

436
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**MARCO SOCIO-JURIDICO DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JAIME HUMBERTO LA STRA BASTAR



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES**

MEXICO, D. F.

1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	PÁG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO-SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO	1
1.1 GRECIA	4
1.2 ROMA	7
1.3 EL MEDIEVO	10
1.4 FRANCIA	14
1.5 ESPAÑA	18
1.6 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO	20
DERECHO AZTECA	
LA COLONIA	22
EPOCA INDEPENDIENTE	23
CAPITULO II ANTECEDENTES Y SUSTENTO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO	32

2.1	ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL	
	PROYECTO DEL ARTÍCULO 21	36
	DICTAMEN Y VOTO PARTICULAR	
	DICTAMEN	37
	DEBATE DEL 13 DE ENERO DE 1917	42
	TEXTO ACTUAL DEL ARTÍCULO 21	51
2.2	ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VI, BASE 5A.	
	CONSTITUCIONAL	56
	DICTAMEN	57
	TEXTO ACTUAL DE LA BASE 5A. CONTE- NIDA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 73	

CAPITULO III

	APOYOS JURIDICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL - DISTRITO FEDERAL.	59
3.1	CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO	
	NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTE RIO PÚBLICO	59
3.2	PRINCIPIOS, CARACTERÍSTICAS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLI- CO	67

	PRINCIPIO DE INICIACIÓN	68
	PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD	71
	PRINCIPIO DE LEGALIDAD	
	CARACTERÍSTICA DE JERARQUÍA	73
	CARACTERÍSTICA DE INDIVISIBILIDAD	74
	CARACTERÍSTICA DE INDEPENDENCIA	75
	CARACTERÍSTICA DE IMPRESCINDIBILIDAD	76
	CARACTERÍSTICA DE IRRESPONSABILIDAD	77
	CARACTERÍSTICA DE BUENA FE	
	FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO	78
	FUNCIÓN INVESTIGADORA	81
	FUNCIÓN PERSECUTORIA	87
	FUNCIÓN ACUSATORIA	90
	FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN SOCIAL	94
3.3	LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO	97
	PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	101
	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS	105
	SUBPROCURADURIA DE PROCESOS CONTRALORIA INTERNA	106
	DIRECCIÓN GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS	107
		108

DIRECCIÓN GENERAL DE POLICIA JUDICIAL	
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES	109
DIRECCIÓN GENERAL DE PROCESOS DIRECCIÓN DE CONSIGNACIONES	110
DIRECCIÓN DE REPRESENTACIÓN SOCIAL EN LO FAMILIAR Y CIVIL	
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRA CIÓN Y RECURSOS HUMANOS	
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN	111
DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	
DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICO JURÍDI CA Y DE SUPERVISIÓN	112
DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE AC TIVIDADES Y RECURSOS	
DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN INTER NA	113
DIRECCIÓN DEL INSTITUTO DE FORMA CIÓN PROFESIONAL	
DIRECCIÓN DE PRENSA Y DIFUSIÓN	114

CAPITULO IV	MARCO SOCIAL DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	116
4.1	EL ILICITO PENAL EN LA SOCIEDAD	

	PÁG.
4.2 FUNDAMENTOS VALORATIVOS DEL ESTADO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	121
4.3 FUNCIÓN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL INTERES SOCIAL	128
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFIA	141

INTRODUCCION

Se puede afirmar válidamente que la crisis aunada con la sobre población en el Distrito Federal, han ocasionado un incremento en las conductas antisociales. En la actualidad, o sea, hasta 1986, tomando en cuenta lo que se denomina el Area Metropolitana, somos más de diecisiete millones de habitantes.

Esta ciudad, hoy, presenta, en proporciones superlativas, marginación, contaminación, neurosis colectiva, frustración colectiva, desempleo, insuficiencia en los servicios públicos, saturación de vehículos que producen un tránsito excesivamente lento, falta de opciones recreativas. Y delincuencia en aumento.

Es dentro de este panorama, que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como titular de la institución del Ministerio Público y en representación de la sociedad, realizará las acciones necesarias, dentro del marco legal preestablecido, para cumplir con sus fines y lograr una mejor convivencia del hombre en la sociedad.

El presente trabajo, es un esfuerzo por compartir, las inquietudes que nos afligen respecto de la función social de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Pues bien, en primer término, nos ocupamos por ubicar a la institución del Ministerio Público en el ámbito histórico en general, para en lo subsiguiente, analizar su desarrollo en nuestro país; auscultamos, por otra parte, su evolución jurídica en nuestra legislación fundamental, hasta la vigente; analizamos el concepto, naturaleza jurídica, principios, características y funciones inherentes a la institución, y la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de acuerdo a su Ley Orgánica y su Reglamento Interior; y por último, reflexionamos sobre el ilícito penal en la sociedad, los elementos axiológicos que debe observar el Estado en la procuración de justicia y la función social que debe desempeñar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

CAPITULO I

ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO-SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO

CAPITULO I .- ORIGEN Y DESARROLLO HISTORICO-SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO.

Antes de entrar en materia, considero pertinente dar una idea general acerca de la evolución y del desarrollo histórico de la Humanidad, respecto de los diversos elementos de la conducta humana relacionados con el delito.

Así, puede decirse, que el crimen es, por excelencia, el acto que ocasiona una perturbación en el orden social. La organización, en las épocas primitivas estaba básicamente integrada por grupos casi homogéneos denominados hordas. El Dr. Lucio Mendieta y Núñez dice que "los agrupamientos sociales debieron tener como todas las cosas, un origen; se supone que al principio pequeños conjuntos de seres humanos salvajes, formando bandas constituyeron la forma inicial, rudimentaria, de organización humana, que fue la Horda". (1)

A este respecto podemos definir a la horda como un grupo per

(1) Mendieta y Núñez, Lucio, "Teoría de los agrupamientos sociales", Cuadernos de Sociología, UNAM, México, D. F., 1979, pp. 71 y 5.

fectamente delimitado conducido por un jefe y provista de cierta organización; sus miembros actúan persiguiendo fines comunes, como son: la defensa colectiva o el sustento para todos, la satisfacción de las necesidades primarias. Su importancia sociológica radica en ser precursora del agrupamiento social, como es la familia que, con el paso del tiempo, va a constituir el clan, que a su vez es un grupo de personas ligadas por lazos de parentesco o de aceptación social determinada por reglas específicas; posteriormente se llega a formar la tribu, que fue y es una unión de clanes o de gens. El origen de la tribu fue probablemente la lucha entre los clanes, que los indujo a éstos a reunirse para formar un grupo más fuerte y adquirir poder. Respecto a la organización política y jurídica primitiva, V. Henting dice: "derecho, moral y religión constituyen una unidad y en los más remotos tiempos históricos el delito era a la vez una rebelión contra un mandamiento de la divinidad. Derecho y religión, delito y pecado, sacerdote y juez, eran una y la misma cosa". (2) La

(2) Middendor Wolf, "Sociología del Delito", Revista de Occidente, Madrid, 1961, p. 9

vida de la comunidad estaba regulada por leyes sagradas en forma de tabúes, y se consideraba crimen al acto que ocasionaba una perturbación en la comunidad. La actividad de la tribu se encontraba limitada por estrictas prescripciones y al transgredirlas se ponía en peligro a toda la tribu; el individuo desempeñaba un papel insignificante, de ahí que los delitos en contra de la comunidad fueran los más graves. Por ejemplo, "en una oración antigua sima sintofista se calificaba de pecados contra el cielo, la ruptura de los diques de arroz, el cegar las acequias en los arrozales y el impurificar los lugares rituales mientras que las lesiones corporales, la profanación de cadáveres, se valoraban en menos, como pecados terrenales". (3) Muchos de los actos considerados ahora por nosotros como delitos no lo eran en las sociedades primitivas, ya que eran asuntos que no afectaban a toda la colectividad, se les consideraban asuntos particulares y se resolvían

(3) Carrancá y Trujillo, Raúl, Derecho Penal Mexicano, Ed. Roubredo, Tomo I, México, D.F., 1966, p. 54.

con la venganza privada o venganza de sangre.

No sería aventurado pensar que en tales circunstancias el débil sucumbía ante el fuerte, pues el mundo de la ofensa-defensa era enteramente libre; así las cosas, el nexo de consaguinidad consolidaba, vigorizaba, a los que pertenecían a un tronco común y podía ejercitarse el derecho de venganza por una ofensa hecha a cualquiera de sus miembros. Con el transcurso del tiempo llegaremos a encontrar las primeras limitaciones a la venganza libre.

Finalmente, cabe señalar que en la etapa primitiva, o tribal, surge como forma más evolucionada la llamada composición, mediante la cual el sujeto que había delinquido podía comprar al ofendido, o a su familia, el derecho de venganza.

I.1 GRECIA

La Grecia antigua, de heroicas epopeyas y de innumerables leyendas históricas, pasó por las diversas etapas de evolución so

cial, desde la tribal hasta la confederativa, para finalmente desembocar en la ciudad-estado, forma que será el rasgo característico de la cultura greco-latina.

La sociedad se caracteriza por la preminencia de un grupo territorial específico dominante, en ocasiones será Esparta y en otras Atenas quien ostente el poder. La ciudad, que simboliza el principio de localidad y vecindad, ejerce el poder sobre los grupos de parentesco ya sean curias o fratrias; entre los otros grupos la sociedad tiende a diferenciar el derecho de la moral y del conocimiento filosófico, científico y político; la democratización de la estructura social marcha a la par que las conquistas de la razón humana. Pese a tal preminencia de la ciudad-estado, el individualismo encuentra sus raíces, debido a la participación del individuo en los órganos político-democráticos y en los procedimientos judiciales, en el arte, la filosofía y las ciencias.

El estado griego descubre que sólo mediante una fuerza pública vigorosa es posible su subsistencia, para lo cual crea fuerzas a

manera de policia que han de velar por el respeto a la ley y el buen orden de la ciudad. En términos generales siguió predominando la composición, si bien más reglamentado el procedimiento, por la ley de los tribunales, ya que como nos dice el maestro Guillermo Colín Sánchez: "El origen del procedimiento penal se remonta a las viejas costumbre y formas observadas por los atenienses en el Derecho Griego, en donde el Rey, el Consejo de Ancianos y la Asamblea del Pueblo, en ciertos casos, llevaban a cabo juicios orales de carácter público para sancionar a quienes ejecutaban actos atentatorios en contra de ciertos usos y costumbres. Para esos fines, el ofendido o cualquier ciudadano presentaba y sostenía la acusación ante el Arconte, el cual, cuando no se trataba de delitos privados y según el caso, convocaban al Tribunal del Aerópago, al de los Ephetas y al de los Heliastas". (4)

Hay quienes sostienen que en esta cultura es donde se encuentran los antecedentes más remotos del Ministerio Público; tal acevera

(4) Colín Sánchez, Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Ed. Porrúa, México, D.F., 1979, p. 17.

ción la fundamentan en las instituciones del Derecho Griego, especialmente en el Arconte, quien era un magistrado que intervenía en los juicios en representación del ofendido y sus familiares, ya fuera por incapacidad o por negligencia de éstos. Sin embargo tales atribuciones del Arconte son dudosas y se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares; los datos que existen al respecto no son suficientes para sacar una conclusión final.

I.2 ROMA

La cultura romana presenta una gran analogía con la griega, los eminentes historiadores las consideran una sola y la han denominado cultura greco-latina. Esta es la razón por la que la civitas, al igual que la polis, seguirán siendo el núcleo dominante y principal del vasto Imperio Romano.

En Roma los grupos humanos adquieren mayor diferenciación, la

la amplísima burocracia nacida de la necesidad de controlar todo el imperio; así los ciudadanos van adquiriendo, cada vez una mayor individualidad que llegará a su máxima expresión en el Derecho Civil Romano, el cual va a regular el derecho de propiedad.

Respecto del delito, se puede mencionar que no cobró otra importancia que no fuera la simple represión, pues no se tomaron en cuenta las causas sociales que pudieron originar las conductas delictivas. En la Roma antigua predominó la venganza privada y la composición, consagrada en la ley de las Doce Tablas las penas preceptuadas en ella eran exageradamente severas.

Posteriormente se adoptó la diferencia griega entre delitos públicos crimina y delitos privados delicta, que al decir del Lic. Guillermo Margadant: "Los primeros crimina ponían en peligro evidente a toda la comunidad. Se perseguían de oficio por las autoridades o a petición de cualquier ciudadano y se sancionaban con penas públicas (decapitación, ahorcamiento, lanzamiento desde la roca Tarpeya, etc.). Tenían orígenes militares y religiosos.

"Los segundos delicta causaban daño a algún particular y solo, indirectamente, provocaban una perturbación social. Se peserguían a iniciativa de la víctima y daban lugar a una multa privada en favor de ella. Fueron evolucionando desde la venganza privada, pasando por el sistema del talión y por el de la composición obligatoria, alcanzó su forma pura el sistema de las multas privadas. Por el desarrollo del sistema pretoriano, en la época clásica, encontramos, con frecuencia, que el magistrado fijaba, a su arbitrio (exbono et aequo) el monto de la multa privada." (5)

Por lo que respecta al presente punto, en primer término tenemos que el Estado ordenaba las investigaciones pertinentes para llegar al conocimiento de la verdad de los hechos delictuosos cognitio; en segundo, la averiguación y el ejercicio de la acción penal se encomendó a un acusador, representante de la sociedad, cuyas funciones no eran totalmente oficiales accusatio.

(5) Margadant S., Guillermo, "Derecho Romano", Ed. Esfinge, México, 1960, pp. 419 y 420

Con el fin de ser más precisos, es indispensable puntualizar que los antecedentes del Ministerio Público en Roma los encontramos en los funcionarios llamados Judices Questiones en las Doce Tablas. Estos funcionarios gozaban de facultades para comprobar los hechos delictuosos; pero apreciación no es del todo exacta, ya que sus atribuciones esenciales eran de tipo jurisdiccional.

Por otro lado, en el digesto se habla del "procurador del César"; a esta figura la han considerado como antecedente de la institución, debido a que dicho procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias; podía adoptar medidas tales como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados.

I.3 EL MEDIEVO

Concluido el período de autoridad del Imperio Romano, el mundo

vivió una etapa de anarquía y desorganización, aumentada por las constantes invasiones de los pueblos bárbaros. En este momento surge la Iglesia como una organización de gran cohesión y predominio que, paulatinamente, fue apoderándose del control social.

