

176
92ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

**ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL NO
EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO
PUBLICO FEDERAL**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GONZALO LOPEZ FERNANDEZ

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1992

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

	Pag.
INTRODUCCION	
I.- ORGANIACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO	1
1.1. Concepto	1
1.2. Antecedentes Históricos	7
1.3. Atribuciones	55
1.4. Principios que rigen al Ministerio Público	65
1.5. Integración	71
1.6. Ministerio Público del Fuero Común y Federal	77
II.- LA ACCION PENAL	83
2.1. Concepto	83
2.2. Características	91
2.3. Presupuestos Legales	93
2.4. Principios Doctrinales	94
2.5. El Ministerio Público, Titular de la acción penal.	99
2.6. Limitantes del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal	103
2.7. Acción Penal y Reparación del Daño	108
2.8. Extinción y Suspensión de la acción penal	113

III.- LA AVERIGUACION PREVIA	120
3.1. Concepto	120
3.2. Preceptos que la guían	124
3.3. Preparación de la acción penal	127
3.4. Determinaciones que pueden darse en la Averiguación Previa	134
IV.- EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y EL JUICIO DE AMPARO	145
4.1. Carácter de autoridad del Ministerio Público Federal	145
4.2. Inexistencia de autoridad externa revisora de la determinación del no ejercicio de la acción penal.	150
4.3. Estado de indefensión del ofendido y la víctima ..	162
4.4. Procedencia del Juicio de Amparo contra la negativa del Ministerio Público Federal de ejercitar la acción penal	172
CONCLUSIONES	183
BIBLIOGRAFIA	192

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

Así como en el universo coexisten fuerzas contrarias, que obedecen necesariamente a las leyes de la física que mantienen el equilibrio del cosmos, en el ser humano conviven tendencias opuestas que son y deben ser controladas por normas éticas que aplica el mismo individuo o por normas jurídicas que encauzan o limitan esas inclinaciones para salvaguardar los intereses de la persona, considerada como unidad biológica y espiritual, o de la sociedad, estableciendo así la armonía social indispensable para el desenvolvimiento de la humanidad.

Los preceptos morales y religiosos no son suficientes para regular la conducta del hombre en sociedad, pues los primeros dependen, en su mayoría, de la personalidad ética que se haya formado el individuo, la cual varía conforme a la educación, al medio ambiente y a las circunstancias prevaletientes al engendrarse cada ser humano y sus sanciones se limitan a una repulsa de la comunidad en la que se desenvuelve el sujeto pasivo de la censura. Los segundos, además de coincidir, generalmente, con los preceptos morales fijan sanciones

ultraterrenas y carecen de la fuerza coercitiva de la que gozan los preceptos jurídicos.

De ahí que se haya hecho necesario expedir ordenamientos de carácter obligatorio para la colectividad, cuya violación trae consigo la aplicación de sanciones efectivas para conservar y restaurar, aún por la fuerza, el orden jurídico establecido en determinada región, reconociéndose la justificación del Poder del Estado para castigar a quienes transgreden el orden jurídico. La tutela penal se justifica por la necesidad de defender las condiciones de existencia de una sociedad frente a las violaciones que la quebrantan.

Dentro de la órbita del derecho penal las leyes tienden a prevenir y perseguir los hechos considerados como delitos, cuyo concepto ha evolucionado desde su tipificación teológica hasta la actual, que guiándose por un sentido positivo lo ha considerado como el acto u omisión que sancionan las normas sustantivas penales, con la doble tendencia de defender a la sociedad y de rehabilitar al delincuente.

Para la defensa de la sociedad, en cuanto a la afectación de sus intereses jurídicamente protegidos por la normatividad penal, es creada por el Estado, una institución que tendrá como atribución principal la persecución de los delitos, y que en México es conocida con el nombre de Ministerio

Público, variando su nomenclatura según se trate del país en donde se ha incursionado para el establecimiento de esta institución.

En este orden de ideas, abordaremos, en el primer capítulo del presente trabajo, el origen y la evolución histórica del Ministerio Público, citando las figuras antecesoras de lo que hoy en día constituye la Representación Social, es decir, el Ministerio Público. Así en los antecedentes de esta institución encontraremos figuras como los "temosteti", "el arconte" y los "curiosi stationari" o "irenarcas", que surgen en las culturas griega y romana respectivamente, las cuales son creadas cuando se considera que el delito constituye una ofensa contra el orden social, correspondiendo al Estado, como representante de la sociedad, perseguirlo.

A Francia corresponde la implantación decisiva de la Institución, como consecuencia de las transformaciones politicosociales ocurridas en el año de 1793, siendo adoptado por casi todos los países civilizados del orbe, con las características y peculiaridades propias de cada uno de ellos. Así mismo, se estudian los antecedentes legislativos que pretendieron dar vida al Ministerio Público en nuestro país, culminando estos esfuerzos, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 donde propiamente nace a la vida jurídica dicha institución,

quedando estructurada con las características y funciones contenidas en los artículos 21 y 102 de la Ley Fundamental.

Con base en lo dispuesto en los preceptos constitucionales ya citados se analiza, en los capítulos dos y tres, el desarrollo de la función persecutoria de los delitos en la etapa de averiguación previa del procedimiento penal mexicano, fase en la cual el Ministerio Público toma conocimiento de los hechos delictuosos a través de la denuncia o de la querrela presentadas por la parte ofendida y la víctima, si la hubiera, encuadrándolos en los tipos penales de la ley sustantiva, llegando al momento de su determinación jurídica al concluir las diligencias de averiguación previa, determinándose el ejercicio de la acción penal o, por el contrario, el no ejercicio de la misma. En el capítulo cuarto se trata en particular una determinación que da por concluida la averiguación previa que por mucho tiempo a causado un sin número de comentarios doctrinales a favor y otros en contra, ésta es la llamada resolución de archivo, o como lo menciona la ley el no ejercicio de la acción penal. Señalándose, por último, los aspectos positivos y negativos que conlleva esta determinación según la tesis del autor.

CAPITULO I

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.

1.1 CONCEPTO.

Desde el punto de vista gramatical, la palabra Ministerio, del latin "ministerium", encierra diversas acepciones, destacándose por la esencia misma de la locución aquella que la significa como: "cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación" (1); en tanto que la expresión Público, que también deriva del latin "publicus-populus" (Pueblo, común de Pueblo o Ciudad), indica lo que es "notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Vulgar, común y notado de todos. Perteneciente a todo el pueblo. Jurisdicción, potestad y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado."(2). Por lo tanto, en este sentido, bien podemos

(1)(2) Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Edición. México, 1981. pp. 486 y 614.

señalar que la voz "Ministerio Público" es entendida como el cargo que se ejerce en relación al pueblo.

Por otra parte, y en cuanto al esquema jurídico se refiere, según su personal criterio, algunos autores han instrumentado una gama de conceptos sobre el particular, de los cuales nos permitimos exponer algunos de ellos.

Para el maestro José Franco Villa, el Ministerio Público es "una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia." (3)

El maestro Guillermo Colín Sánchez sostiene que es: "una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes." (4)

El maestro Héctor Fix-Zamudio afirma, que "es posible describir, ya que no definir al ministerio público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea

(3) José Franco Villa. "El Ministerio Público Federal". Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1985. p. 4.

(4) Guillermo Colín Sánchez. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa, S.A. Décimoprimer Edición. México, 1989. p. 77.

como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad." (5)

El maestro Juventino V. Castro, expresa que: "En el actual proceso, el Ministerio Público es -y debe ser-, el más fiel guardián de la ley: órgano desinteresado y desapasionado, que representa los intereses más altos de la sociedad; Institución que lo mismo debe velar por la defensa de los débiles o los incapaces y los ausentes, que decidido alzarce -pero sin ira ni espíritu de venganza-, pidiendo la justa penalidad de un criminal en defensa de la sociedad. Más meticoloso y empeñado en que brille la inocencia de un acusado que su propio defensor, y más severo en el castigo del culpable que la víctima del delito. En resumen: el más celoso guardián del cumplimiento estricto de las leyes", añadiendo que; "Ese es, o debe ser, el verdadero papel del Ministerio Público, que como dice MANZINI, debe ofrecer la garantía de una cultura superior y de la más alta probidad personal." (6)

(5) Héctor Fix-Zamudio. autor citado por José Franco Villa. Op. cit. p. 5.

(6) Juventino V. Castro. "El Ministerio Público en México". Editorial Porrúa, S. A. Quinta Edición. México, 1976. p. 13.

Enciclopédicamente encontramos el siguiente concepto: "Ministerio Público.- Persona a quien en el proceso penal compete, en representación del Estado, ejercitar la acción derivada de aquellos delitos perseguibles de oficio y defender la ley en los que lo son a instancia de parte cuando haya mediado la denuncia del ofendido. Los Códigos civiles le reconocen también algunas facultades dentro de la esfera del derecho privado." (7)

Por último, el Diccionario Jurídico Mexicano define al Ministerio Público como aquella "institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales." (8)

Concluyendo, podemos anotar que, a nuestro juicio, el Ministerio Público es una Institución de carácter Público dependiente del Poder Ejecutivo que actúa en representación

(7) Monitor. Enciclopedia Salvat para Todos. Tomo 8. Salvat Editores de México, S. A. México. 1972. p. 4226.

(8) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo correspondiente a las letras I-O. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1989. p. 2128.

de los intereses más altos de la sociedad haciendo valer la pretensión penal nacida del delito mediante el ejercicio de la acción penal, así como la tutela social, en todos aquellos casos que le son atribuibles conforme a la ley.

En cuanto a la nomenclatura o denominación con la que actualmente es conocida en nuestro país esta institución, podemos manifestar que la misma es diferente de acuerdo a las condiciones que le dieron origen en cada estado contemporáneo, así por ejemplo tenemos que en el vecino país del norte es conocida con el nombre de Fiscalía, nominación que apartir del decreto de fecha 16 de julio de 1991 publicado por la Procuraduría General de la República en el Diario Oficial de la Federación, se introduce de nueva cuenta en la jerga penal, toda vez que, como lo veremos mas adelante, en algunas disposiciones previas al establecimiento del Ministerio Público en nuestro país, ya se encontraba identificada con esta designación.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Ministerio Público, señalaremos, por el momento, toda vez que este tema será motivo de estudio en capítulos posteriores, que no existe un criterio definido en el campo doctrinal, ya que para algunos autores es un representante social, otros señalan que es un órgano administrativo, no pocos le

jurisdiccionales, y algunos más se empeñan en señalar que es un órgano judicial.

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS

La institución del Ministerio Público, tal y como se encuentra reglamentada en nuestros días, no ha sido el producto de la inventiva de los legisladores, sino por el contrario el resultado de la evolución permanente de la sociedad que ha requerido el control de la persecución de los ilícitos por órganos concretos y especializados, que respondan en primer término, a la necesidad de respeto mutuo a los derechos de sus integrantes, garantizando así su libertad y seguridad, haciendo posible en consecuencia su convivencia organizada; y en segundo término, a una administración de justicia eficaz y apegada estrictamente a la legalidad contenida en la norma.

En este orden de ideas, podemos considerar que ésta institución ha sido, una conquista del derecho moderno, siendo al mismo tiempo, una de las más discutidas y controvertidas debido por una parte, a su naturaleza singular y por la otra, a la multiplicidad de facetas en cuanto a su funcionamiento.

Su origen y evolución en el devenir del tiempo, ha significado, entre los estudiosos de la materia, un continuo marco de especulaciones, no existiendo un criterio definido sobre el particular, sin embargo, podemos distinguir entre las diversas corrientes de opinión dos concretamente, en las que se agrupan la gran mayoría de los autores. La primera afirma encontrar el origen del Ministerio Público en la organización jurídica de Grecia y Roma; y la segunda que señala al Derecho Francés como la cuna de esta institución, extendiéndose a Alemania, y así sucesivamente a casi todos los países civilizados del orbe.

Haciendo alusión a las palabras del maestro Ignacio Villalobos en el sentido de que "en el Derecho es indispensable recordar desde los primeros impulsos, las primeras necesidades, los primitivos ensayos de que arrancan las instituciones, para llegar a comprender éstas en su actual lozania" (9), entraremos al estudio del génesis y evolución de esta institución introduciéndonos primeramente en aquellos estudios que tratan de encontrar sus antecedentes en las civilizaciones de Grecia y Roma, pasando por la Edad Media para en seguida entrar a Francia, continuando con España e introducirnos al México Prehispánico, Colonial e

(9) Ignacio Villalobos. "Derecho Penal Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1975. p. 24.

Independiente y así sucesivamente hasta llegar a nuestros días.

Efectivamente, en un primer plano, encontramos que para algunos autores el antecedente más inmediato del Ministerio Público se remonta a las costumbres y formas observadas por los atenienses, en el Derecho Griego, en donde para sancionar a quienes ejecutaban actos atentatorios en contra de ciertos usos o costumbres, el ofendido o cualquier ciudadano presentaba y sostenía acusación ante el "Arconte", quien convocaba al Tribunal, y una vez iniciado el juicio, el cual era oral y público, intervenía en éste en representación del ofendido y de sus familiares ó por incapacidad ó negligencia de estos, sin embargo, como lo señala el maestro Guillermo Colín Sánchez, "tales atribuciones son dudosas" agregando que "los datos que obran al respecto no son suficientes para emitir un juicio preciso." (10). Así tenemos que para el maestro Juan José González Bustamante, el "Arconte", era un tribunal, que al igual que el de los Heliastas, tenía la función de declarar el derecho "después de haber escuchado el alegato de las partes y de haber recibido las pruebas que éstas ofrecían, decretándose la condenación por medio de

(10) Guillermo Colín Sánchez. Op. cit. p. 78.

bolos negros y la absolución por el empleo de bolos blancos" (11); en contraposición el maestro Manuel Rivera Silva señala que "intervenía en asuntos en que los particulares, por alguna razón, no realizaban la actividad persecutoria, siendo de advertir que la actuación del arconte era meramente supletoria, pues la acción procesal penal estaba en manos de los particulares". (12)

Para otros, dentro de este mismo plano, los antecedentes se localizan en los "temostèti", magistrados que tenían en el Derecho Griego, la misión de denunciar el delito ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo para que se designara a un representante que llevara la voz de la acusación, surgiendo así el concepto de la acusación popular y generándose al mismo tiempo un cambio substancial en el procedimiento penal, toda vez que la costumbre indicaba que fuese el ofendido por el delito el encargado de la acusación, dejándose, por consiguiente, en manos de un ciudadano independiente, representante de la colectividad, despojado de la idea de venganza y de pasión, la persecución del

(11) Juan José González Bustamante. "Derecho Procesal Penal". Editorial Porrúa, S.A. Décimotercera Edición. México, 1983. p. 10.

(12) Manuel Rivera Silva. "El Procedimiento Penal". Editorial Porrúa, S.A. Décimotercera Edición. México, 1983. p. 70.

responsable y en su caso la procuración de su castigo o el reconocimiento de su inocencia, abandonándose definitivamente, por una parte, el principio de la acusación privada, que vio su esplendor en el periodo de la evolución social, donde el impulso de la defensa o de la venganza era la "ratio essendi" de todas las actividades provocadas por un ataque injusto, esto es, que la irritación y la reacción provocadas por el ataque venido del exterior, respondió primero al instinto de conservación, dando nacimiento a la lucha y a la venganza privada cuando la ofensa se había consumado, ocasionando que el pariente del ofendido, la familia entera, la fratria o la tribu emprendieran persecuciones y luchas interminables y desoladoras, alcanzando incluso a aquellas personas que nada tenían que ver con los hechos motivo de la venganza, teniendo para probar la existencia del planteamiento anterior, diversos documentos históricos, amén del conocimiento de la naturaleza humana que nos autoriza para suponer el imperio de tales reacciones dondequiera que no se hayara una autoridad suficientemente fuerte, que tomara por su cuenta el castigo de los culpables, el gobierno y la moderación de los ofendidos y el aseguramiento del orden y la paz social.

Por otra parte, también es relegado el principio de la venganza divina, por la cual los jefes de los grupos organizados teocráticamente, tomaron en sus manos la

represión en nombre de la divinidad ofendida, de quien recibían la autoridad, practicando sacrificios suplicatorios o "suplicium", para desagraviar el atentado cometido contra ésta o el grupo bajo su protección, lo que originó la búsqueda de un remedio que pudiera poner fin a éstos abusos, estableciéndose consecuentemente leyes talonarias, las cuales aparecen en la legislación de Hamurabi y en el Antiguo Testamento, particularmente en los Libros Bíblicos del Exodo, Levítico y Deuteronomio, y cuya fórmula consagrada es: "Ojo por ojo, Diente por diente"(13), limitando la venganza al monto y a la gravedad del daño recibido, optándose por la entrega de aquel individuo responsable de una ofensa en manos del grupo lesionado a efecto de que el ofendido por el delito cumpliera a su modo con la noción de la justicia.

