

EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA FAMILIA

María Montserrat SAGARRA PARAMONT

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El tema del Ministerio Público en materia familiar, cada día adquiere mayor importancia y trascendencia social, prueba de ello son las reformas que han sido aprobadas por el Congreso de la Unión en los códigos Civil y de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en los que el derecho familiar surge con características propias y específicas que lo hacen cada vez más autónomo e independiente del derecho civil.

En el ámbito de procuración de justicia, cuando se habla de las funciones del Ministerio Público, se les concibe como si se limitaran específicamente a la investigación de delitos y a la integración de las averiguaciones previas que por tal motivo se inician, pasando prácticamente desapercibida su actividad procesal ante los órganos jurisdiccionales, y soslayando totalmente su intervención como representante social ante los juzgados del orden familiar.

Es precisamente esta materia familiar en la que no se ha dado a la función ministerial la importancia que realmente posee, aun cuando desde el más antiguo Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal del año de 1891, se contemplaba la intervención de los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados del ramo civil, y continúa prevaleciendo en las subsecuentes leyes orgánicas y reglamentos del Ministerio Público.

Con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 1971, se constituye la Dirección General de Control de Procesos, con una jefatura de agentes del Ministerio Público

adscritos a las salas del Tribunal Superior de Justicia y a los juzgados del ramo civil y familiar, recomendando la protección de los menores de edad y otros incapaces.

En 1977, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia establece en su artículo 33, que la citada Dirección General de Control de Procesos quede integrada, entre otros, con dos departamentos de agentes del Ministerio Público, uno adscrito al ramo civil y otro al ramo familiar, ampliando a la familia la protección que se había fijado para los menores y otros incapaces.

En 1983 se observa la necesidad de reglamentar la conformación de las unidades administrativas que integran a la procuraduría, preservando conceptos fundamentales en cuanto a las atribuciones del representante social, dentro de ellas destaca la protección de menores e incapaces a través de la intervención de los agentes del Ministerio Público en juicios civiles y familiares.

Posteriormente, el Reglamento Interno de la Procuraduría General de Justicia de 1984, establece la creación de la Dirección General de Representación Social en lo Familiar y Civil.

Al siguiente año, esto es, en 1985, el Reglamento Interno reduce la mencionada Dirección General de Representación Social, a dirección de área, haciéndola dependiente de la Dirección General de Control de Procesos, estructura que es modificada por el decreto de agosto de 1988, que establece la organización de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar, Civil y de Servicios Sociales, conformada por dos direcciones de área, una de representación familiar y civil y la otra, de servicios sociales, estableciéndose por primera vez la intervención de equipos multidisciplinarios en la orientación y asistencia a la ciudadanía; misma actividad que es realizada por conducto de la Dirección de Servicios Sociales; a su vez se ordena que esta área tome conocimiento de aquellas averiguaciones previas relacionadas con menores en situación de peligro, daño o conflicto.

El Reglamento de la Ley Orgánica de 1989 establece dentro de la estructura de la Procuraduría General de Justicia, a la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil, denominación que perduró hasta la más reciente reforma aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 17 de julio de 1996, mismo ordenamiento interno en el que por la naturaleza de las facultades y atribuciones que se ejercen en

materia de registro civil, paternidad y filiación, patria potestad, tutela legítima de los menores abandonados o expósitos, interdicción y sucesiones, se aprecia una clara acción proyectada a modernizar y especializar el servicio de procuración de justicia, por lo que, entre otras, se conforman las tres siguientes unidades:

- Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces,
- Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y
- Dirección General del Ministerio Público en lo Civil.

El Reglamento de la Ley Orgánica de esta institución, establece en sus artículos 2º y 26, las atribuciones de los agentes del Ministerio Público en lo familiar, dentro de las que se encuentran la intervención ante los juzgados y salas familiares para salvaguardar los intereses públicos e individuales, en los juicios en los que actúe como parte, interviniendo en las diligencias en que deba representar el interés de la sociedad, presentando promociones y desahogando las visitas que se les mande dar.

A las anteriores atribuciones, se les ha agregado la facultad de promover la conciliación en los asuntos del orden familiar y en aquellos en que se encuentren involucrados personas con discapacidad, siempre y cuando su diligencia proceda como instancia previa al órgano jurisdiccional.