En la Edad Media aparece como forma de organización política el feudalismo, que se fue creando a base de una jerarquización sistemática. Esa pirámide social de obediencia fue, a la vez, una pirámide basada en derechos y obligaciones. Al respecto nos dice Crossman: "el rey lo poseía todo; en la práctica, había entregado la mayor parte de la tierra a los barones y señores. Estos, a su vez, traspasaban parcelas de esas tierras recibidas del rey a los inmediatamente debajo, también a cambio de servicios prestados, hasta que al fin, encontramos al siervo con multitud de obligaciones y poquísimos derechos". (6)

Los hombres, dentro de esa organización, para no pagar tributos,

(6) Crossman, R.H.S., "Biografía del Estado Moderno", Fondo de Cultura Económica, Colección Popular No. 63, México, D.F., 1979 P. 23.

cumplían servicios de carácter feudal; en lugar de figurar en ejercicios permanentes, realizaban oficios de caballeros; eran vasallos y no ciudadanos. La ley se identificaba con las prácticas locales y como mandato superior obligatorio, la observancia de la norma divina.

Dentro de la organización feudal la economía se fundaba en las labores agrícolas, surgiendo en este período gremios de artesanos en los burgos, dichos gremios estaban destinados a desempeñar un papel significativo en la evolución de la sociedad del Medievo, pues al crecer aquellos, surgiría un nuevo poder social, al cual se le denominó burguesía.

Respecto del fenómeno delictivo poco encontramos de relevancia en este período histórico; el delito se confundía con la inobservancia a la ley divina, se le equiparaba al pecado; el Derecho Canónico reguló en gran medida la conducta delictiva y sus sanciones. Derecho y religión formaban una íntima unidad, por lo que no extrañaba la dualidad de los tribunales; por un lado, el feudal o

algún letrado al que el señor encomendaba decidir la pena y, por el otro, el tribunal inquisitorio de la Iglesia, para juzgar a los herejes o a quien se desviara de la fe.

No existió en el Medievo, preocupación por las causas sociales que engendraban la delincuencia, simplemente se reprimía el delito mediante sanciones severas. En este período se pretende identificar, específicamente en Italia, al Ministerio Público con los Sindici o Ministrales. Dicha suposición no puede ser aceptada, ya que estos funcionarios eran más bien colaboradores de los órganos jurisdiccionales en la presentación oficial de las demandas sobre delitos.

Al finalizar la Edad Media, con el surgimiento de los Estados soberanos, éstos serían los únicos encargados de la persecución de los delitos, la administración de la justicia y la imposición de las penas a los delincuentes. El concepto de delito se vuelve eminentemente positivo, es decir, es delito lo que la ley preceptúa como tal.

Es necesario hacer notar que los antiguos siervos fueron adquiriendo cada vez mayor conciencia de su situación de seres humanos, por lo que arrebatan al soberano prebendas y privilegios que, con el devenir histórico, se transformarían en garantías del individuo.

En esta época, los grupos sociales proliferan cada vez más, y algunos llegaron a tomar conciencia gremial o artesanal que desembocó en la conciencia de clase, que antecedió a las dos grandes revoluciones transformadoras del mundo moderno: a la Revolución Industrial y a la Revolución Francesa.

I.4 FRANCIA

Los que consideran al Ministerio Público como una institución de origen francés se apoyan en la Ordenanza del 23 de marzo de 1302, en la que se instituyen las atribuciones del antiguo procurador y abogado del rey como una magistratura encargada de los negocios judiciales de la corona, ya que únicamente actuaba en lo concernien

te a los negocios del monarca. Los tratadistas están de acuerdo en considerar a esta institución como de origen francés, y la localizan en una ordenanza de Felipe el Hermoso dictada en el año de 1303, en la que por vez primera se habla claramente de los procuradores del Rey, como sus representantes ante los tribunales.

Estos procuradores, a los cuales se unieron posteriormente los abogados del rey, eran los encargados de representar a la corona ante los tribunales y tomaron el nombre de Parquet para distinguirse de los magistrados Siège, que eran los juzgadores, terminología que todavía subsiste; en la inteligencia de que los procuradores actuaban principalmente en los procesos penales y los abogados en los de carácter civil. En este sentido, el maestro Julio Arce nos dice: "Fue así como evolucionando y generalizando poco a poco su intervención en todos los asuntos penales y por una curiosa modificación de los conceptos impuesta por hechos, fue invirtiéndose la importancia de sus fines y acabaron por convertirse y organizarse como representantes permanentes ya no del monarca sino del

Estado y con el objeto de asegurar ante todo el castigo del delito de interés social, más que por el privado del señor o superior particular." (7)

Por aquella época, la acusación por parte del ofendido decayó notablemente, surgiendo entonces un procedimiento de oficio o por pesquisa, que dio margen al establecimiento de esta institución aunque con funciones limitadas, siendo las principales: perseguir los delitos, hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena.

Más tarde, a mediados del siglo XIV, el Ministerio Público interviene en forma abierta en los juicios del orden penal. Adelantándonos un poco diremos que sus funciones se precisan en forma más clara durante la época napoleónica, momento en el cual se llega a la conclusión de que la institución depende del Poder Ejecutivo, por considerársele representante directo de la sociedad en la persecución de los delitos.

La Revolución Francesa hace cambios en la institución del Mi

(7) Arceo, Julio, "Procedimiento Penal", 7a. Ed., Ed. Cajica, S.A., Puebla, 1976, p. 33.

nisterio Público; suprimiendo a ésta, mediante la legislación promulgada en 1790, substituyéndola por el Comisario del Rey, como órgano dependiente de la corona para vigilar la aplicación de la Ley y la ejecución de los fallos, y con el Acusador Público elegido popularmente y con la función de sostener la acusación ante los tribunales penales.

En la Ley del 22 brumario, año VIII, se restablece el procurador general, tradición adquirida desde la monarquía y tradición que será continuada por la organización imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público, organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, adquiere las características de unidad, subordinación e indivisibilidad.

Es en la Segunda República donde queda definida su función y se independiza del Poder Ejecutivo.

Por lo anterior y de acuerdo con la mayoría de los tratados podemos decir que efectivamente el Ministerio Público nació en Francia.

I.5 ESPAÑA

Las directrices generales del Ministerio Público francés fueron asimiladas por el derecho español. En la época del Fuero Juzgo había una magistratura especial con atribuciones para actuar ante los tribunales cuando no exista un interesado que acusara al delincuente; este funcionario era un mandatario particular del rey que con su actividad representaba al monarca. En relación con lo mencionado, el Licenciado Pavón Vasconcelos nos dice: "En España, el Promotor o Procurador Fiscal fue objeto de constante perfeccionamiento a partir de su creación, a mediados del Siglo XV. En el año de 1565, durante el reinado de Felipe II, se dictaron las disposiciones relativas a su organización y funcionamiento atribuyéndosele como función especial la de procurar el castigo de los responsables de aquellos delitos que no eran perseguidos por un acusador privado. Debe hacerse notar que la Institución de la Promotoría Fiscal no constituyó una

magistratura independiente, y que su intervención en el proceso era como parte integrante de las jurisdicciones: concretamente se puede afirmar que la intervención de dichos promotores en el proceso se reducía a la formulación de los pliegos de acusación, ya que los jueces tenían libertad absoluta en la dirección de la causa." (8)

Posteriormente, el Procurador Fiscal formó parte de la Real Audiencia interviniendo a favor de las causas públicas y en aquellos en los que tenía interés la corona; llevó la voz acusadora en los juicios seguidos ante el Tribunal de la Inquisición. Como se desprende de lo anterior, si en un principio la Promotoría funcionó en defensa de los intereses del príncipe, poco a poco amplió su competencia hasta llegar a convertirse en el órgano defensor del fisco y, por lo tanto, en representante de los intereses públicos.

(8) Pavón Vasconcelos H., Francisco, La evaluación del Ministerio Público, Revista Criminalía No. 12, Ed. Botas, México, 1957, pp. 803-804.

I.6 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO

Considerando la evolución histórica del Ministerio Público en México, tenemos que ocuparnos de la cultura prehispánica asentada en el territorio nacional, principalmente la organización de los aztecas, ya que la fuente de nuestras instituciones jurídicas no debe buscarse únicamente en el antiguo Derecho Romano y en el Derecho Español, sino también en la organización jurídica de los aztecas.

DERECHO AZTECA

Entre los aztecas imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales. El Derecho no era escrito, tenía carácter consuetudinario y ante todo, se ajustaba al régimen absolutista.

El poder del monarca era delegado en funcionarios especiales, y, en materia de justicia, el Cihuacoatl es fiel reflejo de tal afirmación. El Cihuacoatl desempeñaba funciones muy singulares: auxiliaba al Hueytlatoni, vigilaba la recaudación de los tributos, presidía el tribunal de apelación y era consejero del monarca. El Tlatoani fue otro funcionario de importancia, representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de las vidas humanas a su antojo; dentro de sus facultades encontramos la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente delegaba esta función en los jueces. Es importante hacer la observación de que, la persecución de los delitos estaba en manos de los jueces por delegación de los Tlatoani, de tal suerte que las funciones de éstos y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, ya que la persecución del delito se encomendaba a los jueces.

LA COLONIA

La organización jurídica azteca experimentó una profunda transformación al realizarse la Conquista, pues fue desplazada por los ordenamientos jurídicos traídos de España.

Durante la época colonial todavía es incierto el antecedente del Ministerio Público, de acuerdo con lo que nos dice Guillermo Colín Sánchez: "En la persecución del delito imperaba una absoluta anarquía, autoridades civiles, militares, religiosas, invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitaciones que su capricho.

"Tal estado de cosas se pretendió remediar a través de las Leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos, estableciéndose la obligación de respetar las normas Jurídicas de Indias en su Gobierno, policía, usos y costumbres siempre y cuando no contravinieran el derecho hispano.

"La persecución del delito en esta etapa, no se encomienda a una Institución o a un funcionario en particular; el Virrey,

los Gobernadores, los Capitanes Generales, los Corregidores muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ello." (9)

La aparición del "señor Fiscal" en la época colonial se puede considerar el primer antecedente del Ministerio Público, ya que sus funciones eran las de promover la justicia, perseguir a los delincuentes y proteger a los indios, también está a su cargo el litigio y patrocinio de las causas que afectan al Fisco.

En el año de 1527 se forma lo que se conoció como la Audiencia, la cual estaba integrada por varios funcionarios entre ellos dos fiscales: uno civil y otro de carácter criminal.

El fiscal era el que presentaba y formulaba las demandas ante los Tribunales, así también era el contacto entre Tribunales y el Virrey, y asumían el carácter de "Promotores de justicia".

EPOCA INDEPENDIENTE

Al nacer México a la vida independiente continuó rigiéndose según el derecho español, hasta en tanto no se opusiera al

(9) Colín Sánchez, Guillermo, Derecho mexicano de procedimientos penales, 3a. edición, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 96.

Plan de Iguala, mientras el nuevo gobierno promulgaba su nueva Legislación.

En la Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814, se reconoció la existencia de los fiscales auxiliares de la administración de justicia: uno para el ramo criminal y otro para el civil, los cuales durarían en su cargo cuatro años. Con esto se consideró a los fiscales como indispensables en la administración de justicia. Con la promulgación de esta constitución, el Fiscal pasa a formar parte de la Suprema Corte de Justicia. En los Artículos 124 y 125 se estableció la forma en que se integraría la Suprema Corte de Justicia, es decir: once ministros, distribuidos en tres Salas, un Fiscal propuesto por la legislatura de los estados.

"En las leyes constitucionales de 1836, primer ordenamiento centralista, se sigue la tradición colonial. La Quinta Ley, relativa al Poder Judicial de la República Mexicana, prevé la existencia de un Fiscal como parte integrante de la Corte

Suprema de Justicia y se consagra su inmovilidad, así como la de los Ministros de la Corte." (10)

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, introdujeron modificaciones importantes. El Artículo 194 prevenía: "Se establecerán Fiscales Generales cerca de los Tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que sean de interés público. En estas disposiciones Constitucionales el Fiscal sigue formando parte del Poder Judicial." (11)

"La Ley Larrea, dictada el 6 de diciembre de 1853 bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, organiza al Ministerio Fiscal como institución que emana del Poder Ejecutivo. En esta Ley el fiscal -aunque no tenga el carácter de parte-, debe dar oídos siempre que hubiera duda y oscuridad sobre el sentido genuino de la ley. Se crea un Procurador General que representa los intereses del gobierno, y que tiene una amplísima misión." (12)

(10) Colín Sánchez, Guillermo, Derecho mexicano de procedimientos penales, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 97.

(11) Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México, 8a. edición, Ed. Porrúa, México, 1978, p. 423.

(12) V. Castro, Juventino, Garantías y Amparo, 5a. edición, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 7.

En el proyecto de Constitución de 1857 se disponía en el Artículo 27: "A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad." (13) De acuerdo con este precepto, el ejercicio de la acción penal correspondía por igual al ofendido y al Ministerio Público, como representante de la sociedad. A pesar de que el proyecto de Constitución de 1857 presentado a la Asamblea significaba dar consistencia de sistema moderno a la institución, los constituyentes, fieles a su ideal individualista, rechazaron en su totalidad la iniciativa correspondiente al precepto citado. De esta forma se reguló nuevamente la inclusión del Fiscal y del Procurador General en la Suprema Corte de Justicia, como se desprende del Artículo 91 de la citada constitución.

Al restablecerse la República, por Don Benito Juárez, éste, en su calidad de Presidente, expidió la Ley de Jurados Crimi

(13) Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p. 557.

nales el 15 de junio de 1869, "en ella se establecen tres Procuradores a los que por vez primera se les llama representantes del Ministerio Público. No constituían una organización, eran independientes entre sí, y estaban desvinculados de la parte civil". (14) En esta Ley se deja de hablar de fiscales, dando lugar a la denominación de "Representante del Ministerio Público", pero la situación es la misma dentro de los tribunales. Su funcionamiento se apegó a los lineamientos observados por los fiscales.

En el Código de Procedimientos Penales de 1880, primero que se promulgó sobre la materia, se establecía una organización del Ministerio Público en el cual se institufía el cuerpo del delito, la búsqueda de las pruebas, etc., representa un logro considerable en este Código, la institución del Ministerio Público. Aquí se le asignaba como función la de promover y auxiliar a la Administración de Justicia.