"Así pues, los estudiosos del Derecho, podemos considerar el impulso de venganza, individual o familiar, como primera respuesta al delito y como germen auténtico de la represión penal"(14).

(13) La Biblia, con notas, concordancia y mapas. Revisión 1960. Editor General: Dr. J. Mervin Brenemen. Editorial Caribe. San José, Costa Rica. Exodo 21:24; Levíticos 24:20 y Deuteronomio 19:21. Nota a la última cita bíblica: "La ley del Talión" era un principio jurídico para administrar la justicia y frenar la venganza o represalia familiar que a menudo sobrepasaba el agravio cometido. Era para las Cortes de Justicia, no para relaciones interpersonales.

(14) Ignacio Villalobos. Op. cit. p. 27.

Retomando la idea acerca de los primeros indicios en la historia de la institución en estudio, encontramos la segunda vertiente que, como decíamos, consigna en Roma, en los inicios de su grandeza, los antecedentes más directos, en donde paulatinamente se fueron adoptando las instituciones del Derecho Griego, transformadas con el transcurrir del tiempo, y en donde también, poco a poco se va advirtiendo en algunos delitos su carácter de agresión al orden público, distinguiéndose así, los delitos privados o "delicta privata" de los delitos públicos o "delicta publica", correspondiendo a los primeros un procedimiento penal privado, en donde el Estado era una especie de árbitro, escuchaba a las partes y basándose en lo expuesto por estas resolvía el caso; y a los segundos, un procedimiento penal público, llamado así porque el Estado sólo intervenía en aquellos delitos que amenazaban el orden y la integridad política, este proceso revestía dos formas fundamentales: la "cognitio" y la "accusatio".

En la "cognitio" el Estado ordenaba las investigaciones que le permitieran llegar al establecimiento de la verdad, sin considerar el proceso, ya que únicamente se le daba injerencia después de pronunciado el fallo, para que en su caso solicitase del pueblo la anulación de la sentencia, que si era aceptada se sometía a un nuevo procedimiento denominado "anquisitio" desahogándose las diligencias pertinentes para el efecto de dictar una nueva sentencia.

Por lo que respecta a la "accusatio", surgida en las postrimerías de la República, la averiguación y el ejercicio de la acción se encomendó a un "accusator", quien representaba a la colectividad y quien además gozaba de una reputación intachable, no tenía atribuciones oficiales propias, ya que la declaración del derecho era competencia de los "comisios", de las "questiones" y de un magistrado, por lo que primeramente, el ejercicio de la acción penal quedó a cargo de los hombres más ilustres de Roma, entre los que destacan Catón y Cicerón.

Esta aseveración es descartada por otros, ya que nos dicen, que es aquí donde el principio de la acusación popular encuentra su auge, misma que era ejercitada por todo aquel individuo en plenitud de sus derechos ciudadanos, lo que quiere decir, que no era privativa de nadie la representación del pueblo o de la sociedad ofendida con la comisión de un hecho delictuoso.

La acusación popular fracasa pues como lo refiere Manduca "...cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores que, causando la ruina de integros ciudadanos, adquirían honores y riquezas; cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo la necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer

germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del derecho..." (15)

Hay otros que afirman que los cimientos de esta institución los podemos localizar en los "Judices Questiones", que durante la vigencia de las Doce Tablas estaban habilitados para comprobar los hechos delictuosos, imponiendo en algunos delitos privados, en especial en el de "injurias", una composición o dejando la aplicación talionaria a cargo del ofendido o de sus parientes, admitiendo como legítima la venganza de la sangre.

Otros más opinan que es en los magistrados como los "curiosi", "stationari" o "irenarcas", quienes efectuaban funciones de policía, y en especial en los "praefectus urbis" en la ciudad de Roma, en los "praesides" y "proconsules" en la provincia, que conocían de casos criminales y ejercían además funciones de vigilancia sobre el orden público, o en los "defensores civitatis", "advocati fisci" y los "procuratores Caesaris", que defendían la ciudad contra los abusos del poder imperial en la misma época, que al principio fueron una especie de administradores de los bienes del Príncipe, después adquirieron una gran importancia en los ordenes administrativo y judicial, al grado de que gozaban

(15) Autor citado por Juventino V. Castro. Op. cit. p. 2.

del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el Fisco, así como, de cuidar del orden en las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados. "Hay quienes aseveran que la primera institución que representa sorprendente analogía con lo que debería ser siglos más tarde el Ministerio Público, pero que no sobrevivió a su fundador, fue la del "saion" funcionario encargado principalmente de velar por los dominios reales en la monarquía franca, al que Carlomagno convirtió en mantenedor de la ley y protector del oprimido." (16)

Asimismo, es estimado por otros más, que es en los "sindici", "consules locorum villarum" o simplemente "ministrales", funcionarios subalternos que colaboraban en los órganos jurisdiccionales en la Italia Medieval, para toda presentación oficial de denuncias relacionadas con hechos delictuosos de las cuales tenían conocimiento.

Sin embargo, el maestro Guillermo Colín Sánchez, precisa que no es posible identificar al Ministerio Público con los "Sindici" o "Ministrales", puesto que sólo eran auxiliares

(16) Procuraduría General de la República. Memorias del III Congreso Interamericano del Ministerio Público. Talleres Gráficos de la Nación. Edición Única. México, 1963. p. 15.

del órgano jurisdiccional, siendo su función la presentación oficial de denuncias de delitos. (17)

Ahora bien, tal y como lo anota el maestro Carlos Franco Sodi, "esta genealogía hay que mirarla con reservas, pues aunque en el tiempo es evidente que se presentan unos funcionarios antes que otros, también es cierto que históricamente no puede asegurarse la relación de ascendencia entre los romanos y los italianos medioevales, y menos aun entre éstos y el Ministerio Público francés que, particularmente es la meta alcanzada en la evolución de dos funcionarios de la monarquía capeta, que no guardaban vinculación alguna con aquellos ni por su origen, ni por sus funciones" (18)

Es así como llegamos a la segunda corriente de opinión, que pondera como el origen de esta institución al Derecho Francés, en donde además se pueden apreciar dos vertientes; la que sustenta que el verdadero punto de arranque se encuentra en los Procuradores del Rey, producto de la Monarquía francesa del siglo XIV, cuyas funciones se instituyeron en la Ordenanza de 23 de marzo de 1302, dictada durante el reinado de Felipe IV "El Hermoso", "como una

(17) Op. cit. p. 78.

(18) Autor citado por Juventino V. Castro. Op. cit. p. 4.

magistratura encargada de los negocios judiciales de la Corona, ya que con anterioridad únicamente actuaban en forma particular en lo concerniente a los negocios del monarca" (19); y aquella que lo consigna tanto a las leyes revolucionarias transformadoras de las instituciones politicosociales en Francia en el año de 1773; como a las leyes de 1808 y 1810, promulgadas por la organización imperial de Napoleón.

En el primer supuesto encontramos que el Monarca tenía a su adscripción un Procurador y un Abogado. El Procurador del Rey se encargaba de los actos del procedimiento, y el Abogado del Rey se encargaba del litigio en todos los asuntos en que se interesaba el Soberano o las personas que estaban bajo su protección, apegándose ambos al dictado de las instrucciones que recibían del Monarca. "Estos dos funcionarios podían ocuparse de otros negocios, según indica Ortolán, lo que demuestra la ausencia de representación social" (20).

En la segunda, como ya lo apuntamos, se sostiene que es con las transformaciones del orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la Revolución, ya que al afectarse las instituciones de la monarquía, son desmembradas las

(19) Guillermo Colín Sánchez. Op. cit. p. 78.

(20) Manuel Rivera Silva. Op. cit. p. 71.

funciones reservadas al Procurador del Rey y al Abogado del Rey, a los Comisarios o "Commissaires du Roi" encargados de promover la acción penal y de ejercitar las penas, y a los acusadores públicos o "accusateur publics", que sostenían la acusación en el debate; restableciéndose con posterioridad al Procurador General, en virtud del peso que significaba la tradición de la monarquía en el pueblo francés, mediante la ley de 22 Brumario, año VIII del 13 de diciembre de 1799, con funciones limitadas, siendo la principal, perseguir los delitos, hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena y que enriquecían el Tesoro de la Corona. Mas tarde interviene en forma abierta en los juicios del orden criminal, conservándose y precisándose con mayor claridad sus funciones, en las leyes de la organización imperial de 1808 y 1810; quedando definitivamente organizada como una institución jerárquica dependiente del Poder Ejecutivo por ley de 20 de abril de 1810, por considerársele representante directo del interés social en la persecución delictuosa, obteniendo su máxima definición en la Segunda República, al reconocerse su independencia con relación al Poder Ejecutivo; estableciéndose igualmente la concurrencia del Ministerio Público en las jurisdicciones, fusionándose además los asuntos civiles y penales en un sólo Ministerio Público, mismo que anteriormente se encontraba dividido.

En España, de acuerdo con los estudiosos del derecho, ya existía en la época del Fuero Juzgo una magistratura especial, denominada Promotoria Fiscal, con facultades para actuar ante los tribunales cuando no hubiera un interesado que acusara al delincuente; este funcionario era un mandatario particular del rey en cuya actuación representaba al monarca formando parte integrante de las jurisdicciones.

La Promotoria Fiscal fue herencia del Derecho Canónico, y en las Leyes de Recopilación de 1576 expedidas por el rey Felipe II en el Libro II, Título XIII se le señalan atribuciones específicas ordenándoseles que hicieran diligencias para que los procesos se acabaran y fenecieran, pero las funciones de dichos promotores consistían esencialmente en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio a nombre del pueblo cuyo representante era el soberano. Bajo el reinado de Felipe V, se pretendió suprimir las promotorías en España por decreto de 11 de noviembre de 1713 y por la declaración de principios de 10. de mayo de 1744 y de 16 de diciembre del expresado año, pero la idea no fue bien acogida y se rechazó unánimemente por los tribunales españoles. En lo que respecta al derecho de castigar, los autores mencionan en forma precisa que la Ley 22, título I, partida VII autorizó al acusado por cualquier delito para transigir con el acusador, quedando así librado de toda pena. Sólo más tarde, al fortalecerse el poder real, se dejó expedita la

acusación a toda persona en el goce de sus derechos, fuera o no la directamente ofendida, en tratándose de los delitos públicos, y se prescribió que el perdón no impediría el castigo del delincuente, si lo era por delito que hubiera causado grave alarma social.

En cuanto al desarrollo histórico del Ministerio Público en México, ciertos autores nos refieren que desde la época prehispánica, encontramos ya algunas similitudes o características que bien pueden relacionarse con esta institución, por lo que advierten que la fuente de nuestras instituciones jurídicas, no tan sólo deben tratar de encontrarse en el Derecho Romano, Griego o Español, sino también en la organización jurídica de nuestros antepasados, principalmente en la cultura azteca, cuna de nuestra civilización.

Al respecto, estos prestigiados autores, entre los que sobresalen José Kohler, Manuel M. Moreno y Salvador Toscano, nos refieren que durante el periodo de florecimiento del pueblo azteca, las funciones en materia de justicia estaban delegadas por el Monarca en dos funcionarios especiales: el "Cihuacoatl" y el "Tlatoani". El primero de ellos tenía a su cargo entre otras funciones; la vigilancia en la recaudación de los tributos, presidir el Tribunal de Apelación y, la más relevante quizá, la de representar al monarca en algunas

actividades, tales como la presevación del orden social y militar, en virtud de que éste personaje era considerado el Consejero Real. El segundo de ellos, también funcionario de gran importancia en la estructura organizacional del imperio azteca, por representar a la divinidad, posición que le daba absoluta autoridad al grado de poder disponer con la mayor de las libertades respecto de la vida de los subditos, tenía entre sus atribuciones más relevantes la de acusar y perseguir a los delincuentes, facultad que por lo general era delegada en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes, por lo que las funciones de este personaje eran meramente jurisdiccionales, no siendo factible identificarlas con las funciones propias del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se delegaba a los jueces, quienes para el cumplimiento de su encomienda realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho.

Las instituciones del derecho azteca sufrieron una profunda transformación con el inicio de la conquista, siendo desplazadas en algunas ocasiones de manera gradual y en otras radicalmente por los nuevos ordenamientos jurídicos enviados a las nuevas tierras, por España, adquiriendo principal importancia, en materia de justicia, la figura del Promotor Fiscal, quien como ya lo apuntamos tenía la misión de velar por el patrimonio del monarca, por lo que indudablemente, el

establecimiento en México del Ministerio Público, acusa hondas raigambres con esta institución, lo que nos obliga a considerar en forma sumaria la organización judicial de la Nueva España durante el Virreinato.

Para la persecución de los delitos y aplicación de las sanciones, se instituyeron en el México Colonial, órganos jurisdiccionales como el Tribunal del Santo Oficio, la Audiencia y el Tribunal de la Acordada entre los de mayor relevancia, destacándose el segundo de ellos como el principal órgano judicial de esta época.

En este sentido, La Audiencia estaba integrada en un principio por cuatro oidores y un presidente, mas tarde se estructuró con ocho oidores, cuatro alcaldes del crimen y dos fiscales; uno para lo civil y otro para lo criminal, presidida por el Virrey. Había además un Alguacil Mayor y un Teniente de Gran Chanciller, sin perjuicio de los diversos ministros que su mejor funcionamiento podía exigir.

En cuanto a los Fiscales, señalaremos que éstos intervenían en los procesos en que interesaba la Real Hacienda; bien de los naturales: vigilancia del cumplimiento de las Provisiones y Ordenanzas: el bien general de la república, de cuyo conocimiento al rey estaban siempre pendientes; en asuntos de oficios y nombramientos para el efecto de que los

funcionarios no duraran tiempo mayor que el debido en sus encargos, así como en las confirmaciones de empleos comprados. Entendian también en las residencias a los funcionarios públicos; en la defensa y conservación de la jurisdicción y patronato real; en los negocios de inmunidades de las iglesias; en los casos en que los obispos se reservaban para sí las confesiones y absoluciones sacramentales de los altos funcionarios; en los asuntos de donaciones, tratos y contratos de los clérigos; en los relativos al estado matrimonial de personas ausentes, y, por último, en calidad de protectores de los indios, representándolos, demandando o defendiendo en su nombre los pleitos civiles o criminales, entre éstos y los españoles.

En materia específicamente penal, los Fiscales tenían a su cargo la prosecución de los procesos penales, con la prohibición de acusar sin preceder delator, salvo hecho notorio, o cuando fuese hecha pesquisa; en la inteligencia de que dicho funcionario no tenía necesidad de dar fianza de calumnia, ni para costas.

Indudablemente que, con las atribuciones señaladas, los Fiscales en el régimen Colonial eran una de las fuerzas jurídico-políticas con las que contaba el Poder Real para mantener su predominio económico, interviniendo en todos los asuntos que se relacionaran con el patrimonio del rey, con el

tesoro real y por ende, promotor en todo cuanto se refiriese a la Real Hacienda.

Debe precisarse que las funciones de los Fiscales acusan diferente intensidad según las épocas, por ejemplo desde el siglo XVI hasta principios del siglo XIX hay un ritmo continuo relativo a la defensa del Patrimonio Real, pero desde fines del siglo XVIII su misión de acusador se revela mas intensa porque el principio de poder empieza a debiliarse en la Península. Primero acusa en los juicios de residencia instruidos a los conquistadores como a Hernán Cortés, luego a los virreyes; en seguida empieza a intervenir en forma decisiva en los juicios instruidos en contra de los simpatizadores del movimiento de independencia y su papel es aún mas celoso como acusador dentro de la lucha libertaria. Por todo ello puede aseverarse que la función del Fiscal en la mayoría de los órdenes durante la Colonia es un fiel reflejo de la actitud del Poder Real, poder que muchas veces hizo nugatorio o inoperante el efecto benéfico de las disposiciones legales que favorecían a los distintos sectores de la comunidad en Nueva España, porque si bien ayudó económicamente al crecimiento y la seguridad del patrimonio de la madre patria, en una campaña abierta con los particulares, en lo que toca a la represión de los delitos, su acción aparece a veces muy débil, como en el siglo XVIII y según lo demuestran las variadas descripciones del estado

social y económico del reino que algunos virreyes precisaron en sus Instrucciones al Sucesor.

