

323
2ef



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO
PUBLICO**

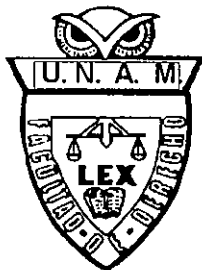
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ATILIO MENDOZA ZARAGOZA



MEXICO DISTRITO FEDERAL

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

0271891



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/61/98

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
PRESENTE.

El pasante de la licenciatura en Derecho **MENDOZA ZARAGOZA ATILIO**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

"LA FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO", asignándose como asesor de la tesis al LIC. VICTOR LARA TREVIÑO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después, de revisarlo su asesor; lo envió con la respectiva carta de terminación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitario D.F. a 06 de octubre de 1998.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

FACULTAD DE DERECHO

Mérida,

06 de octubre

de 1998.

Atentamente,

Victor Lara Treviño
Abogado

Ciudad Universitaria a 14 de Octubre de 1998.

**SR. LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA DE LA H. FACULTAD
DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

Estimado Licenciado Almazan:

El alumno **ATILIO MENDOZA ZARAGOZA**, ha elaborado en este H. Seminario a su digno cargo, un trabajo de tesis intitulado "**LA FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO**" bajo la asesoría del suscrito.

La monografía en cuestión de la cual me permito acompañar el ejemplar que me entregó el interesado, ha sido revisada en su totalidad y en su oportunidad se le han hecho las modificaciones que considere, necesarias a efecto de que satisficiera los subtemas del capitulado que le fue, autorizado.

Además la investigación en cuestión se encuentra apoyada en una amplia bibliografía sobre el tema, tanto jurídica como sociológica, reuniéndose los requisitos que exige el reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su digna consideración el referido trabajo, para que, de no existir inconveniente alguno de su parte, tenga a bien autorizar que dicha monografía se imprima y sea presentada en el Examen Profesional correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para enviarte un cordial saludo, reiterándole mi más alta y distinguida consideración.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

LIC. VICTOR LARA TREVIÑO.

A MI QUERIDA ESPOSA TERE:

A ELLA, CON AMOR Y CON LA INMENSA GRATITUD DE QUIEN CON EL AFAN DE SUPERACION HA LOGRADO SEMBRAR EN MI UN NUEVO CAMINO A SU LADO.

A LA MEMORIA DE MI MADRE:

A MI INOLVIDABLE MADRE COMO UN TESTIMONIO DE AMOR Y GRATITUD POR DARME LA VIDA Y SU CARIÑO.

A MI PADRE Y HERMANAS:

CON TODO MI CARIÑO, POR SU APOYO Y CONFIANZA Y AMOR QUE ME HAN DEMOSTRADO SIEMPRE GRACIAS.

A MIS TIOS JOSE Y ENEDINA:

POR SU EJEMPLO Y APOYO GRACIAS.

AL LIC. RICARDO GUTIERREZ:

POR EL APOYO OTORGADO DURANTE LA ELABORACION DEL PRESENTE TRABAJO, ASI COMO SUS CONSEJOS Y AMISTAD.

A LOS LICS. PABLO ROBERTO ALMAZAN Y VICTOR LARA:

MI ADMIRACION Y RESPETO POR TODOS LOS CONSEJOS QUE ME DIERON PARA LA ELABORACION DE ESTA TESIS GRACIAS.

LA FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO

INTRODUCCION

CAPITULO I NOCIONES HISTORICAS

1.1.	GRECIA	1
1.2.	ROMA	2
1.3.	FRANCIA	4
1.4.	ESPAÑA	6
1.5.	MEXICO	7

CAPITULO II MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO

2.1.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	16
2.2.	LEGISLACION PENAL SUSTANTIVA Y ADJETIVA	35
2.3	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	55

2.4.	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	63
------	--	----

**CAPITULO III ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO
PUBLICO**

3.1.	ORGANIZACION DE ACUERDO A LAS LEYES ORGANICAS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTES	74
3.2.	FUNCION INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PUBLICO	77
3.3.	FUNCION PERSECUTORIA DEL MINISTERIO PUBLICO	80
3.4.	FUNCION ACUSATORIA DEL MINISTERIO PUBLICO	82
3.5.	AUXILIARES DEL MINISTERIO PUBLICO	84

CAPITULO IV LA FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO

4.1.	LA FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO	89
A.	EN MATERIA PENAL	89

B.	EN MATERIA CIVIL	91
C.	EN OTRAS MATERIAS	99
4.2.	EL MINISTERIO PUBLICO COMO REPRESENTANTE SOCIAL	108
	CONCLUSIONES	117
	PROPUESTAS	121
	BIBLIOGRAFIA	126

INTRODUCCION

La sociedad mexicana ha tenido una evolución en sus procesos de urbanización, industrialización, comercialización y modernización en general que le ha dado una complejidad en sus relaciones internas, las crisis económicas, el desempleo, la marginación urbana, la migración rural y la carencia de medios de prevención para la procuración de justicia son entre otros factores que han hecho incrementar notablemente en el país el número de delitos, ya sean los que atentan contra la vida, la integridad y los bienes de las personas del fuero común o los que afectan los bienes públicos de la Federación, los recursos naturales o contra la salud y seguridad pública.

Por lo que la figura del Ministerio Público nace de la necesidad de que haya un representante público que vele por el interés general en el mantenimiento de la legalidad y procuración de la justicia.

No obstante que contamos con diversa legislación que determina las facultades del Ministerio Público en la vida cotidiana, desafortunadamente no ha sido posible que realice su papel como representante del interés social, así como las demás facultades que la Constitución y las leyes le han conferido, por diversos factores, tales como la falta de profesionalismo y la corrupción de los servidores públicos, por otra parte, la asignación de los recursos que le prevé el Estado no es

suficiente para que tanto el Ministerio Público y sus auxiliares reciban remuneraciones decorosas; por otra parte, no hay que olvidar que los espacios físicos y equipo son insuficientes para realizar su labores.

El presente trabajo es un breve bosquejo de La Función Social del Ministerio Público, así como sus demás facultades que la Constitución y las leyes le otorgan; está dividido en cuatro capítulos, el primero contempla los antecedentes que dieron origen a esta Institución, desde Grecia, Roma, Francia, España y México.

El segundo capítulo es el marco jurídico que da origen y regula al Ministerio Público, como titular del ejercicio de la acción penal y la facultad de perseguir los delitos.

En el tercer capítulo se establece la organización y funcionamiento del Ministerio Público y sus auxiliares que colaboran con el mandato constitucional que les es conferido, iniciando desde las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

El último capítulo se refiere esencialmente a la función social que realiza el Ministerio Público, tanto en el fuero federal como el común.

CAPITULO I NOCIONES HISTORICAS

El Ministerio Público es una de las Instituciones más discutidas desde su nacimiento e instalación en el campo del Derecho, debido a su naturaleza singular y a la multiplicidad de facetas en su funcionamiento.

1.1. GRECIA

Investigar los orígenes del Ministerio Público, es una tarea ardua y más resulta encontrar conexiones en el pasado con la moderna institución.¹

Juan José González Bustamante afirma que el antecedente más antiguo del Ministerio Público se encuentra en Grecia, donde un ciudadano llamado "Arconte", llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas. Pero la actuación de este personaje era supletoria, a falta del ofendido. En el derecho Atico, era el ofendido por el delito quién ejercitaba la acción penal ante los tribunales, no se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y defensa. Regla el principio de la acusación privada, ojo por ojo y diente por diente, Ley del Talión.

¹ Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 8ª ed Editorial Porrúa, México, S. A., 1984. p 86

Tiempo después, se encomendó el ejercicio de la acción penal, a un ciudadano en representación de la colectividad; era una distinción honrosa que enaltecía al elegido y el pueblo lo premiaba con coronas de laurel. Sucedió a la acusación privada, por la acusación popular, al abandonar la idea que el ofendido por el delito fuese el encargado de acusar y al ponerse en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero, despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente lleva el ofendido al procesado, persiguiese al responsable y procurarse su castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un noble atributo de justicia social.

La acusación privada se fundó en la idea de la venganza, que fue el primitivo medio de castigar. El ofendido por el delito hacia cumplir a su modo la noción de justicia, es decir, la ejercitaba por su propia mano.

La acusación popular significó un adelanto en los juicios criminales, el antecedente, se encuentra en los "Temosteti", que tenían la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo, quienes designaban un ciudadano que llevara la acusación.

1.2. ROMA

En el Derecho Romano se menciona que los funcionarios llamados "Judices Questiones", de las doce Tablas, realizaban una actividad semejante a

la del Ministerio Público, debido a que tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos. Sin embargo, Guillermo Colín Sánchez, establece que esta apreciación no era del todo exacta, debido a que sus atribuciones características eran netamente jurisdiccionales.

El Digesto, en el Libro Primero, Título 19, señalaba que el Procurador del César, en representación de éste, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos, para que no regresarán al lugar de donde habían sido expulsados.

Para algunos autores, el germen del Ministerio Público se halla en el procedimiento de oficio en el que atribuyen el carácter de fiscales a ciudadanos que como Catón y Cicerón tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. Más tarde, se designaron Magistrados, a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales, como los "Curiosi", "Stationari" o "Irenarcas", que propiamente desempeñaban servicios policíacos y en particular los "Praefectus Urbis" en la ciudad, y los "Praesides Proconsules", los "Advocati Fisci", y los "Procuratores Caesaris", de la época imperial, que si al principio fueron una especie de administradores de los bienes del príncipe, adquirieron después suma importancia en los órdenes administrativos y judicial, al grado de que gozaban del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el Fisco.

1.3. FRANCIA

En la legislación moderna, la influencia más importante respecto del sistema de la acusación estatal, la encontramos en el nuevo orden político-social que surgió en el tiempo de la Revolución Francesa de 1793, la Asamblea Constituyente dictó la Ley que originó el Ministerio Público.

Al transformar las instituciones monárquicas, se encomiendan las funciones del procurador y del abogado del rey a comisarios (Commissaires du Roi), que tienen la obligación de ejercer la acción penal, la ejecución de las penas y como acusador público que con tal carácter debían comparecer al juicio. Antes de esta transformación, el procurador y el abogado del Rey solo eran apoderados de la persona del monarca para cuidar sus intereses particulares de cualquier índole, principalmente el de autoridad fiscal, encaminados a aumentar el tesoro del monarca, al mismo tiempo que ingresaban diferentes cantidades de dinero procedentes de multas o complicaciones, impuestos como penas, por lo que ya había una injerencia en las jurisdicciones penales en cuanto surgió el interés de persecución de algunos delincuentes contra los cuales estaban facultados, para solicitar al juez el procedimiento de oficio. De tal forma fue evolucionando y generalizándose su intervención en los asuntos penales, hasta que se convirtiera en representante del Estado, teniendo como objeto asegurar el castigo del delito como interés social. A partir de la ordenanza del 23 de marzo de 1302, de Felipe el Hermoso,

se siguen transformando las atribuciones del procurador y abogado del Rey, como una magistratura encargada de los negocios judiciales de la Corona.

La acusación hecha por el ofendido decayó en forma notable ante el procedimiento de oficio o por pesquisa y quedó como consecuencia el establecimiento del Ministerio Público, aunque con limitadas funciones.

Con la Revolución Francesa, esta Institución sufrió de algunos cambios. se dividió desmembrándola en Commissaires du roi, que eran los encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y los accusateurs publics, que eran los encargados de sostener la acusación en el debate.

Fue con las leyes Napoleónicas de 1808 y 1810 y por la Ley del 20 de Abril de 1816, denominación napoleónica, cuando ya robustecida aparece la institución del Ministerio Público con funciones más claras, inclusive se llegó a la conclusión de que dependiera del poder ejecutivo, por considerársele como representante directo de interés social en la persecución de los delitos, idea que todavía perdura hasta nuestros días. Una vez ya instituida la magistratura, se empezó a dividir para el ejercicio de sus funciones en secciones llamadas "parquets", formando cada una de ellas un tribunal francés. Los parquets se componían de un procurador y varios auxiliares sustitutos en los tribunales de justicia o sustitutos generales, abogados generales, en los Tribunales de Apelación.

1.4. ESPAÑA

Desde la época del Fuero Juzgo, había una Magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando el ofendido no hacía la acusación correspondiente en contra del delincuente, este funcionario era un mandatario particular del Rey y sus representante en dicha actuación.²

"En España existió la Promotoría Fiscal y aunque fue mejor entendida la institución no llegó a desarrollarse en forma plena de tal manera que ni el Fuero Juzgo, ni el Código de las Siete Partidas fue conocida; pero en la Novísima Recopilación en el Libro IV Título XVI, se habla extensamente de los Fiscales del Consejo y sus agentes"; así, en su primera ley, establece: "porque los delitos no queden ni finquen sin pena ni castigo por defecto del acusador; y porque el oficio de nuestro procurador fiscal de gran confianza, y cuando se ejercita se sigue de él grandes provechos así ejecución de nuestra justicia como en pro de nuestra hacienda; por lo tanto ordenamos y mandamos que nuestra Corte sean Diputados procuradores fiscales, promotores para acusar y denunciar los maleficios, personas diligentes y que convengan a nuestro servicio según que anteriormente fue ordenado por las leyes nuestros progenitores, y mandamos que los dichos fiscales no puedan poner otro promotor en su lugar en nuestra Corte sin nuestra licencia y procedimiento justo impedimento".³

² Colín Sánchez, Guillermo, o p cit. p.87

³ Díaz de León, Marco Antonio, Teoría de la Acción Penal, Textos Universitarios, S A de C V, 1974, p 257

En España existió la Promotoría Fiscal desde el siglo XV, como herencia del Derecho Canónico. Los promotores fiscales obraban en representación del Monarca, siguiendo fielmente sus instrucciones. En las Leyes de Recopilación de 1576 expedidas por el Rey Felipe II, se les señalaban algunas atribuciones. Las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante es el Soberano.⁴

1.5. MEXICO

“En el suelo mesoamericano surgió una rica gama de culturas, cuyo pensamiento filosófico se basó en la armonía del hombre con su mundo natural.

Entre los mexicas imperaba un sistema de normas del orden, sancionadoras de toda conducta hasta que transgrediera los usos y costumbres de su sociedad, lo que dio origen a un ente que dependía del monarca azteca y se encargaba de acusar y perseguir a los delincuentes: Tlacotoani y Cihuacoatl. Dentro de sus funciones también estaban las de dirimir las controversias planteadas ante su presencia.

⁴ González Bustamante, Juan José, Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, 9ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, p. 59.

Lo anterior es importante porque es el antecedente inmediato de la actividad sustantiva en la que actualmente se basa el Ministerio Público en nuestro país.

La intervención hispana en el pueblo mexicana fue determinante en sus aspectos sociales, culturales e ideológicos. La legislación española tuvo gran aplicación en la Nueva España”.⁵

“España, que impuso en el México colonial su legislación, estableció su organización por lo que respecta al Ministerio Público. La Recopilación de Indias, en ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaba: es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal”.

Cuando en la antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenaba que a las Cortes correspondía fijar el número de Magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo (hoy Suprema Corte), y las audiencias de la Península, y de Ultramar; lo que realizó el Decreto de 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubieran dos fiscales. Esta audiencia en el año de 1822, estaba reducida en México a dos Magistrados propietarios y un Fiscal, que el Congreso de esa época confirmó por Decreto de 22 de febrero de 1822.