Es preciso mencionar que el actual reglamento interno viene a modificar la forma de organización que había prevalecido en la institución desde hace varios años, y por tal motivo se instituyen formas novedosas para abatir los índices de delincuencia, optimizar funciones y mejorar el servicio que se brinda a la ciudadanía, por lo que a efecto de ejercer adecuadamente estas funciones, el 19 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo A/003/96 emitido por el procurador general de justicia del Distrito Federal, en el que se establecen las reglas de distribución de competencias entre las diversas áreas centrales y se adscriben orgánicamente las distintas unidades administrativas que fueron creadas para el efecto de modernizar y eficientar la investigación de los delitos del orden común, así como para brindar a las víctimas del delito, la más amplia asistencia médica legal que proceda.

II. DERECHO DE FAMILIA

El derecho positivo mexicano contempla una clasificación del derecho en público y privado; dentro de este último se encuentra el proceso civil y familiar que es referente a las relaciones familiares, a las obligaciones que de ella surgen y al estado civil de las personas.

El Estado, a través de los órganos encargados de procurar e impartir justicia, tiene el deber de velar por que las obligaciones que nacen de las relaciones familiares no se modifiquen a la libre voluntad de las partes, sino sólo a través de una declaración judicial, ya que en este tipo de obligaciones no se está en presencia de un contrato o convenio cuyas cláusulas queden al arbitrio de las partes, sino que debe realizarse necesariamente con la intervención de los órganos jurisdiccionales, cuya función será vigilar que la modificación de esos deberes familiares, sólo tenga efectos cuando se cumplan los requisitos y formas que la ley establece para hacerla justa y equitativa.

Como características de instrumentación de un procedimiento del orden familiar se encuentran:

- a) acción e intervención del Ministerio Público.*
- b) facultad del juzgador para ordenar pruebas para mejor proveer y*
- c) prohibición del arbitraje.*

En la legislación de nuestro país, encontramos diversos ordenamientos que contemplan el derecho de familia, dentro de ellos, se menciona de manera ejemplificativa el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sonora, en el que se dedica un título a la regulación de las distintas fases del juicio y que establece como principios los siguientes:

- a) intervención necesaria del Ministerio Público,*
- b) amplias facultades del juzgador para determinar la verdad material,*
- c) inaplicación de las reglas de la prueba tasada y de las relativas a la distribución de la carga de la prueba, y*
- d) supresión del principio de preclusión cuando signifique un obstáculo para el conocimiento de la verdad material.*

Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, hasta el año de 1973, sólo establecía de manera aislada algunos preceptos que consagraban principios relativos a esta materia; por ejemplo, las sentencias ejecutoriadas referentes al estado civil producen efectos frente a terceros; se establece la presunción de la negación en vez de

la confesión ficta, con lo que la carga de la prueba es para el actor, y finalmente encontramos una disposición (derogada el 27 de diciembre de 1983), que regulaba la revisión de oficio como medio de control jerárquico de las sentencias pronunciadas sobre las actas del estado civil de las personas y de la nulidad de matrimonio.

En la reforma del 26 de febrero de 1973, se introduce al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal un capítulo único denominado “De las controversias del orden familiar”, el cual en realidad, a pesar de regular esta materia, no fue lo suficientemente sistemática y completa, sólo añadió algunos principios rectores del proceso familiar en general, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

a) se consideran de orden público todos los problemas inherentes a la familia;

b) se otorga al juez de lo familiar la facultad de intervenir de oficio en los asuntos que afecten a la familia, sobre todo tratándose de menores y de alimentos, decretando las medidas necesarias para protegerlos, y

c) la obligación de proporcionar un defensor de oficio a la parte que no esté asesorada por un licenciado en derecho.

En la mencionada reforma al Código Procesal Civil, de 1973, también se introducen principios relativos al proceso familiar, tales como la obligación de los tribunales para suplir la deficiencia de las partes por lo que hace a sus planteamientos de derecho; sin embargo, esta aportación no es muy trascendental, ya que podría pensarse que este principio rige sólo en materia familiar, cuando en realidad rige al proceso civil en general.