Por otro lado es cierto que existe una tónica legal ininterrumpida dentro del panorama social de la época de la Colonia y que consistió en la defensa y protección de los indios y que el Fiscal asumió como parte de sus funciones propias. Recordemos en efecto que fue preocupación de la Corona española dar a los indios toda clase de prerrogativas en asuntos judiciales y fiscales y proporcionarles servicios de procuraduría, así como hacer valer la exclusión de penas pecuniarias teniendo en consideración su debilidad económica.

Al surgir el México independiente, no fue posible crear al mismo tiempo un nuevo derecho, es por ello que se reconoce en los artículos 184, 185 y 187 de la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, conocida también como el Decreto Constitucional para La Libertad de la América Mexicana, la existencia de dos fiscales letrados en el Supremo Tribunal de Justicia: uno para el ramo civil y otro para el ramo criminal quedando a cargo de su designación el Poder Legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo, durando en su cargo cuatro años. Cabe aclarar que este documento nunca fue promulgado y, en consecuencia, no llegó a regir la vida jurídica de nuestro país.

En la Constitución Federalista promulgada el 4 de octubre de 1824, se establece el Ministerio Fiscal como un funcionario integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo, también se establecen fiscales en los Tribunales de Circuito (artículo 140), sin determinar nada expresamente respecto de los Juzgados (artículo 143 y 144). La ley de 14 de febrero de 1826 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 establecer o no el recurso de competencia; haciendo, por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles; consevándose de la misma forma en la época del centralismo, tanto en las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que establecen en México este sistema, y la ley de 13 de mayo de 1837 en que se establece un fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando los tribunales superiores de los departamentos con un fiscal cada uno de ellos, reproduciéndose en gran medida el contenido de las leyes anteriores en las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843, conocidas por "Leyes Espurias".

La "Ley Lares" dictada el 6 de diciembre de 1853, bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, organiza al Ministerio Público Fiscal haciéndolo depender del Poder Ejecutivo. El Fiscal en esta ley debería ser oído siempre

que hubiese duda u obscuridad sobre el genuino sentido de la ley. Asimismo, se crea un Procurador General el cual tendria a su cargo la representaci3n de los intereses del Gobierno.

Durante el Gobierno del Presidente Ignacio Comonfort se expidi3 la ley de 23 de noviembre de 1855, en la que se estableci3 que los Procuradores o Promotores Fiscales no tenian el car3cter de recusables, y se les colocaba en la Suprema Corte, en los Tribunales de Circuito y m3s tarde, por Decreto de 25 abril de 1856, en los Juzgados de Distrito, extendi3ndose por primera vez la intervenci3n de los promotores fiscales a la jurisdicci3n federal.

Por otra parte, en el Decreto que establece el Estatuto Org3nico Provisional de la Rep3blica Mexicana, promulgado el 5 de enero de 1857, tambi3n por el Presidente Comonfort, se se3ala: que todas las causas criminales deben ser p3blicas desde que se inicia el plenario, con excepci3n de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral; que a partir del plenario, todo inculpado tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existan en su contra; que se le permita carearse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen y que debe ser oido en defensa propia.

El Constituyente de 1856 quien plasm3 la Constituci3n Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, conoca la

institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés, prueba de ello, es que en el Proyecto de la Constitución enviada a la Asamblea Constituyente, se contempla por primera ocasión, en su artículo 27, la institución del Ministerio Público. Dicho ordenamiento dispuso que a todo procedimiento del orden criminal debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad. Según esto, el ofendido directamente podía ocurrir ante el juez ejercitando la acción penal. También podía iniciarse el proceso a instancia del Ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción. Se sostuvo la necesidad de establecer dicha institución pronunciándose en contra de los juicios de oficio, toda vez que en éstos el juez asume también el papel de acusador, lo que genera corruptelas y arbitrariedades en las judicaturas, a más de que el reo se encuentra carente de toda garantía, lo que por el contrario se evitaría existiendo el Ministerio Público totalmente independiente de los jueces, lográndose así la imparcialidad en la administración de justicia. Es indudable que uno de los cuerpos colegiados mas ilustrados en la historia de las ideas políticas de México lo fue el que integrò el Constituyente de 1856.

A pesar de los argumentos esgrimidos ante la Asamblea, la opinión del Constituyente, fue contraria al establecimiento de la institución en México, declarándose sin lugar a votar el precepto que lo consagraba y rechazándose consecuentemente. Este acuerdo obedece, en una gran medida, al peso de las teorías individualistas y a la tradición democrática reinante, por consiguiente, se consideraba que el particular ofendido por el delito no debía ser substituido por ninguna institución, ya que éste derecho, el derecho de acusar, era reservado exclusivamente a los ciudadanos, además que, de llegarse a establecer "el Ministerio Público, daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de justicia, porque obligar al juez a esperar la acusación formal para poder proceder, es tanto como maniatarlo y reducirlo a un estado pasivo, facilitando la impunidad de los delitos" (21). En cambio, se consagró en los Tribunales de la Federación la institución de la Fiscalía.

El Reglamento de la Suprema Corte Justicia de la Nación, expedido el 29 de julio de 1862 por el entonces Presidente de la República, Licenciado Benito Juárez, consigna las funciones del Procurador General y del Fiscal, señalándose que el Fiscal adscrito a la Suprema Corte fuera oído en todas

(21) Juan José González Bustamante. Op. cit. p. 67.

las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que el lo pidiera o la Corte lo estimara oportuno.

Por lo que respecta al Procurador General, tenemos que éste debía ser oído por la Corte en aquellos problemas donde resultara afectada la Hacienda Pública, ya sea porque se cometiera un delito en contra de los intereses de ésta o porque resultaran afectados por algún otro concepto los fondos de los establecimientos públicos.

Por otra parte, la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, expedida el 15 de junio de 1869, también por el Presidente Juárez, previno se establecieran, de conformidad con sus artículos 4o. y 8o., tres Promotores o Procuradores Fiscales para los Juzgados de lo Criminal, a los que por vez primera se les llama "Representantes del Ministerio Público". Dichas autoridades tenían la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, interviniendo en los procesos desde el auto de formal prisión. Los Promotores Fiscales representaban la parte acusadora y los ofendidos por el delito podían valerse de ellos para llevar las pruebas al proceso, o en su defecto, solicitar al Juez les fueran recibidas cuando no estuvieran de acuerdo con el

Promotor Fiscal, quien las admitía o las rechazaba bajo su responsabilidad. No integraban una organización, eran independientes entre sí y estaban desvinculados de la parte civil. Sin embargo, ya se encuentran en éstos funcionarios una resonancia del Ministerio Público francés, debido a que se erigen en parte acusadora, actuando independientemente de la parte ofendida.

El primer Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios de la Federación, promulgado el 15 de septiembre de 1880, traza un gran adelanto en lo que corresponde a la organización del Ministerio Público, concibiéndolo en su artículo 28, como una "magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la sociedad; y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes"; constituyéndose en esta forma en una magistratura especial, aunque sigue siendo un simple auxiliar en la administración de la justicia, en lo que concierne a la persecución de los delitos y sin reconocérsele el ejercicio privado de la acción penal (artículos 276 y 654 fracción I). Cabe hacer hincapié, que éste Código Adjetivo encierra un gran avance en el desarrollo de la institución en estudio, al reconocerse el principio del sistema acusatorio.

Por otra parte, convierte al Ministerio Público en un miembro

de la Policía Judicial, la que a partir de este Código se separa en forma radical de la Policía Preventiva (artículo 11), al señalarse que: "La Policía Judicial tiene por objeto la investigación de los delitos; la reunión de las pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores"; es decir, que el Ministerio Público no tenía encomendada la función investigadora ya que la misma era atribuida a la Policía Judicial, por lo que su intervención en la investigación de los delitos era limitada.

El segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales, promulgado el 22 de mayo de 1894, seguía en esencia los lineamientos forjados por su antecesor.

Por Decreto de 22 de mayo de 1900, el Congreso de la Unión reforma los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de 1857, y suprime a los Fiscales de la Federación, quedando establecido que: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas en la manera que establezca la ley" (artículo 91). "la ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, será nombrado por el Ejecutivo" (artículo 96). En realidad los

Fiscales continuaron funcionando en los Estados de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1917.

No es sino hasta el 12 de septiembre de 1903, cuando el General Porfirio Díaz al expedir la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales, se logra un avance definitivo al establecerse a la institución del Ministerio Público, ya no como un auxiliar de la administración de justicia, sino como parte en el proceso, interviniendo en aquellos asuntos en que sea afectado el interés público y el de los incapacitados, y en el ejercicio de la acción penal de la que pasa a ser titular. Asimismo, toma el carácter de institución independiente a cuya cabeza esta el Procurador de Justicia, evitándose así continuar siendo una figura secundaria que únicamente tubiese por objeto calificar la conducta de los los Jueces y Magistrados, tal y como aparece consignado en las codificaciones que le anteceden.

"El presidente Díaz, en el informe que rindió el 24 de noviembre de 1903, perfiló claramente las nuevas características que en México tomaba el Ministerio Público, con las siguientes palabras: "Uno de los principales objetos de ésta ley, es definir el carácter especial que compete a la Institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que le ha reputado siempre como auxiliar de la

administración de justicia. El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública; es por consiguiente una parte y no un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tiendan a fijar la existencia de éste o de sus autores." (22). Por último diremos que la Ley Orgánica de 1903, coloca a esta institución como dependiente del Poder Ejecutivo.

El 16 de diciembre de 1908, se promulga una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su correspondiente reglamentación, estableciéndose que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal, de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los Tribunales Federales y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaria de Justicia. En ésta misma fecha, se promulga el Código Federal de Procedimientos Penales. Este Código sostuvo

(22) Manuel Rivera Silva. Op. cit. p. 73.

también el sistema acusatorio.

Al término del movimiento revolucionario que puso fin a la dictadura del General Porfirio Díaz, se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente y promulga el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La institución del Ministerio Público atenta siempre a cumplir su misión teniendo en cuenta las expresiones de la realidad social, no podía permanecer alejada de los cambios decisivos y fundamentales que la Revolución de 1910 iba a realizar en el país, sino que tenía que ser el reflejo fiel de esos cambios y de esas conquistas.

La exposición de motivos presentada en la apertura del Congreso Constituyente, por el entonces presidente Don Venustiano Carranza, el 10. de diciembre de 1916, con relación al artículo 21, describe las causas en que se fundó el Constituyente de Querétaro para adoptar y reglamentar la Institución del Ministerio Público.

Decía el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista: "Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias."

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

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

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

"La misma organización del Ministerio Público, a la vez que

evitarà ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la Magistratura, darà al Ministerio Pùblico toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecuciòn de los delitos; la busca de los elementos de convicciòn, que ya no se harà por procedimientos atentatorios y reprobables y la aprehensiòn de los delincuentes."

"Por otra parte, el Ministerio Pùblico con la Policia Judicial represiva a su disposiciòn, quitarà a los presidentes municipales y a la policia comùn, la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin mas mèrito que su criterio personal.

"Con la Instituciòn del Ministerio Pùblico, tal como se propone, la libertad individual quedarà asegurada; porque segùn el articulo 16, "nadie podrà ser detenido sino por orden de la Autoridad Judicial, la que no podrà expedirse sino en los tÈrminos y con los requisitos que el mismo articulo exige"(23)

Las ideas apuntadas en el parrafo anterior se ñalan en forma clara y precisa, las corruptelas y el ambiente que en èsta

(23) Carlos M. Orozco Santana. "Manual de Derecho Procesal Penal". Editorial Cardenas Editores y Distribuidor. Segunda Ediciòn. Mèxico, 1983. pp. 43, 44 y 45.

esfera imperaban en todos los ámbitos del país, no tan sólo en las ciudades, sino también en el campo, para cuyos habitantes era indispensable poner límite definitivo a las autoridades municipales en sus abusos, y sobre todo, marcar de manera tajante las atribuciones de una representación social, albergando la esperanza de dar inicio a una etapa completamente nueva en la persecución del delito y el resguardo del orden legal.

El texto propuesto al artículo 21 del Proyecto Constitucional enviado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se hallaba redactado en los siguientes términos: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste." (24)

Al presentarse para su discusión a la Asamblea Constituyente, causó una serie de debates que culminaron con la aceptación y aprobación de la propuesta del Licenciado Enrique Colunga, quien manifestaba lo siguiente: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La

(24) Juan José González Bustamante. Op. cit. p. 75.

persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél." Es así como se introduce una reforma trascendental que marca claramente las funciones del Órgano Investigador, de aquellas que son propias del Órgano Jurisdiccional.

Para comprender cabalmente el alcance de esta institución es necesario recordar que México es una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, de conformidad con los principios consignados en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, y por tanto el Constituyente, además del artículo 21 Constitucional aludido, estableció en el artículo 102 de la misma, las bases del Ministerio Público Federal en la forma siguiente:

"La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presidido por el Procurador General, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte."

"Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar

las órdenes de aprehensión contra los reos; 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 misma ley determine."

"El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes."

"El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones." (25)

(25) Relación de los textos de los artículos adicionados y reformados de la Constitución General. Apéndice número uno. "Constitución Política Mexicana" Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S.A. Décimaquinta edición. México, 1986. pp. 146-4 y 146-5.

Se establecían por consiguiente las bases sobre las cuales el Ministerio Público Federal tendría su actuación, aprobándose su contenido sin mayores discusiones.

Atento a lo anterior es comprensible que en México, el Ministerio Público tenga dos esferas de competencia. Por un lado tenemos al Ministerio Público Federal, a que se refiere, como ya lo hemos anotado, el artículo 102 Constitucional, el cual conocerá de los delitos del orden federal; por el otro, se encuentra el Ministerio Público del orden común que conocerá exclusivamente de aquellos delitos del fuero común que se cometan dentro de la jurisdicción del Distrito Federal o bien de cada uno de los Estados miembros de la Federación. Es así como se encuentra contemplada la existencia de un Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación, con toda la organización de éste dependiendo exclusivamente de él; y la existencia de un Procurador General de Justicia del Distrito Federal, con toda la organización de la institución dependiente de él y finalmente, en cada uno de los Estados miembros, un Procurador de Justicia con toda la organización de las instituciones que dependan de cada uno de ellos.

A efecto de adecuar el funcionamiento de esta institución a los preceptos consagrados en los artículos 21 y 102 constitucionales, se expide, el 10. de agosto de 1919 la Ley

Orgànica del Ministerio Pùblico en materia federal y al siguiente mes, en septiembre, la Ley Orgànica del Ministerio Pùblico en materia comùn, en las que se advierte que los agentes del Ministerio Pùblico se encontraban facultados para desistirse de la acción penal intentada, previo acuerdo del Procurador, una vez escuchado el parecer de sus Agentes Auxiliares. Asimismo, el artículo 26 de la Ley Orgànica del Ministerio Pùblico en materia del fuero comùn, dispuso que cuando un agente del Ministerio Pùblico no presentare acusación por los hechos que un particular le hubiere denunciado como delitos, el interesado podría ocurrir al Procurador General de Justicia, quièn oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares, decidiría en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal; y para el caso de que no se procediera a su ejercicio, contra esta negativa, no era procedente otro recurso que el extraordinario de amparo y el de responsabilidad. Aquí, en la primera Ley Orgànica, podemos advertir que se reconoce al paticular afectado por la comisión de un ilícito, el derecho de reclamar la Protección de la Justicia Federal contra la negativa del Procurador para dar marcha al ejercicio de la acción penal.

La adecuación a las nuevas tendencias proclamadas por la Constitución de 1917, en la práctica no fueron alcanzadas, prevaleciendo el antiguo sistema con el que quiso terminar.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del fuero común, expedida el 2 de agosto de 1929, por el entonces Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Licenciado José Aguilar y Maya, logró adecuar el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial a las disposiciones consignadas en la Carta Fundamental, constituyéndose en el primer intento formal para alcanzarlo. En esta segunda Ley Orgánica, además de darse una mayor importancia a la Institución, se crea el Departamento de Investigación que empieza a funcionar el 10. de enero de 1930, y cuyo objetivo, tal y como lo señala su nombre consistía en investigar los delitos para preparar el material de pruebas que serviría para ejercitar la acción penal. Pese a esta nueva modalidad ni las Comisarias de Policía ni las autoridades administrativas quisieron encontrarse subordinadas en la investigación de los delitos al Ministerio Público, por lo que mediante decreto de fecha 22 de diciembre de 1931, se suprimieron a los comisarios de policía y se crearon las Delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, estableciéndose asimismo la prohibición, a los funcionarios policiacos para intervenir en la investigación de los delitos; por corresponder a las funciones propias de las Delegaciones del Ministerio Público, y a los Juzgados Calificadores, como su nombre lo indica, la calificación de las infracciones de los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno, lo que permitió se diferenciaron las

funciones de cada una de estas oficinas, llevándose a la práctica lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.