⁵ Una respuesta a la Modernización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México. D.F., 1993, p. 1

Nació México a la vida independiente, siguió sin embargo rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el citado Decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el Tratado de Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala. y mientras las Cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado.

La Constitución de 1824 estableció el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (artículo 124), equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles. También establece Fiscales en los Tribunales de Circuito (artículo 140), sin determinar nada expresamente respecto de los Juzgados (artículos 143 y 144).

La Ley de 14 de febrero de 1926 reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia; haciendo, por último, necesaria la presencia de este funcionario en la visitas semanales de las cárceles.

El Decreto de 20 de mayo de 1826 es el que más pormenorizadamente habla del Ministerio Fiscal, si bien nada dice de los agentes. La Ley de 22 de mayo de 1834 menciona la existencia de un Promotor Fiscal en cada Juzgado de Distrito, nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones.

Las Siete Leyes de 1836 establecen el sistema centralista en México, y en la ley de 23 de mayo de 1837 se establece un Fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos con un Fiscal cada uno de ellos.

La Ley de 6 de diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, organiza el Ministerio Fiscal como Institución que hace emanar del poder ejecutivo. El Fiscal en esta ley -aunque no tenga el carácter de parte-, debe ser oído siempre que hubiere duda y oscuridad sobre el genuino sentido de la ley. Se crea un Procurador General que representa los intereses del Gobierno, y que tiene una amplísima misión.

El 23 de noviembre de 1855, Juan Alvarez da una ley, aprobada posteriormente por Ignacio Comonfort, que establecía que los promotores fiscales no podían ser recusados, y se les colocaba en Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito, más tarde se les extendió, por Decreto de 25 de abril de 1856, a los Juzgados de Distrito.

El 15 de junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurados. 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.

Se promulga el primer Código de Procedimientos Penales -el 15 de septiembre de 1880- en el que se establece una organización completa del Ministerio Público, asignándole como función la de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, sin reconocer el ejercicio privado de la acción penal (artículos 276 y 654, frac. I).

El segundo Código de Procedimientos Penales -del 22 de mayo de 1894-, 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.

El 30 de junio de 1891 se publicó un Reglamento del Ministerio Público, pero no es sino hasta el año de 1903 en que el General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, y lo establece ya no como auxiliar de la administración de la justicia, sino como parte en el juicio, interviniendo en los asuntos en que se afecta el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. Se le establece como una Institución a cuya cabeza está el Procurador de Justicia.

Terminada la Revolución, se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Se discutieron en su seno ampliamente los artículos 21 y 102 Constitucionales, que se refieren al Ministerio Público. En el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe. Venustiano

Carranza -al tratar este punto-, explica cómo la investigación de los delitos por parte de los Jueces había creado la llamada "confesión con cargos", estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales, en su afán de notoriedad, ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al Juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos.

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

Puesto a discusión el artículo 21 -como lo proponía la Comisión dictaminadora-, surgieron polémicas en las que intervinieron los Diputados Mújica, Rivera Cabrera, Machorro Narváez, Macías, Colunga, Ibarra, Mercado, Jara, Silva Herrera y Epigmenio Martínez. Es de hacer notar -sobre todas la demás-, la opinión de José N. Macías, que llamó la atención sobre que tal y como estaba redactado traicionaba el pensamiento de Venustiano Carranza, pues se dejaba la persecución de los delitos en mano de la autoridad administrativa y sólo bajo la vigilancia del Ministerio Público, ello obligó al retiro del artículo, por la propia Comisión, para modificarlo.

En una nueva sesión se presentó un proyecto reformado por la Comisión, además del voto particular que expresaba las ideas del Diputado Enrique Colunga. Pronto se comprendieron las excelencias de la redacción propuesta por el Diputado Colunga, acabando la Asamblea por aceptarla, siendo ésta la que actualmente conserva el citado artículo constitucional.

El artículo 102 establece las bases sobre las que debe actuar el Ministerio Público, y que fue aprobado sin mayores discusiones por parte de los constituyentes de 1916-1917.

Creemos que el acabado del artículo 21 constitucional es muy completo y conforme a la más avanzada doctrina y que sólo absurdas interpretaciones que de él se han hecho han colocado al Ministerio Público en un lugar que, a los primeros que ha llegado a sorprender, es a los propios constituyentes que no soñaron jamás en el inverosímil "crecimiento teratológico" que se le iba a dar a la Institución, creando un órgano hipertrofiado que amenaza llegar a la categoría de un "Monstruoso Poder".

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

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común, de 1929 logró ya este propósito. Da mayor importancia a la Institución y crea el Departamento de Investigaciones, con agentes adscritos a las delegaciones que sustituyen a los antiguos comisarios. Al frente de la Institución establece como Jefe al Procurador de Justicia del Distrito.

En 1934 se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, que pone a la Institución en aptitud de cumplir su importante misión, estableciendo a la cabeza al Procurador General de la República.

El Ministerio Público Militar está establecido siguiendo los mismos lineamientos del Ministerio Público común y federal, en el Código de Justicia Militar, aunque la Constitución no habla nada de él, pero infiriéndose su necesidad del artículo 13 que instituye al "fuero de guerra", y del 21 que crea la Institución en General".⁶

En cuanto a la legislación expedida en relación con los preceptos 21 y 102 de la Constitución Federal ésta se ha desarrollado en dos direcciones; en primer lugar se establecieron varias leyes reglamentarias del Ministerio Público Federal, en los años 1919, 1934, 1941, 1955 y con mejor criterio se cambió la denominación de la Ley de la Procuraduría General de la República de 1974 y posteriormente como Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 12 de diciembre de 1983, en vigor a los noventa días de su

⁶ Castro, Juventino V, El Ministerio Público en México, 5ª, Editorial Porrúa S. A., México 1983. pp 6-11

publicación en el Diario Oficial de la Federación; y, por lo que respecta al Distrito Federal, se expidieron las Leyes del Ministerio Público de 1919, 1929, 1954, cambiando en 1971 el nombre al más apropiado Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y (entonces) Territorios Federales. la cual fue sustituida por la Ley del mismo nombre para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1977 y ésta, a su vez, por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, promulgada el 12 de diciembre de 1983.”⁷

⁷ Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, S A , México 1985, pp 65 y 66

CAPITULO II MARCO JURIDICO DEL MINISTERIO PUBLICO

2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La función social del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 constitucional en el cual se desprende que el Ministerio Público por su origen y función es un órgano del Estado encargado de vigilar la seguridad jurídica de la sociedad mediante el ejercicio de la acción penal, en la que con exclusión de cualquier autoridad tiene el monopolio, para evitar no sólo el grave inconveniente que implicaría su ejercicio directo por parte de los particulares en relación con la seguridad de nuestra actual sociedad, sino también el que los Jueces puedan de oficio iniciar, continuar y resolver una averiguación previa o bien no instruir proceso alguno sin la petición expresa del Ministerio Público; eliminándose así la arbitrariedad y los procedimientos atentatorios en la investigación de los delitos y en la detención y consignación de las personas presuntamente ligadas con la comisión. El Ministerio Público asume la delicada función de promover ante el órgano judicial, la actuación de la ley penal. cada vez que el orden jurídico sea quebrantado por el delito, apegado a principio de la legalidad en virtud del cual esta obligado hacer valer los intereses protegidos.

En nuestra Carta Magna se contempla la figura del Ministerio Público en diversos artículos los cuales a continuación se transcriben:

Artículo 16.

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por

razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios

y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Durante siglos, el capricho del gobernante fue la medida de las molestias causadas a los particulares. En otras épocas bastaba la simple orden verbal de alguna autoridad para perturbar e incluso e incluso encarcelar a las personas, sin existir ningún motivo fundado. Los atentados a la familia, las violaciones de domicilios, las agresiones a las posesiones, sin haber una causa legítima, se sucedieron por mucho tiempo.

La garantía consignada en la primera parte de este artículo es base sobre la que descansa el procedimiento judicial protector de los derechos del hombre. Es absoluta la prohibición de ocasionar molestias, a las personas, a sus familias, papeles o posesiones, si no con orden escrita, fundada y motivada

en una disposición legal y expedida por autoridad que de acuerdo con la ley en vigor tenga facultades para realizar estos actos.

La segunda parte de este artículo ordena que sólo la autoridad judicial puede librar orden de aprehensión o detención cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- a) Que haya una denuncia, acusación o querrela respecto a un hecho que la ley sancione con pena de prisión.
- b) Que la denuncia acusación o querrela estén apoyadas por declaraciones de personas dignas de todo crédito o por otros datos que lleven al juzgador al convencimiento de la probable responsabilidad del sujeto autor de los hechos puestos en conocimiento de la autoridad.
- c) Que el delito que se le atribuye al presunto responsable se castigue con la pena de prisión.

Estos requisitos tienen un caso de excepción cuando alguien es sorprendido en el momento de cometer un delito, esto es in fraganti cualquier persona puede detener al infractor y ponerlo de inmediato a disposición de las autoridades.

La tercera parte de esta disposición prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda dictar una orden para detener una persona, pero deben de cumplirse las siguientes condiciones:

- a) Que se trate de casos urgente.
- b) Que sean delitos perseguibles de oficio.
- c) Que no haya en el lugar una autoridad judicial.
- d) Que se ponga al detenido de inmediato, a disposición de la autoridad judicial para que esta siga el procedimiento.

El último párrafo de este artículo contiene una doble reglamentación según se halle el país en paz, o por lo contrario, tenga alterada la normatividad por el estado de guerra civil o extranjero.⁸

Artículo 20.

En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

- I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequible para el

⁸ Rabasa, Emilio O. y Caballero Glona, Mexicano ésta es tu Constitución, 10ª ed. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México 1996, pp. 68-70

inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá disminuir el monto de la caución inicial;

El juez podrá revocar la libertad provisional cuando el procesado incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón del proceso;

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria.

IV. Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y

auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna.

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

En la fracción I de esta disposición permite la libertad bajo caución cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño, que se garantice el monto de las acciones pecuniarias y que el delito no sea grave.

Si falta alguna de estas tres condiciones no puede el juez conceder la libertad solicitada.

En esta misma fracción se faculta a la autoridad judicial para que observando las condiciones de vida del inculcado pueda disminuir el monto de la caución inicial si así se le solicita y también cuando el procesado incumpla en forma grave sus obligaciones se le puede revocar su libertad provisional.

Respecto a la fracción II prevé el derecho que tiene el indiciado para quedarse callado; obsérvese bien esta terminología que dice, que en todo proceso el indiciado no podrá ser obligado a declarar.

Sobre la disposición que dice "queda prohibida y será sancionada por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura", es un claro imperativo para el respeto de los derechos humanos.

Sobre la parte que dice " la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta al Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio", podemos afirmar que se acabaron las confesiones válidas ante la policía judicial o ante cualquier otra autoridad distinta del Ministerio Público o ante el Juez.

Por lo que hace a la fracción IV, ya no establece la obligación ineludible de la autoridad para que el inculcado deba ser careado con los testigos que

deponga en su contra, en la reforma es optativo para el procesado el careo con quienes deponga en su contra, esta disposición agiliza el proceso penal que anteriormente se prolongaba indefinidamente por que no se localizaban los testigos a quienes deponían en su contra y en su desesperación el inculpado tenía que aceptar la práctica de los careos supletorios.

Aunque las garantías contenidas en las fracciones V, VI y VII, no fueron tocadas en la reforma, se fortalece su vigencia, porque se establece como imperativo su observancia en la Averiguación Previa, como también lo es la aplicación de la fracción IX. Si no se observan las garantías que en materia penal tiene el gobernado todo lo actuado es nulo por que ante todo debemos estimar que nuestro Derecho Penal es formalista.

Con relación a la fracción VIII, establece el plazo de duración del proceso para que el inculpado deba ser juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión y ates de un año si la pena excediere de ese tiempo, pudiendo el inculpado solicitar mayor tiempo de proceso si su defensa así lo requiere.

La fracción IX contiene una garantía penal que apoya al inculpado en la obtención de datos para su defienda y en la oportunidad de que se le asista adecuadamente mediante un defensor que deberá participar activamente en todos lo actos del proceso, quien debe cumplir en todo momento su alta responsabilidad por que hay individuos que aparentando llevar la defensa

lucran a costa de la necesidad de que tiene un inculpado abandonando la asistencia jurídica y desprestigiando la profesión del auténtico abogado.⁹

Ha crecido la tendencia a proteger en el derecho y en los hechos al sujeto ofendido por el delito, en el caso concreto. La atención al estatuto jurídico del inculpado y del sentenciado no debe distraer de aquella preocupación prioritaria, como prioritaria es la defensa de la sociedad contra la criminalidad. A esto obedece el contenido del nuevo último párrafo de este artículo, que concede al ofendido o a la víctima - dice este precepto- los derechos a "recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación de daño cuando proceda a coadyuvar con el Ministerio Público a que se le preste atención médica de urgencia cuando lo requiera y los demás que señale las leyes".

De esta suerte el ofendido, a mejorado su presencia en la escena constitucional a la que anteriormente había llegado a propósito de la garantía que debió otorgar el inculpado para disfrutar de libertad provisional. Los textos previos a la reforma de 1993 y sobre todo el emanado de la reforma de 1984 garantizaban mejor el derecho patrimonial del ofendido a la reparación de daños y perjuicios. Por otra parte, es importante la atribución de un derecho al ofendido para recibir asistencia jurídica. Desde hace tiempo ha contado con la posibilidad de fungir como coadyuvante del Ministerio Público. La atención médica de urgencia que requiera constituye, posiblemente, una proyección del

⁹ Benitez Treviño, V Humberto, *Filosofía y Praxis de la Procuración de la Justicia*, 3ª ed., Editorial Porrúa, S A, México 1994, pp 188-191

derecho al cuidado de la salud, que prevé el artículo 4º de la misma Constitución y que es aplicable por lo demás al propio inculpado y a cualquier otro individuo.¹⁰

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 inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese 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.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

¹⁰ Rabasa, Emilio O y Caballero Gloria, o. p. cit., p. 89

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

El párrafo inicial de este artículo podemos dividirlo entres partes: la primera se refiere a la exclusiva facultad judicial para imponer penas; la segunda, regula las funciones del ministerio Público, y la tercera, señala la competencia de las autoridades administrativas en materia de sanciones.

El Dr. Sergio García Ramírez, en la obra "Mexicano esta es tu Constitución" comenta que la reforma de 1994 para este artículo había sido reformado en 1982 por lo que toca al régimen de faltas lo fue nuevamente en 1994, en lo que atañe al ejercicio de la acción penal y al sistema de seguridad pública. Se promulgo la reforma el 30 de noviembre de 1994 y fue publicada el 31 de diciembre. Forma parte de un cambio muy extenso en preceptos constitucionales relativos al poder judicial y, en general, a la procuración y administración de justicia que se tramitó en un brevísimo plazo al final de aquel año. Se trata, sin duda de la más profunda reforma en este orden de cosas y

por ello hubiera sido conveniente, en concepto de mucho, ampliar el conocimiento y el debate de los proyectos.

Hoy la reforma de 1994, controvertible y controvertida esta en la fase de reglamentación secundaria: se ha expedido una ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y se cuenta asimismo con una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ya se anuncia novedades legislativas en materia de amparo, persecución de la delincuencia organizada y seguridad pública.