Dentro de las razones por las cuales se considera necesaria la intervención del Estado a través de los órganos a los que ha delegado atribuciones en materia familiar, encontramos:

Primera: La solidaridad de la familia depende en gran medida de la solidaridad política, de modo que, si ocurriera la disolución de la familiar, o ésta estuviera organizada de manera deficiente o incompleta, ello bien pudiera constituir un factor de riesgo que ponga en peligro la estabilidad y paz sociales.

Segunda: Las instituciones familiares son de interés público, por ello el Estado debe tutelar los intereses existentes en el seno familiar. El derecho de familia pertenece al derecho público, pero presenta matices de derecho privado, al armonizar intereses individuales y generales representados por el núcleo familiar.

Tercera: El Estado debe concurrir, a través de sus diversos órganos, a la celebración de determinados actos jurídicos del derecho de familia, como son el matrimonio, la adopción y reconocimiento de los hijos, entre otros, con el objeto de dar autenticidad a dichos actos y proteger los derechos que adquieren los miembros de la familia, evitando de esta forma que la ciudadanía intencional o inconscientemente, incurra en actos que se traduzcan en nulidad o ilegalidad.

Cuarta: El Estado debe supervisar el comportamiento de quienes ejercen la patria potestad y la tutela sobre los menores e incapaces, a través de los órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas, con objeto de impedir que se realicen actos perjudiciales al equilibrio y armonía familiar.

III. INTERVENCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NO PENALES

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por conducto de la Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar, tiene a su cargo la facultad de intervenir en su carácter de representante social ante los juzgados y salas en materia familiar para la protección de los intereses individuales y sociales de la familia, representa a menores de edad, incapacitados y ausentes e interviene en juicios sucesorios y en todos aquellos cuya naturaleza pertenezca a esta materia.

Esta actividad se encuentra regulada en el Código Civil y en el de Procedimientos Civiles, que a través de diversas disposiciones contemplan la intervención del Ministerio Público en las distintas etapas del juicio, citándose de manera ejemplificativa los siguientes casos:

a) Cuando el Consejo Local de Tutelas tenga conocimiento que las personas que tienen a un hijo no cumplen con la obligación de educarlo convenientemente darán aviso al Ministerio Público para que éste promueva lo que corresponda (artículo 422, Código Civil).

b) Desahogará las vistas que le mande dar el órgano jurisdiccional cuando la acción que se promueva afecte intereses públicos; se refiera a la persona o bienes de menores o incapacitados, o tenga relación con los derechos o bienes de un ausente (artículo 895, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

c) Cuando se trate de ejercer la acción de nulidad, por motivo del adulterio entre las personas que hubiesen contraído matrimonio, o cuando hubiese mediado algún atentado en contra de la vida de uno de los cónyuges para casarse con el que quede libre, también cuando no se hayan observado las formalidades para la celebración del matrimonio y en el supuesto de bigamia, casos en que el Ministerio Público podrá ejercitar la acción que nazca de cualquiera de estas clases de nulidad (artículos 242, 243, 244, 248 y 249 Código Civil).

d) En los juicios de divorcio, el Ministerio Público tiene acción para pedir el aseguramiento de los alimentos y el reconocimiento de los hijos; o bien, otorgar su consentimiento en los casos de adopción cuando el adoptado no tenga padres conocidos ni tutor, ni persona alguna que pueda oponerse a que sea adoptado (artículos 315 fr. V y 397 fr. IV, Código Civil).

e) Será oído en juicio cuando se trate de la reducción y extinción del patrimonio familiar (artículo 745 Código Civil).

f) Tratándose de juicios sucesorios, el Ministerio Público representará a los herederos ausentes, a los menores o a los incapacitados que no tengan representantes legítimos, mientras no se haga reconocimiento o declaración de herederos y su intervención tenderá a la protección de sus derechos y a la forma en que se deba garantizar el cumplimiento de las obligaciones (artículos 769, 770, 779, Código de Procedimientos Civiles). En los casos de tutela dativa, si el menor no ha cumplido 16 años, el Ministerio Público cuidará que quede comprobada la honorabilidad de la persona elegida por el juez de lo familiar para ser tutor (artículos 496 y 497, Código Civil).

g) En los casos de declaración de ausencia, si el ausente tiene hijos menores que estén bajo su patria potestad, y no hay ascendientes que deban ejercerla conforme a la ley, el Ministerio Público pedirá al juez que se nombre tutor testamentario o legítimo, teniendo acción para pedir el nombramiento de depositario o de representante (artículos 651 y 656 Código Civil y Código de Procedimientos Civiles).