(14) V. Castro, Juventino, op. cit., p. 8.

El siguiente Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, del 22 de mayo 1894, siguió en lo fundamental al Código de 1880; la única diferencia fue que pretendió dar al Ministerio Público mayor autonomía. En este código "mejora la Institución del Ministerio Público ampliando su intervención en el proceso. Lo establece con las características y finalidades del Ministerio Público francés: como miembro de la Policía Judicial y como mero auxiliar de la Administración de Justicia". (15)

El 22 de mayo de 1900 fue reformado el Artículo 91 de la Constitución de 1857; en esa misma fecha fue reformado también el Artículo 96 del citado ordenamiento fundamental, en lo que respecta al primero de ellos, se suprimían los cargos de Fiscales y de Procurador General dentro de la Suprema Corte de Justicia, quedando ésta integrada por quince Ministros; en la reforma al último de los Artículos citados, se habla del Ministerio Público de la Federación presidido por un Procura

(15) V. Castro, Juventino, op. cit., p. 8.

dor General de la República que debía ser nombrado por el Ejecutivo.

En el año de 1903 el General Porfirio Díaz, durante su gobierno, expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales: "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 le encomienda la persecución y la investigación de los delitos, se le atribuye la titularidad del ejercicio de la acción penal, y se le hace figurar como parte principal o coadyuvante en todos los asuntos judiciales que de algún modo afecten el interés público". (16)

En su informe del veinticuatro de noviembre del propio año de 1903, rendido ante el Congreso de la Unión, el Presidente Díaz trató de definir los verdaderos alcances de la Institución a través de la Ley citada, afirmando que: "El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los Tribu

(16) Islas de González Mariscal, Olga, "Organización y funciones del Ministerio Público", Manual de Instrucción a las Ciencias Penales, Secretaría de Gobernación, México, 1976, p. 87.

nales para reclamar el cumplimiento de la Ley y el establecimiento del orden social cuando ha sido quebrantado. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública; es, por consiguiente, una parte, y no un mero auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tiendan a fijar la existencia de éste o de sus autores..." (17)

Es la Constitución de 1917 la que realiza una Reforma que propone una innovación que revolucionará completamente el sistema de procedimientos que rigió el país durante muchos años, recogiendo en esta Constitución en su amplitud los principios universales conocidos como confirma la naturaleza del Ministerio Público, el Lic. Mateos Escobedo nos dice: "Que la conciencia humana aspira asegurar la máxima forma pidiendo a la autoridad Judicial nueva autolimitación del poder, exigiendo que el acusador sea distinto del Juez a fin de que éste conserve su postura de estrecha imparcialidad en un proceso de

(17) Pavón Vasconcelos H., Francisco, op. cit., p. 807.

libre controversia y de parte pues siendo el Representante del Poder Jurisdiccional, Juez y parte a la vez, difícilmente puede pensarse en hacer una Justicia auténtica." (18)

Al promulgarse la Constitución Política de 1917 se unificaron las facultades del Ministerio Público, haciendo de éste una institución para perseguir el delito con independencia absoluta del Poder Judicial. Por lo anterior, el Ministerio Público adquiere una fisonomía distinta con la dinámica necesaria para institucionalizarlo y para que sus funciones, en las múltiples y variadas intervenciones legales, constituyan una auténtica función social.

(18) Mateos Escobedo, "El Juicio de Amparo en contra de la Indebida Inercia del Ministerio Público", Revista Judicial Veracruzana No. 3, Jalapa, Ver., 1976, p. 15.

CAPITULO II

ANTECEDENTES Y SUSTENTO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO

CAPITULO II.- ANTECEDENTES Y SUSTENTO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1 ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

Con el fin de entender el sentido del precepto Constitucional en cuestión, es necesario acudir a los criterios de los constituyentes de 1916, para en lo subsecuente entrar en estudio del mismo.

En primer término, es de tomarse en cuenta el mensaje de Don Venustiano Carranza, dirigido al Congreso Constituyente de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, en la parte conducente al Ministerio Público, y que a continuación se expone.

"El Artículo 21 de la Constitución de 1857, dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la Ley, reser

vando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

"Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

"La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los Reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

"Pero la reforma no se detiene ahí 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 del 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.

"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 y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la Ley.

"La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la 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 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 sospechosas,

sin más méritos que su criterio particular.

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

"PROYECTO DEL ARTICULO 21

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los Reglamentos de la policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste." (1)

"DICTAMEN Y VOTO PARTICULAR

"En la 39a. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del viernes 12 de enero de 1917, se dió lectura al dictamen modificado y al voto particular sobre el Artículo 21 del Proyecto de Cons

(1) "Diario de los Debates". Los Históricos Debates de la Constitución de 1916-1917, Tomo II, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura, Ed. Talleres Gráficos de Publicaciones Blancas, S.A., México, 1985, pp. 7, 8 y 9.

titución.

DICTAMEN

"Ciudadanos Diputados:

Con permiso de esta Honorable asamblea fue retirado nuestro dictamen relativo al Artículo 21 del Proyecto de Constitución, para presentarlo reformado siguiendo el texto original con la adición relativa a la limitación de la autoridad administrativa para imponer castigos por infracciones a los Reglamentos de policía, adición que mereció ser aprobada por la asamblea.

"Cumple la comisión su encargo, sometiendo a la aprobación de ustedes el siguiente:

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los Reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el

arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a disposición de éste." (2)

"Sala de Comisión. Querétaro de Arteaga, 10 de enero de 1917, Francisco J. Mújica.- Alberto Román.- L.G. Monzón.- Enrique Recio. Voto particular del Diputado Colunga.

"Señores Diputados:

La Comisión está de acuerdo en la necesidad de reformar nuestro sistema de enjuiciamiento penal, siguiendo las ideas emitidas por el ciudadano Primer Jefe en su informe del 10. de diciembre próximo pasado; conviene también la Comisión en que el Artículo 21, tal como fue formulado en su dictamen anterior, no traduce fielmente aquellas ideas; pero mientras el suscrito opina que igual defecto se advierte en el Artículo 21 del Proyecto de Constitución, la mayoría de la Comisión cree que es congruente este Artículo con los motivos que se exponen

(2) "Diario de los Debates". op. cit., pp. 236 - 258.

para fundarlo en el citado informe. Esta diferencia de apreciación me obliga a formular el presente voto particular.

"Leyendo el informe mencionado, en el pasaje relativo al Artículo 21, se nota que el ciudadano Primer Jefe se propone introducir una reforma "que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que ha regido en el país". Observa que la adopción del Ministerio Público entre nosotros ha sido puramente decorativa; que los jueces han sido los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, y que el medio de evitar ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces su dignidad y al Ministerio Público la importancia que le corresponde, es organizar este último de manera de dejar a su exclusivo cargo la persecución de los delitos y la busca de los elementos de convicción. De esta suerte "el Ministerio Público, con la Policía Judicial 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 según su criterio particular". Instituido así el Ministerio Público, quedará asegurada la libertad individual, supuesto que en el Artículo 16 se fijan los requisitos sin los cuales no podrá nadie ser detenido. Estas ideas pueden comprenderse expresando que la persecución de los delitos quedarán a cargo del Ministerio Público y de la Policía Judicial, dejando ésta bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.

"Comparando la relación anterior con el texto original del Artículo 21 se advierte la incongruencia claramente, pues el precepto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de la policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, es claro que la autoridad administrativa a quien se alude es la municipal, y por lo mismo, a esta autoridad municipal es a la que se confía la persecución de los delitos,

la que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos ni se aviene tampoco con una buena organización de la policía judicial. Esta debe existir como una rama de la autoridad administrativa, de la cual debe tener cierta dependencia, y todas las autoridades de la policía ordinaria no deben utilizarse sino como auxiliares de la policía judicial. En el proyecto se establece lo contrario; la autoridad municipal tendrá a su cargo la persecución de los delitos, empleando como instrumento en esta tarea al Ministerio Público y a la Policía Judicial.

"Por otra parte, no sólo los Reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos, sino también los Reglamentos gubernativos. Creo que el castigo de estos últimos deben también atribuirse, en términos generales, a la autoridad administrativa; en consecuencia, soy de parecer que debe redactarse el Artículo que menciono en los términos siguientes:

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclu

siva 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 aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los Reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días". (3)

DEBATE DEL 13 DE ENERO DE 1917

"El C. Alvarez José: Pido la palabra, Señor Presidente.

El C. Presidente: tiene usted la palabra.

El C. Alvarez José: Me había hecho el propósito de no distraer vuestra atención tomando la palabra para hacer observaciones, muy especialmente en materia jurídica, en la que mi incompetencia es más notoria, pero el dictamen que la 1ª. Comisión nos presenta hoy a debate encierra un punto de trascendencia grande,

(3) "Diario de los Debates". op. cit. pp. 199 - 220

y, de aprobarse en la forma propuesta, redundaría en mal grave para la clase menesterosa.

"Al discutirse por primera vez el Artículo 21 de nuestra Constitución, ese mal fue señalado. Yo ocurrié privadamente al Señor Presidente de la 1^a. Comisión, indicándole la conveniencia de corregirlo; y, al ver que vuelve a presentarse el dictamen con igual defecto, vengo a solicitar de vuestra soberanía la enmienda necesaria. Me refiero, Señores Diputados, a la facultad que se concede a las autoridades administrativas para imponer multas sin limitación alguna, sin tener en cuenta los abusos a que tanta libertad puede presentarse.

"El Señor General Múgica no encontró la manera de impedir el abuso que tal autoridad pudiera hacer, imponiendo multas exageradas a los trabajadores, a los jornaleros que por venganza del patrón o por mil otras combinaciones, hubiere interés en encerrarlo en la prisión, y si bien yo convengo con él en que hay individuos de tan mal gusto, que por darse el de desobede

cer las disposiciones administrativas, aceptan ser multados dos, tres, cuatro o más veces, no creo que deba ésto ser causa para que dejemos en manos de las autoridades administrativas esa arma que bien puede servir para ejecutar venganzas ruines. A mi entender, la solución es bien sencilla, y vengo a indicar la forma de una adición al Artículo 21 que podría decir así:

"La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor, en ningún caso, que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días".

"Esta será la manera de garantizar los intereses del trabajador contra el abuso de la autoridad. Yo he visto muchas veces perecer de miseria a las familias de los trabajadores, pasando días y más días de hambre y de sacrificios para poder pagar multas excesivas, con objeto de librar a sus jefes de la prisión.

"La adición que propongo aliviará muchos de estos dolores, y ya que esta honorable asamblea se ha mostrado tan adicta a los

obreros, en su nombre y para su provecho os pido que la aceptéis; igual solicitud respetuosa hago a los miembros de la Comisión, recordando que es para los obreros para quienes solicito vuestro apoyo y ayuda. (aplausos)

"El mismo C. Secretario: La Presidencia pregunta si se toma en consideración la proposición del ciudadano Alvarez. Los que estén por la afirmativa se servirán poner de pie. Si se toma en consideración.

"El C. Magallón: Pido la palabra, Señor Presidente.

El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

El C. Magallón: Me permito sugerir que en la proposición del ciudadano Diputado Alvarez se diga que en ningún caso se imponga una multa mayor que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días, a las "clases proletarias", en vez que de a los "trabajadores".

"El C. Secretario: La Comisión tiene cinco minutos para deliberar. ¿Se conceden los cinco minutos? Los ciudadanos

Diputados que estén por la afirmativa, se servirán poner de pie. Concedidos. (transcurren los cinco minutos).

"El C. Macías: Pido la palabra, Señor Presidente.

El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

El C. Macías: La fórmula que propone la Comisión para el Artículo 21 es menos adecuada que la que propone el voto particular. Yo no estoy conforme con el voto particular, pero estoy conforme con la redacción que propone. El error del autor del voto particular está en que tomó por autoridad administrativa únicamente a los Presidentes Municipales, y esto no es verdad. La autoridad administrativa es todo el Departamento Ejecutivo, desde el Presidente de la República hasta los Presidentes Municipales. De manera que por autoridad administrativa se entienden todas las autoridades que no son ni el Poder Legislativo, ni el Poder Judicial; esto es, pues el error; pero la forma que propone el ciudadano Colunga es, a mi juicio, más exacta, corresponde más al objeto que se

busca, que la forma que ha tomado la Comisión, cosa enteramente explicable desde el momento en que las personas que forman la mayoría de la Comisión no son, en general, en su mayor parte abogados. Yo, de acuerdo con las indicaciones de la Comisión, vengo a suplicar a ustedes permitan retirar la fórmula que habia presentado la misma Comisión, para aceptar el voto particular. El objeto es el que persigue el ciudadano Primer Jefe en el Artículo 21 de su proyecto, es decir, quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que queden única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público, que es el que debe tenerlas a su cargo; el Ministerio Público, para este efecto, contaría con el auxilio directo y eficaz de la policía judicial y con el auxilio accidental de la policía común, porque puede ser que en muchos lugares la policía común haga las veces de la policía judicial.

"Hechas estas explicaciones, súplico a ustedes permitan que se adopte la fórmula del voto particular, para que quede más

concordante con el objeto de la institución del Ministerio Público que se trata de establecer, sin perjuicio de que se hagan las modificaciones propuestas por el ciudadano Diputado Alvarez, para hacer que las multas correspondan siempre a la finalidad que llevan y no vayan a servir de medio de oprimir a los trabajadores.

"Un C. Secretario: Por acuerdo del ciudadano Presidente se pregunta a la asamblea si se concede el permiso a la Comisión, en los términos propuestos por el ciudadano Diputado Macías. Los que estén por la afirmativa se servirán poner de pie. Concedido.

"El C. Múgica: Pido la palabra.