La primera parte de la reforma de 1994 de este artículo se localiza en el párrafo IV de este precepto. Tiene que ver con un tema central del enjuiciamiento penal: el ejercicio de la acción persecutoria. Recordemos que desde 1917 se ha estipulado -y la expresión persiste- que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, esta en calidad de auxiliar de aquel, la persecución de los delitos, mientras que corresponde al juzgador la imposición de las penas. Ahora bien para que el Tribunal despliegue su jurisdicción sobre un hecho supuestamente delictivo y en relación con el probable responsable - dicen los artículos 16 y 19 de la Constitución- de ese hecho es preciso que el Ministerio público, actor público, ejercite la acción penal. En este dato principalmente, reside el carácter acusatorio -o mixto, sostiene algunos analistas- del proceso penal mexicano. En consecuencia, el juzgador no puede abrir el proceso de oficio. Los interpretes del artículo este artículo desde 1917 hasta los últimos días han considerado que la letra del precepto confiere al

Ministerio Público el ejercicio de la acción penal en exclusiva, sin intervención de otras autoridades ni del ofendido por el delito. Esta interpretación -no unánime- se trasladó a la ley se recogió en la jurisprudencia y predominó en la doctrina. Fue así que prosperó el llamado "monopolio" del Ministerio Público en el ejercicio de la acción, suprimido en la reforma constitucional de 1994.

Conviene observar cuáles han sido los elementos constitutivos del "monopolio" el primer término, este supone la potestad exclusiva y excluyente del Ministerio Público para investigar los delitos que son denunciados o por los que se presenta querrela (u otra expresión de voluntad persecutoria), con el propósito de preparar en su caso, el ejercicio de la acción. A esto se contrae la denominada averiguación previa penal, que es una etapa administrativa del procedimiento penal mexicano.

En segundo término, el "monopolio" apareja la potestad del propio Ministerio Público, también exclusiva y excluyente, de valorar al cabo la averiguación previa si se hallan satisfechas las condiciones de fondo para el ejercicio de la acción, es decir, los elementos que requiere, en la especie, el tipo penal y los datos conducentes a establecer la probable responsabilidad del indiciado. Sobre esta base, el Ministerio Público podría resolver, con autonomía de decisión, pero subordinación a la ley, si procedía el ejercicio de la acción o había lugar al no ejercicio que determinaba al archivo de las actuaciones una forma de "sobresimiento" administrativo con efectos generalmente definitivos.

Por último el "monopolio" aparejaba la excluyente y exclusiva facultad del Ministerio Público para sostener la acción en el proceso, como acusador oficial, desde la incoación de éste hasta su conclusión natural en la sentencia. El ofendido puede intervenir a título de coadyuvante para reclamar el resarcimiento de los daños patrimoniales y morales que el delito le causo.

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

I Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todas los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer

que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

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

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público con

excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.

Este artículo Constitucional vincula la procuración de justicia con todo el sistema normativo mexicano; una de las actividades de la procuración de justicia es la función del Ministerio Público apoyado por sus auxiliares; sin embargo, procurar justicia no solamente es el ejercicio de la acción penal, porque sabemos que la esfera de la justicia y su práctica que es la búsqueda de la equidad para lograr armonía y tranquilidad social se vincula con múltiples actividades sociales, políticas y económicas.

En resumen, el Ministerio Público el procurador general que lo preside, es en uno de los casos, el abogado del gobierno, y, en otros el abogado de los

gobernados, lo cual concluye, lógicamente, en la incapacidad de ejercer unas funciones cuando hay conflicto con los otros.¹¹

Artículo 122.

Base Quinta, inciso D: el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento

2.2 LEGISLACION PENAL SUSTANTIVA Y ADJETIVA

"El Ministerio Público, desde el punto de vista doctrinario tiene, tres funciones que cumplir dentro de la sociedad; funciones que llaman de tipo político, funciones judiciales y fiscales o de inspección".¹²

"El Ministerio Público, en lo penal es una institución legal de origen administrativo, constituida por un conjunto de funcionarios públicos que, bajo la dirección del Gobierno y al lado de los jueces, tienen por misión la defensa de los intereses de la sociedad en la persecución de los delitos."¹³

¹¹ Benítez Treviño, V. Humberto, o. p. cit. P 50-60.

¹² Parraga, Villa Marín, Lecciones, p. 83, citado por García Ramírez Sergio y Adato de Ibarra Victoria, *Prontuario del Proceso Penal en México*, 6ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1991, p.20

¹³ Mesa, Velázquez, *Derecho Tomo I*, p. 169, citado por García Ramírez y Adato de Ibarra Victoria o.p. cit. p.20.

"El Ministerio Público no es un órgano que se encargue de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vela por que se aplique la Ley estrictamente por aquellos que si tienen la misión de impartir justicia. Es órgano estatal requirente en el proceso para definir la relación penal"¹⁴

"El Ministerio Público representa intereses generales y según sea la personificación de los intereses generales, así será el tipo de Ministerio Público que se obtenga. Para unos la personificación es la sociedad; para otros el Poder Ejecutivo y, finalmente, también se dice que personifica a la Ley."¹⁵

En nuestra legislación penal contamos con una amplia intervención del Ministerio Público, en cumplimiento de su función social tal como lo analizamos en los siguientes artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal.

Artículo 31 bis.

En todo proceso penal el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez a resolver lo conducente.

¹⁴ Castro, V., El Ministerio Público, p.39, citado por García Ramírez y Adato de Ibarra Victoria o p. cit. p.20

¹⁵ Osorno, Borja, Derecho, p. 99, citado por García Ramírez y Adato de Ibarra Victoria o p. cit. p.20

El incumplimiento de esta disposición será sancionado con multa de treinta a cincuenta días de salario mínimo.

Artículo 34.

La reparación del daño proveniente de delito que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público. El ofendido o sus derechohabientes podrán aportar al Ministerio Público o al juez en su caso, los datos y pruebas que tengan para demostrar la procedencia y monto de dicha reparación, en los términos que prevenga el código de procedimientos penales.

El incumplimiento por parte de las autoridades de la obligación a que se refiere el párrafo anterior, será sancionado con multa de treinta a cuarenta días de salario mínimo.

Cuando dicha reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente, en los términos que fije el propio Código de Procedimientos Penales.

Quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud de no ejercicio de la acción por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente.

La víctima del delito ha merecido atención por parte por parte del legislador para que se le repare el daño, asimismo se contempla el pago de multa en favor del Estado en base a días multas con un límite señalado por la ley.

Artículo 93.

El perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo extingue la acción penal respecto de los delitos que se persiguen por querrela, siempre que se conceda ante el Ministerio Público si este no ha ejercitado la misma o ante el órgano jurisdiccional antes de dictarse sentencia de segunda instancia. una vez otorgado el perdón, este no podrá revocarse.

Lo dispuesto en el párrafo anterior es igualmente aplicable a los delitos que solo pueden ser perseguidos por declaratoria de perjuicio o por algún otro acto equivalente a la querrela, siendo suficiente para la extinción de la acción penal la manifestación de quien esta autorizado para ello de que el interés afectado ha sido satisfecho.

Cuando sean varios los ofendidos y cada uno pueda ejercer separadamente la facultad de perdonar al responsable del delito y al encubridor. el perdón solo surtirá efectos por lo que hace a quien lo otorga.

El perdón solo beneficia al inculpado en cuyo favor se otorga, a menos que el ofendido o el legitimado para otorgarlo, hubiese obtenido la satisfacción de sus intereses o derechos, caso en el cual beneficiara a todos los inculpados y al encubridor.

El perdón del ofendido y del legitimado para otorgarlo en delitos de los mencionados en los dos párrafos anteriores, también extingue la ejecución de la pena, siempre y cuando se otorgue en forma indubitable ante la autoridad ejecutora.

El perdón del ofendido o legitimado para otorgarlo es un figura penal que actualiza modalidades respecto a los delitos que se persiguen por querrela y es igualmente aplicable a los delitos que sólo pueden ser perseguidos por declaratoria de juicio o por cualquier otro equivalente a la querrela; siempre y cuando se den los siguientes presupuestos.

- a) Que se conceda ante el Ministerio Público si este no ha ejercido la acción penal;
- b) Ante el órgano jurisdiccional antes de dictarse sentencia en segunda instancia ; y
- c) También el perdón extingue la ejecución de la pena, siempre y cuando se otorgue en forma indubitable ante la autoridad ejecutiva.

Una vez otorgado el perdón, éste no podrá otorgarse.

Artículo 110.

La prescripción de las acciones se interrumpirá por las actuaciones que se practiquen en averiguación del delito y de los delincuentes, aunque por ignorarse quienes sean estos no se practiquen las diligencias contra persona determinada.

Si se dejare de actuar, la prescripción empezara a correr de nuevo desde el día siguiente al de la última diligencia.

La prescripción de las acciones se interrumpirá también por el requerimiento de auxilio en la investigación del delito o del delincuente, por las diligencias que se practiquen para obtener la extradición internacional, y por el requerimiento de entrega del inculcado que formalmente haga el Ministerio público de una entidad federativa al de otra donde aquel se refugie, se localice o se encuentre detenido por el mismo o por otro delito. en el primer caso también causaran la interrupción las actuaciones que practique la autoridad requerida y en el segundo subsistirá la interrupción hasta en tanto la autoridad requerida niegue la entrega o en tanto desaparezca la situación legal del detenido, que de motivo al aplazamiento de su entrega.

La actualización de la práctica del federalismo mediante nuevos sistemas de comunicación interestatal e internacional, han determinado nuevas adecuaciones para la operatividad de la prescripción y sus formas de interrupción.

Artículo 115.

La prescripción de la sanción privativa de libertad sólo se interrumpe aprehendiendo al reo, aunque la aprehensión se ejecute por otro delito diverso, o por la formal solicitud de entrega que el Ministerio Público de una entidad federativa haga al de otra en que aquel se encuentre detenido, en cuyo caso subsistirá la interrupción hasta en tanto la autoridad requerida niegue dicha entrega o desaparezca la situación legal del detenido que motive aplazar el cumplimiento de lo solicitado.

La prescripción de las demás sanciones se interrumpirá por cualquier acto de autoridad competente para hacerlas efectivas. también se interrumpirá la prescripción de la pena de reparación del daño o de otras de carácter pecuniario, por las promociones que el ofendido o persona a cuyo favor se haya decretado dicha reparación haga ante la autoridad fiscal correspondiente y por las actuaciones que esa autoridad realice para ejecutarlas, así como por el inicio de juicio ejecutivo ante autoridad civil usando como título la sentencia condenatoria correspondiente.

Artículo 193.

Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotropicos y demás sustancias o vegetales que determinen la ley general de salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Para los efectos de este capítulo, son unibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotropicos y demás sustancias previstos en los artículos 237, 245, fracciones I, II, y III y 248 de la ley general de salud, que constituyen un problema grave para la salud publica.

El juzgador, al individualizar la pena o la medida de seguridad a imponer por la comisión de algún delito previsto en este capítulo, tomara en cuenta, además de lo establecido en los artículos 51 y 52, la cantidad y la especie de narcótico de que se trate, así como la menor o mayor lesión o puesta en peligro de la salud publica y las condiciones personales del autor o participe del hecho o la reincidencia en su caso.

Los narcóticos empleados en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o leyes de la materia a su aprovechamiento licito o a su destrucción.

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los delitos considerados en este capítulo, así como de objetos y productos de esos delitos, cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes, se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. para ese fin, el Ministerio Público dispondrá durante la averiguación previa el aseguramiento que corresponda y el destino procedente en apoyo a la procuración de justicia, o lo solicitara en el proceso, y promoverá el decomiso para que los bienes de que se trate o su producto se destinen a la impartición de justicia, o bien, promoverá en su caso, la suspensión y la privación de derechos agrarios o de otra índole, ante las autoridades que resulten competentes conforme a las normas aplicables.

En este artículo se hace notar que de acuerdo con el trato humanitario la justicia en el caso del narcotráfico se aplica diferenciando los tipos de conducta delictiva y como ejemplo diremos que ya no sufre la misma sanción el individuo que transporta un gramo de estupefaciente, en comparación con el que lleva una tonelada del mismo.

Artículo 199.

Al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 no se le aplicará pena alguna. el Ministerio Público o la autoridad judicial del conocimiento, tan pronto como se enteren en algún procedimiento de que una persona relacionada con

el es farmacodependiente, deberán informar de inmediato a las autoridades sanitarias, para los efectos del tratamiento que corresponda.

Todo procesado o sentenciado que sea farmacodependiente quedara sujeto a tratamiento.

Para la concesión de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerara como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero si se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento adecuado para su curación bajo vigilancia de la autoridad ejecutora.

Artículo 253.

Son actos u omisiones que afectan gravemente al consumo nacional y se sancionaran con prisión de tres a diez años y con doscientos a mil días multa, los siguientes:

- I. Los relacionados con artículos de consumo necesario o generalizado o con las materias primas necesarias para elaborarlos, asi como con las materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional, que consistan en:

- a) El acaparamiento, ocultación o injustificada negativa para su venta, con el objeto de obtener un alza en los precios o afectar el abasto a los consumidores.
- b) Todo acto o procedimiento que evite o dificulte, o se proponga evitar o dificultar la libre concurrencia en la producción o en el comercio.
- c) La limitación de la producción o el manejo que se haga de la misma, con el propósito de mantener las mercancías en injusto precio.
- d) Todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes o transportistas, para evitar la competencia entre si y traiga como consecuencia que los consumidores o usuarios paguen precios exagerados.
- e) La suspensión de la producción, procesamiento, distribución, oferta o venta de mercancías o de la prestación de servicios, que efectúen los industriales, comerciantes, productores, empresarios o prestadores de servicios, con el objeto de obtener un alza en los precios o se afecte el abasto de los consumidores.

Si se depone la conducta ilícita dentro de los dos días hábiles siguientes al momento en que la autoridad administrativa competente lo requiera, la

sanción aplicable será de seis meses a tres años de prisión, o de cien a quinientos días multa;

- f) La exportación, sin permiso de la autoridad competente cuando este sea necesario de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
 - g) La venta con inmoderado lucro, por los productores, distribuidores o comerciantes en general, en los casos de que el lucro indebido sea inferior al equivalente a sesenta días del salario mínimo general vigente en la región y en el momento donde se consuma el delito, se sancionara con prisión de dos a seis años y de sesenta a trescientos días multa;
 - h) Distraer, para usos distintos mercancías que hayan sido surtidas para un fin determinado, por una entidad pública o por sus distribuidores, cuando el precio a que se hubiese entregado la mercancía sea inferior al que tenga si se destina a otros usos.
 - l) Impedir o tratar de impedir la generación, conducción, transformación, distribución o venta de energía eléctrica de servicio público.
- II. Envasar o empaclar las mercancías destinadas para la venta, en cantidad inferior a la indicada como contenido neto y fuera de la respectiva tolerancia o sin indicar en los envases o empaques el precio máximo oficial de venta al público, cuando se tenga la obligación de hacerlo.

- III. Entregar dolosa y repetidamente, cuando la medición se haga en el momento de la transacción, mercancías en cantidades menores a las convenidas.

- IV. Alterar o reducir por cualquier medio las propiedades que las mercancías o productos debieran tener.

- V. Revender a un organismo publico, a precios mínimos de garantía o a los autorizados por la secretaria de comercio, productos agropecuarios, marítimos, fluviales y lacustres adquiridos a un precio menor. se aplicara la misma sanción al empleado o funcionario del organismo público que los compre a sabiendas de esa situación o propicie que el productor se vea obligado a vender a precios mas bajos a terceras personas.