IV. ACCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE MENORES E INCAPACES

Por lo que se refiere a la intervención que en materia familiar tiene la Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces, se le ha conferido la facultad para ejercitar las acciones pertinentes que conduzcan a propor-

cionar a los menores o incapaces la más amplia protección que en derecho proceda, ya sea entregándolos al familiar que corresponda o canalizándolos a alguna casa de asistencia social, pudiendo incluso promover ante los tribunales la designación de custodios, tutores o curadores.

Igualmente tiene acción para intervenir en asuntos de menores que son víctimas de maltrato físico, sicológico o sexual por parte de las personas que tienen el deber de cuidarlos; para esos menores, se llevan a cabo programas encaminados a brindarles una protección de tipo integral, tanto en el aspecto legal como asistencial, solicitando la pérdida de la patria potestad ante el juez, o canalizándolos a instituciones que les proporcionen atención sicológica y pedagógica; lo anterior, a efecto de que no continúen incorporados a un núcleo familiar en el que su estancia los coloca en una situación de peligro, daño o conflicto, haciéndose incluso extensiva esa atención sicológica a sus familiares, para el momento en que sea propicio reintegrarlos al seno de su hogar.

Tomando como principio rector los anteriores supuestos, se toma la determinación de canalizar al albergue temporal de esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a los menores víctimas, iniciándose paralelamente un procedimiento administrativo por parte de la Dirección de Asistencia a Menores e Incapaces, para determinar el momento oportuno en que se tenga la convicción de que la entrega a sus padres o a otros familiares cercanos, o su disposición definitiva en favor de alguna casa asistencial, sea lo más benéfico para su normal desarrollo biosicosocial.

En el supuesto de la disposición definitiva, que se da una vez que han sido por demás agotadas las providencias para reintegrar a los menores víctimas a su núcleo familiar, se toma la determinación de procurarles la institución que les sea más favorable para su desarrollo y así evitar los posibles efectos que aquélla pudiera producir en la formación de los menores. En este aspecto, es fundamental la figura jurídica de la adopción como un instrumento que hace factible la incorporación de un niño o niña a un núcleo familiar distinto del de su origen.

En este mismo orden de hechos, para hacer posible que un menor de edad que ya ha sido registrado civilmente, se incorpore a una familia distinta como hijo propio, es necesario iniciar el procedimiento de pérdida de la patria potestad, mediante una demanda presentada ante el juez de lo familiar en la que se exponen todas y cada una de las circunstancias que la motivan; entre ellas se encuentran las costumbres depravadas de los pa-

dres, malos tratamientos o abandono de sus deberes que pudiera comprometer la salud, la seguridad o la moralidad de los hijos, así como por la exposición que el padre o la madre hicieren de sus hijos o porque los dejen abandonados por más de seis meses (artículo 44 fracciones III y IV del Código Civil).

La interrelación entre el Ministerio Público adscrito a los juzgados familiares, y el de representación social de menores e incapaces, debe ser sumamente estrecha en el procedimiento del orden familiar, ya que con ello se optimizan los esfuerzos de las áreas y se permite un adecuado seguimiento jurídico, aunado esto a que el Ministerio Público de lo familiar, tiene mayor acceso a ser escuchado por el juzgador para realizar una labor de sensibilización en que se procure siempre salvaguardar el interés superior del niño.

Habiendo sido expuesto un panorama general en el que se describieron las acciones legales que promueve la representación social, tratándose de juicios inherentes a la familia, es preciso destacar que las normas y lineamientos que rigen su actuación, no se basan únicamente en la legislación constitucional y procesal aplicable, sino que también se retroalimenta con la constante capacitación y actualización a través de los cursos y conferencias que imparte esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y otras instituciones y organismos interesados en la materia, aspectos éstos que aprovechados en su conjunto, tienden a fortalecer, eficientar y optimizar la labor del Ministerio Público cuando se trate de representar y salvaguardar los derechos de la familia, considerada el pilar fundamental de la sociedad mexicana.