El 29 de agosto de 1934 se expide la segunda Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, estando al frente de esta institución el Licenciado Emilio Portes Gil. Esta Ley organiza al Ministerio Público ajustándolo al espíritu consagrado en el artículo 102 de la Carta Fundamental, en virtud de que hasta ese momento esta institución, sólo había intervenido en la promoción de la acción penal y en la representación de los intereses del Estado Mexicano, descuidando una función tan relevante como lo es la de ser Consejero Jurídico del Gobierno.

Esta Ley fue derogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal expedida el 31 de diciembre de 1941, que conserva en lo general, la estructura de la Ley anterior. Por otra parte, se establecen diversas facultades para el Procurador, entre las que sobresalen la de emitir su consejo jurídico respecto de aquéllos asuntos que así lo ameriten y que sean tratados en el Consejo de Ministros, dictaminando en los negocios del Ejecutivo Federal en que se ordene o solicite su consejo; intervenir en la designación de funcionarios judiciales federales, cuando fuese invitado por la Suprema Corte de Justicia. También encontramos un adelanto muy provechoso en esta ley ya que se faculta a los

funcionarios del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, para auxiliar al Ministerio Público Federal en materia de averiguaciones previas para el desahogo de aquellas diligencias de mero trámite, llenando así un vacío existente en las legislaciones anteriores, sin embargo, tenemos que por el otro lado conserva en su estructura el desistimiento del Ministerio Público del ejercicio de la acción penal.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y (en aquél entonces) Territorios Federales, de fecha 29 de diciembre de 1954, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mismo mes y año, puesta en vigor el 10 de enero de 1955, contiene ligeras modificaciones. En ella se establecen las facultades y obligaciones del Ministerio Público así como el personal que la conforma, cuya cabeza es el Procurador General de Justicia imponiendo los requisitos que deben reunir los aspirantes a ser nombrados en esa Institución. Así mismo, a través de su artículo 19, se faculta a los Agentes Auxiliares para dictaminar en los asuntos sobre los cuales el Procurador deba decidir, esto es, sobre la procedencia del desistimiento de la acción penal; formulación de conclusiones no acusatorias y la falta de elementos para ejercitar la acción penal.

Por otra parte, en la Ley del Ministerio Público Federal, promulgada el 26 de noviembre de 1955, se especifican las atribuciones del Ministerio Público Federal y se establecen los lineamientos para la organización del personal que deba integrarla, señalando los requisitos que deberán cubrir los aspirantes para Agentes del Ministerio Público Federal, así como las suplencias, indicando que en aquellos lugares en donde no exista Agente del Ministerio Público Federal, lo suplirá el funcionario de mayor jerarquía de la Secretaría de Hacienda, y para el caso de que no exista éste, la suplencia corresponderá al funcionario de mayor categoría dependiente de la Dirección de Correos. Se faculta al Procurador General de la República para resolver en definitiva cuando se determine el no ejercicio de la acción penal; se consulte el desistimiento de la acción penal; se formulen conclusiones no acusatorias; y cuando al formularse las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción o si fueran contrarias a las constancias procesales o si en ellas no se cumpliera con los requisitos que establece la ley procesal, todo lo anterior habiendo escuchado el parecer de los Agentes Auxiliares del Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal y del Subprocurador que corresponda.

El 31 de diciembre de 1971 es publicada en el Diario Oficial

de la Federación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, que en términos generales conserva el molde de las leyes anteriores y en la que además se hace notar el cambio de nombre por uno más apropiado. En esta Ley se incluye entre las atribuciones del Ministerio Público, su intervención en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden familiar que se ventilen ante los tribunales respectivos, por considerar que éstos asuntos caen dentro de la esfera del interés público.

La Ley de la Procuraduría General de la República, promulgada el 30 de diciembre de 1974 cambia de igual manera su denominación con un mejor criterio. Entre las atribuciones del Procurador General de la República encontramos que este es el titular de la Procuraduría presidiendo al Ministerio Público Federal, correspondiéndole resolver en definitiva sobre aquellos casos en los que se determine el no ejercicio de la acción penal, desistimiento de la misma y, cuando se formulen conclusiones no acusatorias, esto con auxilio de los Subprocuradores, quienes recibirán los dictámenes que sean emitidos por los Agentes de la Dirección General de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la acción penal, creándose, por una parte, la Oficialía Mayor para avocarse a las necesidades administrativas de las unidades que integren la Procuraduría y por la otra, Supervisores de Agencias con facultades para

revisar y aprobar el trámite de aquellas indagatorias en las que se resuelva la acumulación, incompetencia, suspensión y reserva. Por lo que hace a la representación en juicio, consejo y estudios jurídicos, contempla mayores obligaciones a cargo de la Dirección General Jurídica y Consultiva, también se establece la creación de la Comisión Interna de Administración, que funcionará como mecanismo de participación y coordinación de las distintas dependencias de esta institución, así como la del Instituto Técnico, que será el encargado de seleccionar y capacitar al personal administrativo, técnico y profesional requerido.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 10. de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 del mismo mes y año sustituyó a la Ley del 31 de diciembre de 1971, estableciéndose un mayor número de atribuciones para el Ministerio Público, agilizando su investigación mediante la inmediata intervención de la Policía Judicial en aquellos casos de urgencia y que además lo amerite el delito denunciado, incluyéndose como auxiliares en la investigación a la Policía Preventiva del Distrito Federal. Asimismo, se advierte la creación de nuevas unidades con el propósito de dar una atención mas eficaz a las necesidades de la institución, surgiendo así la Visitaduría General, la Dirección General de Auxiliares del Procurador, la Dirección

General de Servicios Sociales, la Dirección General de Participación Ciudadana, la Dirección General de Organización y Métodos y la Dirección General del Instituto de Formación Profesional.

Por último, tenemos que la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República puesta en vigor el 12 de marzo de 1984, siendo Procurador General de la República el Doctor Sergio García Ramírez, ya no contempla la facultad del Ministerio Público para desistirse de la acción penal una vez ejercitada. En esta Ley se advierte, tal y como lo señala el maestro José Franco Villa, "un cambio sustancial de técnica normativa al sistematizar y definir las atribuciones básicas de la institución, dentro de las que destacan las siguientes:

- a) Ampliación de la misión jurídica del Ministerio Público Federal;
- b) Modificaciones de anteriores prevenciones de colaboración entre autoridades federales y locales que intervienen en la procuración de justicia, estipulando la celebración de convenios;
- c) Intensificación de la presencia y actividad del Ministerio Público Federal como parte en el juicio de amparo;
- d) Ampliación de funciones de la Procuraduría General de la República, como receptora de quejas e instancias de los ciudadanos, y encausadora de éstos hacia las autoridades competentes, con la orientación legal que proceda;
- e) Intervención de la nueva Dirección General Técnica Jurídica para dictaminar las resoluciones de no

ejercicio de la acción penal, así como de aquellas otras que determinen un cambio trascendente en la materia del proceso, como son las conclusiones no acusatorias y las consultas que el Ministerio Público formule; f) Creación de delegaciones de Circuito como órganos desconcentrados jurídica y administrativamente, es decir, se trata de unidades dotadas de autonomía para conocer y resolver asuntos, con apego a las directrices e instrucciones, que gire la Procuraduría; g) Promoción de la pronta, expedita y debida impartición de la justicia, y la intervención en los actos que sobre esta materia prevea la legislación acerca de la planeación del desarrollo; h) Cumplir con las actividades requeridas, en el ámbito de su competencia, por el sistema de planeación democrática; i) Intervención en controversias 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, o bien, en los casos de Diplomáticos y Cónsules generales, emitiendo un dictamen jurídico sin efectos vinculares y a requerimiento de las partes; j) Selección y capacitación de servidores públicos para garantizar la eficaz y honesta procuración de justicia, y k) Señalamiento de los requisitos necesarios para la expedición de constancias de actuaciones o registros que obren en su poder." (26)

(26) José Franco Villa. Op. cit. pp. 75 y 76.

Para culminar con el panorama histórica que nos ocupa, esto es, en cuanto a los ordenamientos rectores que sustentaron y nutrieron a la institución y que hoy en día constituyen los pilares de su estructura, la cual, como ya lo hemos estudiado, no es permanente, sino por el contrario, es suceptible de modificación en la medida en que la sociedad lo determine y demande, señalaremos que el 12 de diciembre de 1983, fue promulgada La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, siendo esta Ley la que actualmente rige al Ministerio Público en materia del fuero común.

Javier Piña y Palacios, al resumir la formación en México de la institución del Ministerio Público, afirma que en este proceso han concurrido tres elementos fundamentalmente: uno de ellos corresponde al Derecho Francés, el segundo al Derecho Español y, el último, a un conjunto de elementos propios, es decir, genuinamente mexicanos. En estos términos el autor referido, apunta lo siguiente:

"Del ordenamiento francés tomó como característica principal el de la unidad e indivisibilidad, pues cuando actúa el agente del Ministerio Público lo hace a nombre y representación de toda la institución, la influencia española se encuentra en el procedimiento, cuando el Ministerio Público formula conclusiones, las que siguen los mismos

lineamientos formales de un pedimento del Fiscal en la Inquisición. En cuanto a la influencia exclusivamente nacional está en la preparación del ejercicio de la acción penal, ya que en México -a diferencia de lo que sucede en Francia- el medio preparatorio del ejercicio de la acción penal esta reservado exclusivamente al Ministerio Público, que es el Jefe de la Policía Judicial." (27)

Finalmente, es preciso señalar que en el ordenamiento mexicano actual, se ha privado al Ministerio Público de su función histórica, esto es la defensa de los intereses tributarios del Estado, si se toma en consideración que a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947 se creó la Procuraduría Fiscal de la Federación como dependencia de las Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgándose a esta institución, entre otras atribuciones, la defensa y resguardo jurídico de los intereses fiscales de la federación, si bien no en forma directa, ya que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en vigor, corresponde a la subprocuraduría fiscal de investigación, tratándose de las infracciones penales en contra de tales intereses (desviación de la captación tributaria, evasión fiscal y malversación de recursos públicos, entre otros),

(27) Autor citado por Juventino V. Castro. Op. cit. p. 11.

debe limitarse a integrar los elementos de prueba necesarios y formular las declaratorias de perjuicio, querellas o denuncias necesarias ante el Ministerio Público Federal. Este ejemplo ha sido seguido por el Departamento del Distrito Federal y por los Gobiernos de las entidades federativas, las que han encomendado a procuradores fiscales esta atribución, que tenía, tal y como lo hemos referido a través de nuestra exposición, una gran importancia en la tradición española de la institución.

Ahora bien, si nos hemos extendido en este esquema histórico y doctrinal, aparentemente ajenos al tema central que nos ocupa, ello se debe a la necesidad de comprender los antecedentes mas remotos de la institución, su estado actual y la importancia de la misma como base preparatoria del presente trabajo.

1.3 ATRIBUCIONES.

Por lo que se refiere a las atribuciones del Ministerio Público, señalaremos que éstas se encuentran consignadas, en primer término, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quien le otorga el carácter institucional, y en segundo, en las leyes orgánicas, que como ya lo hemos estudiado en el capítulo inmediato anterior, son las que lo estructuran y organizan, asignándole las obligaciones y facultades a cada uno de los Departamentos o Unidades Administrativas que lo integran, tema del cual nos ocuparemos con posterioridad.

En este orden, podemos anotar que las atribuciones del Ministerio Público derivan y tienen su fundamento en el artículo 21 y 102 Constitucionales, de donde se desprende la más conocida y visible hoy en día, tal y como lo podemos observar en el primero de los artículos invocados, el cual establece que: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando de aquél". En el segundo precepto constitucional se faculta al Ministerio Público de la

Federación para la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

Por lo que respecta a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de diciembre de 1983, encontramos que a través de su articulado se confirma y amplía la disposición contenida en la norma constitucional, al consignarse fundamentalmente lo siguiente:

"ART. 1.- La Procuraduría General de la República es la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquélla y a su Titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables."

El artículo 2o. de éste cuerpo legal, además de citar la misión vocacional del Ministerio Público Federal, de la cual se ha venido haciendo referencia, atribuye en el marco de su competencia seis grandes rubros de actividad, que a su vez son analizados en los artículos 3 a 9, pues establece que:

"ART. 2.- La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley:"

"I.- Vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponden a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas".

"II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo;"

"III- Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias 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 en los casos de los diplomáticos y cónsules generales;"

"IV.- Prestar consejo Jurídico al Gobierno Federal;"

"V.- Perseguir los delitos del orden federal;"

"VI.- Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que debe intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia."

"VII.- Dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno Federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras Dependencias:"

"VIII.- Las demás que las leyes determinen."

Por otra parte, la misma Ley Orgánica asigna facultades específicas al Procurador General de la República, conforme a lo establecido en el artículo 10, segundo párrafo, que a la letra dice:

"ART. 10.- El Procurador intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público Federal en el ejercicio de sus atribuciones a que se refieren los artículos anteriores,

según las previsiones del Reglamento y los acuerdos que dicte el Procurador. El Reglamento prevendrá la distribución de los asuntos entre las unidades técnicas y administrativas de la Dependencia."

"El Procurador deberá intervenir personalmente en los supuestos a que se refieren los artículos 3, fracción II, 4, fracción II, 5, fracción V, 6, 8 y 9, fracción I, de este ordenamiento."

Asimismo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre de 1983, consigna, en cuanto al tema que nos ocupa, en su artículo 2o. cuatro órdenes de atribuciones fundamentales, que se detallan en los artículos 3 a 6 de la propia ley. El artículo de marras cita lo siguiente:

"ARTICULO 2.- La institución del Ministerio Público del Distrito Federal, presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en su carácter de Representante Social, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en el artículo 7 de esta ley:"

"I.- Perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Distrito Federal;"

"II.- Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principales rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;"

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

"IV.- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; y"

"V.- Las demás que las leyes determinen."

En cuanto a las tesis jurisprudenciales que al respecto se han pronunciado por la Suprema Corte de Justicia, encontramos entre otras las siguientes:

Jurisprudencia (5)

"Acción Penal. Corresponde su ejercicio al Ministerio Público y la Policía Judicial, que debe estar bajo autoridad y mando

de aquél. Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917, a la organización judicial, es la de que los jueces dejan de pertenecer a la Policía Judicial, para que no tengan el carácter de jueces encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo. (Quinta Epoca: Tomo II, pág. 83. Harlam Eduardo y Coags. Tomo II, pág. 1024. Vázquez Juana. Tomo II, pág. 1550. Grimaldo Buenaventura. Tomo IV, pág. 147. Mantilla y de Haro Ramón. Tomo IV, pág. 471. López Leonardo. (sic)" (28)

Tesis Relacionada

"Acción penal. Aún cuando el delito que se persiga sea del orden privado, la acción penal correspondiente, sólo puede ejercerse por el Ministerio Público, ante los tribunales, teniendo sólo la parte ofendida, el derecho de presentar su querrela ante el representante de aquella institución, pues el artículo 21 constitucional, habla de los delitos en general, y no hace distinción alguna sobre si son los del orden privado o los del orden público. (Quinta Epoca: Tomo XIII, pág. 924. Curtis y Amarillas, Mario. Tomo XVII, pág.

(28) José Franco Villa. Op. cit. p. 84.

257. Bautista, Maria Esther)." (29)

Jurisprudencia (6)

"Acción penal. Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional. (Quinta Época: Tomo VII, pág. 262. Revuelta Rafael. Tomo VII, pág. 1503. Tomo IX, pág. 567. Ceja José A. Tomo IX, pág. 659. Carrillo Gabriel y Coags)." (30)

Es así como tenemos que la atribución fundamental que de acuerdo a la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Jurisprudencia, le asignan a esta institución, es aquella que se refiere a la titularidad de la acción penal, sin embargo, no se resume ni mucho menos se limita exclusivamente a ello, sino que su actividad va más allá de esta frontera, extendiéndose a otras ramas del derecho, principalmente a la

(29)(30) José Franco Villa. Op. cit. pp. 84 y 85.

familiar.