En cualquiera de los casos señalados en las fracciones anteriores, el juez podrá ordenar, además, la suspensión hasta por un año o la disolución de la empresa de la que el delincuente sea miembro o representante, si concurren las circunstancias mencionadas en el artículo 11 de este Código.

En los casos de los incisos a), f) y h), de la fracción I y de la IV de este artículo, la autoridad que tenga conocimiento de los hechos procederá de inmediato a depositar los artículos de consumo necesario o generalizado, las materias primas para elaborarlos o las materias primas esenciales para la

actividad industrial nacional. el deposito se efectuara en un almacén general de deposito que sea organización nacional auxiliar de crédito y los bienes serán genéricamente designados, en los términos del artículo 281 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; cuando se trate de bienes cuya especial naturaleza no permita el deposito genérico, se constituirá el específico, señalando asimismo, el plazo y condiciones en que habrá de procederse a su venta o destrucción conforme a lo que establece el artículo 282 de la misma ley. el certificado de deposito que se expida tendrá el carácter de no negociable y será remitido al Ministerio Público o, en su caso, al juez que conozca del proceso, para los efectos que procedan.

Lo dispuesto en este artículo se aplicara sin perjuicio de las medidas y sanciones administrativas que establezcan las leyes correspondientes.

Artículo 337.

El delito de abandono de cónyuge se perseguirá a petición de la parte agraviada. el delito de abandono de hijos se perseguirá de oficio y, cuando proceda, el Ministerio Público promoverá la designación de un tutor especial que represente a las víctimas del delito, ante el juez de la causa, quien tendrá facultades para designarlo. tratándose del delito de abandono de hijos, se declarara extinguida la acción penal, oyendo previamente la autoridad judicial al representante de los menores, cuando el procesado cubra los alimentos

vencidos, y otorgue garantía suficiente a juicio del juez para la subsistencia de los hijos.

Artículo 343 bis.

Por violencia familiar se considera el uso de la fuerza física o moral así como la omisión grave que de manera reiterada se ejerce en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma contra su integridad física, psíquica o amabas, independientemente de que pueda producir o no lesione.

Comete el delito de violencia familiar el cónyuge, concubina o concubinario; pariente consanguíneos en línea recta ascendiente o descendiente sin limitaciones de grado; pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, adoptante o adoptado, que habite en la misma casa de la víctima.

A quien comete el delito de violencia familiar se le impondrá de seis meses a cuatro años de prisión y perderá el derecho de pensión alimenticia. Asimismo, se le sujetará al tratamiento psicológico especializado.

Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz, en que se perseguirá de oficio.

Artículo 343 ter.

Se equipara a la violencia familiar y se sancionará con seis meses a cuatro años de prisión al que realice cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior en contra de la persona con la que se encuentra unida fuera del matrimonio de los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado de esa persona, o de cualquier otra persona que esté sujeta a la custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado de dicha persona, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en la misma casa.

Artículo 343 quáter.

En todos los casos previstos en los dos artículos precedentes, el Ministerio Público exhortará al probable responsable para que se abstenga de cualquier conducta que pudiere resultar ofensiva para la víctima y acordará las medidas preventivas necesarias para salvaguardar la integridad física o psíquica de la misma. La autoridad administrativa vigilará el cumplimiento de estas medidas. En todos los casos el Ministerio Público deberá solicitar las medidas precautorias que considere pertinentes.

Artículo 360.

No se podrá proceder contra el autor de una injuria, difamación o calumnia, sino por queja de la persona ofendida, excepto en los casos siguientes:

- I Si el ofendido ha muerto y la injuria, la difamación o la calumnia fueren posteriores a su fallecimiento, solo se podrá proceder en virtud de queja del cónyuge, de los ascendientes, de los descendientes o de los hermanos.

Cuando la injuria, la difamación y la calumnia sean anteriores al fallecimiento del ofendido, no se atenderá la queja de las personas mencionadas, si aquel hubiere perdonado la ofensa a sabiendas de que se le había inferido, no hubiere presentado en vida su queja pudiendo hacerlo, ni prevenido que lo hicieran sus herederos, y

- II Cuando la ofensa sea contra la nación mexicana o contra una nación o gobierno extranjeros, o contra sus agentes diplomáticos en este país. en el primer caso, corresponderá hacer la acusación al Ministerio Público; pero será necesaria excitativa en los demás casos.

Por otra parte en nuestro país el Ministerio Público que tiene su origen remoto en diversos funcionarios encargados de la pesquisa y la averiguación de los delitos constituye una pieza fundamental del procedimiento penal. Se suele afirmar que toma sus raíces en elementos españoles, franceses y nacionales. Algunos autores indican que el Ministerio Público es una figura típica del enjuiciamiento mixto, que se consolida en el régimen napoleónico por asociación entre datos del proceso inquisitivo continental y acusatorio inglés.

El artículo 21 de nuestra Carta Magna introdujo profundos cambios con respecto al derecho anterior, atribuyó en exclusiva al Ministerio Público, la facultad de perseguir los delitos, desplazando en este orden de ideas funciones que antes se le atribuían al juez instructor. De este modo erigió un "monopolio acusador" en manos del Ministerio Público. A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde hay sistemas de acción penal particular, popular y privada, en México, los particulares no pueden ejercer la acción penal que sólo incumbe al Ministerio Público. La palabra acción posee acepciones específicas en otros ordenes jurídicos, como el penal y el mercantil. En el procesal es en términos generales la facultad se tiene para llevar una controversia ante los tribunales y solicitar de éstos el pronunciamiento sobre la reacción jurídica en la que surge el litigio.¹⁶

En la legislación adjetiva penal encontramos la regulación del procedimiento penal para perseguir los delitos y ejercer la Acción Penal de acuerdo al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.

Los artículos 262 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 113 del Código Federal de Procedimientos Penales, respectivamente, autorizan al Ministerio Público y sus auxiliares a proceder de oficio a la investigación de los delitos del que tenga noticia. En una aparente oposición a

¹⁶ García Ramírez Sergio y Adato de Ibarra Victoria, *Prontuario del Proceso Penal en México*, 6ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1991, p 5

lo establecido por el artículo 16 Constitucional, los delitos perseguibles de oficio son aquellos en los cuales el Ministerio Público debe actuar, en virtud del poder público de que está investido, como órgano del Estado constitucionalmente facultado para la función persecutoria o prevaleciendo el interés general de la sociedad de que se investigue y se castigue sobre el particular.

No obstante lo anterior, para dar inicio al procedimiento penal se requiere denuncia, querrela, excitativa y autorización.

La denuncia, como requisito de procedibilidad, es la comunicación formal de un hecho con la apariencia delictuosa que cualquier persona realiza al Ministerio Público o a sus órganos auxiliares; por ello, la denuncia es el instrumento propio que opera en los delitos perseguibles de oficio.

El fundamento legal, de la denuncia en el Fuero Común, se encuentra contemplado en los artículos 262 y 267 del Código de Procedimientos Penal para el Distrito Federal y en el fuero federal los artículos 116, 117, 113 y 123 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Por otra parte, la averiguación previa no podrá iniciarse de oficio cuando se trate de delitos en los que solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si esta no se ha presentado, ó cuando la ley exija algún requisito previo, si este no se ha llenando. (262 del Código de Procedimientos Penales y 113 del Código Federal de Procedimientos Penales.)

Se entiende por querrela, la comunicación formal de un hecho con apariencia delictuosa, que únicamente realiza al Ministerio Público, la persona legitimada para ello.

La excitativa como requisito de procedibilidad, es la petición a solicitud formal, que realiza el representante de un país extranjero, para que se proceda penalmente en contra de quien ha proferido una ofensa al gobierno que representa, o a sus agentes diplomáticos, el único caso detectado en el Código Penal es el del artículo 360 inciso II antes mencionado.

Consideramos que la excitativa es en esencia una querrela, la cual, la ley señala expresamente quien esta legitimado para representar a los ofendidos.

Por último tenemos a la autorización, que es la anuencia o permiso que la autoridad expresamente señalada en la ley, otorga al órgano investigador o al jurisdiccional, así como a sus auxiliares para proceder penalmente en contra de un funcionario que la misma ley mande. En los artículos 134.2 Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 204 del Código Federal de Procedimientos Penales que se contemplan este caso.

El agente investigador del Ministerio Público, al tener conocimiento de un hecho con apariencia delictuosa, deberá ordenar la incoación de la averiguación previa, precisando la forma el acta correspondiente.

En esencia, esta legislación regula la intervención del Ministerio Público en el procedimiento penal.

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

En el Distrito Federal la estructura del Ministerio Público se haya regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, anteriormente se hablaba de leyes orgánicas del Ministerio Público, tanto federal como común, y con ello sólo se aludía a una parte, la más destacada, de la institución de la Procuraduría de Justicia.

Para el desempeño de sus funciones el Ministerio Público tiene un importante auxiliar, ya mencionado: La Policía Judicial que haya bajo el mando directo de aquél. Corresponde a dicha policía participar, con dependencia del Ministerio Público, en la investigación de los delitos. Este órgano debe ser distinguido de la policía preventiva a la que compete la prevención de los ilícitos.¹⁷

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito

¹⁷ García Ramírez y Adato de Ibarra Victoria o.p. cit. p. 5.

Federal fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996, su contenido: pretende dotar a la Procuraduría del Distrito Federal, de los medios necesarios para una efectiva persecución de los delitos, previniendo el marco normativo indispensable para dar eficiencia y eficacia a las actividades del Ministerio Público y de sus auxiliares directos, permitiéndole actuar de mejor manera como investigador de los delitos y parte acusadora en los procesos judiciales y, asumir el carácter de verdadero representante de los intereses de la sociedad; contempla, también, su participación en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; faculta al Ministerio Público para formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, por faltas que cometan los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales y, señala las facultades y obligaciones de la Procuraduría y del Ministerio Público. Contempla, además un nuevo Capítulo referente a la organización y funcionamiento del Instituto de Formación Profesional y, propone establecer el Servicio Civil de Carrera para los agentes del Ministerio Público y la Policía Judicial.

La presente Ley abroga a La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983, así como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tienen un lugar prominente en la historia de las ideas y los ordenamientos acerca de las Procuradurías de Justicias intentaron una sistematización, además de un rescate, de las atribuciones de aquellas sus funcionarios titulares y el Ministerio Público mismo.

La ley vigente, se divide en seis capítulos consistentes en:

- Capitulo I. De la atribuciones que comprende del artículo 1º al artículo 15.
- Capitulo II. De las Bases de Organización que va del artículo 16 al artículo 27.
- Capitulo III. De el Instituto de Formación Profesional, mismo que comprende del artículo 28 al artículo 31.
- Capitulo IV. Del Servicio Civil de Carrera en la Procuraduría, este capitulo comprende del artículo 32 al artículo 48.
- Capitulo V. Del Consejo Interno del Ministerio Público, que abarca del artículo 49 al 52.
- Capitulo VI. Disposiciones Generales, que inicia en el artículo 53 y termina en el artículo 60.

Para efectos de estudio de la función social del Ministerio Público Federal, me permito comentar sólo aquellos artículos que considero de trascendencia para nuestro tema.

En su artículo 1º establece su objeto mismo que se traduce en organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables.

Respecto al artículo 2 señala las funciones que tiene La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, la cual estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables destacando la función social que tiene encomendada:

- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;
- Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;
- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;

- Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;
- Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;
- Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;
- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;
- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y
- Las demás que señalen otras disposiciones legales.

Por lo que respecta a las atribuciones en asuntos del orden familiar, civil, mercantil y concursal, están contempladas en el artículo 7º de la Ley de referencia y comprende las siguientes:

- Intervenir, en su carácter de representante social, ante los órganos jurisdiccionales para la protección de los intereses individuales y sociales en general;
- Iniciar el trámite de incidentes penales ante los órganos jurisdiccionales no penales competentes, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal;
- Promover la conciliación en los asuntos del orden familiar, como instancia previa al órgano jurisdiccional, y
- Coordinarse con instituciones públicas y privadas, que tengan por objeto la asistencia social de menores e incapaces para brindarles protección.

El artículo 8º establece que la protección de los derechos e intereses de menores, incapaces, ausentes, ancianos y la de otros de carácter individual o social, consistirá en la intervención en procedimientos jurisdiccionales conforme a las disposiciones legales aplicables, o cuando estén en una situación de daño o peligro.

Considero que el artículo 10, prevé dos atribuciones en materia de prevención del delito, que comprenden:

I.- Fomentar la cultura preventiva de la ciudadanía, involucrar al sector público y promover la participación de los sectores social y privado;

II.- Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician, y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, y

Por lo que respecta al artículo 11 relativo a las atribuciones en materia de atención a las víctimas o los ofendidos por el delito, el Ministerio Público dentro de su función social realizará las siguientes gestiones:

I.- Proporcionar orientación y asesoría legal, así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;

II.- Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios;

III.- Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

Las atribuciones en materia de servicios a la comunidad, que el Ministerio Público prestará están contempladas por el artículo 12:

I.- Promover y desarrollar programas de colaboración comunitaria para mejorar el desempeño de la Institución;

II.- Proporcionar orientación jurídica a los miembros de la comunidad, para el mejor ejercicio de sus derechos;

III.- Promover acciones que mejoren la atención a la comunidad por parte de los servidores públicos de la Procuraduría, y

IV.- Brindar información general sobre sus atribuciones y servicios, así como recoger las opiniones de la población en torno a la procuración de justicia.

Asimismo, el artículo 13 de la Ley en comento, establece que el Ministerio Público podrá realizar visitas a los reclusorios preventivos y centros de ejecución de penas y, en su caso, escuchar las quejas de los internos y poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes. En caso de que tuviere conocimiento de alguna conducta posiblemente delictiva, se iniciará la averiguación correspondiente.

En el artículo 16, se establece las bases de organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

Respecto al artículo 18, la Procuraduría contará con delegaciones que tendrán el carácter de órganos desconcentrados por territorio, con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador.

Las delegaciones tendrán funciones en materia de averiguaciones previas, Policía Judicial, Servicios Periciales, reserva de la averiguación previa, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos, vigilancia del respeto a los derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a la víctima o el ofendido por algún delito, prevención del delito, seguridad pública, información y política criminal y servicios administrativos y otras, en los términos que señalen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

De conformidad con las necesidades del servicio, el Procurador podrá establecer las delegaciones y agencias del Ministerio Público que se requieran, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.

2.4. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente en la actualidad fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996, pretende adecuar la organización y el funcionamiento de la

Procuraduría General de la República, órgano importante del Poder Ejecutivo Federal, a la nueva normatividad constitucional en materia de justicia y de seguridad pública, haciendo explícitas cada una de las atribuciones que la Constitución le asigna y, buscando a la vez, encontrar su debido acotamiento y delimitación. En la fracción I del artículo 2º se reitera el concepto aportado por el ordenamiento de 1983: vigilancia de la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de competencia del Ministerio Público. En el artículo 5º - ignorando que cada una de estas fracciones tiene sustancia y aplicaciones propias-, aparecen diversas actividades del Ministerio Público vinculadas con dicha misión preservadora del principio de juridicidad.