El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

El C. Múgica: Señores Diputados.- Tomo la palabra únicamente para hacer una aclaración, en mi concepto de importancia. Como ustedes recordarán, el día que se discutió el Artículo a debate, se acordó que se adoptara en su redacción final

Ésta que presentamos hoy, con las enmiendas hechas por la Comisión respecto a las facultades de la autoridad administrativa y a las limitaciones que pusimos a esas facultades, y que se adoptara por más clara, la redacción del Artículo del proyecto del ciudadano Primer Jefe, en lo relativo a las funciones del Ministerio Público como Policía Judicial. La Comisión, cuando formó este último dictamen, tuvo como principio ya no discutir las ideas, sino simple y sencillamente cumplir con los compromisos contraídos con esta respetable asamblea. Por esta razón, la mayoría de la Comisión presentó como proyecto suyo, propio, la redacción misma del proyecto del ciudadano Primer Jefe, que es lo que ahora ha manifestado el Señor Licenciado Macías, y que está concordante con la exposición del Primer Jefe en la razones de su proyecto y que sólo ha ocasionado que la Comisión presente bajo otra forma esa parte del Artículo relativo. Con esta explicación cree la Comisión que ha cumplido con su deber, con el compro

miso contraído con la Cámara y además, con el deber que tiene razones para ello. Dentro de cinco minutos tendremos la satisfacción de presentar a ustedes el Artículo redactado en la forma que se ha acordado, para que la asamblea únicamente se sirva darle su voto aprobatorio.

"Un C. Secretario: En vista de la reforma propuesta, la Comisión propone la siguiente redacción para el Artículo 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 inmediatos de aquél. Compete a las autoridades administrativas el castigo de las infracciones de los Reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de quince días".

"Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".

"Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra, pueden pasar a inscribirse.

"No habiendo quien haga uso de la palabra se pregunta a la asamblea si lo considera aprobado. (voces: ¡a votar!) Se procede a la votación nominal. (Se procedió a ella) El resultado de la votación fue la siguiente: 158 votos por la afirmativa, y 3 por la negativa, que correspondieron a los ciudadanos Aguilar Antonio, Garza Zambrano y Rodríguez González. (4)

TEXTO ACTUAL DEL 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 aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las

(4) "Diario de los Debates", op. cit., pp. 259 - 269.

infracciones de los Reglamentos gubernativos y de policia, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso". (5)

Una de las más trascendentales novedades de la Constitución de 1917, en relación con los órganos encargados de la administración de la justicia, fue la redacción del ordenamiento anterior. Este precepto erigió al Ministerio Público en el único titular de la acción penal; y separó e independizó sus funciones de las de la autoridad judicial que, hasta entonces,

(5) "Constitución Política" de los Estados Unidos Mexicanos, 80a. edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, p. 19.

y dentro de su sistema inquisitorio, además de la facultad de juzgar y sentenciar, ejercía una actividad oficiosa de pesquisa, quedando la representación social como una figura decorativa.

Al respecto, nos dice González Bustamante que, "la institución del Ministerio Público quedó organizada de la siguiente forma: a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público; b) De conformidad con el Pacto Federal, los Estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones Constitucionales, estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público; c) El Ministerio Público, como titular de la acción penal tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la

busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público y entendiéndose que dicha Policía constituye una función; e) Los jueces de lo penal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciadores o querellantes. Lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente; g) El Ministerio Público interviene en los asuntos de interés público y en los casos de los menores e incapacitados". (6)

A mayor abundamiento, el maestro Burgoa manifiesta que "el Ministerio Público consagra una garantía de seguridad jurídica, ya que el gobernado sólo puede ser acusado por una entidad especial, que goza de características propias, ella

(6) González Bustamante, Juan José, "Principios de Derecho Procesal Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1959, p. 76.

es el Ministerio Público, a quien debe acudir el ofendido por el hecho delictuoso, para que se le haga justicia.

"En efecto, en ningún caso puede el particular obrar por cuenta propia, ya que la misma Ley Suprema, en su Artículo 17, expresamente lo prohíbe. Continúa diciendo Burgoa que "no se trata de una garantía Constitucional propiamente dicha, puesto que se traduce en una relación jurídica existente entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por el otro, en virtud del cual se crea para el primero un derecho subjetivo público y para los segundos una obligación correlativa; en síntesis, impone al sujeto dos deberes negativos, además de que tácitamente contiene para los gobernados un deber positivo, que es el de acudir a las autoridades estatales en demanda de justicia para reclamar sus derechos, a fin de que prevalezca el orden y la seguridad, y se respeten las garantías individuales y la totalidad del sistema jurídico; en efecto, se requiere que una entidad distinta y ajena a las personas intere

sadas, sea la que juzgue y resuelva los conflictos que surjan entre ellas." (7)

2.2 ARTICULO 73 FRACCION VI, BASE 5a. CONSTITUCIONAL

En el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, el precepto Constitucional en cita quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultades:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios, estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente."

(7) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Ed. Porrúa, S. A., México, 1982, p. 640.

DICTAMEN

"Por lo que ve al Ministerio Público del Distrito Federal, siendo una institución dependiente del Ejecutivo, no presenta ninguna dificultad la admisión del sistema que propone el Inciso V de la Fracción VI del Artículo 73, igual caso puede decirse respecto del Artículo 102, que organiza el Ministerio Público de la Federación, que establece como novedad el principio legal de que el Procurador General de la República será el Consejero Jurídico del Gobierno, lo que obedece al proyecto de suprimir la Secretaría de Justicia". (8)

En el dictamen, el texto de la Base 5a., no cambió la redacción del texto original. Es decir, se aprobó igual que como se presentó.

TEXTO ACTUAL DE LA BASE 5a. CONTENIDA
EN LA FRACCION VI DEL ARTICULO 73.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

(8) Diario de los Debates, op. cit., pp. 163, 261, 287 y 468.

"5a. El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente." (9)

Por lo anterior, podemos decir que, la Norma Fundamental, en el Artículo 21, institucionaliza la función del Ministerio Público en la Base 5a. de la Fracción VI del Artículo 73, en donde precisa su ámbito de competencia, al señalar que la función del Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General.

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 56, 57 y 59.

CAPITULO III

APOYOS JURIDICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO III .- APOYOS JURÍDICOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Como se ha podido observar, en el avance progresivo de temas anteriores, se ha querido dar una perspectiva general, de la génesis y desenvolvimiento de la institución del Ministerio Público, entre los diferentes espacios históricos de la humanidad y en particular de México. Posteriormente, me refiero al soporte Constitucional de esta Institución en nuestra Legislación Fundamental vigente, apuntado lo anterior, es imprescindible antes de entrar en materia del presente tema, hacer alusión al concepto, naturaleza jurídica, principios, características y funciones del Ministerio Público.

3.1 CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO

En la actualidad se debe considerar al Ministerio Público, como 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. Este concepto es común en muchos países similares jurídicamente al nuestro, ya que el Ministerio Público en su evolución histórica es considerado como un órgano de bienestar social que salvaguarda los intereses de la sociedad aunque también es un órgano dependiente del Estado al cual también representa ante los Tribunales.

NATURALEZA JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO

Por lo que hace a la determinación de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, ésta ha provocado discusiones interminables, dentro del campo doctrinario, se le considera:

- 1) Como un representante de la sociedad en el ejercicio de la acción penal;
- 2) Como un órgano administrativo que actúa con el carácter de parte;
- 3) Como un órgano judicial; y

4) Como un colaborador de la función jurisdiccional.

Con el fin de precisar mejor estos planteamientos, los abordamos en seguida por separado:

a) El Ministerio Público como Representante de la Sociedad en el Ejercicio de la Acción Penal.

Para fundamentar la representación atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, se ha tomado como punto de partida el hecho de que el Estado, al institucionalizar la autoridad social, tiene el derecho de ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la propia sociedad; concepción aplicable a nuestro particular régimen Constitucional, pues fundamentalmente es el pueblo quien como titular de la soberanía nacional, instituye la autoridad para beneficio de él mismo, según lo previenen los Artículos 39 y 41 de la Constitución. (1)

(1) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ed. Porrúa, S. A., 80a. Edición, México 1986, Artículos 39 y 41

- b) Como un Organismo Administrativo que actúa con el carácter de Parte.

Según Guarneri, "el Ministerio Público realiza actos que son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se apliquen a éste, los principios del Derecho Administrativo. Además la propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público, reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona, situación en la que no podría intervenir el Órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso". (2)

En esas condiciones, el Ministerio Público actúa con el carácter de "Parte", hace valer la pretensión punitiva y de acuerdo con ello, ejerce poderes de índole indagatorio, preparatorio y coercitivo, sobre todo, presenta a través de su actuación las

(2) Guarneri, José. "Las Partes en el Proceso Penal", Ed. José Ma. Cajica, Puebla 1971, pp. 26 y 27

peculiaridades esenciales de quienes actúan como "Parte"; ejerce la acción penal, formula peticiones, presenta impugnaciones y tiene facultades de pedir providencias de toda clase.

En nuestro Derecho Positivo el Ministerio Público no siempre actúa como parte; en efecto, dentro del procedimiento penal interviene como autoridad en la primera etapa llamada "averiguación previa" y, como parte, una vez realizada la acción penal, o sea, de acuerdo con la legislación y el criterio sustentado por nuestro más alto Tribunal de la República, dentro del proceso el Ministerio Público siempre ostentará el carácter de parte, una vez ejercitada la acción penal ante la autoridad jurisdiccional.

c) El Ministerio Público como Órgano Judicial.

Quienes sostienen que el Ministerio Público es un órgano jurisdiccional integrante de la judicatura, parten del estudio de la potestad del Estado, comprensiva de la potestad judicial cuya finalidad consiste en el mantenimiento y la actuación del

orden jurídico y como ésta última es atribución exclusiva del Poder Judicial y la primera corresponde al Ministerio Público, es lógico, concluyen, que éste sea un órgano jurisdiccional. Abundando en esta posición, afirman que como la actividad del Ministerio Público se desenvuelve en el juicio, se justifica la calificación de judicial.

Aceptable resulta la observación que al respecto formula el Lic. Colín Sánchez al no estar de acuerdo con esta concepción: "No podemos considerar al Ministerio Público como un órgano judicial, porque debido a su naturaleza y fines, carece de funciones jurisdiccionales las cuales sólo son exclusivas de los jueces, de tal manera que el Ministerio Público debe concretar se a solicitar la aplicación del derecho, más no a declararlo" y ampliando aún más su argumento señala "que cuando el encargo de ejercitar la acción penal archiva una investigación, ello no quiere decir que ya jamás podrá proceder, pues en cuanto surjan nuevos elementos de convicción reanudará la averiguación

correspondiente sin que en ningún momento se piense en los elementos de "cosa juzgada", característica exclusiva de las resoluciones emitidas por la autoridad judicial". (3)

Por otra parte, en nuestro régimen jurídico clara y positivamente se encuentra consignado en disposiciones Constitucionales la procedencia de tal postura, concretamente el Artículo 21 Constitucional establece: "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".

- d) El Ministerio Público como colaborador de la función jurisdiccional.

Por la diversidad de funciones que se le encomiendan al representante de la sociedad, algunos autores han sostenido que se trata de un auténtico auxiliar de la función jurisdiccional,

(3) Colín Sánchez, Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Ed. Porrúa, S. A., México 1974, pp. 133, 134 y 135.

de un colaborador del Juez en el proceso encaminado a lograr la correcta aplicación de la Ley.

Desde nuestra particular perspectiva, y de conformidad con nuestro Derecho Mexicano, ésta corriente también tiene aceptación en nuestro medio, pues indiscutiblemente el Ministerio Público representa los intereses de los menores incapacitados, de los ausentes, etc.; por estas circunstancias no podemos desconocer la aplicación de la corriente doctrinaria en análisis, pero tampoco podemos atribuirle al Ministerio Público un determinado carácter de los examinados, pues nuestra legislación lo ha dotado de una serie de atribuciones dentro y fuera del campo jurisdiccional que lo convierte en un organismo estatal de funciones polifacéticas, que se explica únicamente por la extraordinaria evolución que han sufrido nuestras instituciones sociales y jurídicas.

En este sentido, debemos entender al Ministerio Público como un representante social en el ejercicio de las acciones pe

nales, y aunque su intervención también es múltiple en otras esferas de la Administración de Justicia, ésto es consecuencia de la evolución de las instituciones sociales, las que para cumplir con sus fines y tomando en cuenta la naturaleza específica del Ministerio Público, han considerado indispensable su ingerencia en asuntos de Derecho Privado, como representante del Estado y en muchas otras actividades de carácter legal, desprendiéndose de todo ésto una personalidad polifacética, de esta manera actúa como autoridad administrativa durante la fase preparatoria del ejercicio de la acción penal, como sujeto procesal, como auxiliar en la función jurisdiccional o ejerciendo la tutela general sobre menores, incapacitados y en las demás atribuciones que le asignan las leyes.

En fin, podemos aseverar, que el Ministerio Público es una institución dependiente del Estado, la cual en representación de la sociedad, ejercita la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignan las leyes.

3.2 PRINCIPIOS, CARACTERISTICAS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO.

Para lograr el normal y eficaz funcionamiento de las atribuciones que corresponde desempeñar al Ministerio Público, es necesario que dicha institución se rija por determinados principios que constituyan la esencia de su actuación.

Esta institución está formada por un conjunto de servidores públicos que tienen a su cargo una de las atribuciones más importantes del Estado, como es la de representar a la sociedad ante los Tribunales, en la investigación y al ejercitar la acción penal.

Por lo tanto, la necesidad de mantener el orden y unificación en las diversas actividades que corresponde realizar a la Institución del Ministerio Público, hace indispensable que todos los miembros de ésta actúen bajo la dirección y control de un titular que es el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, normando su actuación bajo los siguientes principios:

PRINCIPIO DE INICIACION

Compete al Ministerio Público, como principio reconocido en México, la persecución de los delitos junto con la Policía Judicial, ya que es el único órgano del Estado encargado para tal fin, según se desprende del Artículo 21 Constitucional.