En tal virtud, el maestro Guillermo Colín Sánchez llega a la determinación de que "el Ministerio Público tiene asignadas funciones específicas en: a) El Derecho Penal; b) El Derecho Civil; c) El Juicio Constitucional y, d) Como Consejero, Auxiliar y representante legal del Ejecutivo." (31)

Resumiendo, apuntaremos que la institución del Ministerio Público es el órgano encargado de velar, en general, por la legalidad y, en particular, por el respeto a la Constitución Federal, por tanto, es y debe ser el más celoso guardian de nuestro sistema democrático y federal como institución de buena fe, puesto que su finalidad última y su único interés lo constituye la Justicia; es así mismo, el responsable de la pureza en la interpretación de la ley; es el órgano regulador del procedimiento del Juicio de Amparo; es el contralor de la constitucionalidad de las Leyes Federales y de las Leyes Locales; es el custodio del respeto a las soberanías de los Estados miembros de la Federación y de la Federación misma; es el defensor de los intereses patrimoniales de la Federación y de los intereses patrimoniales de los Estados; es el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; es el

(31) Op. cit. p. 93.

vigilante para que la administración de justicia se imparta en forma rápida y expedita; es el vigilante de la honestidad de los funcionarios; es el defensor de los particulares cuando éstos no pueden hacerlo por incapacidad y por ausencia (32); es el representante del interés social y por lo tanto, a él compete vigilar la conservación de la tranquilidad y la paz pública; como defensor de la sociedad es el titular de las medidas de una certera política criminal y el responsable de su adecuada aplicación y, también, como mantenedor del orden jurídico establecido, es el conducto legal para hacer efectivos los postulados de la Justicia Social a los grupos económicamente débiles del conglomerado social.

(32) En materia Civil, donde se versan aspectos de carácter privado, parecería absurda su intervención, salvo en aquellos casos en los cuales el interés del Estado debe manifestarse para la protección del orden público, sin embargo, encontramos que es aquí en el derecho privado, donde se puede comprender mejor la función social que tiene asignada el Ministerio Público, toda vez que es obligación de éste no sólo de defender el interés público en juicios de carácter privado, sino de velar por los intereses particulares de aquéllos que por alguna circunstancia no se encuentran en la posibilidad de defenderse, como pudieran ser los incapaces, ausentes y desvalidos, adoptando una dualidad de funciones y representaciones tanto de intereses públicos como privados, en consecuencia la intervención del Ministerio Público en la jurisdicción civil se debe al cumplimiento de una obligación o deber que le ha sido impuesto por ley, y no para la defensa de un interés particular, esto es que, realiza una función tutelar social a través de un interés privado, actuando como parte principal, esto es, como actor o como demandado y, en algunos casos, como tercero opositor.

1.4 PRINCIPIOS QUE RIGEN AL MINISTERIO PÚBLICO

Algunos autores los han identificado como "Principios Esenciales", otros más con el nombre de "Caracteres Generatrices", nosotros sencillamente los denominaremos "Principios Rectores", entendiéndo éste concepto como la base o fundamento sobre la cual se apoyan o descansan los cimientos de algo, llámese persona, sociedad, institución, estado, etc., integrando parte de su componente, y que regirán, en la medida en que éstos se encuentren perfectamente definidos, todas y cada una de sus acciones.

En este orden de ideas apuntaremos que el Ministerio Público, como Institución de buena fe y representante de la sociedad, esta llamado a cumplir fielmente con su cometido, por lo que en la dinámica del mismo, deberá observar en todo tiempo y lugar determinados principios que le son inherentes. Estos principios, a los cuales les hemos denominado rectores, son tomados de la doctrina y de la propia ley, y se les conoce como a continuación se enuncian:

- a) De Unidad o Jerarquías;
- b) De Individualidad;
- c) De Independencia;
- d) De Irrecusabilidad;
- e) De Irresponsabilidad;
- f) De Imprescindibilidad;
- g) De Oficiocidad; y
- h) De Legalidad

a) Principio de Unidad o Jerarquía.

Por lo que corresponde a este principio, la organización del Ministerio Público se constituye en una unidad de mando y dirección, bajo la estricta responsabilidad del Procurador General de Justicia, superior jerárquico de esta institución, por lo que los funcionarios que la integran tienen facultades derivadas de su titular.

b) Principio de Individualidad

Este principio consiste en que los funcionarios del Ministerio Público, no actúan por cuenta propia, sino en forma exclusiva para el órgano investigador, de donde se colige que si el funcionario es substituido por otro, las diligencias practicadas por el anterior tienen absoluta validez, ya que no se toma en cuenta la característica personal de quien actúa, sino la investidura y facultades con que lo hace, de tal suerte que las actuaciones tienen validez jurídica.

c) Principio de Independencia.

El Ministerio Público es, en cuanto a sus funciones un órgano independiente, condición esencial para lograr su fiel desempeño, no obstante lo anterior los maestros Juan González Bustamante y Carlos M. Oronoz Santana coinciden en señalar que dicho principio es muy relativo, ya que ésta institución no es autónoma completamente en virtud de encontrarse ligada al Poder Ejecutivo, toda vez que sus funciones emanan estrictamente del mismo, amén de que su patrimonio depende de la partida presupuestal que el Ejecutivo le asigne.

Por lo tanto, se presume que este principio se refiere sin duda alguna al ámbito jurisdiccional exclusivamente.

d) Principio de Irrecusabilidad.

Con este principio entendemos que la institución no puede dejar de conocer los asuntos que por su naturaleza deban ser instruidos por este órgano, ya que su acción se vería entorpecida al conferirse al inculpado el derecho de recusación; sin que esto quiera decir que los agentes del Ministerio Público no deban excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan cuando exista alguna de las causas de impedimento que la Ley señala en el caso de Ministros de Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Distrito, Jueces de Distrito y del orden común, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 27 y 26 de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, respectivamente.

e) Principio de Irresponsabilidad.

Este principio nos señala que el Ministerio Público, como institución no puede ser objeto de acusación por comisión de un delito, sin que esto signifique que los funcionarios que ejercen la acción penal puedan obrar a su capricho o que estén exentos de sanción alguna por violación a la ley o infracción a la misma.

f) Principio de Imprescindibilidad

Para el maestro José Franco Villa "este principio se refiere a que ningún Tribunal del Ramo Penal puede funcionar sin tener un Agente del Ministerio Público adscrito. Ningún proceso penal puede ser iniciado o continuado sin la intervención del Ministerio Público. Todas las determinaciones tomadas o providencias dictadas por jueces o tribunales, deben ser notificadas a ese Ministerio, pues es parte imprescindible en todo proceso, en representación de la sociedad: su no intervención traerá consigo la nulidad de las actuaciones que se hubiesen practicado sin su intervención." (33)

El maestro José Franco Villa omite en su acepción que el Ministerio Público por ser un representante de la sociedad debe de intervenir en todas las actuaciones cualesquiera que sea su carácter jurídico y no estar circunscrito en forma exclusiva al ámbito del derecho penal.

g) Principio de Oficiocidad.

Este principio se refiere a que el Ministerio Público deberá actuar siempre que exista la presunción legal de un hecho

(33) José Franco Villa. idem. p. 23 y 24.

delictuoso sin esperar el requerimiento de la parte ofendida, es decir, que esta institución podrá actuar en todos los casos en que se prevea que existe un acto u omisión sancionado por las leyes penales.

h) Principio de Legalidad.

Por último, la legalidad es otro de los principios del Ministerio Público ya que éste realiza sus funciones ajustándose estrictamente a las disposiciones legales vigentes, encargándose de cuidar en general por el respeto y la observancia de todas y cada una de las disposiciones emanadas de nuestra Carta Magna.

El principio de legalidad en México, está ligado a la oficiocidad en el ejercicio de la acción penal, por la existencia de las normas legales que facultan al Ministerio Público, en determinadas condiciones ya para no ejercitar la acción penal o para promover el sobreseimiento del proceso.

Con lo anterior queremos dejar en claro que el Ministerio Público por ser una institución de buena fe, deberá observar en todo momento dichos principios para lograr en el ámbito de sus funciones la rectoría de la representación social para la cual fue creada.

1.5 INTEGRACION.

Nuestra Carta Fundamental en el Título Tercero, Capítulo IV, denominado Del Poder Judicial, en el artículo 102, párrafo primero, establece que: "La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y renovados por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia."

De lo anterior se desprende que todo aquello que se relacione con la organización e integración de esta institución, deberá ser consultada en preceptos legales secundarios, lo que nos lleva a considerar el examen tanto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como de su Reglamento Interior, órganos normativos que regulan su organización e integración respectivamente.

En este orden de ideas tenemos que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de febrero de 1991, reformada mediante decreto publicado en el

mismo Diario de fecha 20 de junio de 1991, establece lo siguiente:

"ARTICULO 1. La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen su Ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrará con:"

Subprocuraduría de Averiguaciones Previas.

Subprocuraduría de Control de Procesos.

Subprocuraduría Regional de la Zona Norte.

Subprocuraduría Regional de la Zona Sur

Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud.

Oficialía Mayor

Coordinación General Jurídica.

Contraloría Interna.

Visitaduría e Inspección Interna.

Unidad de Comunicación Social.

Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Social.

Dirección General de Amparo.

Dirección General de Averiguaciones Previas.

Dirección General de Control de Bienes Asegurados.

Dirección General de Control de Procesos.

Dirección General de Supervisión y Auditoría.

Dirección General de Enlace en Materia de Delitos contra la Salud.

Dirección General de Intercepción.

Dirección General de Policía Judicial Federal.

Dirección General Jurídica.

Dirección General de Servicios Aéreos.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud.

Dirección General contra la Producción de Estupefacientes.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Quejas y Denuncias

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Dirección General de Servicios Periciales.

Delegaciones Estatales y Metropolitanas.

Instituto de la Policía Judicial Federal."

"Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República, contará con la Comisión Interna de Programación y Administración y con las unidades subalternas que fueren necesarias. La creación y atribuciones de estas unidades, se señalarán en los acuerdos respectivos que expida el Procurador y se incorporarán en el Manual de Organización de la Procuraduría General de la

República."

Por lo que respecta a la Representación Social del Fuero Común, el mismo ordenamiento Constitucional, en el Título citado, Capítulo II, Sección III, artículo 73, fracción VI, Base 6a., establece lo siguiente:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultades:"

.....

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

.....

"6a.- El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente."

En dicho precepto queda señalado el puesto responsable que se encargará de la representatividad de la institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, así como la dependencia que guarda con el Ejecutivo Federal, no así la

forma en que se encuentra conformada para ejercer las atribuciones propias de su representatividad, por lo que debemos, de nueva cuenta recurrir a la legislación secundaria.

En este sentido, encontramos que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consigna en el artículo 2o., primer párrafo, del Título Primero, denominado "De la Competencia y Organización de la Procuraduría", del Capítulo Único, lo siguiente:

"ARTICULO 2.- Para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:"

- 1.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- 2.- Subprocurador de Averiguaciones Previas.
- 3.- Subprocurador de Control de Procesos.
- 4.- Oficial Mayor.
- 5.- Contraloría Interna.
- 6.- Dirección General de Administración y Recursos Humanos.

- 7.- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- 8.- Dirección General de Averiguaciones Previas.
- 9.- Dirección General de Control de Procesos.
- 10.- Dirección General de Coordinación de Delegaciones.
- 11.- Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar y Civil.
- 12.- Dirección General de la Policía Judicial.
- 13.- Dirección General de Servicios a la Comunidad.
- 14.- Dirección General de Servicios Periciales.
- 15.- Unidad de Comunicación Social.
- 16.- Organos desconcentrados por Territorio.
- 17.- Comisiones y Comités."

Con lo anterior, consideramos que para el trabajo de investigación que nos ocupa, basta el señalar, por el momento, la forma en que se encuentra integrado el Ministerio Público, tanto del Fuero Federal como del Fuero Común, por lo que no entramos al estudio, en consecuencia, de las funciones asignadas a cada una de las áreas que conforman dichas instituciones en las esferas de su competencia.

1.6 MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO COMUN Y FEDERAL

Como se ha venido observando a través de nuestra exposición, en México existen dos esferas de competencia del Ministerio Público, a saber: El Ministerio Público Federal, a que se refiere el artículo 102 Constitucional, que conoce de los delitos del orden federal, y el Ministerio Público del orden común que conoce exclusivamente de los delitos del orden común que se cometen dentro de su jurisdicción territorial y ésta puede ser el Distrito Federal o bien la de cada uno de los Estados miembros de la Federación.

La exposición anterior nos obliga a determinar cuáles son los delitos de la competencia o del fuero federal, de los que conoce el Ministerio Público Federal, y cuáles son los delitos del orden común de los cuales conocen los diferentes Ministerios Públicos Estatales y del Distrito Federal. Esta distinción emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente de los artículos 124, 73 y 104, así como de la fracción I del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 124 Constitucional, consecuente con el principio que rige nuestro sistema federal, de que sólo corresponden a la Federación las facultades que expresamente se determinen en la propia Carta Federal, preve que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." Lo que significa que la soberanía federal sólo estará facultada para ejercer aquéllas atribuciones que expresamente se reservan para ella.

Dentro de las facultades asignadas al Congreso de la Unión, en el artículo 73 Constitucional se consigna, en la fracción XXI, lo siguiente:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:"

.....

"XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ello deban imponerse;"

Asi mismo, se le faculta, conforme a lo estipulado en la fracción VI del propio artículo; "Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal..."

Por lo que se refiere al artículo 104 constitucional, la

ESTA TESIS NO DEBE
- 79 - SALIR DE LA BIBLIOTECA

fracción I-A, señala, en términos generales, que la controversia delictuosa que se suscite sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, son de la exclusiva competencia de los Tribunales Federales, es decir, que corresponden a la competencia del fuero federal.

Visto lo anterior podemos colegir la diferencia existente entre los delitos del Orden Común de los del Orden Federal, estos últimos definidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de enero de 1988, que en su Capítulo V, denominado "Juzgados de Distrito", artículo 51, fracción I, los enumera y cataloga de la siguiente manera:

"ARTICULO 51.- Los Jueces de Distrito en Materia Penal conocerán:"

"I.- De los delitos del orden federal."

"Son delito del orden federal:"

"a) Los previstos en las leyes federales y en los Tratados;"

"b) Los señalados en los artículos 2o. a 5o. del Código

Penal;"

"c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal Oficial de las legaciones de la República y Cónsules mexicanos;"

"d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;"

"e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;"

"f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;"

"g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;"

"h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;"

"i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;"

"j) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;"

"k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal."

Todos aquellos que no se encuentren consignados en esta disposición caerán dentro del ámbito del orden común, esto de acuerdo a lo estipulado en el Libro Primero, Título Preliminar, artículo 10. del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal en vigor.

Es preciso aclarar que esta instituido en nuestro máximo ordenamiento mexicano, al amparo de los artículos 13 y 21, como organismo del Fuero de Guerra, el Ministerio Público Militar, cuyo objetivo principal definido por el maestro Adolfo Guinar Avalos, es el de "lograr que la investigación que se realice sobre los hechos que se considera que atentan contra la disciplina militar, se lleve a cabo oportuna y eficazmente, comprobando tanto el cuerpo del delito como la presunta responsabilidad con estricto apego a la Constitución

y a las Leyes y Reglamentos militares, atendiendo a que el juicio ante los Organos Jurisdiccionales relativos se sustancie adecuadamente, solicitando que se dicte la condena respectiva y velando porque una vez declarado ejecutoriado el fallo, éste se cumpla debidamente; así como igualmente intervenir en todos los asuntos del orden jurídico-legal de la Secretaría de la Defensa Nacional." (34)

(34) Autor citado por El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo correspondiente a las letras P -Z. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México. 1989. p. 2583.

CAPITULO II

LA ACCION PENAL

2.1 CONCEPTO.

En el estudio de los antecedentes que forjaron la institución del Ministerio Público en México, señalamos que la existencia de la convivencia social, requiere de un orden jurídico que la garantice, de ahí la necesidad de encontrar un mecanismo mediante el cual el Estado reprima todo aquello que ponga en peligro o ataque esa convivencia, la cual esta obligado a defender y preservar.

Para defender y representar a la sociedad ante los tribunales; para que se observe la legalidad, sustantiva o adjetiva, en los procedimientos se ha creado la institución del Ministerio Público, como órgano estatal permanente, a quien corresponde hacer valer la pretención penal originada por la comisión de un delito, a través de la acción penal o,

mejor dicho, la acción pública represiva, tema del cual nos ocuparemos en desarrollar en el presente Capítulo.

En este sentido iniciaremos por definir lo que debemos entender por el vocablo "Acción" (del latín "actio"). Desde el punto de vista gramatical, éste término significa: "Ejercicio de una potencia. Efecto de hacer, movimiento, actividad. Ejecución, en general." (1) Por otra parte, tenemos que desde la perspectiva jurídica, dicho vocablo posee diversas interpretaciones. Las principales corrientes doctrinarias la conciben como un derecho, otras más como un medio y algunas más, como un poder jurídico.