Sin embargo, en el artículo 5º no se alude a las nuevas tareas del procurador derivadas de las reformas de 1994-1995 al artículo 105 constitucional, que permite al Procurador comparecer ante al órgano legislativo, no obstante que tiene que ver, precisa y directamente, con el tema de la fracción I del artículo 2º y 5º de la esta Ley. Esta omisión puede obedecer al hecho de que las intervenciones establecidas en el nuevo texto del artículo 105, a propósito de la controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, constituyen facultades indelegables del Procurador.¹⁸

La presente Ley abroga: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 12 de diciembre de 1983, que abrogó la Ley de la Procuraduría

¹⁸ García Ramírez, Sergio, Poder Judicial y Ministerio Público, 2ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1997, p 173

General de la República del 27 de diciembre de 1974, continuando vigentes las normas expedidas con apoyo en la misma, en cuanto no se opongan al contenido de la nueva Ley.

La Ley en comento se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Capítulo I.- Atribuciones, que comprende del artículo 1º al artículo 13.

Capítulo II.- Bases de Organización; este capítulo se subdivide a su vez en tres secciones:

Sección Primera: denominado de las Disposiciones Generales que abarca del artículo 14 al 31.

Sección Segunda: intitulado Del Servicio Civil de Carrera, éste inicia en el artículo 32 al 49.

Sección Tercera: titulado De las Responsabilidades Especiales de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos, el cual comprende del artículo 50 al 55.

Capítulo III.- Disposiciones Generales, este abarca del artículo 56 al artículo 66.

Asimismo cuenta con 6 artículos transitorios.

“Las funciones que realiza el Procurador y la Procuraduría, son jurídico administrativas, incluyendo la del Ministerio Público Federal, ya que es

Consejero Jurídico del Gobierno, representa a la sociedad, representa a la Federación en los juicios en que ésta es parte, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, hace del conocimiento del Ejecutivo las leyes que resultan violatorias de la Constitución, proponiendo las iniciativas de reforma necesarias para hacerlas acordes a la Ley Fundamental, emite opinión sobre los negocios en que el Poder Ejecutivo le ordene, representa a la Federación en los asuntos que intervengan diplomáticos o cónsules y en los conflictos entre entidades federativas y la Federación, interviene también en casos de extradición y señala a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones en sus tesis jurisprudenciales funciones todas ellas administrativas , pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes, ni dictar sentencias; por lo que es de considerar, que el Procurador depende directamente del Presidente de la República y cumple sus órdenes en su esfera de competencia en todos los aspectos antes citados que están previstos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República".¹⁹

Para efectos de estudio de la función social del Ministerio Público Federal, me permito comentar sólo aquellos artículos que considero de trascendencia para nuestro tema.

Su artículo 1º, establece el objeto de la Ley en comento, el cual consiste en organizar la Procuraduría General de la República, para el despacho de los

¹⁹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 12ª ed , Editorial Porrúa, S. A., México 1995, p 291

asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Las facultades del Ministerio Público Federal, se encuentran plasmadas en el artículo 2º del ordenamiento en cuestión, y corresponden a su función social las siguientes:

- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;
- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales; y
- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación

del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

El Artículo 17, establece que para el desarrollo de las funciones del Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República, se contará con un sistema de desconcentración territorial y funcional, sujeto a las siguientes bases generales:

- Se conformará atendiendo a las entidades federativas o zonas que agrupen a éstas, considerando las características de las circunscripciones, incidencia delictiva, adecuada distribución de las cargas de trabajo, y regiones de influencia de la delincuencia organizada;
- Se atenderá para su configuración, cuando resulte procedente, a la división del régimen de competencia territorial del Poder Judicial de la Federación;
- Se dispondrá que cada zona quede a cargo de un Subprocurador, y bajo la responsabilidad de un Delegado, supeditado funcionalmente a aquél, las oficinas del Ministerio Público de la Federación en las entidades federativas;
- Se implementará un sistema de distribución de facultades que permita a las instancias responsables de las zonas y delegaciones, la atención de los asuntos en materia de averiguación previa; Policía Judicial; Servicios Periciales; reserva de la averiguación previa; consignación, propuesta o

resolución según el caso, del no ejercicio de la acción penal; control de procesos, seguridad pública y política criminal; servicios administrativos y otras en los términos que señalen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables;

- Se preverá que los miembros de la Policía Judicial Federal, en todos sus niveles, que se encuentren adscritos a las diferentes zonas y entidades federativas, queden sujetos a la autoridad y mando directo del Subprocurador y del Delegado, respectivamente, quienes en todo caso serán Agentes del Ministerio Público de la Federación;
- Se deberá contar con la normatividad correspondiente que establezca los criterios de coordinación, evaluación, supervisión y control para articular el sistema de desconcentración territorial con los órganos y unidades centrales, a efecto de garantizar la vigencia de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que rigen al Ministerio Público de la Federación;
- Se dispondrá de un sistema de información que permita a la unidad responsable que determine el Reglamento, el conocimiento oportuno de la legislación estatal o del Distrito Federal, a efecto de que, en su caso, el Procurador General de la República, esté, en aptitud de ejercer la acción prevista por la fracción II, inciso c) del artículo 105 constitucional, así como

la participación que le corresponda en las controversias a que se refiere la fracción I del mismo artículo:

- Se preverán las medidas que deba tomar el Ministerio Público de la Federación, para la atención de los asuntos a su cargo, en las localidades donde no exista agencia permanente, y
- Se establecerán medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, para dar cuenta de las actividades de la Institución.

Los Organos Auxiliares del Ministerio Público de la Federación se encuentran determinados por el artículo 19 de dicha Ley, los cuales coadyuvan para hacer efectiva la función social del Ministerio Público Federal, los cuales se detallaran en un Capitulo posterior.

Respecto a las obligaciones de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el desempeño de su función, éstas se encuentran detalladas en el artículo 51 de la Ley en comento y comprende:

- Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

- Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

- Abstenerse de ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos legales aplicables;
- Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas o puestas a su disposición;
- Participar en operativos de coordinación con otras autoridades o corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho;
- Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;
- Abstenerse en el desempeño de sus funciones, del auxilio de personas no autorizadas por la ley;
- Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como conservarlo; y

- Abstenerse de abandonar sin causa justificada las funciones, comisión o servicio que tengan encomendado.

**CAPITULO III ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO
DEL MINISTERIO PUBLICO.**

**3.1.ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO DE ACUERDO A LAS
LEYES ORGANICAS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA
REPUBLICA Y DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL.**

A. Organización y Funcionamiento del Ministerio Publico en el Fuero Federal:

El artículo 102 inciso A de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, establece que la Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

La organización del Ministerio Público Federal, se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su Capítulo II denominado "Las Bases de Organización", el artículo 14 de esta

Ley, menciona que el Procurador General de la República es el Titular del Ministerio Público de la Federación, asimismo señala que éste contará con unidades especializadas, que podrá actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los delitos, que conforme a las clasificaciones del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal y los que se deriven de otras leyes federales, se determine encomendarse en dichas unidades.

La institución del Ministerio Público Federal, además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del Procurador General de la República, podrá contar con fiscalías especiales, para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

Asimismo el artículo 14 de esta Ley, establece que el Ministerio Público Federal, podrá contar con las unidades administrativas u órganos indispensables para cumplir con las disposiciones legales que establezcan los principios y procedimientos generales que deberán orientar la recepción, registro, guarda, custodia, conservación y, en su caso, y con las características que se determinen, la aplicación y destino de dichos bienes en beneficio de la procuración de justicia, así como los relativos a la confidencialidad, control y supervisión, que garanticen su administración eficaz y honesta.

B. Organización y Funcionamiento del Ministerio Público en el Fuero Común:

El artículo 122, Base Quinta inciso D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señala el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

Dados los principios esenciales y característicos del Ministerio Público y tomando en cuenta las funciones que realiza, no sería posible que las mismas se llevaran a cabo por el propio Procurador, razón por la cual la Ley Orgánica establece su integración y funciones.

Las bases de organización del Ministerio Público en el Fuero Común se encuentran mencionadas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual establece que la Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo, en el personal de la institución.

La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con Subprocuradores, Agentes del Ministerio Público, Oficial

Mayor, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Supervisores, Visitadores, Subdelegados, Directores de Areas, Subdirectores de Areas, Jefes de Unidad Departamental, Agentes de la Policía Judicial, Peritos y Personal de Apoyo Administrativo que sean necesario para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.

3.2. FUNCION INVESTIGADORA DEL MINISTERIO PUBLICO.

El Ministerio Público tiene la facultad de iniciar la averiguación previa en los hechos que se consideran delictivos, con apoyo en nuestra Constitución, al señalarse en su artículo 21, que de modo exacto, define las atribuciones del Ministerio, institución cuyos orígenes se encuentran en Francia y España, pero que en México adquirió caracteres propios. En efecto, una de las aportaciones del Constituyente de 1917, al mundo jurídico, fue la especial estructura que dio a tal organismo. Hasta antes de 1910, los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas previstas para los delitos, sino de investigar éstos. Así, el juez de instrucción también realizaba funciones de jefe de la policía judicial pues intervenía directamente en la investigación de los hecho delictuosos.

En esa época se podían presentar directamente las denuncias al juez, quien estaba facultado para actuar de inmediato, sin que el Ministerio Público le hiciera petición alguna. En tales condiciones aquél ejercía un poder casi

ilimitado, ya que tenía en sus manos la facultad de investigar y acumular pruebas, y de procesar y juzgar a los acusados.

Contra este injusto sistema, se alzó entre todas las voces, la de Venustiano Carranza, el cual, consiente de la trascendencia de la novedad que proponía, asentó en la exposición de motivos del proyecto que presentó a la Asamblea las siguientes palabras: "...Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el orden común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos, han sido durante el período corrido desde la consumación de la independencia, igual 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 los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de su 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 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 de que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más mérito que su criterio particular. Con la Institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; por que, según el artículo 16, nadie podrá ser detenido, sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse, sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”.

Así cambió radicalmente el sistema que hasta entonces había imperado: en adelante, el titular de la función investigadora sería el Ministerio Público. De este modo, cuando éste tenga conocimiento de un hecho que probablemente pueda constituir un delito, le corresponde llevar a cabo la investigación y si procede, ejercer la acción penal ante el juez competente.²⁰

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

²⁰ Rabasa, O Emilio, Mexicano Esta es Tu Constitución, primera reimpresión a la 10ª ed., Editorial Miguel Angel Porrúa, 1996, pp 90-92

La actividad investigadora, entraña una auténtica averiguación; de búsqueda constante de las pruebas que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes ellos participan. Durante esta actividad, el órgano que la realiza, trata de proveerse las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos y poder estar en actitud de comparecer ante los Tribunales y pedir la aplicación de la ley. La actividad investigadora es presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal, es decir, del excitar a los tribunales a la aplicación de la ley, al caso concreto, pues es obvio que para pedir la aplicación de la ley a una situación histórica, es menester dar a conocer la propia situación y, por ende, previamente estar enterado de la misma.

De la actividad investigadora se puede predicar "lo mismo que de la función persecutoria en general", la calidad de pública, en virtud de que toda ella se orienta a la satisfacción de necesidades de carácter social.

3.3. FUNCION PERSECUTORIA DEL MINISTERIO PUBLICO

La función persecutoria del Ministerio Público se encuentra descrita en el artículo 21 constitucional donde se previene que:

"...La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público..."

El Ministerio Público tiene encomendada como función principal que lo identifica en la vida jurídica y social mexicana, la de perseguir los delitos cometidos en

perjuicio de los intereses colectivos, ejercicio que tiene como finalidad fundamental, el mantenimiento de la legalidad y de la cual el Ministerio Público es su principal vigilante.²¹

Para comprender con toda claridad la función persecutoria, se necesita estudiar, primero, en qué consiste la persecución de los delitos y segundo, qué caracteres reviste el órgano a quien está encomendada esa función.

Primero. La función persecutoria, como su nombre lo indica, estriba en perseguir los delitos, lo que es lo mismo, en buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculcados; pidiendo la aplicación de las penas correspondientes. De esta manera, en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: el contenido, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; la finalidad que se aplique a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley (sanciones).

Segundo. El órgano que realiza la función persecutoria, como lo establece el citado artículo 21 constitucional, es el Ministerio Público. El Ministerio Público es un órgano del Estado que, con raigambres en instituciones extranjeras, se ofrece en la actualidad, en nuestro país, con características propias que ha ido tomando en el curso de los tiempos.²²

²¹ Garduño Garmendia, Jorge, *el Ministerio Público en la Investigación de Delitos*, Editorial Noriega, Editores, México 1998, pp 25-26

²² Franco Villa, José, *El Ministerio Público Federal*, Editorial Porrúa, S. A. México 1995, pp 85

3.4. FUNCION ACUSATORIA DEL MINISTERIO PUBLICO

La acusación, como concepto general, implica el señalamiento ante la autoridad respectiva, de que una persona ha realizado una conducta que se considera delictuosa, a fin de que se siga en su contra el proceso judicial respectivo y, en su caso, se le aplique la sanción correspondiente.

En el ordenamiento mexicano posterior a la Independencia, debido al derecho español que se continuó aplicando al proceso penal hasta que se expidieron los primeros códigos de enjuiciamiento penal, que lo fueron el del Distrito de 1880 y el federal, de 1908, no se precisaron con claridad, inclusive en los últimos ordenamientos, las funciones del juez y del Ministerio Público, en virtud de que se otorgaron al juzgador facultades persecutorias en cuanto realizaban también funciones de policía judicial, lo que ocasionó graves abusos que se pretendió corregir con las disposiciones de los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, de acuerdo con los cuales se encomendó la función persecutoria al Ministerio Público, así como la dirección de la policía judicial como cuerpo técnico especializado en investigaciones penales, y al juzgador, únicamente la imposición de sanciones a través del proceso respectivo, y dentro de los límites de la acusación del primero, por lo que puede afirmarse que nuestro sistema es predominantemente acusatorio.

En sentido estricto, puede afirmarse que en el ordenamiento mexicano, la acusación, corresponde en exclusiva al Ministerio Público, a través del ejercicio de la acción penal en la consignación, y posteriormente en las conclusiones acusatorias, ya que el ofendido y sus representantes no son parte en el proceso penal, en cuanto intervienen sólo en lo que se refiere a la reparación del daño y la responsabilidad civil proveniente del delito.²³

Esta función, consiste, en que una vez satisfechos los requisitos señalados en el artículo 16 Constitucional, a través de la averiguación previa, el Ministerio Público como titular de la acción penal provoca la función jurisdiccional mediante la consignación, que consiste en poner en disposición del juez las diligencias practicadas por él, y en su caso al presunto responsable, iniciándose de esta forma el proceso penal.

La consignación se podrá hacer con o sin detenido, según el delito de que se trate y las circunstancias en que se cometiere; así, es de observarse que sólo cuando se esté ante un flagrante delito que se sancione con pena corporal, procederá la consignación con detenido y se solicitará la orden de aprehensión o comparecencia, si el delito se sanciona con pena corporal o pena alternativa, respectivamente.

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, T. A-CH, 5ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1992. pp. 99-100

3.5. AUXILIARES DEL MINISTERIO PUBLICO

Para cumplir con las obligaciones mencionadas, el Ministerio Público está auxiliado por el personal de los Servicios Periciales, por los agentes de la Policía Judicial y, en general por la policía preventiva y demás autoridades. El primero está integrado por los siguientes Departamentos:

- I. Dirección General.
- II. Subdirección General.
- III. Departamento de Criminalística e identificación que contendrá:
 - a) Laboratorio de criminalística, con secciones de Química, Biología, Física, examen técnico de documentos, balística, explosión, incendio y fotografía.
 - b) Oficina del Casillero de Identificación Judicial, con clasificación dactiloscópica, nominal, fotográfica, de retrato hablado y de modo de proceder.
- IV. Departamento de dictámenes diversos, que comprenderá:
 - a) Oficina de tránsito de vehículos.
 - b) Oficina de ingeniería y topografía.
 - c) Oficina de mecánica y electricidad.
 - d) Oficina de contabilidad y valuación.
 - e) Oficina de intérpretes.