Pero si bien es cierto que al Ministerio Público compete la persecución de los delitos, y siguiendo a Rivera Silva, "no se deja a su libre albedrío dicha actividad, sino que para que tenga comienzo la investigación, se necesita la reunión de ciertos requisitos que son fijados por la Ley". (4)

El Ministerio Público iniciará su función siempre y cuando tenga conocimiento de un suceso punible mediante la denuncia o querrela, posteriormente, analizará si el hecho denunciado encuadra o no dentro de algún tipo penal, establecido en la Ley, es decir, que vea

(4) Rivera Silva, Manuel, "El Procedimiento Penal", Ed. Porrúa S.A. México 1973, p. 56.

si la conducta descrita por el denunciante o querellante constituye o no delito. Reunidos los requisitos anteriores, el Ministerio Público a través de la Policía Judicial, que está bajo sus órdenes iniciará la investigación con el objeto de demostrar si realmente se cometió el delito y buscar a la persona que es considerada como causante del ilícito, es decir, comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

Podemos deducir, que no se puede iniciar un procedimiento penal si no se han reunido los requisitos anteriormente anotados, es decir la presentación ante el Representante Social, de una denuncia o de una querrela a excepción de cuando se está en el caso de la flagrancia en la comisión del delito, o sea que se sorprenda a alguien en el momento en que está cometiendo el ilícito penal. Así las cosas, todo procedimiento que se inicie sin que se hayan presentado tales requisitos, será anticonstitucional y violatorio de garantías, en virtud de que el Ministerio Público, aunque tiene el deber de investigar y perseguir los delitos, no lo puede hacer a su antojo o

capricho ni de manera inquisitiva y detener a cuantas personas quie
ra con el pretexto de investigar la comisión de un delito, ya que
el Artículo 16 de nuestra Carta Fundamental preceptúa claramente,
en su parte conducente que "nadie puede ser molestado en su persona,
familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de manda
miento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la
causa legal del procedimiento"; agregando, "que sólo la autoridad
judicial podrá dictar orden de aprehensión o detención siendo nece
sario para el efecto, que dicha orden esté precedida por la presen
tación de una denuncia, de una acusación o querrela". (5)

Por lo tanto, en nuestro derecho la Institución del Ministerio Pú
blico se encuentra regida por el principio de iniciación, ya que
se requiere la reunión de los requisitos apuntados para que pueda
iniciar las funciones para la que fue creada.

(5) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos",
Op. Cit. Artículo 16.

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD

Una vez que llega al conocimiento del Ministerio Público la noticia criminosa, no necesita del impulso del juez, del denunciante o del querellante o de ningún particular o autoridad para iniciar el procedimiento penal, ya que de acuerdo con este principio está obligado a impulsarlo de oficio, es decir, sin la intervención de instancia y costo alguno, siempre y cuando se reúnan los presupuestos legales para ello.

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

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Según este principio, el ejercicio de la acción penal es obliga

torio tan pronto se hayan satisfecho los presupuestos de la misma. Podemos decir que la actividad del Ministerio Público debe estar regida de acuerdo con las leyes del procedimiento penal y que por lo tanto no debe salirse de los cauces que le marque el derecho . Es decir, que no debe estar sujeta a sus veleidades, porque a pesar de que el Artículo 21 Constitucional otorga al Ministerio Público y a la Policía Judicial la facultad de perseguir e investigar los delitos, esta actividad del Ministerio Público debe apegarse a las leyes correspondientes y no debe ser arbitraria.

En relación a lo anterior, nos dice Manzini "que los tratadistas en lo que atañe al punto que estudiamos, manifiestan que la acción penal está animada por el principio de legalidad, cuando se ejercita siempre que se den los presupuestos necesarios que la Ley fija. Señala, que la pretensión punitiva del Estado, derivada de un delito, debe hacerse valer por el órgano público al efecto, siempre que concurren en concreto las condiciones de Ley, en cumplimiento

de un deber funcional, absoluto e inderogable." (6)

Después de haber estudiado los principios que consideramos rectores del Ministerio Público, pasamos a estudiar las características de dicha Representación Social, mismas que a continuación iremos explicando:

CARACTERISTICA DE JERARQUIA

La institución del Ministerio Público se encuentra presidida por el Procurador General, quien asume funciones de mando sobre todo el personal a su cargo. Al respecto Guillermo Colín Sánchez, nos dice que "El Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General, en quien residen las funciones del mismo.

"Las personas que lo integran (al Ministerio Público), no son

(6) Manzini, Vincenzo, "Tratado de Derecho Procesal Penal", Traducción de: Santiago Sentís Melendo y Mario Ayerra Redín. Ed. Ejes, Buenos Aires, Argentina 1951, Tomo I, p. 294.

más que una prolongación del titular, motivo por el cual reciben y acatan las órdenes de éste, porque la acción y el mando en esa materia es de competencia exclusiva del Procurador". (7)

CARACTERISTICA DE INDIVISIBILIDAD

Con relación a esta característica, cada uno de los servidores públicos, en ejercicio de sus atribuciones, representa a la institución del Ministerio Público, obrando de manera común y colectiva.

En el mismo sentido, García Ramírez manifiesta que: "En orden a la indivisibilidad, los funcionarios no actúan a nombre propio, sino exclusiva y precisamente de la institución. Puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituido sin que por lo mismo se afecte lo actuado..." (8)

- (7) Colín Sánchez, Guillermo, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Ed. Porrúa, S. A., México 1979, p. 109
- (8) García Ramírez, Sergio, "Derecho Procesal Penal", Ed. Porrúa S. A., México 1977, p. 122.

CARACTERISTICA DE INDEPENDENCIA

El Ministerio Público es una institución dependiente del 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, y por lo tanto, los integrantes de dicho órgano estatal, sólo deben recibir el mandato de su superior jerárquico, no pueden ni deben recibirlo de los integrantes de la judicatura.

El Maestro Colín Sánchez, dice que "la independencia del Ministerio Público es en cuanto a la jurisdicción, porque si bien es cierto, sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico, no sucederá lo mismo en relación a los órganos jurisdiccionales. Esto se explica sin mayores complicaciones, si para ello hacemos notar la división de poderes existente en nuestro país y las características que le singularizan, de tal manera que concretamente, la función corresponde al Ejecutivo, depende del mismo, no

pudiendo tener ingerencia ninguno de los otros en su actuación". (9)

CARACTERISTICA DE IMPRESCINDIBILIDAD

Este principio consiste en que ningún tribunal penal puede considerarse totalmente integrado si falta el representante del Ministerio Público, por lo tanto, ningún proceso penal podrá seguirse sin su intervención, por la razón de que siendo esta institución conforme a nuestro sistema de derecho procesal penal, el titular de la acción, se hace indispensable su presencia. Este principio tiene su fundamento y origen en el Artículo 21 Constitucional y es de trascendental importancia, toda vez que siendo considerado el delito como un quebrantamiento del orden social, y el Ministerio Público como representante de la sociedad, es absolutamente necesaria su intervención en el proceso penal". (10)

(9) Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., p. 110.

(10) Arceo, Julio, "Procedimiento Penal", Ed. Fortino Jaime, Guadalajara, Jalisco, 1972, p. 112.

CARACTERISTICA DE IRRESPONSABILIDAD

Continuando con García Ramírez, "el Ministerio Público, como órgano del Estado y cuyo fin es la conservación del orden jurídico y por lo tanto defensor de la sociedad, es irresponsable como tal, más sí pueden caer en responsabilidad, tanto civil, como disciplinaria y penal, los servidores públicos que lo constituyen." (11)

CARACTERISTICA DE BUENA FE

Se dice que la misión del Ministerio Público es de buena fe en el sentido de que no es su papel el de ningún delator,

(11) García Ramírez, Sergio, op. cit., p. 212.

inquisidor, ni siquiera perseguidor o contendiente forzoso de los procesados. Su interés no es necesariamente el de acusación o la condena, sino simplemente el interés de la sociedad: la justicia. "Precisamente como a la sociedad le interesa tanto el castigo del culpable como la inmunidad del inocente; el Ministerio Público no puede ser un adversario sistemático del procesado." (12)

Con lo señalado podemos establecer que son éstas las características y principios que integran esta institución.

FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

El Ministerio Público tiene como función regular el interés social, desempeñándose en forma parcial sin dejar de observar los lineamientos jurídicos que determinan sus facultades.

La Constitución General de la República instituye al Ministerio

(12) Arceo Julio, "Procedimiento Penal", Ed. Cájica, S.A., Puebla 1976, p. 34.

Público y precisa su atribución esencial, las leyes orgánicas lo estructuran y organizan, señalándole además las actividades que le corresponden.

Aunque del Artículo 21 Constitucional se desprende su atribución fundamental, en la vida práctica no sólo persigue el delito, su actuación también se extiende a otras ramas en la esfera jurídica.

Consecuentes con la norma Constitucional, las leyes que lo organizan, los demás textos legales y la Jurisprudencia, otorgan al Ministerio Público un marco de acción que se extiende más allá del ámbito del Derecho Penal, siendo notable su intervención en Derecho Privado, en cuestiones de tutela social, representa a los incapacitados y ausentes; en Derecho Familiar, protegiendo los intereses de los menores en caso de divorcio, etc., en el Derecho Mercantil y en algunas otras situaciones en que es afectado el interés público.

En materia penal, la institución que estamos comentando tiene como atribuciones, como ya indicamos, la investigación de los

delitos así como, la persecución de los presuntos responsables; conducir a la policía judicial, la cual está bajo su autoridad y mando; representar a la víctima o al ofendido, por lo que podemos considerarlo como parte formal en la relación procesal, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, es el responsable de llevar la voz de la acusación durante todo el proceso y es un órgano administrativo encargado de velar por la aplicación de la Ley en forma estricta.

Las atribuciones del Ministerio Público pueden resumirse en la siguiente forma: a) Es el representante de la sociedad en materia penal; b) Es el vigilante de los intereses privados de carácter general o de ciertas personas que no pueden defenderse por incapacidad o ausencia; c) Es el representante de la Ley en los casos de interés público.

Analizadas en términos generales, las atribuciones del Ministerio Público, corresponde ahora el estudio de las funciones de la citada institución.

Consideramos que son cuatro, las funciones que le podemos atribuir al Ministerio Público, a saber: la función investigadora, la persecutoria, la acusatoria y la de representación.

FUNCION INVESTIGADORA

La función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el Artículo 21 Constitucional y debe apegarse a lo estipulado por el Artículo 16 del mismo ordenamiento fundamental, teniendo como finalidad decidir sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

En esta etapa, el Ministerio Público para poder llevar a cabo su fin, realiza una serie de actividades como son la de interrogar tanto el ofendido como al presunto responsable, a los testigos; pide la intervención de peritos, si el caso lo requiere, practica inspección ocular sobre personas, lugares u objetos que tengan relación con la comisión del ilícito que se investiga;

analiza y agrega a su investigación el Parte de Policía, en caso de que lo hubiese; en fin, realiza una serie de actividades tendientes a comprobar el cuerpo del delito, así como la presunta reponsabilidad.

El Ministerio Público actúa como autoridad en la investigación de hechos y es auxiliado en dicha función, por el ofendido, los peritos, los terceros y principalmente por la policía judicial, la cual por mandato Constitucional se encuentra bajo su autoridad y mando inmediato.

El Artículo 21 Constitucional, otorga por su parte atribución privativa al Ministerio Público, el monopolio de la función investigadora, por otra una garantía para los individuos, pues sólo el Ministerio Público puede investigar los delitos, de modo que la investigación se inicia a partir del momento en que el Representante Social tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia o una querrela.

Dentro de la función que estamos estudiando, el Ministerio

Público puede llegar a alguna de las siguientes determinaciones o resoluciones:

- a) El ejercicio de la acción penal o consignación; y
- b) El no ejercicio de la acción penal.

a) Ejercicio de la acción penal o consignación:

En el caso de que el Ministerio Público estime que se encuentran reunidos los elementos que señala el Artículo 16 Constitucional, ejercitará la acción penal consignando los hechos ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

b) No ejercicio de la acción penal:

La averiguación previa puede no llegar a la consignación y en consecuencia, llegar a las siguientes hipótesis:

- 1) No ejercicio de la acción penal, comunmente llamada consulta de archivo, y que puede presentarse en los siguientes casos, según lo establecen los Artículos 3° Bis, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 3° Apartado

B, Fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal vigente, cuando se demuestre plenamente que el inculpaado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal o porque no se satisfagan los requisitos del Artículo 16 Constitucional y los previstos en las leyes de la materia, es decir, en los casos de prescripción, perdón y consentimiento del ofendido en los delitos de querrela, cuando el delito no haya existido o porque existiendo no sea imputable al inculpaado, amnistía o muerte del inculpaado.

Cuando se formule el proyecto de acuerdo de no ejercicio de acción penal o consulta de archivo, se citará al denunciante, querellante u ofendido por el delito para que formule por escrito las observaciones procedentes y en caso de que desvirtúe la causa en que se apoye el proyecto de acuerdo de NO ejercicio de la acción penal, éste quedará sin efecto y se conti

nuará la integración de la averiguación previa; pero si el denunciante, querellante u ofendido no presentan observaciones o si las que presentaron no desvirtúan la causa, se resolverá en definitiva el no ejercicio de la acción penal.

Es importante señalar que para que proceda el acuerdo definitivo del no ejercicio de la acción penal o consulta de archivo, se debe agotar la práctica de diligencias en la averiguación previa correspondiente, o en su defecto, puedan faltar diligencias por practicar, por dificultad material insalvable, según ya lo mencionamos al hacer referencia a las disposiciones legales aludidas.

2) No ejercicio de la acción penal o consulta de reserva, que tiene lugar, en términos generales, en aquellos casos en los que se han practicado todas las diligencias necesarias para aclarar los hechos que fueron materia de denuncia o querrela y acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad

de alguien, sin que se logre hasta ese momento una u otra cosa, pero con posibilidades que en el futuro aparezcan nuevos elementos que permitan al Ministerio Público llegar hasta la consignación de los hechos. También puede acordarse la consulta o resolución de reserva en aquellos casos en que el Ministerio Público se percata que falta por satisfacerse un requisito de procedibilidad, que podría ser, por ejemplo, la querrela en los delitos perseguibles a petición de parte ofendida, etc.; pero una vez llenado este elemento, se proseguirá con la averiguación previa y si a consideración del Representante Social ya se encuentran satisfechos los requisitos del Artículo 16 Constitucional, ejercitará la acción penal ante el órgano jurisdiccional.

Para la comunicación del proyecto de resolución de reserva, se citará al denunciante o querellante, haciéndole saber el mismo, y se le requerirá aporte la mayor información o si habiéndola presentado no es suficiente para continuar el

trámite de averiguación previa, se girará orden de investigación a la policía judicial y se dictará el acuerdo de reserva, fundado y motivado; pero si una vez aprobada la resolución de reserva, se presenta la posibilidad de continuar la averiguación previa, se recabará el expediente y se seguirá el trámite que corresponda.

La función de investigación del Ministerio Público, en el Distrito Federal, es llevada a cabo por la Dirección General de Averiguaciones Previas y la Dirección de Consignaciones, con la ayuda de la Dirección General de la Policía Judicial y la Dirección General de Servicios Periciales.

