar las infracciones cometidas por los menores, que le sean turnadas por el Ministerio Público

conforme a lo previsto en las reglas de integración de la investigación de infracciones de esta ley.

b) Requerir al Ministerio Público y a sus auxiliares a fin de que los menores sujetos a investigación le sean remitidos de inmediato.

En su artículo 46 cuando en una averiguación previa seguida ante el Ministerio Público se atribuya a un menor la comisión de una infracción que corresponda a un ilícito tipificado por las leyes penales a que se refiere el artículo 1º. de este ordenamiento, dicho representante social lo pondrá de inmediato en las instalaciones de la Unidad Administrativa encargada de la prevención y tratamiento de menores, a disposición del Comisionado en turno para que éste practique las diligencias para comprobar la participación del menor en la comisión de la infracción.

Cuando se trate de conductas no intencionales o culposas el Ministerio Público o el Comisionado entregarán de inmediato al menor a sus representantes legales o encargados, fijando en el mismo acto la garantía correspondiente para el pago de la reparación de los daños o perjuicios ocasionados.

Asimismo en dicha ley en su artículo 78 menciona: "Que las órdenes de presentación de los menores a quienes se atribuya un hecho tipificado en la ley como delito, o

de aquellas personas que siendo ya mayores hubieren cometido los mismos hechos durante su minoría de edad deberán solicitarse al Ministerio Público para que éste, a su vez formule la petición correspondiente a la autoridad judicial".

Como se puede observar hubo un gran avance en lo relacionado con este punto, pues se turna específicamente al Ministerio Público el conocimiento de los hechos delictuosos de los menores infractores, ya no dejando abierta la posibilidad de que cualquier autoridad conociera de los actos delictuosos de los menores como lo venía manejando la antigua Ley que Crea los Consejos Tutelares, pero así únicamente se le atribuyó al Ministerio Público la competencia limitada de remitirlo a la brevedad posible al Comisionado en Turno y a la vez el Consejo Tutelar, dándose a éste último la facultad de entregar a los representantes o tutores al menor, si así lo tenían a bien.

En conclusión final opino que si verdaderamente fue un acierto el surgimiento de las Agencias Especializadas aunque no contaron con el personal idóneo, si resultó un gran avance para los derechos de los menores de edad.

Pero mucho más ha sido la ya citada Ley para el Tratamiento de Menores; en donde definitivamente se les quita la competencia de conocer de los delitos menores a los ministerios públicos, pues aunque no se niega su capacidad

legal, debido al ambiente en que se desenvuelven no dejan de ser ajenos a los vicios ya conocidos como son la extorsión, cohecho, abuso de autoridad etcétera, que los hace completamente extraños a sentir o entender los problemas sencillos pero a la vez complejos que viven los adolescentes debido a su corta edad y a los factores que tanto internos como externos que influyen en ellos.

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

PRIMERA: En la época azteca no existe el Ministerio Público debido a que las funciones de investigación e instrucción de los delitos se llevaban a cabo por las personas que formaban los Tribunales por lo que sus actividades eran de tipo jurisdiccional.

SEGUNDA: En la época Colonial se le conoce como Ministerio Fiscal o Promotor Fiscal, nombre traído de España y se refería a todo lo relacionado con la Hacienda Pública.

TERCERA: El objetivo perseguido por Don Venustiano - Carranza al Redactar el artículo 21 Constitucional, fue el de evitar las arbitrariedades existentes producto de anteriores legislaciones, reivindicando así la figura del Ministerio Público.

CUARTA: Que el Ministerio Público asuma su auténtica función de Institución que prevenga la delincuencia y no sólo la reprima.

QUINTA: Que el Ministerio Público realice en forma permanente a la sociedad en general pero principalmente a los sectores marginados y carentes de preparación, por ser éstos los que menos conocimiento tienen de la ley y más necesitan de ella.

SEXTA: Que se haga una selección del personal que ocupe los puestos de representantes y auxiliares de la institución además de los que señala expresamente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que son: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, II. No tener más de 65 años ni menos de 35 el día de su elección; III. Poseer el día de su designación antigüedad de 5 años, título profesional de abogado; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año, ya que los cursos que se otorgan a los miembros de esa institución tiene como fin su superación profesional, más no así sus cualidades morales de dichos integrantes.

SEPTIMA: Que se promueva el establecimiento de la materia de teoría y práctica del Ministerio Público en las Escuelas y Facultades de Derecho, con el objeto de que los estudiantes tengan pleno conocimiento de la realidad que priva en esa institución y su desenvolvimiento sea más efectivo.

OCTAVA: La participación de la mujer en casos de delitos sexuales ha sido un acierto de nuestras autoridades, ya que con esto se podrá dar una atención más rápida y eficiente a las víctimas de estos delitos.

NOVENA: Que se continúe con esa labor moralizadora de las personas que componen la Institución.

DECIMA: Que el Ministerio Público se dedique a su función esencial la de perseguir los delitos, con objeto de que ésta se lleve a cabo con la mejor eficacia posible.

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

BORJA OSORNO, Guillermo. Derecho Procesal Penal. ed. Cajica, S. A. 1ª. Edición Puebla, Pue.

CAAMARO URIBE, Angel. El Ministerio Público y Acción Penal. Ed. Porrúa, S. A., 1ª. Edición Méx. 1963.

COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, S. A., 1ª. Edición 1977.

De PIRA Y VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, S. A., 13ª. Edición Méx. 1985.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Derecho Procesal Penal. Ed. Porrúa, S. A., 1ª. Edición Méx. 1977.

PIRA Y PALACIOS, Javier. Derecho Procesal Penal. Ed. Porrúa, S. A., 1ª. Edición Méx. 1948.

RIVERA SILVA, Miguel. El Procedimiento Penal. Ed. Porrúa, S. A., 9ª. Edición Méx. 1976.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S. A., 2ª. Edición Méx. 1949.

V. CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México. Ed. Porrúa, S. A., 1ª. Edición Méx. 1976.

ZUBARAN CAPMANY, Rafael. El Ministerio Público conforme a la Doctrina. Ed. Botas. Méx. 1942.

DIAZ DE LEON C. Alejandro. Bases "Constitucionales del Ministerio Público". Revista de Investigaciones Jurídicas. Tomo I Año 8 No. 8 Méx. 1984.

FIX ZAMUDIO, Héctor. "Función Constitucional del Ministerio Público". Anuario Jurídico. Tomo V. 1978. U.N.A.M. 1979.

SANDOVAL FRANCISCO, de Jesús. "Antecedentes Prehispánicos y Coloniales de las Funciones del Ministerio Público". Revista Mexicana de Justicia. Vol. II No. 8 septiembre 1980 D. F.

Revista Mexicana de Justicia. Vol. 2 No. 1 enero-marzo 1984.

Revista Criminalia. Año 29, No. 4, abril 1963. Ed. Botas Méx. 1941.

Revista Criminalia, Año 29, No. 9, septiembre 1963. Ed. Botas Méx. D. F. 1941.

Mexicano esta es tu Constitución. Diseño Ed. e Impresión, Talleres Gráficos Cámara de Diputados, Ed. 1992.

Manual General de Organización. Editada por la Procuraduría General de Justicia del D. F. 1984.

Compendio Legislativo 1988-1989. Editada por la Procuraduría General de Justicia del D. F.