- f) Servicio médico forense en el Sector Central y en las agencias investigadoras.
- g) Las demás oficinas que sean necesarias.

Las Leyes, Orgánica de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, determinan cuáles son los órganos auxiliares del Ministerio Público.

Los auxiliares del Ministerio Público Federal son señalados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual los clasifica en directos y suplementarios:

- I. Directos, y por lo mismo se integran a la Institución:
 - a) La Policía Judicial Federal;
 - b) Los Servicios Periciales; y

- II. Suplementarios:
 - a) Los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo entre las autoridades federales y locales;
 - b) Los Cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero;
 - c) Los Capitanes, Patrones o Encargados de naves o aeronaves nacionales; y
 - d) Los Funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal.

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios, en lo que corresponde exclusivamente a las actuaciones que practiquen en auxilio de la Institución.

En el Fuero Común, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 23, establece quiénes son los auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal:

- I. La Policía Judicial, y
- II. Los Servicios Periciales.

Igualmente, auxiliarán al Ministerio Público, en los términos de las normas aplicables, la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal y, en general, las demás autoridades que fueren competentes.

En el artículo 24 de esta Ley, establece que la Policía Judicial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo auxiliará en la investigación de los delitos de orden común.

En el artículo 25 de dicho ordenamiento, señala que los servicios periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público,

sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

Los auxiliares del Ministerio Público, tienen como obligación, notificar de inmediato, a éste, de todos los asuntos en los que intervengan.

Por lo que respecta al ejercicio de sus funciones, el personal del Ministerio Público Federal observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia.

Actualmente, pese a la problemática administrativa para ejecutar sus funciones el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República brindaba servicios a la comunidad e invita a acercarse proporcionando orientación legal gratuita, ya sea de manera personal, telefónicamente o por correspondencia.

Asimismo, exhorta para que la comunidad denuncie sobre los delitos federales en relación:

- Venta de transporte, compra o siembra de drogas o sustancias prohibidas.
- Porte o comercio ilegalmente armas de fuego.
- Realice actos de piratería.
- Introduzca al país transporte o comercie con animales silvestres en peligro de extinción.

- Se dedique a la tala ilegal de bosques, o realice otra actividad que dañe el patrimonio Nacional y este previsto como delito en leyes federales.

En otros servicios; proporciona ayuda a familiares de personas extraviados o ausentes, también ayuda a los adictos voluntarios o liberados por el Ministerio Público de la Federación, canalizándolos a la Instituciones correspondientes para su tratamiento y rehabilitación, así también proporciona atención integral a detenidos y adictos liberados.

Consideramos oportuno, crear un grupo responsable de auxiliares del Ministerio Público, es decir, que además de los auxiliares que ya fijan las leyes de la materia, se establezcan que las comunidades designen a uno de sus miembros que sean moralmente solvente y socialmente responsable para que previa capacitación, ayude al Ministerio Público a realizar sus funciones y simultáneamente vigile la actuación de la institución y en general la buena marcha de la procuración de justicia.

CAPITULO IV FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO

4.1 FUNCION SOCIAL DEL MINISTERIO PUBLICO

A) EN MATERIA PENAL:

"La representación social atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instruir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atenté contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad."²⁴

Asimismo, no obstante que la facultad para la persecución de los delitos emana de la ley social, que crea la forma, y facilita los modos de esta persecución y hacer más seguros sus resultados, no crea el derecho que tiene un origen anterior a la sociedad civil, y es más bien la razón única de la esencia del cambio de la asociación social en la sociedad civil, ya que la constitución de la autoridad en el Estado, es un medio necesario por tutela jurídica.

Es indudable, entonces que el Ministerio Público representa en sus múltiples atribuciones el interés general, y de acuerdo con ello, como quedó

²⁴ Colin Sánchez, Guillermo, op. cit. pp 90-91.

expresado en líneas, tal interés que originalmente corresponde a la sociedad, al instituirse el Estado, queda delegado en él para proveer todo lo necesario para el mantenimiento de la legalidad, y aunque por lo general, no representa al Estado en aspectos particulares de éste, concebido como persona moral, dicha representación es posible, debido a la legalidad siempre debe ser procurada por el Estado a través de sus diversos órganos.

En el sistema penal mexicano es el Ministerio Público con la Policía Judicial, la única entidad encargada, constitucionalmente de la persecución de los delitos como representante, no de la ley sino de la sociedad; es depositario de la acción penal, en exclusivo monopolio, y en los procesos criminales se constituye en parte acusadora que, eventualmente, puede hacerse ayudar por la persona o personas directamente afectadas por el delito. Representa a la sociedad en estos procesos, porque según la concepción mexicana de delitos, éste ofende, no tanto a las personas directamente afectadas por el ilícito penal, sino a la sociedad, ello no obliga al Ministerio Público a ejercer indefectiblemente afectadas por el ilícito penal, sino a la sociedad, así como a ejercitar indefectiblemente la acción penal que le compete en abstracto.

El Ministerio Público es, en consecuencia, quien representa en todos los procesos criminales a la sociedad ofendida por el delito, circunstancia que le confiere a la institución en México.

Consideramos que el Ministerio Público no solamente tiene la facultad, sino la obligación de ejercitar la acción penal cuando se llenan los requisitos para su ejercicio. Conclusión que, desde siempre, nos habla proporcionando la razón práctica o si se quería, una cierta intuición de lo equitativo y de los justos. En efecto, conforme a los artículos constitucionales, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial de rango constitucional, lo cual no impide que este "debe" pueda ser considerado simultáneamente como una "facultad", esto es, como la facultad que tiene el Ministerio Público de cumplir su cometido. (artículos. 21, 102 y 122 constitucionales).

El Ministerio Público está obligado a perseguir los delitos o al mismo tiempo facultado para hacerlo; es decir, que el Ministerio Público es el sujeto al cumplimiento de su obligación y al mismo tiempo el titular del derecho de cumplirla.

B) EN MATERIA CIVIL:

El Ministerio Público es el representante de los más altos valores morales, sociales y materiales del Estado.

Es en la materia civil donde mejor se puede comprender la importante función social que el Ministerio Público realiza. En el juicio penal parece más lógica la intervención del Ministerio Público, ya que tiene el procedimiento penal

un carácter esencialmente público, como ya hemos visto, y es natural que exista un órgano del poder público que se encargue de ejercitar la acción penal.

En el juicio civil, por el contrario, se versan intereses de carácter privado, y la intervención del Ministerio Público en él no se reduce tan sólo a representar y defender el interés público dentro de ese juicio de carácter privado, sino también velando por los intereses particulares de quienes por alguna circunstancia no están en aptitud de defenderse (ausentes, incapaces y desvalidos), demostrando que el interés general se establece también en esos casos realizando el interés privado, viniendo a realizar el Ministerio Público la función coordinadora de los intereses sociales e individuales.

Así queda demostrada la trascendental importancia de la función social del Ministerio Público, en materia civil, en su doble aspecto de representante de intereses públicos y de intereses privados en consorcio supremo de equilibrio.

El primer problema por resolver, en cuanto a la intervención del Ministerio Público en materia civil, es el de dilucidar cuándo debe realizarse dicha intervención: ¿debe intervenir siempre que interese al orden público, algún asunto o al interés de algún particular colocado en un estado de indefensión; o bien, tan sólo en aquellos casos en que expresamente la ley lo faculte para que intervenga con la personalidad que ella misma le señale.

La primera solución parecería la más acertada, pues en esa forma el Ministerio Público se mostraría como un celoso vigilante del orden e interés públicos (sin olvidar los intereses privados que requieren su particular atención), interviniendo en todos los casos en que haya una amenaza contra ellos. Pero en esa forma sus funciones serían dispersas, y los peligros que surgen con tan amplio arbitrio -ya por inercia en sus actividades, o por exceso en su intervención-, harían negatoria las ventajas de su actuación.

Ahora bien, no siempre interviene el Ministerio Público en la jurisdicción civil con el mismo carácter. Su intervención puede ser:

- I. Como parte principal, ya sea como actor o como demandado.
- II. Como tercero opositor, es decir, como un verdadero y significado opinante social.

El Ministerio Público, al intervenir en determinados asuntos de carácter civil, lo hace como actor o como demandado, y se dice que es parte principal en el proceso. El problema de si debemos considerar o no al Ministerio Público como parte en el proceso, ya lo hemos examinado con anterioridad. Dejamos entonces establecido, que el Ministerio Público en el proceso (tanto civil como penal) es parte formal o funcional, y jamás parte substancial. Y es que el Ministerio Público interviene en el proceso cumpliendo la obligación, el deber que le impone la ley, y no defendiendo un interés personal. Y a pesar de que en el proceso civil defienda un interés particular, como por ejemplo el interés de un

ausente, ello no quiere decir que el Ministerio Público sea el personalmente interesado, sino tan sólo que realiza una función tutelar social a través de un interés privado, función que le ha sido impuesta por la necesidad y por las leyes.

Pasando ya a referirnos a lo que estipula nuestra legislación positiva, respecto a la intervención del Ministerio Público en el proceso civil, con el carácter de parte, examinaremos algunos de los principales casos que se señalan las leyes.

El artículo 779 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito estatuye: "En los juicios sucesorios el Ministerio Público representará a los herederos ausentes mientras no se presenten o no acrediten su representante legítimo, y a la Beneficencia Pública cuando no haya herederos legítimos dentro del grado de ley y mientras no se haga conocimiento o declaración de herederos". Fácilmente se deduce la intervención directa que en los casos que señala esta disposición desarrolla el Ministerio Público.

El Código Civil, en su artículo 722, establece: "El Ministerio Público velará por los intereses del ausente, será oído en todos los juicios que tengan relación con él, y en las declaraciones de ausencia y presunción de muerte".

Este artículo establece así la posibilidad de que el Ministerio Público, en representación del ausente, sea actor en un juicio (como cuando se trata de

prestaciones debidas al ausente), o bien demandado (cuando se trate de hacer efectiva, en los bienes del ausente, una obligación pendiente).

El Ministerio Público, además, asegurará que los bienes del ausente no se pierdan o deterioren, y velará porque se establezca una correcta administración de ellos.

Por otra parte, el Código Civil le concede al Ministerio Público la potestad del ejercicio de la acción para pedir nulidad de un matrimonio por existir un parentesco de consanguinidad o dispensado, y la que dimana del parentesco de afinidad en línea recta (artículo 242); por haber habido adulterio entre los contrayentes, judicialmente comprobado (artículo 243); por haber atentado contra la vida de alguno de los cónyuges, para casarse con el que queda libre (artículo 244); por existir el vínculo de un matrimonio anterior, existente al tiempo de contraerse el segundo (artículo 248); y la que se funde en la falta de formalidades esenciales para la validez del matrimonio (artículo 249). En todos estos casos el Ministerio Público demanda la nulidad, una vez en forma exclusiva, y otras sólo cuando la acción no sea deducida por las personas interesadas, que la misma ley señala.

Con relación a la intervención directa del Ministerio Público, dentro de las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, el artículo 2º le señala una función muy importante: la de comparecer en juicio representado a la Federación. Y así vemos cómo este mismo ordenamiento le da activa

intervención en los juicios de concurso, cuando en él intervenga la Hacienda Pública (artículos 615 y siguientes.); en los juicios sucesorios, cuando la Hacienda sea heredada o legataria (artículos 621 y siguientes.); en los juicios que se planten con motivo de controversias sobre expedición, término, nulidad o caducidad de patentes de invención, marcas industriales y de comercio (artículos 657 y siguientes.); etc. Además en su artículo 808 establece que la autoridad administrativa promoverá las diligencias de jurisdicción voluntaria, por conducto del Ministerio Público.

Por último, el Ministerio Público puede interponer los recursos que ley establece, incluyendo la apelación, en contra de las resoluciones judiciales, y en defensa de los intereses que representa.

- I. La intervención del Ministerio Público en la jurisdicción civil, puede ser también con el carácter de tercero opositor, oyéndosele en aquellos juicios en que las leyes expresamente lo facultan. Se considera que en determinados asuntos, los particulares tan sólo se preocupan de defender sus intereses propios, a pesar de que la especial naturaleza del negocio interesa al orden público, razón por la cual se da intervención al Ministerio Público, para que exprese su opinión dentro del mismo juicio, salvaguardando intereses que convienen al buen orden social.

Las actividades del Ministerio Público con este carácter son múltiples, si bien perfectamente establecidas en las leyes. A continuación nos referiremos a

los principales casos de esa intervención que es verdaderamente tutelar y vigilante de la recta aplicación de las leyes en toda su jerarquización.

Representa al ausente que no estuviere presente en el lugar del juicio, ni tuviere persona que legítimamente lo represente, siempre que se trate de una diligencia que sea urgente, o perjudicial la dilación. (Artículo 48, Código de Procedimientos Civiles).

Se le oirá en todas las controversias que se susciten para substanciar las competencias (Artículos 165 y 166, Código de Procedimientos Civiles).

Interviene en los juicios de divorcio por mutuo consentimiento velando por la situación y derechos de los hijos que haya del matrimonio. (Artículos 674 y siguientes, Código de Procedimientos Civiles).

Interviene en los juicios sucesorios, por lo que toca al aseguramiento de bienes, para su conservación (Artículos 769 y siguientes, Código de Procedimientos Civiles). En la declaración de herederos de un intestado, y controversias entre aspirantes a la herencia (Artículos 799 y siguientes, Código de Procedimientos Civiles). Asiste a la apertura del testamento cerrado (Artículos 877 y 878, Código de Procedimientos Civiles).

Da su opinión con respecto al nombramiento del tutor dativo. Separación de tutores. Aumento o disminución de la hipoteca, prenda o fianza, sobre los bienes del tutorado. (Artículos 697, 500, 507 y 529, Código Civil).

Será oído en la extinción y en la reducción del patrimonio de la familia. (Artículo 745, Código Civil).

Da su consentimiento para la adopción, cuando el niño no tenga padres conocidos, ni tutor, ni persona que le imparta protección y lo hay acogido como hijo. Promoverá lo conveniente contra las personas que teniendo un hijo bajo su patria potestad no lo eduquen convenientemente. Puede pedir al juez que intervenga contra la mala administración de quienes ejercen la patria potestad, para impedir que los bienes del hijo se derrochen o disminuyan. (Artículos 397, fracción IV, 422 y 441, Código Civil.).

El Ministerio Público, que no es sólo un perseguidor oficioso en el proceso penal, cuya presencia como representante social es reclamada en donde existen incapaces y desvalidos, y vela la exactitud en la aplicación de las leyes, no puede estar ausente de los Tribunales de Menores, tan sólo porque a éstos se les trate de quitar toda solemnidad, y al proceso toda saña de justicia de Juzgados comunes para adultos. Ya hemos visto cómo el Ministerio Público no es un acusador forzoso en el proceso penal, pues su actuación es por completo objetiva, y su intervención desinteresada ante los Tribunales de Menores lejos de ser nociva, resultaría beneficiosa. No debemos olvidar nunca

que el Ministerio Público representa los más altos valores del Estado moderno, que a la vez que es Estado de Derechos es Estado de Cultura, de Salud Pública y de Asistencia Social.