FUNCION PERSECUTORIA

Que una vez que el Ministerio Público ejercita la acción penal, consignando los hechos ante la autoridad jurisdiccional y ésta

Última dicta el auto de radicación, se da inicio al proceso penal y se hace efectiva la relación procesal ya que, tanto el procesado como el Ministerio Público, quedan sujetos, desde este momento, a la jurisdicción de un juez determinado.

Durante la etapa de instrucción, el Ministerio Público asume funciones de persecución, convirtiéndose así, dicho órgano estatal, en parte del proceso.

Al respecto, Juventino Castro manifiesta lo siguiente: "Participamos de la opinión citada por Massari, de que el Ministerio Público, no es parte en sentido substancial, ya que como hemos visto no defiende derechos propios, personales, sino que es parte en sentido formal o funcional, o sea, que ejercita un derecho ajeno: el derecho de castigar que corresponde al Estado, y en consecuencia no es dueño de la acción". (13)

Por lo anteriormente expuesto, podemos señalar que, el Ministerio Público es parte "sui generis" durante el proceso penal, no

(13) Castro Juventino, V. "El Ministerio Público en México", Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, p. 34.

debiéndose equiparar el concepto de parte del proceso civil, en donde se ventilan intereses privados, mientras que en el proceso penal se persiguen intereses de orden público que lo caracterizan.

En la instrucción el Ministerio Público va a aportar las pruebas necesarias al juzgador, para que la presunta responsabilidad, por la que ejercitó acción penal al haber comprobado los extremos que establece el Artículo 16 Constitucional, se convierta en una plena responsabilidad que permita al órgano jurisdiccional aplicar la pena que corresponda, buscando una estricta individualización de ella. En el mismo sentido, Juventino Castro dice que: "El Ministerio Público es el verdadero animador del proceso en su fase instructora, ya que es el órgano oficial de acusación que debe pugnar por agotar las pruebas que comprueben la culpabilidad o -eventualmente-, la inocencia del procesado". (14)

(14) Castro Juventino, V., op. cit., p. 36.

Por su parte, la Fracción III, del Apartado C, del Artículo 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece:

Artículo 3°.- En la atribución persecutoria de los delitos, al Ministerio Público corresponde:

"C. En la relación a su intervención como parte en el proceso:

III. Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso 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".

Las funciones de persecución del Ministerio Público son llevadas a cabo, por la Dirección General de Control de Procesos.

FUNCION ACUSATORIA

Terminado el período o fase de la instrucción, el Ministerio

Público formula sus conclusiones, pudiendo ser éstas acusatorias o inacusatorias, iniciándose así el período del juicio.

El período de juicio comprende tres momentos a saber: el primero que va del auto que declara cerrada la instrucción al auto que cita para audiencia, esta fase la podemos denominar "de preparación del juicio"; el segundo que principia con el auto que cita para audiencia -a la audiencia propiamente dicha- o sea, etapa de debate o discusión; y el tercero que se desarrolla desde el momento en que se declara "vista" la causa hasta la sentencia.

Es durante la fase de preparación del juicio cuando el Ministerio Público formula sus conclusiones acusatorias o inacusatorias.

Al decir de Piña y Palacio, citado por Juventino Castro, define a las conclusiones como "el acto mediante el cual las partes analizan los elementos instructorios, y sirviéndose de ellos fijan sus respectivas situaciones con relación al debate que va a plantearse". (15)

(15) Castro Juventino, V., op. cit., p. 37.

El Ministerio Público al formular sus conclusiones debe observar lo preceptuado por los Artículos del 315 al 324, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el cual en sus lineamientos generales señala: Una vez cerrada la instrucción se pondrá la causa a la vista del Ministerio Público para que dentro del término de cinco días formule sus conclusiones; si el expediente excede de cincuenta fojas, por cada veinte o fracción, se aumentará un día más; al expresar sus conclusiones lo hará en una forma suscita y metódica, señalando los hechos y proponiendo las cuestiones de derecho que de ellos surjan, para lo cual citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables y terminará sus peticiones en proposiciones concretas; en las conclusiones, que deben presentarse por escrito, se fijarán los hechos punibles que se atribuyan al acusado, solicitando la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación del daño y perjuicio; estas proposiciones deberán contener los elementos de prueba relativos a la comprobación del

cuerpo del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad penal; si las conclusiones del Ministerio Público fueren de no acusación o contrarias a las constancias procesales, el Juez, señalando en qué consiste la contradicción, cuando ésta sea el motivo de la remisión, dará vista de ellas junto con el proceso al Procurador General de Justicia, una vez que tenga la causa objetada dicho servidor público, escuchará la opinión del Agente del Ministerio Público Auxiliar que deba emitirla y dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que se haya recibido el expediente, resolverá si son de confirmarse o modificarse. Si transcurrido ese plazo no se recibe respuesta, se entenderá que éstas han sido confirmadas; si el pedimento del Procurador de Justicia fuere de no acusación, el Juez, al recibir aquél, sobreseerá el asunto y ordenará la inmediata libertad del procesado; el auto de sobreseimiento producirá los mismo efectos de una sentencia absolutoria.

Por lo anterior, cuando el Ministerio Público formula conclu

siones acusatorias, precisa sus peticiones y en consecuencia, lleva a cabo su función de acusador.

FUNCION DE REPRESENTACION SOCIAL

Se ha señalado que el Ministerio Público es un órgano del Estado que actúa en representación de la sociedad, a quien debe preservar del delito y que en ejercicio de sus atribuciones, como representante de dicha sociedad, debe ejercer la acción penal en los casos en que así corresponda.

Pero si bien es cierto que la intervención del Ministerio Público en el ámbito penal es esencial, no menos importante es su participación en el contexto privado, donde su injerencia no sólo se contrae a representar y defender el interés público, sino también, y de manera fundamental, cuidar por los intereses particulares de quienes por alguna circunstancia no están en condiciones de defenderse, cumpliendo así el Ministerio Público,

la función de coordinación de los intereses colectivos y particulares.

El Ministerio Público interviene en los juicios del orden privado que le asignen las leyes, ya sea con el carácter de actor, demandado o tercerista.

El Artículo 5° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señala:

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

Por su parte, el Artículo 2°, del citado ordenamiento legal, Fracción III, al mencionar las atribuciones del Ministerio Público, en su carácter de representante social, dice:

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

Es decir, el Ministerio Público puede intervenir en procedimientos de divorcio, de nombramiento de tutores o curadores, enajenación de bienes de menores o incapaces, en cuestiones de jurisdicción voluntaria, representación de ausentes, en los juicios sucesorios, en los asuntos de adopción, etc.

En cuanto a ésta función, corresponde a la Dirección General de Representación Social de lo Familiar y lo Civil, dicha participación.

Corresponde al Ministerio Público, entre las atribuciones ya citadas, las siguientes:

Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; cuidar la correcta aplicación de las medidas de

política criminal, en el ámbito de su competencia; y las demás que le asignen las leyes.

3.3 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO.

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

Es así, como en el Artículo 73, Fracción VI, Base 5a., de nuestra Carta Fundamental, encontramos el sustento para la creación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Titular de ésta que dependerá del Ejecutivo Federal.

El citado precepto Constitucional, reza en los siguientes términos, en su parte conducente:

"El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

Como se desprende del Artículo Constitucional en cita, se hace evidente la dependencia del Procurador General frente al titular del Ejecutivo Federal, ya que el mismo podrá nombrarlo y removerlo libremente, circunstancia ésta última que también la encontramos en el Artículo 89, Fracción Segunda Constitucional, y que en su parte relativa nos dice:

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador

del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal..."

A mayor abundamiento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, ordenamiento jurídico que señala las bases de organización de la Administración Pública Federal, establece en su Artículo 5o., Segundo Párrafo:

"El Procurador General de Justicia del Distrito Federal de penderá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la Ley".

Lo anteriormente apuntado, se robustece con la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal vigente y su Reglamento Interior, las que en su primer Artículo indican respectivamente:

"Artículo 1o.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus Órganos auxiliares directos, para

el despacho de los asuntos que a aquella atribuyen los Artículos 21 y 73, Fracción VI, Base 5a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables".

"Artículo 10.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos, en términos de las disposiciones constitucionales de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y otras disposiciones legales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Hecha la anterior explicación, nos limitaremos en las siguientes líneas, a tratar, en forma por demás somera, de la organización y principales atribuciones de las diferentes unidades administrativas que integran a la Procuraduría General de Justicia

del Distrito Federal, en concordancia con su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1983, y su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1985.

PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla atribuyen los Artículos 21 y 73, Fracción VI, Base 5a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.

La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito

Federal, en su carácter de representante social, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en el Artículo 7° de la Ley Orgánica:

Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal; Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; Proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes; Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia, y las demás que las leyes determinen.

En la atribución persecutoria de los delitos, al Ministerio Público corresponde:

a) En la averiguación previa:

Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o

hechos que puedan constituir delito; Investigar delitos del orden común con el auxilio de la Policía Judicial y de la Policía Preventiva; Practicar las diligencias necesarias y allegarse a las pruebas que considere pertinentes, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal; 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, y solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo.

b) En relación al ejercicio de la acción penal:

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; Solicitar en los términos del Artículo 16 de la Constitución, las órdenes de cateo que sean necesarias; Determinar los casos en que proceda el no ejercicio de la acción penal, porque no se satisfagan los requisitos del Artículo 16 Constitucional y los previstos en las leyes de la materia, disponiendo el archivo de la averiguación; y, Poner a disposición de la autoridad competente sin demora, a las personas detenidas en caso de flagrante delito o de urgencia, en los términos a que aluden las disposiciones constitucionales y legales ordinarias.

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

Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos señalados por el Artículo 107 Fracción XVIII Párrafo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Pedir el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño; Aportar

las pruebas pertinentes y promover en el proceso 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; Formular conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño; Interponer los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes, y las demás atribuciones que le señalen las leyes.

(16)

SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS

"El Subprocurador de Averiguaciones Previas tendrá adscritas a su cargo y responsabilidad las Direcciones Generales de Ave

(16) "Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal", op. cit., Artículos 1o., 2o. y 3o.

riguaciones Previas, de Policía Judicial y de Servicios Periciales y ejercerá las funciones correspondientes a las atribuciones del Ministerio Público a que se refiere el Apartado "A" del Artículo 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal".

Dichas atribuciones serán:

Recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delitos del orden común en el Distrito Federal, asegurando el efectivo esclarecimiento de los hechos delictivos, bajo el auxilio de la Policía Judicial y con el apoyo de las opiniones periciales, actuando con el estricto apego al derecho y promoviendo la pronta, expedita y debida procuración de justicia.

SUBPROCURADURIA DE PROCESOS

El Subprocurador de Procesos tendrá adscrita a su cargo y

responsabilidad la Dirección General de Control de Procesos y ejercerá las funciones correspondientes a las atribuciones del Ministerio Público a que se refieren los Apartados "B" y "C" del Artículo 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Esta Subprocuraduría, deberá garantizar el cabal ejercicio de la acción penal y la efectiva representación social en los juicios que se ventilen ante los Órganos del Poder Judicial, así como la debida atención social a detenidos y la canalización institucional o familiar de las víctimas, incapaces o extraviados, que se remiten o que lo soliciten.

CONTRALORIA INTERNA

A la Contraloría Interna corresponde establecer e introducir sistemáticamente las normas y lineamientos, que den plenitud al principio de renovación moral de la sociedad, proyectando

una imagen positiva y transparente del manejo de los recursos institucionales.

DIRECCION GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS

Esta Dirección General deberá implementar la integración, perfeccionamiento y resolución de las averiguaciones previas, motivadas por denuncia o querrela de hechos ilícitos.

DIRECCION GENERAL DE POLICIA JUDICIAL

Se encargará de asegurar el auxilio efectivo y oportuno al Ministerio Público y autoridades de los Órganos del Poder Judicial, durante la investigación de hechos y conductas delictivas.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES

Proporcionará apoyo técnico-científico, requerido por el Ministerio Público, la Policía Judicial y demás autoridades del fuero común, para la comprobación de la verdad histórica de los hechos delictivos sujetos a investigación.

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS

Asegurar durante los procesos penales, la sustentación de la ley penal ejercida y la exigencia de la reparación del daño, coadyuvando al logro de una auténtica procuración de justicia, mediante la realización de acciones orientadas a brindar ayuda social tanto a las víctimas como a los victimarios del delito, involucrados en los hechos denunciados ante el Ministerio Público.

DIRECCION DE CONSIGNACIONES

Corresponde, lograr una auténtica procuración de justicia garantizando la más alta calidad técnico-jurídica de las averiguaciones previas, en que se propone el ejercicio de la acción penal.

DIRECCION DE REPRESENTACION SOCIAL
EN LO FAMILIAR Y CIVIL

Asegurar la continua y efectiva vigencia en los juicios familiares y civiles instruidos en el Órgano Jurisdiccional, y coordinar las actividades encomendadas por la ley al Ministerio Público, en el área respectiva.

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION
Y RECURSOS HUMANOS

Proporcionar la máxima optimización posible en el manejo y

canalización de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, con que cuenta la Institución.

DIRECCION DE ADMINISTRACION

Ofrecer en forma eficiente y oportuna la prestación de los servicios administrativos que demandan las actividades de cada una de las unidades que conforman la Procuraduría.

DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS

Aplicar un proceso sistemático e integrado para el aprovechamiento óptimo y racional de los recursos humanos, así como para el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones y actividades, con el propósito de cumplir con los objetivos y metas de la institución.

DIRECCION GENERAL TECNICO JURIDICA
Y DE SUPERVISION

Deberá dar el apoyo que en materia jurídica soliciten el Procurador y demás personal de la institución, fungiendo a su vez como representante legal, en los asuntos en que la misma sea parte.

DIRECCION DE PROGRAMACION DE
ACTIVIDADES Y RECURSOS

Asegurar que las actividades de la Procuraduría se encuadren en un proceso sistemático de planeación, que facilite la fijación y jerarquización de prioridades y metas, la renovación estructural de la Procuraduría: así como la evaluación cuantitativa y cualitativa de las actividades inherentes al quehacer institucional; asimismo contribuir al fortalecimiento de la procuración de justicia a través del diseño e implantación de un sistema elec

trónico de datos, que permita la obtención de información con fiable y oportuna para la toma de decisiones.