En la Instituta de Gallo (2), en el derecho romano, la definición clásica de Celso nos refiere que la acción no es otra cosa que "el derecho de perseguir mediante un proceso, lo que le deben a uno: "nihil aliud est actio, quam ius quod sibi debetur iudicio persequedi", (3) definición que posteriormente fue complementada por los glosadores para quedar de la siguiente forma: "la acción es el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido o lo que nos pertenece." (4)

(1) Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Edición. México, 1981. p. 5.

(2) Gallo escribió este libro probablemente en el año 161 d. de J.C. Referencia citada por el maestro Guillermo Floris Margadant S. "Derecho Romano". Editorial Porrúa, S.A. Octava Edición. México, 1978. p. 140.

(3) (4) Guillermo Floris Margadant S. Op. cit. p. 140.

Al evolucionar el concepto, no se le considerò como un derecho en si diverso del derecho material, sino como el derecho material mismo en su orden subjetivo, esto es como el medio pràctico, el procedimiento, la forma mediante la cual se obtiene el reconocimiento y protecciòn de un derecho.

Llegando así a establecerse en el derecho procesal moderno, como una facultad de provocar la actividad jurisdiccional. Veamos algunas de las definiciones mas sobresalientes en el derecho moderno.

Para el maestro José Chiovenda, la acción es "el poder jurídico de hacer efectiva la condición para la actuación de la voluntad de la ley"(5) y para el maestro Eduardo Massari es "el poder jurídico de activar el proceso con el objeto de obtener sobre el derecho deducido una resolución judicial".(6)

El maestro Eduardo J. Couture la define como "el poder jurídico que faculta para acudir a los òrganos de la jurisdicción", añadiendo que "la acción, como poder jurídico de acudir a la jurisdicción, existe siempre: con derecho (material) o sin él; con pretensión o sin ella, pues todo

(5)(6) Autores citados por Juan José González Bustamante. "Derecho Procesal Penal Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición. México. 1988. p. 38.

individuo tiene ese poder jurídico, aun antes de que nazca su pretensión concreta. El poder de accionar es un poder jurídico de todo individuo en cuanto tal, existe aun cuando no se ejerza efectivamente". (7)

El maestro Hugo Alsina la entiende como "la facultad de una persona para requerir la intervención del Estado a efecto de tutelar una situación jurídica material". (8)

Para el maestro Juan José González Bustamante la acción "es la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho. Por lo mismo, la acción debe entenderse en un sentido esencialmente dinámico; es el derecho de obrar". (9)

El maestro José Franco Villa opina que "en principio, la acción no es otra cosa, más que el derecho o la facultad que nos asiste, de conformidad con el artículo 17 Constitucional, para acudir ante el órgano jurisdiccional y pedirle que intervenga, a efecto de que, dando aplicación a la ley, haga valer o respetar el derecho de orden privado que nos

(7) Autor citado por Cipriano Gómez Lara. "Teoría General del Proceso". Editorial Melo, S.A. Segunda Edición. México. 1979. p. 131.

(8) Autor citado por José Franco Villa. "El Ministerio Público Federal". Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México. 1985. p. 81.

(9) Op. cit. p. 36.

corresponde, en atención a determinada situación de hecho y cuyo derecho nos es desconocido o negado por la parte contraria", añadiendo que "es el elemento fundamental e indispensable de todo procedimiento judicial. Es la condición "sine qua non" en el ejercicio de la jurisdicción. Sin el previo ejercicio de la acción, ningún juez, nunca y en ninguna circunstancia podrá intervenir, pues carecerá de facultades para actuar y de potestad o de derecho para resolver". (10)

El Diccionario Jurídico, nos refiere que: "Si bien dicho vocablo posee varias acepciones jurídicas, la más importante y que le otorga un sentido propio es la que se refiere a su carácter procesal. Dicha acción procesal puede concebirse como el poder jurídico de provocar la actividad de juzgamiento de un órgano que decida los litigios de intereses jurídicos". (11)

Por último, la Enciclopedia Salvat para Todos, señala que "la acción en el derecho moderno debería considerarse como el derecho de obtener del juez una decisión relativa a

(10) Op. cit. pp. 80 y 81.

(11) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo correspondiente a las letras A-Ch. Editorial Porrúa, S. A. Tercera Edición. México. 1989. p. 31.

determinada demanda, incluso aunque aquella sea infundada".(12)

De lo anterior podemos concluir que por acción, desde el punto de vista jurídico, debe entenderse como el poder jurídico para acudir ante el órgano jurisdiccional, provocando su actividad, a efecto de que éste haga valer o respetar una situación jurídica material aplicando la norma legal correspondiente.

Una vez analizado este concepto, entremos en materia considerando lo que debemos entender por acción penal.

Guglielmo Sabatini, expresa que es "la actividad dirigida a conseguir la decisión del Juez en orden a la pretensión punitiva del Estado, nacida del delito".(13)

El maestro Eugenio Florián define la acción penal "como el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal. Paralelamente la acción penal consiste en la actividad que se despliega con tal fin. La acción penal domina y da

(12) Monitor. Enciclopedia Salvat para Todos. Tomo I. Salvat Editores de México, S. A. México. 1972. p. 27.

(13) Autor citado por Juan José González Bustamante. Op. cit. p. 38.

carácter a todo el proceso: lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta (la sentencia)".(14)

Para el maestro José Franco Villa, la acción penal es "la función persecutoria desarrollada por el Ministerio Público, consistente en investigar los delitos buscando y reuniendo los elementos necesarios y haciendo las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. (Penas y medidas de seguridad)". Así mismo, la considera como "el derecho de persecución del Estado que nace cuando se ha cometido un delito".(15)

El maestro Fernando Arilla Bas sostiene que la acción penal es "el poder jurídico del propio Estado de provocar la actividad jurisdiccional con objeto de obtener del órgano de ésta una decisión que actualice la punibilidad formulada en la norma respecto de un sujeto ejecutor de conducta descrita en ella".(16)

El maestro Rafael García Valdés manifiesta que la acción

(14) Juventino V. Castro. "El Ministerio Público en México". Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México. 1983. p. 17.

(15) Op. cit. pp. 79 y 87.

(16) Fernando Arilla Bas. "El Procedimiento Penal en México". Editorial Gratos, S.A. de C.V. Octava Edición. México. 1981. p. 20.

penal es "el poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional, a fin de que el juzgador pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquélla reputa como constitutivos de delito".(17)

Por último, el Diccionario Jurídico Mexicano, nos refiere que la acción penal "es la que ejercita el Ministerio Público ante el juez competente para que se inicie el proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del inculpado, y en su caso se aplique la pena o la medida de seguridad que corresponda".(18)

En términos generales podríamos considerar a la acción pública represiva como la facultad o el poder jurídico de que goza el Ministerio Público, como órgano especial permanente del Estado, para provocar la actividad del cuerpo jurisdiccional, con el objeto de promover la decisión del juzgador sobre la pretensión punitiva del Estado, frente al sujeto a quien se le imputa la comisión de un ilícito penal, a efecto de que en su caso, sea aplicada la pena o la medida de seguridad correspondiente.

(17) Autor citado por Juan José González Bustamante. Op. cit. p. 39.

(18) Op. cit. p. 39.

2.2. CARACTERISTICAS.

La doctrina ha considerado que la acción penal esta estructurada bajo las siguientes características, a saber:

a) Es Pública. Porque esta encomendada a un órgano especial permanente del Estado, quien hace valer el derecho público a la aplicación de la Ley Penal frente al sujeto a quien se le imputa la comisión de un delito, aunque éste haya causado un daño privado, excluyéndose así aquellos casos en que prevalecen únicamente intereses privados, en virtud de que la sociedad esta interesada en la aplicación de la pena destinada a protegerla, no rigiéndose, en consecuencia, por criterios de conveniencia o disposición.

b) Es Indivisible. Queriendo decir con esto que se procede sobre todas aquellas personas que hubiesen tomado parte en la concepción, preparación y ejecución de un delito, o para quienes hubieren prestado auxilio o cooperación de cualquier indole o hayan inducido a cometerlo, sin excepción alguna, salvo que, en su caso, concorra una causal excluyente de

responsabilidad.

c) Es Irrevocable. Este carácter consiste en que una vez deducida la acción por el Ministerio Público ante el órgano jurisdiccional, no puede ponerse fin arbitrariamente, es decir, que el titular de la misma, no se encuentra facultado para desistirse de dicha acción como si se tratase de un derecho patrimonial de carácter privado, y por lo tanto queda obligado a darle continuidad hasta que se pronuncie la decisión jurisdiccional que ponga fin al procedimiento, lo que quiere decir que una vez iniciado el proceso, éste debe concluirse con la sentencia que al respecto se dicte.

d) Es Unica. Lo que significa que no hay una acción especial para cada conducta típica, toda vez que su fin así como su estructura, es siempre la misma, abarcando, por consiguiente, en forma indistinta a cada uno de los delitos perpetrados por el sujeto activo.

e) Es Intrascendente. Decimos que tiene éste carácter en virtud de que sus efectos están limitados a la persona responsable del delito, no debiendo alcanzar, bajo ninguna circunstancia, a sus parientes o terceros, es decir, se dirige hacia la persona física a quien es imputada la comisión u omisión de un hecho delictuoso.

2.3. PRESUPUESTOS LEGALES

Para que la acción penal pueda ser ejercitada válidamente por la autoridad investigadora, es menester que se hayan cubierto los requisitos previstos en la ley, sin los cuales no sería posible su promoción.

En este sentido, podemos observar que estos antecedentes jurídicos o presupuestos legales, se encuentran consignados expresamente en el párrafo primero del artículo 16 de nuestra Carta Constitucional, que a la letra dice:

"ARTICULO 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 ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que

hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a la disposición de la autoridad inmediata....." (19).

De lo anterior podemos destacar que las condiciones para que la acción penal sea promovida, son las siguientes:

- a) La comisión u omisión de un hecho que la norma penal defina como delito;
- b) Que tal hecho sea atribuido a una persona física, en virtud de que no se puede juzgar ni enjuiciar a una persona moral;
- c) Que dicho hecho se haya dado a conocer a la autoridad investigadora, esto es, al Ministerio Público, a través de la denuncia o de la querrela en su caso;
- d) Que el delito imputado sea castigado con pena corporal; y
- e) Que lo referido por el denunciante o querellante ante el órgano persecutorio, se encuentre apoyado por la declaración,

(19) Constitución Política Mexicana. Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S. A. Décimo Quinta Edición. México. 1986. p. 9.

que bajo protesta de decir verdad, haya rendido una persona digna de fe o en su caso por todos aquellos elementos de prueba que valorados en su conjunto hagan presumir la responsabilidad del inculpado.

De esta manera se establece que la motivación que influye directamente en el Ministerio Público para que éste ejercite la acción penal, es la convicción de poseer el derecho para exigir ante la autoridad jurisdiccional, la aplicación de una sanción, basada en la investigación de los hechos denunciados y de cuyos datos se desprende la responsabilidad de uno o varios individuos, es decir, que se han cubierto los presupuestos legales ya señalados con anterioridad.

2.4. PRINCIPIOS DOCTRINALES

Hasta este momento se han analizado las características y los antecedentes jurídicos previos que se deben observar en el ejercicio de la acción penal, faltando únicamente por establecer los principios doctrinales que la rigen.

En este orden de ideas consignaremos que, doctrinariamente, el órgano investigador, en cuyas manos esta encomendado el ejercicio de la acción penal requiere, para su promoción, considerar o tomar en cuenta dos principios básicos: El Principio Oficial y el Principio de Legalidad, veamos en que consiste cada uno de ellos.

El Principio Oficial de la acción penal o "de la Oficialidad u Oficiocidad" como lo llama el maestro Juventino V. Castro (20), sostiene que dicha acción deberá ejercitarse por propia determinación de la autoridad investigadora, es decir, que tanto a los particulares como a la parte lesionada, no les es

(20) Op. cit. p. 50.

permitido intervenir en forma alguna en el ejercicio de la acción penal, por ser precisamente el Ministerio Público el representante legítimo de la sociedad.

Por lo que respecta al Principio de Legalidad, diremos que es aquél que impide el ejercicio de la acción penal a su Titular de manera arbitraria, afirmando su obligación a realizarla tan luego como se hayan satisfecho los presupuestos legales, independientemente de cualquiera que sea la persona contra quien se intente, en otras palabras el Ministerio Público se encuentra total y absolutamente subordinado a la misma ley.

La doctrina también nos señala otros dos principios, que en México, no son susceptibles de aplicación por las razones ya expuestas, sin embargo, nos referiremos a ellos. Estos principios son: El Principio Dispositivo y el Principio de la Oportunidad.

El primero de ellos nos afirma que sólo podrá activarse el ejercicio de la acción penal a instancia de un particular, que por lo general siempre es la parte ofendida.

El segundo, llamado de la Oportunidad, nos dice que no obstante haberse satisfecho los presupuestos legales para ejercitar la acción penal, ésta no podrá ser iniciada ya sea porque se quebranten intereses políticos o de utilidad

pública o porque de acuerdo a las circunstancias o previa valoración del momento resulte inconveniente para los intereses del Estado, es decir, que su ejercicio y resolución se deja en manos del órgano acusador. Por lo tanto es de observarse que, éste principio se funda en un criterio de conveniencia siendo potestativo para la autoridad investigadora el ejercicio de la acción penal, contraponiéndose al Principio de Legalidad que inspira a nuestro procedimiento penal, de conformidad con lo planteado en renglones anteriores, no quedando, consecuentemente, al arbitrio del Ministerio Público el ejercicio o no ejercicio de la acción pública represiva.

2.5. EL MINISTERIO PÚBLICO TITULAR DE LA ACCIÓN PENAL.

En México, el órgano estatal encargado de ejercitar la acción penal, por mandato expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el Ministerio Público.

Efectivamente el artículo 21 del ordenamiento legal invocado, dispone que 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.

La persecución de los delitos consiste en buscar y reunir todos los elementos necesarios que acrediten la correcta integración del tipo legal prescrito en la norma, de tal suerte que, una vez conjuntados, el Ministerio Público mediante un juicio lógico jurídico, pueda concluir que dichos elementos son bastantes para presumir que se encuentran acreditados tanto el cuerpo del delito como la presunta responsabilidad de los autores del ilícito, con el propósito de que éste pueda solicitar ante el órgano jurisdiccional la aplicación de las sanciones o medidas de seguridad

establecidas en la ley.

De lo anterior podemos destacar que la función persecutoria pretende, por una parte, que el autor o autores de un delito no evadan la acción de la justicia y, por la otra, que se aplique a los infractores a la norma penal las sanciones fijadas en la misma "o bien que el juzgador al dictar la resolución que corresponda lo haga conforme a Derecho" (21)

"La facultad persecutoria de los delitos, privativa del Ministerio Público, se desenvuelve a través de la investigación de los mismos y, en su caso, mediante el ejercicio de la acción penal." (22) Acusando así, dicha función, dos tipos de actividades; una, que corresponde a la investigación o de averiguación previa y, otra, al ejercicio de la acción penal o acción pública repressiva.

Por lo que se refiere a la Averiguación Previa, señalaremos muy someramente, en virtud de ser tema del capítulo siguiente, que ésta actividad se encuentra dirigida a realizar todas aquellas diligencias que le permitan al órgano

(21) Carlos M. Orozco Santana. "Manual de Derecho Procesal Penal". Editorial Cárdenas Editores y Distribuidor. Segunda Edición. México. 1983. p. 57.

(22) Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Decimoséptima Edición. México. 1980. p. 481.

acusador allegarse las pruebas o elementos de prueba mediante los cuales sea posible acreditar su dicho en cuanto a la existencia del delito y la presunta responsabilidad de quienes en ellos intervienen, siendo esta actividad el presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal.

Una vez acreditado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, el Ministerio Público pone en marcha, dentro del marco de su función persecutoria, la segunda actividad, mediante el acto de consignación, lo que significa que dicho órgano deja de ser autoridad para convertirse en parte del proceso, obligando a éste a continuarlo por todas sus partes.

En relación a lo anterior encontramos la siguiente Tesis Jurisprudencial Relacionada de la Suprema Corte de Justicia, cuya voz típica dice:

"Acción Penal, ejercicio de la. El Ejercicio, de acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el Juez y le solicita que se avoque al conocimiento del caso; y la marcha de esa acción pasa durante el proceso por tres etapas: investigación, persecución y acusación. La primera tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenidas; en la persecución hay ya ejercicio de la acción ante los Tribunales y es lo que constituye la

instrucción y, en la tercera, o sea la acusación, la exigencia punitiva se concreta y el Ministerio Público puede ya establecer con precisión las penas que serán objeto de análisis judicial y, por lo mismo, esta etapa es la que constituye la esencia del juicio, ya que en ella pedirá, en su caso, la aplicación de las sanciones privativas de libertad y pecuniarias, incluyendo en éstas la reparación del daño, sea por concepto de indemnización o de restitución de la cosa obtenida por el delito." (23)

En resumen, podemos apuntar que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde su vigencia (1917), como la jurisprudencia, medio de suma importancia para fijar la interpretación de las leyes, han consagrado que el único órgano titular de la acción pública represiva lo es la institución del Ministerio Público.