El Código de Procedimientos Civiles Común, en su artículo 895, establece:

Se oirá precisamente al Ministerio Público:

- I. Cuando la solicitud promovida afecte los intereses públicos.
- II. Cuando se refiera a la persona o bienes de menores o incapacitados.
- III. Cuando tenga relación con los derechos o bienes del ausente.
- IV. Cuando lo dispusieren las leyes."

Por su parte el Código Federal, en su artículo 532, estatuye: "Las diligencias de jurisdicción voluntaria se practicarán por los Jueces de Distrito con intervención del Ministerio Público".

C. EN OTRAS MATERIAS:

La característica distintiva de la llamada jurisdicción voluntaria, es la de que se trata de un procedimiento en que no hay controversia entre partes que se enfrentan, pues la persona directamente interesada es la única parte promovente en esas diligencias. Cuando surja una controversia por oposición de parte legítima, la llamada jurisdicción voluntaria se transforma en contenciosa, y se seguirá con los trámites del juicio a que corresponda. Así

pues, la intervención del Ministerio Público en estos procedimientos no lleva por objeto sino el velar por los intereses -públicos o privados-, que pueden ser afectados por los actos de jurisdicción voluntaria.

En esta forma la intervención del Ministerio Público en los juicios de jurisdicción voluntaria, no es con el carácter de parte que necesariamente se enfrenta al demandante, sino como atento vigilante que evita que se causen daños a intereses por los que debe velar, dada la índole especial que reviste esta clase de procedimientos judiciales.

La intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo de garantías, es de máxima importancia, ya que en esa forma vigila que los tribunales apliquen la Constitución, contra actos o leyes que la violen.

"En el Congreso Jurídico Nacional celebrado en la ciudad de México, el año de 1932, Luis Cabrera y Emilio Portes Gil -éste último Procurador General de la República en aquel tiempo-, presentaron sendos estudios sobre La misión constitucional del Procurador General de la República. Luis Cabrera sostuvo la importancia de la Institución, y puso de manifiesto que tenía funciones incompatibles, como son la de vigilar en general por el cumplimiento de las leyes, que está en contradicción con la de defender los derechos del Estado ante los Tribunales. Razones éstas que lo hacen proponer se reforme la Institución desdoblándose en dos funcionarios: el Ministerio Público, propiamente dicho, y el Abogado o Procurador General de la Nación, con

funciones diversas. Creemos que la idea de Luis Cabrera es equivocada, toda vez que el Ministerio Público debe ser un consejero en derecho y de buena fe, y jamás el que esté constantemente justificando y apoyando las violaciones y arbitrariedades de la autoridad. Por su parte Emilio Portes Gil, critica la solución propuesta por Cabrera, diciendo que en algunos casos es irrealizable y en otros no resuelve nada, analiza la función del Ministerio Público en su carácter de consultor jurídico, sus orígenes en los Estados Unidos de Norteamérica, y lo mal que ha sido llevada en nuestro medio.

Pues bien, en estos estudios de Cabrera y Portes Gil -cuya importancia deriva del hecho de representar en nuestro medio, el primer esfuerzo serio por fijar las funciones que debe tener el Ministerio Público, dentro de los preceptos de la Constitución de 1917-, ambos llegaron a ponerse de acuerdo en que la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo de garantías, es la misión más alta y trascendental que tiene esa Institución.

En efecto, el artículo 5 de la Ley de Amparo, en su frac. IV, establece que son parte en el juicio de amparo; el Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos lo juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de Tribunales Locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia

familiar el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala. Esta disposición jurídica instituye al Ministerio Público Federal como parte en el juicio de amparo. Y en las demás disposiciones de la propia Ley se establece su activa participación, tanto en el amparo directo ante la Suprema Corte, como en el indirecto ante los Juzgados de Distrito.

Sin embargo, se ha llegado a afirmar, que la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo no lo es como parte interesada, ya que no aporta elementos que sean indispensables, ni pesa necesariamente en el ánimo judicial. Se agrega que no siendo elemento substancial en el juicio, sería beneficioso suprimirlo. La Constitución, argumentan ellos, en su artículo 21, establece como función del Ministerio Público la de perseguir los delitos; y una vez que ha sido agotada su intervención en las dos instancias de un proceso, no hay razón para que siga actuando hasta llegar al amparo, ya que éste es un juicio en que se examinan violaciones de los derechos establecidos en los primeros veintinueve artículos constitucionales; juicio que interesará al titular del derecho o derechos violados y a la autoridad responsable, pero nunca al Ministerio Público. Creemos infundada la crítica hecha a la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo, y sólo explicable por ignorancia de lo que es esencial a las funciones de la Institución, estudiadas a la luz de la historia, y de los principios de la ciencia jurídica que lo rigen.

Las funciones del Ministerio Público tiene como origen -desde el punto de vista histórico y de la técnica jurídica-, la necesidad ingente de que haya un

representante público que vea por el interés general en el mantenimiento de la legalidad. El Ministerio Público vela por el estricto cumplimiento de las leyes, tanto por los particulares como por las autoridades (gobernantes y gobernados); y su intervención vigilante porque se cumpla con la máxima de las leyes, como es la Constitución, tiene la importancia que se deriva de la calidad de la misma Ley Fundamental. El artículo 102 de la Constitución señala al Ministerio Público la delicada función reguladora de los juicios para que la justicia sea pronta y expedita.

Cierto es que el Ministerio Público no aporta ya en el juicio de amparo elementos procesales indispensables, y en la práctica al pedimento del Ministerio Público no siempre se le da toda la consideración que merece. Pero es porque en la mayoría de las veces por su falta de preparación técnica no merece consideración. Pero si no aporta elementos procesales nuevos indispensables, si está obligado a emitir una autorizada opinión sobre el caso concreto que se plantea, con el prestigio que da la sabiduría y a que obliga la eminente personalidad de representante de la sociedad y el Estado. Y si en la práctica no se le toma en cuenta, la reacción correcta debe ser en el sentido que se le exija que ocupe el lugar y rango que los conocimientos y su alta investidura exigen, y jamás se debe pensar en suprimir su intervención en el amparo.

La sociedad se encuentra interesada en que no existan violaciones a los derechos del hombre, las impropriadamente llamadas garantías individuales, y a la

soberanía de la Federación y de los Estados; pues ellas representan la base más firme de la convivencia humana en el Estado de Derecho, y sería absurdo que el Ministerio Público no hiciera acto de presencia, dando su opinión sabia e ilustrada, en los juicios en que se debaten tan importantes cuestiones. Debemos pues sostener la importancia de la intervención del Ministerio Público en el juicio de amparo de garantías, no sin hacer notar que es una de las funciones más necesarias entre todas las que desempeña ese órgano estatal.

Esto sea dicho por lo que respecta a la intervención del Ministerio Público como opinante social significado. Pero además sabemos que el Ministerio Público tiene la obligación constitucional -establecida en el artículo 102-, de intervenir en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado. Y es por último, como ya lo vimos antes, el Consejero jurídico del Gobierno por voz del Procurador General de la República, jefe supremo del Ministerio Público Federal.

Es así como en la evolución progresiva de la Institución, el Ministerio Público -sujeto procesal incapaz de tener derechos o garantías individuales propios-, puede ya sin embargo, promover juicio de amparo de garantías, como representante de los intereses patrimoniales del Estado, defendiéndolos contra leyes o actos que los afecten. Es en este aspecto en el que pudiera atisbarse una aparente paradoja, por la pugna posible que existe entre las funciones del

Ministerio Público, en la doble personalidad que sustenta: como representante social, y como representante de la Federación, en perjuicio de cualquiera de los dos intereses, si no tiene la suficiente y necesaria imparcialidad que sus altísimas funciones requieren, obligan y exigen.

La función del Ministerio Público como agraviado en el amparo de garantías, al representar el patrimonio del Estado, deja de ser una paradoja o una antinomia, si se considera que al concepto de Estado de Derecho, del que fueron adalides Kant y Feuerbach, que hoy es Estado de Cultura, de Salud Pública y Asistencia Social, va unido al concepto de ser enjuiciable. Y si el Estado ha de ser enjuiciado, es menester que se le proporcione la representación y la oportunidad de su defensa; y esa representación y esa defensa se la encomienda la Constitución Federal al Ministerio Público, a ese Argos de la mitología moderna, que lo mismo tiene ojos para ver por los intereses individuales de la persona humana, como los tiene para tutelar los más altos intereses sociales, en una función coordinadora de equilibrio, a la que siempre ha aspirado el hombre: la paz jurídica y social. ¡Y esto no es ni una paradoja ni una antinomia!²⁵

Por lo que respecta a la intervención que tiene el Ministerio Público en el procedimiento mercantil, en donde sus atribuciones son semejantes a las que desarrolla en la jurisdicción civil, si bien tiene una especial intervención por lo que respecta a los juicios de quiebra.

²⁵ Castro V, Juventino, o.p. cit. pp. 112-125

En la Ley General de Sociedades Mercantiles le da intervención al Ministerio Público, como lo establece el artículo 3º de la misma Ley que establece "Las sociedades que tengan un objeto ilícito o ejecuten habitualmente actos ilícitos, serán nulas y se procederá a su inmediata liquidación a petición que en todo tiempo podrá hacer cualquiera persona, incluso el Ministerio Público, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar".

Asimismo la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, regula la participación de la representación social, en los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos de conformidad con los siguientes artículos:

Artículo 5º . La declaración de quiebra podrá ser hacerse de oficio en los casos en que la Ley lo disponga, o a solicitud escrita del comerciante; de uno o varios de sus acreedores o del Ministerio Público.

Artículo 9º . Los acreedores y el Ministerio Público, cuando soliciten la declaración de quiebra, deberá acompañada demostrar que el deudor se encuentra en alguno de los casos a que se alude en el capítulo anterior.

Artículo 10. Si durante la tramitación de un juicio advirtiese el juez una situación de cesación de pagos, procederá a hacer la declaración de quiebra, si tuviere competencia para ello, o lo comunicara urgentemente al juez que lo tenga.

Si sólo tuviere duda seria y fundada de tal situación de cesación de pagos, deberá notificarlo a los acreedores y al Ministerio Público, a fin de que pidan, en su caso, la declaración respectiva dentro de un mes a partir de la notificación.

Entre tanto, el juez adoptará las medidas que autoriza el segundo párrafo del artículo siguiente que cesarán si en el citado término de un mes no es promovida la declaración de quiebra.

Artículo 11. En todos los casos el juez para hacer la declaración de quiebra, citará al deudor y al Ministerio Público, dentro de cinco días, a una audiencia, en la que se rendirán pruebas y en la que se dictará la correspondiente resolución .

Los socios ilimitadamente responsables serán notificados en el domicilio social.

El juez, bajo su responsabilidad, adoptará entre tanto las medidas provisionales necesarias para la protección de los intereses de los acreedores y para hacer la designación de sindico en los términos del artículo 28 de esta Ley.

El Título Octavo de esta Ley, Capítulo II De los incidentes, por lo que se refiere a las Disposiciones Generales, artículo 1º, establece la participación del Ministerio Público en los procedimientos regulados por la misma.

4.2 EL MINISTERIO PUBLICO COMO REPRESENTANTE SOCIAL

La representación en nuestro derecho positivo es un fenómeno jurídico que comprende diversas acepciones, mismas que es necesario conocer a fin de determinar la naturaleza de la representación que ejerce el Ministerio Público.

Y, por otra parte resulta imprescindible determinar que es el interés social, porque con su determinación se estará en posibilidad concretar los alcances de esa representación.

Su definición en sentido genérico, la representación es el acto de representar o la situación de ser representado. Sustituir a otro a hacer sus veces. Grupo o comisión que expone las pretensiones, intereses, quejas o sentimientos de una colectividad, organizada o no.²⁶

Limitando el concepto a la materia jurídica, se puede señalar que la Representación es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro en el campo del Derecho.²⁷

²⁶ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII 21ª ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1989, p. 156.

²⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, 2ª ed., Editorial Porrúa-UNAM, México, 1988, p 2802.

En este orden de ideas, Rafael de Pina afirma que la representación es una institución por virtud de la cual una persona puede realizar un acto jurídico por otra, ocupando su lugar.²⁸

Cuando resulta necesaria la cooperación entre las personas, es que surge a la vida jurídica la figura de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte efectos en forma directa en la esfera jurídica de este último, como si hubiera sido realizada por él. Así los derechos y obligaciones emanadas del acto jurídico de que se trata, se imputan directamente al representado.²⁹

El Ministerio Público, es considerado en nuestro orden jurídico, como representante en materia penal, no de una persona o grupo de personas específicas, sino de los intereses sociales en su conjunto. Sin embargo, la sociedad como algo objetivo y tangible no existe, sino como ente abstracto, por tanto, la naturaleza de la representación que se presenta en este caso, resulta "sui generis".

El Ministerio Público, el representante de los intereses de la sociedad, por lo que resulta necesario conocer qué debe entenderse por esta terminología.

²⁸ De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, 17ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1991, p. 445

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., p. 2802.

En sentido amplio el interés social es el conjunto de actividades necesarias a la seguridad y bienestar de la comunidad: la defensa, el mantenimiento del orden, la educación, la salubridad e higiene públicas, etc.

Manuel Osorio lo define como "Conveniencia o necesidad de carácter colectivo en el orden moral o material".³⁰

Roscoe Pound señala que el interés social se refiere a la paz y el orden, la seguridad general (la cual comprende la seguridad en la eficacia de todas las normas jurídicas), el bien común, progreso y difusión cultural, decencia pública, conservación de los recursos sociales, existencia de un orden social que provea a todos con oportunidades en todos los campos.³¹

De manera más precisa el Diccionario Jurídico Mexicano, define al Interés Social o Público como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de la misma.

Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el Derecho se pueden clasificar en dos grupos: en el primero se encuentran las que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y de

³⁰ Osorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliasta, S. R. L. Buenos Aires, 1990, p. 392.

³¹ Citado por Recansens Siches, Luis, Tratado General de Sociología, 21ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1989, p. 589

los grupos sociales: dichas pretensiones constituyen "el interés privado", y que tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. En el segundo grupo están las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los Organos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión de "interés social o público".

La protección otorgada al interés social o público tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados. En efecto, el interés social es protegido por el Estado no solo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas administrativas que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigidas a satisfacer las necesidades colectivas. En cambio, en relación al interés privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante su propio esfuerzo.³²

En el desarrollo de este capítulo se analizaron los lineamientos bajo los cuales debe considerarse al Ministerio Público como representante de los intereses sociales, desarrollando la significación tanto del fenómeno representativo como de lo que abarca el denominado interés social.

³² Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit. Tomo V, Porrúa, S. A., México, 1985, p. 167

No obstante y a fin de obtener una exposición más completa acerca del tema en comento, sólo tomar en consideración que el Ministerio Público es ante todo un órgano administrativo, pues depende del Poder Ejecutivo, por tal motivo con mayor razón la actividad de tal funcionario debe estar orientada en todo momento hacia la obtención del beneficio colectivo, si se toma en cuenta cual es el contenido que ha sido asignada a la función administrativa, en comparación con las otras dos funciones: la legislativa y la jurisdiccional, mismas de las que ocuparemos el siguiente espacio.