DIRECCION DE COORDINACION INTERNA

Proveer las medidas necesarias para alcanzar la mayor eficacia, eficiencia y trascendencia en el desarrollo y coordinación de las funciones inherentes al flujo diligente, expedito y adecuado de los asuntos que conozca y atienda la Institución del Ministerio Público.

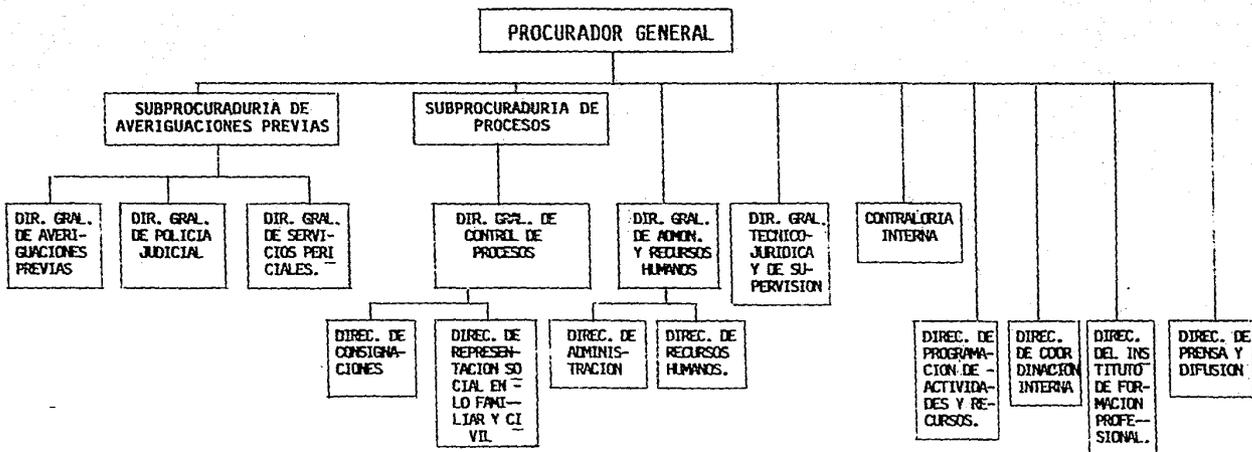
DIRECCION DEL INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL

Se encarga de la profesionalización de la función pública encomendada a la Procuraduría, impulsando la innovación, formación y desarrollo profesional de los servidores públicos, mediante acciones de selección, investigación, intercambio tecnológico y produc

ción documental.

DIRECCION DE PRENSA Y DIFUSION

Auspiciar el incremento y fortalecimiento de la imagen de la institución.



Para complementar esta lámina, el propio Artículo 2º de dicho Reglamento Interior nos indica: "Las Subdirecciones Generales, Direcciones y Subdirecciones de Area, Jefaturas de Departamento, de Oficina de Sección y de Mesa y los Servidores Públicos que señala este Reglamento y las oficinas administrativas que se requieran y establezcan por acuerdo del Titular de la Procuraduría, los que deberán contenerse y especificarse en el Manual de Organización de la misma".

CAPITULO IV

MARCO SOCIAL DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPITULO IV.- MARCO SOCIAL DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

4.1 EL ILICITO PENAL EN LA SOCIEDAD

Quando hacemos referencia a la sociedad no podemos considerar la inmutable, sino por el contrario, debemos entenderla como algo en constante movimiento y dinámico, es por ello que no encontramos en el seno de la sociedad, únicamente armonía y acuerdo, sino también luchas y discrepancias, desacuerdos y violencias. Esa parte de las relaciones sociales no pueden escapar a la acción de la organización política de la sociedad, es decir, del Estado.

Entendemos por delito, etimológicamente hablando, siguiendo al maestro Fernando Castellanos Tena: "abandonar, apartarse del buen camino, alejarse del sendero señalado por la ley"; si que diciendo el citado maestro: "como el delito está íntimamente ligado a la manera de ser de cada pueblo y a las necesidades de cada época, los hechos que una vez han tenido ese carác

ter, lo han perdido, en función de situaciones diversas y al contrario, acciones no delictuosas han sido erigidas en delitos". (1)

A pesar de la movilidad conceptual del delito, el mismo puede ser analizado desde diferentes puntos de vista, por lo cual en el presente apartado se observará desde una perspectiva social.

La sociología del delito es una disciplina relativamente reciente, pues, como nos dice Henry Levy Bruhl, "es natural que la atención se haya dirigido primero y exclusivamente al autor del acto delictivo, antes que a una reflexión más avanzada, en la cual entra una cierta dosis de autocrítica, que viniera a considerar las cosas más ampliamente y a reconocer que la sociedad, que es una víctima del crimen, puede ser también, en una cierta medida, la autora del mismo". (2)

-
- (1) Castellanos Tena, Fernando, "Lineamientos Elementales de Derecho Penal", Ed. Porrúa, S.A. México 1981, p. 125
- (2) Levy Bruhl, Henry, "Problemas de la Sociología Criminal" Tomo II, Ed. Kapeluz, Buenos Aires, Argentina 1972, pp. 241 y 242.

Sería ocioso por nuestra parte analizar nuevamente el desarrollo histórico del delito, por lo que remitimos en lo conducente al Capítulo I del presente trabajo, aclarado lo anterior, sólo queremos puntualizar, por su importancia, para seguir con el tratamiento del presente punto, que el pensamiento dominante a fines del siglo XVIII, en relación al delito, tiene como preocupación primordial la seguridad social y en mucho menor medida a la persona delincuente. Para los juristas y filósofos, del espacio histórico citado, el crimen es el producto del medio social que lo rodea.

En este sentido, Durkheim manifiesta: "el delito es un hecho normal, pues deriva del funcionamiento regular de la sociedad, lo que se demuestra por su presencia constante en un grupo dado. Siendo ésto así, la criminalidad se convierte en un aspecto socio-cultural y en un objeto posible de investigación científica".(3)

(3) Chinoy, Ely, "Introducción a la Sociología", Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1972, p. 85.

Hechas las anteriores manifestaciones, podemos desprender que la sociología criminal, tiene como objeto de estudio el fenómeno social llamado delito, y que por tal motivo debe aplicarse una pena, toda vez que la conducta humana viole o transgreda lo establecido por la norma jurídica, misma que tiene como fin la salvaguarda social.

La sociología del delito, considera como elementos indispensables para el estudio de éste fenómeno: la conducta desviada y la desorganización social.

En este orden de ideas, podemos indicar que a pesar de los diversos mecanismos con que cuenta toda sociedad para analizar sus normas, sus creencias y sus valores comunes, ninguna de tales sociedades es inmune a ciertos desdenes de sus normas, valores, creencias y a ciertas desviaciones de los patrones generales de conducta. Tales desviaciones pueden variar en cuanto a tipo y grado de los actos generalmente aceptados; lo importante de señalar, a este respecto, es saber cuales serán las causas

que orillen a los individuos a salirse de las pautas establecidas; en este sentido, nos dice Ely Chinoy, "las violaciones a la ley y a la costumbre provienen de las características de la cultura y de la organización social en la que concurren. Son las relaciones entre los hombres, los papeles que desempeñan sus instituciones y valores, los vehiculos entre esas variables, lo que afecta la forma, proporción y distribución de la conducta desviada". (4)

Las desviaciones de la conducta normal, se pueden presentar en sentido positivo y en su inverso; en ambos casos existirá por parte de la sociedad, una reacción que en la primera de las situaciones señaladas, será una recompensa o reconocimiento de cualquier clase, y en la segunda tendremos todas las formas de reprobación social de las cuales la más intensa es la sanción penal, es aquí en esta forma de desaprobación social, de una

(4) Chinoy, Ely, "La Sociedad", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966, pp. 19 y 20.

conducta que se aparte de lo establecido y aceptado en los ordenamientos jurídicos de una sociedad, donde encontramos ese otro elemento fundamental del Derecho Penal y por consecuencia de la sociología del delito, la pena.

Podemos afirmar, que es el Estado como organización Jurídico-Política de la sociedad, quien va a imponer la sanción correspondiente a todos aquellos integrantes de la misma, que violen las normas de conducta establecidas por la ley, ya que una de las finalidades fundamentales del Estado es la protección de los intereses de todo conglomerado organizado.

4.2 FUNDAMENTOS VALORATIVOS DEL ESTADO EN LA PROCURACION

DE JUSTICIA

Es menester de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como órgano dependiente del Estado, observar con celo el interés de la sociedad, estableciendo acciones encaminadas a pro

curar el bien común, la justicia y la seguridad jurídica, como máximas indispensables para la convivencia de los individuos.

Es cierto que el hombre necesita de la sociedad para su perfección, para su bien; más no para el bien de uno sólo, con exclusión de los demás, sino para el bien de todos y cada uno, sin excluir a nadie, pues todos necesitan de ella para su protección y desarrollo.

El Estado debe garantizar el bien común ya que es el fin propio de la sociedad, es el bien que los individuos pueden poseer solamente cuando son miembros de una comunidad, ya que aquel no se puede dar en los individuos aislados. Por lo cual podemos hablar de que existe el bien común en términos generales refiriéndose al ser humano en su totalidad, de igual forma podemos expresar que existe el bien común específico que es aquel que va a dar fisonomía y estilo de vida a una determinada sociedad y por último podemos mencionar el bien común público que se refiere a las cosas que son comunes y que permiten la realización de los

grupos sociales.

De lo anterior podemos señalar que el bien común es un conjunto organizado de condiciones sociales, por medio de las cuales el hombre puede alcanzar la situación apropiada para el desarrollo integral de sus miembros en una sociedad, es decir, dicho bien es un principio de organización social, ya que determina para el individuo la existencia de un deber, el de participar con su actividad y sus medios propios en la acción social, creándose de ésta manera la responsabilidad de la consecución del bien común, ya que va a participar de las ventajas que le proporcionan la empresa común a la que se ve obligado a cooperar, no por exigencia de justicia sino por el derecho natural, ya que el hombre por naturaleza está avocado a la vida social para conseguir en ella, su propio perfeccionamiento.

Por un lado el bien común es realizado por los hombres exigiendo a cada uno de ellos que ordenen su bien propio al bien del todo social, al que está incorporado su perfeccionamiento. Por

otra parte, tenemos un doble enfoque, consistente en una Ley natural y un derecho natural, que aparecen como figuras fundamentales del individuo, o sea el de concurrir al de la realización del bien común y de beneficiarse de sus ventajas.

En relación a este orden de ideas, podemos citar a Fernández Galindo quien dice: "debido a que la ley natural, por ser deducida inmediatamente de las inclinaciones naturales de la naturaleza humana, en cuanto consideradas por la razón, tienen como características el ser una, y por tanto universal, inmutable, no basta ella misma para ordenar las relaciones sociales, en las diversas sociedades particulares. Se requiere, por tanto, normas más particulares que en contacto con las circunstancias y respondiendo en su contenido a las exigencias de la ley natural, ordene aquí y ahora, las relaciones sociales. Estas normas son las que constituyen la ley elaborada por cada sociedad y que denominamos positivas". (5)

(5) Fernández, Galindo, "Derecho Natural", Ed. Revista de Occidente Madrid, España 1977, p. 123.

Cabe destacar, que el bien común en lo relativo a la ley positiva, determina como justo social sólo el mínimo exigible según las circunstancias de tiempo y lugar, y que el individuo posee por derecho natural, según las exigencias de su naturaleza humana y del bien común, un derecho absoluto a participar en él, tanto en su aportación como en su distribución. La ley positiva no es el bien común, sino un medio para conseguir y mantener la unidad y búsqueda.

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

Para una mejor comprensión del concepto de justicia, es necesario citar al Doctor Villoro Toranzo quien dice: "el valor de la justicia lo empieza a vivir el hombre mucho antes que pueda razo

nar sobre él. Desde que adquiere uso de razón, el niño se da cuenta que -esto es de mi hermano y no debo tocarlo-; y -cuando se le castiga injustamente, experimenta una doble desazón-, por una parte la que le ocasiona el dolor del castigo inflingido y, por otra, por cierto muy claramente, la de la injusticia que tiene que sufrir.

"El niño entiende de derecho, de justicia y de injusticia, sabe que el poder punitivo se puede ejercer injustamente, pero sabe que ni aún entonces el derecho deja de ser derecho". (6)

De acuerdo a todas las doctrinas existentes en las diferentes épocas podemos destacar que conciben a la justicia como una regla de armonía, de igualdad, a veces de igualdad pura y simple entre lo que se da y lo que se recibe y otras veces de igualdad proporcional, por lo cual podemos definir a la justicia como la virtud que regula las relaciones de los hombres entre sí

(6) Villoro Toranzo, Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", Ed. UNAM, México, 1982, p. 207.

y que hace que se de a cada cual lo que le pertenece.

Por otra parte, debemos citar al maestro Rafael Preciado Hernández quien manifiesta: "La justicia se ha dividido en individual y social. La primera se refiere al hombre y su pensamiento interior observado en la vida, llegando a ser un hombre justo. La justicia social es la que acontece en la vida social que entablan los hombre, como principio de armonía que integra el orden social. En tanto que la justicia individual ordena los actos de los hombres al bien personal, la justicia social ordena sus acciones al bien común". (7)

Por todo lo anterior, podemos mencionar que es necesario que la sociedad reglamente de una manera precisa, lo que a cada quien corresponda, ya que si los individuos lo realizaran en forma particular sería una fuente de conflictos y enfrentamientos, de ahí que la idea de justicia nos lleve necesariamente a la de

(7) Preciado Hernández, Rafael, "Lecciones de Filosofía del Derecho", Ed. UNAM, México, 1982. p. 212.

seguridad jurídica, siendo ésta la que supone la idea de certidumbre, en el espacio y en el tiempo, sobre lo que deberá entenderse como propio.

De acuerdo a esto, podemos determinar que la seguridad es una garantía otorgada al individuo de que su persona, bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos y si éstos llegaren a producirse la sociedad le asegura protección y reparación, por lo cual, la sociedad debidamente organizada existe objetivamente.

4.3 FUNCION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL EN EL INTERES SOCIAL.

La procuración e impartición de justicia y su regulación ha estado presente en el transcurso histórico de la humanidad, y en la actualidad constituye uno de los objetivos centrales de la vida social.

Del desarrollo de los diferentes puntos del presente trabajo, podemos desprender, que la sociedad es la fuente creadora de

todo el poder político, poder de hecho o poder violento, como se manifestó en las épocas primitivas; y siglos más tarde como un poder jurídico, cuando se le incorpora a la Constitución y se empeñan los pueblos en hacer del poder un instrumento social al servicio de la comunidad.