(23) A.D. 746/60. Luis Castro Malpica. Unanimidad de 4 votos. Vol. XXXIV. Semanario Judicial de la Federación. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Fallos pronunciados en los años de 1917 a 1965. Sexta Época. Segunda Parte. Primera Sala. México. 1965. p. 9.

2.6. LIMITANTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

Como ya lo apuntamos anteriormente, el único órgano del Estado a quien esta encomendado, por mandato constitucional, la persecución de los delitos lo es el Ministerio Público.

No obstante esto, el mismo Código Político en su Título Cuarto, De las responsabilidades de los servidores públicos, artículos 109, 110 y 111 señala que, tratándose de los servidores públicos "mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales," (24) cuya conducta implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, la Cámara de Diputados procederá a instruir el procedimiento relativo con audiencia del inculcado, actuando como órgano de acusación ante la Cámara de Senadores, quien

(24) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Legislación Penal Mexicana. Tomo II. Ediciones Andrade, S.A. Octava Edición. México. 1978. p. 538.

fungirá como Jurado de Sentencia, aplicando la sanción correspondiente una vez practicadas las diligencias respectivas y con audiencia del acusado.

La Ley Federal de Reponsabilidades de los Servidores Públicos en el Título Primero, Capítulo II, Procedimiento en el Juicio Político, artículo 12 y Capítulo III, Procedimiento para la declaración de Procedencia, artículo 25 párrafo primero respectivamente, consagran lo siguiente:

"ART. 12.- Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7o. y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia locales por las que determina el párrafo segundo del artículo 5o. Presentada la denuncia y ratificada dentro de los tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que la acompañe a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, para que dictaminen si la conducta atribuida corresponde a las enumeradas por aquellos preceptos y si el inculpado está comprendido entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o., así como si la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la iniciación del

procedimiento."

"Una vez acreditados los elementos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara."

"Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto."

"ART. 25.- Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado."

De la lectura de los artículos citados podemos advertir, por una parte, que la denuncia, en algunos casos, es para el efecto de que la Cámara de Diputados acuse ante su homóloga,

la Cámara de Senadores y, en otros, únicamente para declarar si las autoridades pueden o no proceder en contra de un sujeto amparado por una prerrogativa procesal.

En conclusión, la única limitante al poder del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal. en nuestro país, lo constituye el caso en que interviene la Cámara de Diputados, que es de verdadera excepción, por lo que, salvo lo anterior, podemos considerar que el titular de la acción pública represiva lo es el Ministerio Público, a mayor abundamiento transcribimos las siguientes tesis jurisprudenciales, cuya voz típica dice:

"ACCION PENAL.- Corresponde su ejercicio al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que debe estar bajo la autoridad de mando de aquél. Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917, a la organización judicial, es la de que los jueces dejen de pertenecer a la policía judicial, para que no tengan el carácter de jueces y partes encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo."

"Quinta Epoca:

Tomo II, Pág. 83.- Harlan Eduardo y Coags.

Tomo II, Pág. 1024.- Vázquez Juana.

Tomo IV, Pág. 1550.- Grimaldo Buenaventura.

Tomo IV, Pág. 471.- López Leonardo." (25)

"ACCION PENAL.- Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejercita esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional."

"Quinta Epoca:

Tomo VII, Pág. 262.- Revuelta Rafael.

Tomo VII, Pág. 1503.- Téllez Ricardo.

Tomo IX, Pág. 187.- Hernández Trinidad.

Tomo IX, Pág. 567.- Ceja José A.

Tomo IX, Pág. 659.- Carrillo Daniel y Coags." (26)

(25) (26) Legislación Penal Mexicana. Tomo II. Disposiciones Conexas. Ediciones Andrade, S.A. Octava Edición. México. 1978. p. 880-3.

2.7. ACCION PENAL Y REPARACION DEL DAÑO.

La comisión u omisión de un hecho que la norma penal define como delito, origina, conforme a la doctrina, dos tipos de lesiones: la que afecta al bien jurídico tutelado por dicha norma y, otra de índole patrimonial, esto es, que se causa un daño al patrimonio del sujeto ofendido por el delito, surgiendo así, una pretensión punitiva y otra reparadora, lo que consecuentemente da lugar a dos acciones. Así tenemos que se da origen, por una parte, a la acción penal, cuyo ejercicio compete al Estado y que, en términos generales, persigue la aplicación de las sanciones o medidas de seguridad previstas en la ley ante el órgano jurisdiccional, y, por la otra, también se da origen a la acción civil, susceptible de ser ejercitada por el ofendido o por sus causahabientes, que persigue la reparación del daño patrimonial privado ocasionado por el delito.

No obstante que ambas acciones son diferentes tanto en su contenido como en la titularidad, la legislación penal mexicana, de conformidad con lo establecido en el artículo 34

del Código Penal vigente para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, le atribuye el carácter de "pena pública", exigible de oficio a través de la acción penal por el Ministerio Público, con el que podrán coadyuvar el ofendido, sus derechohabientes o su representante, siempre y cuando ésta deba ser hecha por el delincuente. Sólo cuando la reparación deba exigirse a terceros tendrá el carácter de responsabilidad civil, tramitándose por el ofendido en forma de incidente dentro del proceso, previa solicitud ante el juez instructor, y hasta antes de que haya concluido la instrucción, en otras palabras, se impone la obligación civil de reparar el daño a ciertas personas, por el acto ilícito cometido por otras, y en este sentido tenemos que el ordenamiento legal invocado consigna en el artículo 32, en términos genéricos, dos grupos de casos.

En el primer grupo quedan comprendidos aquellos casos cuando los delitos son cometidos por menores que no pueden responder penalmente por ellos, y cuya obligación civil de reparar el daño recae sobre "los ascendientes, por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad; los tutores y los custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallaren bajo su responsabilidad, y a los directores de internados o talleres, que reciban en su establecimiento discípulos o aprendices menores de 16 años, por los delitos

que ejecuten éstos durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado de aquéllos." (fracciones I, II y III)

El segundo grupo es diferente al anterior, pues tratándose ahora de personas que responderán penalmente por los delitos que han ejecutado, sufrirán la pena de reparar el daño, y de ellas podrán repetir el pago las personas a quienes la ley puede obligar a extinguir la deuda, quedando en estos casos comprendidos "los dueños, empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en el desempeño de su servicio; las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o agentes directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan. Se exceptúa de esta regla a la sociedad conyugal, pues, en todo caso, cada cónyuge responderá con sus bienes propios por la reparación del daño que cause; y por último, el Estado, subsidiariamente, por sus funcionarios o empleados." (fracciones IV, V y VI)

De lo anterior resulta que la reparación del daño es considerada en ocasiones como pena y en otras como responsabilidad civil, creándose una dualidad anárquica desnaturalizándose la escena misma de la reparación al

asignarle el carácter de pena pública, llegando a establecerse, en sentido figurado, que de una fuente puede brotar agua dulce y salada al mismo tiempo.

Así mismo, es de observarse que la reparación del daño dependerá directamente del ejercicio de la acción penal, de su no desistimiento y de que el Juez de la instancia al rendir su fallo determine su procedencia, señalando el párrafo tercero del artículo 34 del multicitado Código Penal vigente que "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 penal por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente."

Por otra parte, cabe señalar que la reparación del daño comprende el restablecimiento del "statu quo ante" y el resarcimiento de los perjuicios derivados de la infracción penal establecida por el legislador, quedando dentro de la competencia del juez penal la fijación del monto de la misma.

Conforme a la fracción I del artículo 30 de la citada ley, el restablecimiento del "statu quo ante" consiste en:

"ARTICULO 30.- La reparación del dano comprende:"

"I.-La restitución de la cosa obtenida por el delito, y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;"

Así mismo, y por lo que corresponde al resarcimiento de los perjuicios, la fracción II del artículo en comento, nos dice que ésta consiste en:

"II.- La indemnización del daño material y moral y de los perjuicios causados; y"

Por último, en su fracción III, consigna que tratándose de delitos cometidos por servidores públicos, ambas obligaciones quedan amalgamadas, veamos lo que señala dicha fracción:

"III.- Tratándose de los delitos comprendidos en el Título Décimo, la reparación del dano abarcará la restitución de la cosa o de su valor, y además, hasta dos tantos el valor de la cosa o los bienes obtenidos por el delito."

2.8. EXTINCIÓN Y SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.

Como ya lo hemos referido con anterioridad, la acción penal una vez ejercitada por la autoridad investigadora ante el órgano judicial competente, deberá ser continuada por todas y cada una de las diversas etapas en que está compuesto el proceso, sin embargo, en la legislación penal podemos observar que existen algunos casos en los que se contempla la extinción o la suspensión de dicha acción.

En el campo del derecho penal, la extinción, del latín "extinctio-onis", que es acción y efecto de extinguir o extinguirse, derivado de "extinguere" que significa cese el fuego o la luz o hacer que cese o se acabe del todo una cosa o que desaparezca gradualmente algo, como un sentido, un efecto, una vida, etc., ha venido a denotar que en ciertos casos el Estado se desarma de su ejercicio de ejecución, al renunciar a la persecución del delito, o al anular y cancelar la pena impuesta.

En este contexto, podemos observar a la luz de la legislación que las hipótesis de extinción de la acción penal son las siguientes:

a) La muerte del inculpado. Regulada en el Título Quinto, Capítulo I, artículo 71 del Código Penal vigente para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, que a la letra dice:

"ARTICULO 71.- La muerte del delincuente extingue la acción penal, así como las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la reparación del daño, y la de decomiso de los instrumentos con que se cometió el delito y las cosas que sean efecto u objeto de él."

b) La Amnistía. Esta figura jurídica deriva del prefijo "a" que indica privación, negación, falta de o sin, así como de la palabra "mnesis", que significa el recuerdo: olvido perdón o desconocimiento de un delito determinado. Se ha dicho que es sinónimo de "amnesia", pérdida completa de la memoria o de los recuerdos.

En el ordenamiento legal citado, mismo Título, Capítulo II señala lo siguiente:

"ARTICULO 72.- La amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola, y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos, con relación a

todos los responsables del delito."

Así mismo, la Constitución Política, en su Título Tercero, Capítulo II, Sección III, señala en la fracción XXII del artículo 73, que el Congreso se encuentra facultado "Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;"

c) El perdón del ofendido. Previsto en el Capítulo III párrafo primero del artículo 93, que textualmente consigna:

"ARTICULO 93.- El perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo, extingue la acción penal respecto de los delitos que solamente pueden perseguirse por querrela, siempre que se conceda antes de pronunciarse sentencia en segunda instancia y el reo no se oponga a su otorgamiento."

d) La prescripción. Perdida o adquisición de un derecho por el simple transcurso del tiempo. De conformidad con las disposiciones del Código Penal vigente por la prescripción se extinguen la acción penal y las sanciones (artículo 100). Es personal, en virtud de que recae exclusivamente en la persona del delincuente y para que ésta opere bastará el simple transcurso del tiempo señalado en la ley. La prescripción producirá su efecto, aunque no sea alegada como excepción por el acusado, por lo que los jueces estarán obligados a

aplicarla de oficio en todo caso, en cuanto se tenga conocimiento de ella, no importando el estado que, hasta ese momento, guarde el proceso (artículo 101).

Los términos para la prescripción, serán continuos, contándose desde el momento de consumarse el delito; o bien desde el día en que se realizó el último acto de ejecución o se omitió la conducta debida, si se trata de tentativa; o desde el día en que se realizó la última conducta, si el delito fuere continuo (artículo 102). "Cuando la ley no prevenga otra cosa, la acción penal que nazca de un delito que sólo pueda perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contando desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres fuera de esta circunstancia"; para el caso de haberse deducido la acción ante los tribunales, se deberá estar a las reglas señaladas para los delitos que se persiguen de oficio. (artículo 107)

Las actuaciones que se practiquen en averiguación previa del delito y de los delinquentes, aún en aquellas situaciones en que las mismas no sean practicadas contra persona determinada, interrumpen la prescripción, pero si se deja de atuar, ésta empezará a correr de nueva cuenta a partir del día siguiente al de la última diligencia. (artículo 110)

e) La Sentencia Absolutoria firme o Cosa Juzgada. Esta tiene su fundamento en el artículo 23 enmarcado en el Título Primero, Capítulo I, denominado De las garantías individuales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que dispone lo siguiente:

"ARTICULO 23.- Ningun juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia." Esto último equivale a lo que se ha denominado sobreseimiento provisional.

Luego entonces, en caso de iniciarse un nuevo procedimiento por el mismo acontecer delictivo y en contra del mismo infractor, cabría oponer la excepción de Cosa Juzgada, extinguiéndose consecuentemente la acción penal.

f) El Sobreseimiento. Del latín "supersedere"; cesar, desistir. Es la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia.

El artículo 324 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, así como el artículo 304 del Código Federal de Procedimientos Penales coinciden en señalar que el

sobreseimiento tiene los mismos efectos de una sentencia absolutoria, y una vez que ha quedado firme, adquiere autoridad de Cosa Juzgada.

En este sentido, tanto el Código Federal de Procedimientos Penales en el artículo 298, como el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en diversos preceptos, coinciden en designar como causas de sobreseimiento, las siguientes:

En Primer término, cuando el Ministerio Público con aprobación del Procurador respectivo, o directamente éste último, confirme o formule conclusiones no acusatorias (artículos 6o., 8o. y 323 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en relación con el artículo 298, fracción I y II del Código Federal de Procedimientos Penales).

En segundo término, cuando aparezca que la responsabilidad penal esté extinguida o que está plenamente comprobado que en favor del inculpado existe una causa de eximente de responsabilidad (artículos 6o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en relación con el artículo 268 fracciones III y VI del Código Federal de Procedimientos Penales).

Por último, cuando no se hubiere dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y aparezca que el hecho que motiva la averiguación no es delictuoso, o cuando agotada ésta, se compruebe que no existió el hecho delictuoso que la motivó (artículos 6o. y 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en relación con la fracción IV del artículo 268 del Código Federal de Procedimientos Penales).

El Código Federal de Procedimientos Penales agrega como causa de sobreseimiento la circunstancia de que habiéndose decretado la libertad por desvanecimiento de datos, esté agotada la averiguación previa y no existan elementos posteriores para dictar una nueva orden de aprehensión.

Por otra parte, también encontramos que fuera de las causas que extinguen la acción penal, existen otras que la suspenden, señalándose en los preceptos respectivos de ambos ordenamientos las siguientes:

a) la Falta de querrela en los delitos que la requieran; b) La sustracción del inculpado a la acción de justicia; c) La perturbación mental del inculpado ocurrida durante la tramitación del procedimiento penal; y d) en los demás casos en que la ley lo ordene expresamente.

CAPITULO III

LA AVERIGUACION PREVIA

3.1. CONCEPTO.

Con el inicio del presente Capítulo entramos al estudio de una de las actividades de mayor interés, en la esfera del derecho penal, que desarrolla el Ministerio Público y la Policía Judicial, la cual esta bajo la dirección y mando de aquél, en el marco de la función persecutoria de la cual se encuentra investido por mandato constitucional, esto es, la actividad de averiguación previa o como también suele identificarse, de preparación del ejercicio de la acción penal.

El Diccionario Jurídico Mexicano, define a la averiguación como la "acción y efecto de averiguar (del latín "ad", "a", y "verificare": de "verum", verdadero y "facere", hacer).

Indagar la verdad hasta conseguir descubrirla. (1)

En este sentido encontramos que para el maestro César Augusto Osorio y Nieto, la averiguación previa "es la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal." (2) Comprendiendo, consecuentemente, todas las actuaciones necesarias para llegar al descubrimiento de la verdad material, de la verdad histórica.

El maestro Guillermo Colín Sánchez indica que "la preparación del ejercicio de la acción penal se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en que el Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica todas aquellas diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, debiendo integrar, para esos fines, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad." (3) Tratándose, en definitiva, de

(1) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo correspondiente a las letras A-Ch. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México. 1989. p. 299.

(2) César Augusto Osorio y Nieto. "La Averiguación Previa". Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México. 1990. p. 2.