El Estado, como organización jurídica de la sociedad, para su funcionamiento se ha dividido en tres poderes, denominados "Poderes de la Unión", que son de saber: el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, siendo independientes entre sí y correspondiendo a cada uno de ellos una función propia. Desde el punto de vista formal: la legislativa, corresponde al Congreso de la Unión; la Jurisdiccional, a los Jueces y Tribunales y la Administrativa, al Poder Ejecutivo.

En términos generales, la función legislativa consiste, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, en la formulación o elaboración de normas jurídicas generales, o leyes.

La función jurisdiccional tiene como finalidad dar protección al derecho, a fin de evitar la anarquía social que se produciría si cada quién se hiciera justicia por su propia mano, es decir, está encargada de mantener el orden jurídico y

dar estabilidad a las situaciones de derecho, estableciendo en los casos concretos el derecho incierto o controvertido, mediante una decisión (sentencia) que ponga final al conflicto y que restituya y haga respetar el derecho el derecho del ofendido.³³

Y la función administrativa tiene a su cargo, como su nombre lo indica, la administración pública, que es la actividad encaminada a la satisfacción de intereses generales, a través de la ejecución, dentro de los límites fijados por la ley, de una serie de tareas concretas tendientes a la realización de dicha finalidad.³⁴

"La actividad administrativa realiza dentro de su esfera la finalidad principal del Estado, que es la de dar satisfacción al interés general por medio de la policía que comprende las medidas necesarias para salvaguardar el orden público, o sea, la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, por medio de intervenciones tendientes a fomentar la actividad de los particulares y por medio de los servicios públicos que otorguen prestaciones para satisfacer las necesidades colectivas".³⁵

Así pues, se observa que básicamente la función administrativa tiene como finalidad principal dar satisfacción a los intereses colectivos, en tal virtud es que se justifica que un funcionario como el Ministerio Público, perteneciente

³³ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 14ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1971, pp.50-51

³⁴ García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 36ª ed., Editorial, Porrúa, S. A., México, 1984, p. 107

³⁵ Fraga, o. p. cit., p.241.

al Poder Ejecutivo, tenga a su cargo la representación de los intereses sociales en las causas penales, pues es precisamente la actividad administrativa del Estado, la encargada de realizar mediante tareas concretas, la satisfacción de dichos intereses. Por tanto, la actividad del Ministerio Público necesariamente y por ser un órgano de naturaleza administrativa, debe procurar siempre la salvaguarda del interés social, que se traduce en velar por la armonía, bienestar y seguridad sociales, a través de la defensa y mantenimiento del orden social, lo cual lleva implícita la obtención de la eficaz aplicación de todas las normas jurídicas.

No obstante lo anterior la actuación del Ministerio Público se ve afectado entre otros, por los siguientes factores: el político y el presupuestario. En efecto el este órgano del Estado, depende de los poderes ejecutivos, puesto que estos sean federales o estatales, son los que asignan sus recursos los que regularmente han sido insuficientes en la Federación y en los Estados, la designación del Ministerio Público y del personal de la procuración de justicia no siempre obedece al acatamiento de la normatividad y a la capacidad y experiencia de este, sino al llenado de espacios para políticos vacantes; o personal debidamente recomendado.

Por otra parte profesionalmente no existe una verdadera carrera del Ministerio Público; abundan las recomendaciones y las imposiciones, los concursos de ascensos son esporádicos y en ocasiones predeterminada su capacidad, la actualización y la investigación jurídica son escasas y poco

sistemáticas. En esta materia es necesario examinar el sistema de designaciones internas, inclusive a bases de cursos de méritos.³⁶

Coincidimos con el Señor Jesús Murillo Karam, en su discurso de toma de posesión como Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, del 1º de 1993 que el Ministerio Público deberá constituirse en un verdadero representante de la sociedad que trabaje sobre la base de la buena fe, con profesionistas formados en una carrera universitaria de especialización y con una práctica sancionada oficialmente que ejerza a cargo del Estado, la función de impartir justicia en una gran "cruzada por la justicia y el respeto irrestricto a la ley" y al orden jurídico en representación de la sociedad y como esta lo exige con un sentido de igualdad, rapidez, eficiencia, objetividad e imparcialidad, legalidad y gratuidad, orientando sus acciones hacia la creación de una cultura de cumplimiento de las ley, erradicando la corrupción, combatiendo la impunidad y promoviendo una nueva moral de los servidores público de la procuración de la justicia así como actitudes positivas de la población.

El Ministerio Público en su postura deberá conseguir ineluctablemente en sus acciones:

- Lograr eficacia en la prevención e investigación de los delitos.
- Ejercer la acción penal.

³⁶ Lara Sáenz, Leoncio, et-al, Los Grandes Problemas Jurídicos, Recomendaciones y Propuestas, Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Editorial Porrúa-UNAM, México 1995, pp 160-161.

- Reducir de manera significativa la impunidad.
- Implantar procedimientos calificados, técnicos y éticos en la procuración de justicia.
- Procurar la pronta y expedita justicia haciendo que los juicios se sigan con toda regularidad.
- Consolidar el respeto a lo derechos humanos.
- Establecer medidas y mecanismos de prevención y abatimiento de las acciones ilícitas y de la criminalidad.
- Propiciar la consolidación de la seguridad pública.

CONCLUSIONES

1. El Ministerio Público es un órgano del Estado encargado de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia. Tiene atribuciones conferidas por las diversas disposiciones jurídicas, ya sea penal, civil y amparo, donde resulta más notable su función social.
2. Por mandato constitucional es el órgano del Estado facultado para realizar la función persecutoria de los delitos, a través del ejercicio de la acción penal.
3. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 21, 102 y 122 la existencia del Ministerio Público Federal y para el Distrito Federal, ambos presididos por un Procurador General que depende directamente del Ejecutivo.
4. Para dar eficacia y eficiencia a las actividades del Ministerio Público y de sus auxiliares, que les permita actuar de mejor manera como investigadores de los delitos y parte acusadora en los procesos judiciales y, asumir el carácter de verdadero representante de la sociedad así como para limitar el ámbito de competencia, contamos con una Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y una Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

5. Las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal integran la Institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que le atribuye la Carta Magna.
6. Entre sus múltiples funciones el Ministerio Público tiene la de investigar, perseguir y acusar, las cuales consisten en:
 - a) Investigar: esto es recibir denuncias y querellas practicando diligencias de averiguación previa tendiente a comprobar el cuerpo del delito y acreditar la probable responsabilidad.
 - b) Perseguir: determinar el ejercicio de la acción penal consignando los hechos al juez.
 - c) Acusar: esto es, solicitar al juez dentro del proceso, la aplicación de las penas y medidas de seguridad así como a la reparación del daño.
7. Para cumplir con sus funciones el Ministerio Público es auxiliado por diversos órganos, entre ellos se destacan el personal de la policía judicial y servicios periciales, cuyo ámbito de actuación es regulado por las Leyes Orgánicas ya mencionadas.

8. El Ministerio Público, por ser un órgano de naturaleza administrativa debe procurar siempre la salva guarda del interés social que se traduce en velar por la armonía, bienestar y seguridad social, a través de la defensa y mantenimiento del orden social.
9. En el aspecto sociológico el Ministerio Público tiene como función la representación social, la que ejerce en procedimientos penal, civil y familiar, de acuerdo al marco jurídico preestablecido en la Constitución, Leyes y demás disposiciones jurídicas. En estos procedimientos participa en la tutela y protección de bienes jurídicos que garantizan el legal y libre justo desarrollo de nuestra sociedad.
10. El Ministerio Público tiene una personalidad polifacética, actúa como autoridad administrativa durante la fase preparatoria del ejercicio de la acción penal, como sujeto procesal, como auxiliar de la función jurisdiccional ejerce tutela general sobre menores e incapacitados y ausentes y representa al Estado protegiendo sus intereses.
11. Las funciones del Ministerio Público tiene como origen -desde el punto de vista histórico y de la técnica jurídica-, la necesidad de que haya un representante público que vea por el interés general en el mantenimiento de la legalidad.

12. La actuación del Ministerio Público en la materia civil y familiar se rige por la observancia de la legalidad, participando en aquellas cuestiones que puedan afectar los intereses público y privados o bien que afectando intereses privados sean dignos de tutela especial por disposición legal.

13. En México, afortunadamente contamos con legislación jurídica que regula la función social del Ministerio Público, no sólo como representante de la comunidad sino también del Estado, no obstante ello por diversos factores -el profesional, presupuestario, la explosión demográfica, el aumento de la delincuencia, la corrupción entre otros- no se ha desarrollado ampliamente esta función.

14. Los medios de difusión que promueven la función social de este órgano del Estado no son suficientes, no obstante que se realizan esfuerzos para que lleguen a todas la regiones del país.

PROPUESTAS

1. Es indispensable brindar un mayor impulso a los programas de capacitación que se imparten a los Agentes de Ministerio Público y demás órganos auxiliares.

En la elaboración de estos programas se deberá prever que no sólo es necesario actualizar a los Agentes del Ministerio Público en los aspectos teóricos, sino que los aspectos prácticos, así como el factor social, son de trascendental importancia para optimizar su actuación y cambiar la imagen que existe de ellos ante la sociedad.

2. Considerando que una parte importante de la problemática que gira en torno a la actuación de los Agentes del Ministerio Público redunda en la falta de presupuesto, es necesario que se establezcan las políticas indispensables ya sea para su incremento o bien para optimizar su aprovechamiento. En cualquiera de estos supuestos, el presupuesto asignado deberá ser suficiente para:
 - a) Retribuir en forma adecuada a los Agentes del Ministerio Público y a sus órganos auxiliares, considerando la importancia de su labor, la responsabilidad que la misma conlleva, así como los factores que pueden desviar su interés en que la misma se realice de conformidad con la normatividad aplicable;

- b) Proveer el equipo y mobiliario adecuado, así como los espacios físicos para que su actuación pueda llevarse a cabo y la comunidad pueda ser debidamente atendida, y
 - c) Contratar al personal capacitado y suficiente para estar en posibilidad de brindar un servicio digno y eficaz.
3. Con el propósito de cambiar la imagen negativa que actualmente se tiene de estos Servidores Públicos, será necesario implementar campañas de publicidad que en forma periódica presenten al público en general la labor que se realiza, los recursos que se destinan para ello y la importancia de su actividad.
 4. Actualmente, en el país la policía judicial, como auxiliar del Ministerio Público está muy degradada, por lo que se sugiere que sea el Ministerio Público quien realice las funciones de investigar los delitos y se auxilie únicamente de ésta, es decir no dejar que ésta tenga el liderazgo en la investigación de los delitos.
 5. Hacer del conocimiento de la comunidad que la función del Ministerio Público no se limita a la materia penal, sino también a la civil, amparo, y mercantil, entre otras.

6. Se debe promover que a nivel escolar, preferentemente en la secundaria, se enseñe a los alumnos las funciones que realiza esta institución. Para ello, se deben llevar a cabo conferencias y documentales, así como elaborar folletos y revistas para que se les concientice de la importante labor que realiza el Ministerio Público para la prevención y persecución de los delitos.

7. Considerando que uno de los factores que afectan negativamente la imagen de los Agentes del Ministerio Público consiste en el largo tiempo que se requiere para que se atienda al público, es necesario que se instrumente el mecanismo que permita una atención inmediata no sólo en las barandillas de las representaciones sociales, sino en la debida investigación y persecución de los delitos que se denuncian.

Para ello, se deberá optimizar la participación de aquellos que prestan su servicio social y de los que laboran en la Policía Judicial y en Servicios Periciales. Asimismo, es indispensable que las Subdelegaciones de Servicios a la Comunidad se coordinen estrechamente con las autoridades correspondientes, para evitar que el público sea atendido por diferentes instancias que le hagan considerar que el trámite es demasiado lento.

8. La participación de los órganos de fiscalización, especialmente de la Contraloría Interna, podrá auxiliar en gran medida en optimizar los servicios que se prestan al público.

Recorridos frecuentes a las Agencias del Ministerio Público por parte de la Contraloría Interna permitirá que las posibles acciones que desvíen la actuación de los Servidores Públicos no se presenten y, además, darán lugar a que se certifique que no existe ninguna anomalía que dañe la labor que se lleva a cabo.

9. Para evitar que las decisiones que en las barandillas de las Agencias del Ministerio Público sean tomadas por personal ajeno a las mismas o no calificados para ello, es indispensable que se tomen las medidas correspondientes para que los Servidores Públicos porten sus identificaciones y se abstengan de intervenir en asuntos que no son de su competencia.

Es necesario que las sanciones que se impongan por estas faltas administrativas se apeguen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

10. Finalmente, es importante señalar que se considera indispensable que con el propósito de que la imagen que del Ministerio Público tiene la sociedad sea favorable, se conjuguen todas las propuestas antes

señaladas y que se atienda como un factor realmente relevante que la atención directa al público es la principal carta de presentación del representante social, por lo que si se incrementa la calidad del servicio que se presta, seguramente se tendrá un cambio notable en la percepción que se tiene de estos Servidores Públicos.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 12^a ed. Editorial, Porrúa, S. A., México 1995.
2. Benítez Treviño, V. Humberto, Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia, 3^a ed. Editorial Porrúa, S. A. México 1994.
3. Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México, 5^a., Editorial Porrúa, S. A., México 1983.
4. Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 8^a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
5. De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, 17^a ed., Editorial Porrúa, S. A., México, S. A., 1991.
6. Díaz de León, Marco Antonio, Teoría de la Acción Penal Textos Universitarios, S. A., México 1974.
7. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 14^a ed., Editorial Porrúa, S. A. México, 1971.

8. Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
9. García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 36ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1984.
10. García Ramírez, Sergio y Adato de Ibarra, Victoria, Prontuario del Proceso Penal en México, 6ª ed., Editorial Porrúa, S. A. México 1991.
11. García Ramírez, Sergio, Poder Judicial y Ministerio Público, 2ª ed., Editorial Porrúa, S. A. México 1997.
12. Garduño Garmendia, Jorge, el Ministerio Público en la Investigación de Delitos, Editorial Noriega, editores, México 1998.
13. González Bustamante Juan José, Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, 9ª. ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1988.
14. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano Editorial, Porrúa, S. A., México 1992.
15. Lara Sáenz, Leoncio, et-al, Los Grandes Problemas Jurídicos, Recomendaciones y Propuestas, Estudios Jurídicos en Memoria de José Francisco Ruiz Massieu, Editorial Porrúa-UNAM, México 1995.

16. Osorio, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Heliastas, S. R. L. Buenos Aires, 1990.
17. Rabasa, O. Emilio, Mexicano esta es tu Constitución, primera reimpresión a la 10ª ed., Editorial Miguel Angel Porrúa, 1996.
18. Recasens Siches, Luis, Tratado General de Sociología, 21ª ed., Editorial Porrúa, S. A. México 1989.
19. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII 21ª ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1989.
20. Una respuesta a la Modernización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México D.F., 1993.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 123ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1998.

2. Nueva Legislación de Amparo Reformada, Código Federal de Procedimientos Civiles, 72ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1998.
3. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, 66ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1997.
4. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 52ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1997.
5. Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, 66ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1997.
6. Código Federal de Procedimientos Penales, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, 52ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1997.
7. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Ley Orgánica de la Procuraduría General del Distrito Federal, 52ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1997.
8. Código de Comercio y Leyes Complementarias, Ley General de Sociedades Mercantiles y Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, 63ª ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1995.