La sociedad crea el orden jurídico y crea al Estado. El Estado es un mero esquema al cual dan realidad y movimiento los propios seres humanos. La voluntad expresada en la leyes, y que aplican los servidores públicos, no es sino la voluntad de una sociedad determinada.

Los fines que una sociedad se propone son realizados a través de los órganos del Estado, que no son sino esferas de competencia.

Al respecto el maestro Andrés Serra Rojas dice: "El Estado actúa no por medio de representantes sino de órganos, que son parte integrante de su estructura; no hay más personalidad jurídica que la del Estado. Hay una vinculación con los gobernantes, lo que permite a Heller hablar de una unidad de dominadores

dotados de poder, y súbditos que les han conferido ese poder, y de la recíproca ordenación, el pueblo, el territorio y los órganos del Estado". (8)

Existe una relación entre el poder del Estado y sus funciones, que es la realización de sus fines. El poder político circula por todo el aparato gubernamental. El poder único y soberano del Estado se manifiesta a través de sus funciones. Más que de poderes se trata de competencias que surgen de la atribución del poder a los distintos órganos.

Es el pueblo el que atribuye una fuerza especial a un poder. El que considera necesario que una entidad específica tenga facultades y posibilidades de realizar determinados actos, con el suficiente poder coactivo para que no queden incumplidos.

En cuanto a la función de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como órgano del Estado, y desde el punto

(8) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Económico", Ed. Porrúa, S.A., México, 1981, pp. 255 y 256.

de vista sociológico, Marcos Kaplan nos dice: "Para la sociedad oficial, encarnada en el aparato político, lo nuevo, lo diferente, lo no integrado aparece y siempre como perversión y peligro. Desde este punto de vista, el Estado es el instrumento que permite mantener las cosas en su orden tradicional reconocido, y lucha contra la entropía. El Estado sólo admite las modificaciones que aseguran el mantenimiento del orden del cual es guardián. El desorden producido y encarnado por grupos e individuos es absorbido sin cesar por el Estado, a través de la organización; es recuperado y metamorfoseado en su contrario por medio de la jerarquía; o bien es expedido fuera del sistema como desviación, o mantenido en la periferia como marginalidad". (9)

En este sentido podemos manifestar que, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tiene como función primordial, mantener el orden y la seguridad de la sociedad, protegiéndola

(9) Kaplan, Marcos, "Estado, Derecho y Sociedad", Ed. UNAM, México, 1981, p. 61.

del delito y sin dejar de observar los valores inherentes a ella, como intereses fundamentales de la misma.

Una estrecha relación se manifiesta entre el poder del Estado y las funciones del mismo. El poder del Estado es único y no admite divisiones, por ello resulta difícil la expresión "división de poderes", como si fuera una cosa material que se divide en tres pedazos. Este es el concepto que emplea el Artículo 49 Constitucional al ordenar en su párrafo primero: "El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". (10) Es evidente que el Estado divide sus funciones, pero no el poder público.

En su aspecto general, el poder del Estado alude al dominio, facultad, o jurisdicción que tiene como entidad política, para mandar o ejecutar una cosa, es decir, es la suprema facultad rectora y coactiva del Estado.

(10) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", op. cit., Artículo 49.

En tales circunstancias, podemos entender a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como un órgano del Estado, dependiente del Poder Ejecutivo, que representa a la sociedad, en virtud de que ésta es su fuente y apoyo, y cuyo fin será mantener el orden y seguridad social, preservándola de las conductas contrarias al derecho, y a los valores fundamentales de ella. Ya que el delito es ante todo un atentado contra el orden social. Garantizando de esta manera, la convivencia de los individuos en sociedad.

A mayor abundamiento, en la presente Administración, se ha creado el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, implementado por el Poder Ejecutivo Federal, y que en la parte relativa a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como órgano titular del Ministerio Público en esta circunscripción, tiene como objetivos genéricos los siguientes:

"Crear en los habitantes de esta Ciudad capital un clima de

confianza respecto al sistema de seguridad jurídica, garantizando una auténtica salvaguarda de los bienes jurídicos de que son titulares éstos, a través de la procuración de justicia mediante una eficaz investigación de los ilícitos, la persecución del presunto responsable, la comprobación de su responsabilidad, su consignación al órgano jurisdiccional, al sostenimiento de la acción penal ejercitada y la correspondiente exigencia y satisfacción de la reparación del daño ocasionado con la comisión del delito.

"Es así como el Ministerio Público, de manera significativa, alcanza el carácter de representante de la sociedad en su parte más delicada, importante y débil, cumpliendo con ello los anhelos de los Constituyentes de 1917, que son los compromisos del presente y del futuro, al reafirmarse como vigilante de la legalidad y de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia". (11)

(11) "Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal", 1983 - 1988. p. 271.

Para cumplir con el objetivo mencionado se habla de tres subprogramas: El primero; de Procuración de Justicia, que apunta sobre la actividad sustantiva de la Institución, garantizar a la colectividad la defensa de sus intereses; El segundo; de Desarrollo Organizacional y Modernización Administrativa, el cual actualiza y simplifica los métodos de trabajo y tareas del Ministerio Público; El tercero; de Administración de Recursos, que distribuye oportunamente los recursos y hace un uso racional del gasto público.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Ciertos tratadistas pretenden encontrar antecedentes del Ministerio Público en las civilizaciones más antiguas, como Grecia, Roma, Italia, etc.; lo cierto es que el Ministerio Público, tal como ha llegado a nuestros días, es de origen francés.

El Ministerio Público Francés, funcionó como un representante del Estado, y su fin primordial fue asegurar el castigo del delito, en interés de la sociedad. Procediendo también como Magistrados y Funcionarios Administrativos.

2. Para los Aztecas, la persecución de los delitos era encomendada a los jueces, por delegación de los Tlatoanis. En la época Colonial recafa en diferentes funcionarios, todos españoles, y fue hasta mediados del siglo XVI, cuando los naturales de la Nueva España tuvieron ingerencia en este tipo de nombramientos.

La Promotoría Fiscal Española, pasó de ser un funcionario en defensa de los intereses del príncipe; a un órgano defensor del fisco, y por lo tanto, representante de los intereses públicos. Era

parte integrante de la judicatura. Posteriormente, al nacer el Ministerio Fiscal, empieza a ejercitar acción penal.

3. En la Constitución de Apatzingán de 1814, en su artículo 184, se habla de un Fiscal letrado, para lo criminal.

En la Constitución de 1824, encontramos la División de Poderes y en su artículo 124, se contempla una referencia del Ministerio Fiscal de la Suprema Corte. En 1836, en la Ley Quinta, se consagra la inamovilidad de este funcionario. En 1843, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana, se habla de que la Suprema Corte será compuesta por once Ministros y un Fiscal. En todos los demás ordenamientos fundamentales se hace referencia a Fiscales o Ministerios Públicos, pero formando parte del Poder Judicial.

El Ministerio Público por vez primera, se independiza del Poder Judicial y pasa a depender del Poder Ejecutivo, el 22 de mayo de 1900, fecha en que fue reformada la Constitución de 1857.

También por primera ocasión tiene una Ley Orgánica propia, en 1903.

4. En la actualidad el Ministerio Público es una institución cuyo titular es el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, dependiente del Poder Ejecutivo Federal. El sustento Constitucional, lo encontramos en los artículos 21 y 73 fracción VI, base quinta.

5. La naturaleza jurídica del Ministerio Público, la podemos concebir como una institución polifacética, dependiente del Estado, la cual en representación de la sociedad, ejercita la acción penal, la tutela social, así como las demás atribuciones que de terminan las leyes.

6. Los principios que rigen la actuación del Ministerio Público son: de iniciación, de oficiosidad y de legalidad.

7. Consideramos que las características del Ministerio Público son las siguientes: Jerarquía, Indivisibilidad, Independencia, Imprescindibilidad, Irresponsabilidad y Buena Fe.

8. Son cuatro las funciones que le podemos atribuir al Minis

terio Público: Investigadora, Persecutoria, Acusatoria y de Representación Social.

9. La estructuración y atribuciones en vigor de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se contemplan en su Ley Orgánica y Reglamento Interior, publicados dichos ordenamientos en el Diario Oficial de la Federación, de fechas 12 de diciembre de 1983 y 13 de agosto de 1985, respectivamente.

10. El proceder contrario a la norma jurídica de convivencia, adquiere especial relevancia por la desorganización social que pueda generar. Me refiero a una conducta típica, antijurídica y culpable, pues la sociedad busca su conservación, la cual deberá imponer sanciones a quienes transgredan los preceptos formales vigentes.

11. El delito entendido como fenómeno social, ha preocupado de manera singular a las ciencias sociales. La sociología del Derecho, desde luego, ha dado importancia y trascendencia a éste fenómeno, surgiendo de ella varias disciplinas particulares, como son

la sociología del delito o criminal, la criminología, penología, etc.

12. A través de la historia de las sociedades, éstas han ido implantando mecanismos normativos de defensa de su propia estructura. De esta forma ha llegado a instituciones que representan su propio interés, como lo es el Ministerio Público.

13. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como órgano dependiente del Estado, debe al aplicar la Ley, procurar se garantice siempre el imperio del bien común, la justicia y la seguridad jurídica, como máximas indispensables para la convivencia de los hombres en sociedad.

14. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como unidad titular del Ministerio Público, y éste como representante de la sociedad, tiene como función velar por el orden y la seguridad de la comunidad, preservándola de las conductas contrarias al derecho sin dejar de observar sus valores fundamentales. Garantizando de esta manera, la paz jurídico-social, y la convivencia armónica de los individuos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1.- ARCEO, JULIO

Procedimiento Penal
Fortino Jaime
Guadalajara, Jalisco
1972

Procedimiento Penal
Cájica, S. A.
Puebla, Puebla
1976

2.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO

Las Garantías Individuales
Porrúa, S. A.
México
1982

3.- CAMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNION.
LII LEGISLATURA

Diario de los Debates. Los
Históricos Debates de la
Constitución de 1916-1917.
Tomo II.
Talleres Gráficos de Publica
ciones Blancas, S. A.
México
1985

- 4.- CARRANCA Y TRUJILLO, RAUL Derecho Penal Mexicano
 Tomo I
 Robredo
 México
 1966
- 5.- CASTELLANOS TENA, FERNANDO Lineamientos Elementales de
 Derecho Penal
 Porrúa, S. A.
 México
 1981
- 6.- CASTRO JUVENTINO, V. El Ministerio Público en México
 Porrúa, S. A.
 México
 1982
- Garantías y Amparo
 Porrúa, S. A.
 México
 1982
- 7.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS Porrúa
 PENALES PARA EL DISTRITO México
 FEDERAL 1986

8.- COLIN SANCHEZ, GUILLERMO

Derecho Mexicano de Procedi
mientos Penales

Porrúa, S. A.

México

1974

Derecho Mexicano de Procedi
mientos Penales

Porrúa, S. A.

México

1979

9.- CONSTITUCION POLITICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

Porrúa

México

1986

10.- CROSSMAN R.H., S.

Biografía del Estado Moderno

F.C.E. Colección Popular No. 63

México

1979

11.- CHINOY, ELY

La Sociedad

Fondo de Cultura Económica

México

1966

Introducción a la Sociología

Fondo de Cultura Económica

México

1972

12.- FERNANDEZ GALINDO,

Derecho Natural

Revista de Occidente

Madrid, España

1977

13.- GARCIA RAMIREZ, SERGIO

Derecho Procesal Penal

Porrúa, S. A.

México

1977

14.- GONZALEZ BUSTAMANTE,
JUAN JOSEPrincipios de Derecho ProcesalMexicano

Porrúa, S. A.

México

1959

15.- GUARNERI, JOSE

Las Partes en el Proceso Penal

José Ma. Cájica

Puebla, Puebla

1971

- 16.- ISLAS DE GONZALEZ, MARISCAL
OLGA
- Funciones del Ministerio Público.
Manual de Instrucción a las
Ciencias Penales
Secretaría de Gobernación
México
1976
- 17.- KAPLAN, MARCOS
- Estado, Derecho y Sociedad
UNAM
México
1981
- 18.- LEVY BRUHL, HENRY
- Problemas de la Sociología Criminal
Tomo II
Kapeluz
Buenos Aires, Argentina
1972
- 19.- LEY ORGANICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL
- Porrúa, S. A.
México
1986
- 20.- LEY ORGANICA DE LA PROCURA
DURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL
- Porrúa, S. A.
México
1986

21.- MANZINI, VICENZO

Tratado de Derecho Procesal Penal

Tomo I

Traducción de Santiago Sentis

Melendo y Mario Ayerra Redin

Ejea

Buenos Aires, Argentina

1951

22.- MARGADANT S., GUILLERMO

Derecho Romano

Esfinge

México

1960

23.- MATEOS ESCOBEDO, J.

El Juicio de Amparo en Contra de la

Indebida Inercia del Ministerio

Público

Revista Judicial Veracruzana No. 3

Jalapa, Veracruz

1976

24.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO

Teoría de los Agrupamientos Sociales

UNAM. Cuadernos de Sociología

México

1979

- 25.- MIDDENDORFF, WOLF Sociología del Delito
Revista de Occidente
Madrid, España
1961
- 26.- PAVON VASCONCELOS, La Evaluación del Ministerio Público
H. FRANCISCO Botas. Revista Criminalia No. 12
México
1957
- 27.- PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL Lecciones de Filosofía del Derecho
UNAM
México
1982
- 28.- PROGRAMA NACIONAL DE PROCU México
RACION E IMPARTICION DE 1983
JUSTICIA DEL PODER EJECUTIVO
FEDERAL, 1983-1988
- 29.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA Porrúa, S. A.
PROCURADURIA GENERAL DE México
JUSTICIA DEL DISTRITO 1986
FEDERAL

30.- RIVERA SILVA, MANUEL

El Procedimiento Penal

Porrúa, S. A.

México

1973

31.- SERRA ROJAS, ANDRES

Derecho Económico

Porrúa, S. A.

México

1981

32.- TENA RAMIREZ, FELIPE

Leyes Fundamentales de México

Porrúa, S. A.

México

1978

33.- VILLORO TORANZO, MIGUEL

Introducción al Estudio del Derecho

Porrúa, S. A.

México

1982