(3) Guillermo Colín Sánchez. "El Procedimiento Penal en México". Editorial Porrúa, S.A. Décimo Primera Edición. México. 1989. p. 211.

una preparación para que la acción penal se ponga en marcha.

Para el maestro Sergio García Ramírez, "La averiguación previa, de la que generalmente se sostiene su naturaleza administrativa, seguida ante la autoridad del M. P. y de la policía judicial, tiene como objetivo directo preparar la determinación del Ministerio Público, entendida ésta en amplio sentido, por igual comprensivo del ejercicio de la acción penal o del no ejercicio, que se traduce en el sobreseimiento administrativo, frecuentemente denominado archivo. No obstante esta realidad, suele otorgarse a la averiguación previa acepción sinónima de preparación del ejercicio de la acción penal." (4)

El Título Preliminar del Código Federal de Procedimientos Penales, consigna en el artículo 10., los distintos periodos del procedimiento penal, indicando en su fracción I el correspondiente a la averiguación previa, mismo "que establece las diligencias legales necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal", esto es, que las actuaciones son realizadas en sede administrativa, ante el órgano investigador.

Luego entonces, la averiguación previa, es concebida como el conjunto de facultades legales realizadas por y ante el

(4) Sergio García Ramírez. "Derecho Procesal Penal". Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México. 1989. p. 443.

Ministerio Público con el carácter de autoridad, que da inicio desde el momento en que dicha institución tiene conocimiento, a través de la denuncia o de la querrela, de haberse causado una posible lesión a un bien jurídico penalmente tutelado, concluyendo hasta que se resuelve sobre el ejercicio de la acción penal, a través de la consignación, o en su caso, la resolución de archivo (sobreseimiento administrativo), o la determinación de reserva, que solamente produce el efecto de suspender la averiguación, derivadas de la comprobación de la existencia o inexistencia del delito y de la presunta responsabilidad de quienes intervinieron en su realización o en todo caso su inocencia.

3.2. PRECEPTOS QUE LA GUIAN.

Las disposiciones legales que gobiernan la etapa de averiguación previa, se encuentran establecidas en diversos ordenamientos de nuestra legislación, siendo éstos los que en seguida pasamos a considerar:

En primer término tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra en el Título Primero, Capítulo I, "De las garantías individuales", artículo 14, las garantías de Seguridad Jurídica de la Irretroactividad de las Leyes, la audiencia y la exacta aplicación de las leyes en materia penal; artículo 16, relativas a la competencia constitucional, de legalidad y de mandamiento escrito; y artículo 21, que consigna la garantía de que la persecución de los delitos esta reservada al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando del primero.

Por otra parte, encontramos que éste mismo ordenamiento en el Título Tercero, Capítulo IV, denominado "Del Poder Judicial", artículo 102, indica que es de la incumbencia del Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos federales.

En segundo término tenemos las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en su Libro Primero, Título Preliminar, artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o.; Libro Primero, Título Primero, "Responsabilidad Penal", Capítulo I, "Reglas generales sobre delitos y responsabilidad", artículos 7o., 8o. y 9o.; Capítulo II, "Tentativa", artículo 12; Capítulo III, "Personas responsables de los delitos", artículo 13; Capítulo IV, "Circunstancias excluyentes de responsabilidad", artículos 15, 16 y 17; Libro Primero, Título Segundo, Capítulo I, "Penas y Medidas de Seguridad", artículo 24; Título Quinto, "Extinción de la responsabilidad penal", Capítulo I, "Muerte del delincuente", artículo 91; Capítulo II, "Amnistía", artículo 92; Capítulo III, "Perdón del Ofendido o Legitimado para otorgarlo", artículo 93; y, por último, el Capítulo VI, "Prescripción", artículos del 100 al 112.

En tercer término, aparece el Código Federal de Procedimientos Penales, en su Título Preliminar, artículos 1o. fracción I, 2o. y 3o; Título Primero, "Reglas generales para el procedimiento penal", Capítulo V, "Correcciones Disciplinarias y medidas de apremio", artículo 44; mismo Título, Capítulo VII, "Cateos", artículo 61 y 62; Título Segundo, "Averiguación Previa", Capítulo I, "Iniciación del procedimiento", artículos del 113 al 122; mismo Título,

Capítulo II, "Reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de policía judicial", artículos del 123 al 133 bis; mismo Título, Capítulo III, "Consignación ante los tribunales", artículos 134 y 135; Título Tercero, Capítulo Unico, "Acción Penal", artículos del 136 al 141; Título Quinto, "Disposiciones comunes a la averiguación previa y a la instrucción", Capítulo I, "Comprobación del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad del inculpado", artículos del 168 al 178 y 180; mismo Título, Capítulo III, "Atención médica a los lesionados", artículos del 188 al 192; Capítulo IV, "Aseguramiento del inculpado", artículos del 193 al 205; y, por último, el Título Octavo, "Sobreseimiento", Capítulo Unico, artículo 298 fracción II.

Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República también regula el periodo de averiguación previa a través de las disposiciones contenidas en el Capítulo I, "Atribuciones", artículos 1o., 2o. fracción V y 7o. fracción I y II; Capítulo II, "Eases de Organización", artículos 12, 13, 14, 22, 23 y 24; y en el Capítulo III, "Disposiciones Generales", artículo 32.

Por último, tenemos el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en el Capítulo II, "Del Titular de la Procuraduría General de la República", artículos 3o. y 4o.

3.3. PREPARACION DE LA ACCION PENAL.

Al establecer el concepto de Averiguación Previa, manifestamos que ésta tiene su inicio desde el momento en que se hace del conocimiento del Ministerio Público, a través de la denuncia o de la querrela, la comisión de hechos que pudieran constituir una infracción al ordenamiento jurídico punitivo.

De lo anterior se desprende que la función persecutoria del órgano acusador, en su fase investigatoria, no queda al arbitrio de dicha institución, por lo que no podrá tener lugar una investigación, si antes no es presentada la denuncia o la querrela correspondiente. Esto en razón al principio de legalidad, que como ya lo estudiamos en el Capítulo anterior, es aquél que señala el apego estricto a la normatividad legal, y ésta nos marca, desde el punto de vista Constitucional, en su artículo 16, que: "...No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal...", en consecuencia, la indagación respecto de la comisión de delitos, solamente tendrá lugar, tal y como lo citamos anteriormente, cuando dichos actos han sido

denunciados o se ha presentado la querrela respectiva.

En este orden de ideas, entremos al análisis de cada una de las figuras jurídicas enunciadas, las cuales desde el plano doctrinal y en el estrictamente legal se han considerado como necesarias para que tenga lugar la preparación de la acción penal.

En primer término tenemos, conforme al planteamiento anterior a la denuncia, del verbo, denunciar, que deriva del latín "denuntiare", y cuyo significado es "hacer saber", "remitir un mensaje".

La expresión denuncia tiene varios significados. El más amplio y difundido es aquél que la entiende como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas previstas en la ley o en los reglamentos para tales efectos.

En este contexto, tenemos que dentro del campo del derecho procesal penal, la denuncia constituye una participación de conocimiento, hecha a la autoridad competente sobre la comisión de hechos delictivos que pueden constituir un delito perseguible de oficio.

El maestro Guillermo Colín Sánchez, en su obra, hace la referencia para distinguir la denuncia como medio informativo y como requisito de procedibilidad, señalando que:

"Como medio informativo, es utilizada para hacer del conocimiento del Ministerio Público lo que se sabe acerca del delito, ya sea que el propio portador de la noticia haya sido afectado; o bien, que el ofendido sea un tercero", de lo que se desprende que la denuncia puede presentarla cualquier persona en el cumplimiento de un deber señalado por la propia ley, por lo que, añade el autor, "la denuncia, no es de ninguna manera, un requisito de procedibilidad para que el Ministerio Público se avoque a la investigación del delito, bastará que dicho funcionario esté informado, por cualquier medio, para que, de inmediato, esté obligado a practicar las investigaciones necesarias para concluir, en su oportunidad, si aquello de lo que tiene conocimiento, constituye una infracción penal y, siendo esto así, quién es el probable autor" (5)

Además de la denuncia, la norma constitucional, designa a la querrela como el segundo medio para que tenga lugar el inicio de la averiguación previa, por lo que, fuera de estos dos medios legítimos (la denuncia y la querrela), se entiende que

(5) Op. cit. pp. 213 y 214.

todos los demás quedan proscritos, tales como la delación secreta y anónima y las pesquisas general y particular.

Diversos autores, entre los que se encuentra el maestro Guillermo Colín Sánchez, definen a la querrela como "un derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo del conocimiento de las autoridades y dar su anuencia para que sea perseguido"(6)

De igual forma el maestro Manuel Rivera Silva, define a la querrela como "la relación de hechos expuesta por el ofendido ante el Organó Investigador, con el deseo manifiesto de que se persiga al autor del delito"(7)

Por su parte, el maestro Sergio García Ramírez, considera que la querrela es "tanto una participación de conocimiento sobre la comisión de un delito, de entre aquellos que sólo se pueden perseguir a instancia de parte, como una declaración de voluntad, formulada por el interesado ante la autoridad pertinente a efecto de que, tomada en cuenta la existencia del delito, se le persiga jurídicamente y se sancione a los responsables".(8)

(6) Op. cit. p. 218.

(7) Manuel Rivera Silva. "El Procedimiento Penal en México". Editorial Porrúa, S.A. Décimotercera Edición. México. 1983. p. 122.

(8) Op. cit. p. 453.

La querrela, para el maestro César Augusto Osorio y Nieto, "es una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercite la acción penal." (9)

Por otra parte, tanto la denuncia como la querrela pueden ser formuladas de manera verbal o por escrito, ante el Ministerio Público o la Policía Judicial, quedando restringida para ésta última su participación en lo que se refiere a la querrela conforme a la disposición contenida en el Título Segundo, "Diligencias de policía judicial e instrucción", Sección Segunda, Capítulo II, artículo 275 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en vigor, en el que se faculta y ordena a ésta, cuando el delito que se ponga en su conocimiento sea perseguible mediante ese requisito, para orientar al querellante a efecto de que acuda a presentar su querrela ante el agente del Ministerio Público que corresponda. Si la denuncia se presenta verbalmente, así se hará constar en el acta que levantare el funcionario que la recibe, para el caso de que la denuncia o la querrela sean

(9) Op. cit. p. 7.

presentadas por escrito, dicho servidor público, estará obligado a cerciorarse de la identidad del denunciante o del querellante así como de la autenticidad de los documentos en que se apoyan en su caso, cada una de ellas, debiendo asegurarse que el querellante se encuentre debidamente legitimado. En ambos casos deberán contener la firma o la huella digital del denunciante o querellante, su domicilio y el requerimiento, del funcionario que las reciba, para que se produzcan bajo protesta de decir verdad. Así mismo deberán presentarse en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición, esto es, en forma pacífica y respetuosa.

La denuncia y la querrela, deberán limitarse en todo momento a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente.

Otra regla legal es que el funcionario que recibe la denuncia o la querrela deberá informar tanto al denunciante como al querellante, dejando constancia de ello en el acta respectiva, sobre la trascendencia jurídica del acto que realizan, las penas en que incurrirán quienes se conducen con falacidad ante las autoridades y las modalidades del procedimiento según se trate de delitos perseguibles de oficio o por querrela.

Cuando el denunciante o querellante hagan publicar sus

imputaciones "están obligados a publicar también a su costa y en la misma forma utilizada para esa publicación, el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en contra de la cual se hubiere formulado dicha denuncia o querrela y sin perjuicio de las responsabilidades en que aquéllos incurran, en su caso, conforme a otras leyes aplicables".(10)

Por último, el derecho de querrela se extingue: a) por muerte del agraviado; b) por perdón; c) por consentimiento; d) por muerte del responsable; y, e) por prescripción.

Como una modalidad especial de la querrela existe la llamada excitativa, que es la querrela formulada por el representante de un país extranjero para que se persiga a los responsables por los delitos de injurias, difamación o calumnias proferidas en contra de la nación o gobierno que representa, o de sus agentes diplomáticos. La excitativa, conforme a la práctica, podrá formularse directamente ante el agente Ministerio Público Federal, por conducto del agente del gobierno ofendido, o si se prefiere ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que ésta a su vez la transmita al Procurador General de la República.

(10) Artículo 118 párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Penales y 276 párrafo tercero del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en vigor.

3.4. DETERMINACIONES QUE PUEDEN DARSE EN LA AVERIGUACION PREVIA

Al estudiar el concepto de averiguación previa, apuntamos que el cierre de la actividad investigadora del Ministerio Público obedece a tres situaciones de primordial importancia: la primera, cuando el órgano acusador ha tomado la determinación, una vez reunidos los elementos o requisitos que se encuentran previstos en el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental, de ejercitar la acción pública represiva; la segunda, cuando dicha institución se abstiene de hacer uso de ese ejercicio porque la averiguación se encuentra agotada y los requisitos previstos en la norma constitucional citada anteriormente, no han sido reunidos conforme a derecho, por lo que consecuentemente deberá decretarse el archivo de la misma y, por último, también señalamos que para el caso, de que exista algún impedimento o dificultad material que provisionalmente haga imposible continuar con el esclarecimiento de los hechos denunciados, el órgano acusador, quedaba facultado para decretar la reserva de la indagatoria hasta que éste impedimento pueda salvarse.

En este orden de ideas, entremos a considerar, mas en detalle, cada una de las determinaciones a que puede llegarse en la investigación de los hechos delictuosos consignados en

la averiguación previa, y que de manera simple han sido expuestos en el párrafo anterior.

A) Consignación.

En primer término, y conforme a nuestro planteamiento inicial, tenemos a la consignación, acepción que deriva del latín "consignare" que significa: sellar o firmar. Jurídicamente se ha definido a la consignación como el acto procedimental, a través del cual la Representación Social, Federal o Local, ejercita la acción penal, poniendo a disposición del Juez Penal correspondiente las diligencias y, en su caso, al indiciado o presunto responsable, provocando con ello el arranque del proceso penal. Esta resolución o determinación que dicta el Órgano acusador, se funda en el hecho de que, una vez efectuadas las diligencias propias de la investigación, se observa que se encuentran debidamente comprobados tanto el cuerpo del delito, "corpus crimini", como la presunta responsabilidad de quien o quienes intervinieron en la comisión del mismo, y que como ya lo mencionamos al inicio de este inciso, son el fundamento constitucional del ejercicio de la acción penal, lo que obliga consecuentemente a que esta institución, en observancia al principio de legalidad que la rige, a ejercitar la acción pública represiva de la cual se encuentra

invertido.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a definido al cuerpo del delito como " el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la Ley Penal. (Tesis 93 de la Segunda Parte de la Compilación 1917-1975)" (11), lo que significa que los elementos subjetivos quedan totalmente excluidos, sin embargo, como excepción a esta regla encontramos la siguiente tesis, cuya voz típica dice: "cuando el dolo es esencial para la existencia del delito, su comprobación se necesita para dictar auto de formal prisión. (Tesis 394 del Apéndice al Tomo XCVII del Semanario Judicial de la Federación)." (12).

En este sentido, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, establecen en los artículos 122 y 168 párrafo segundo respectivamente, lo siguiente: "El cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se acredite la existencia de los elementos que integran la descripción de la conducta o hecho delictuoso, según lo determina la ley penal..."

(11) (12) Tesis Jurisprudenciales citadas por Fernando Arilla Bas. "El Procedimiento Penal en México". Editorial Kratos. Octava Edición. México, 1981. p. 78.

Del precepto anterior resulta muy interesante resaltar dos aspectos básicos de la misma, el que alude a la comprobación y, aquél que se refiere a la integración, conceptos completamente diferentes y que, sin embargo, en la práctica se confunden con frecuencia. Comprobar, conforme al Diccionario de la Lengua Española significa: "verificar, confirmar una cosa con otra, cotejándola o probándola" (13) lo que nos lleva a determinar que la comprobación del cuerpo del delito implica, para el órgano acusador, el determinar si la conducta o hecho se adecúa a la norma expresamente consignada en la ley, en cambio, integrar, desde el punto de vista gramatical significa: "Dar integridad a una cosa: comprender un todo con sus partes integrantes. Completar" (14), es decir, que el Ministerio Público deberá, en base a los hechos que se investigan, reunir las partes o elementos probatorios que se hayan logrado acumular durante la averiguación previa, a efecto de asegurar que el cuerpo del delito resulte debidamente comprobado.

Al respecto el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su Título Segundo, "Diligencias de policía judicial e instrucción", Sección Primera, "Disposiciones comunes", Capítulo I, "Cuerpo del delito, huellas y objetos del mismo", en el artículo 94 señala lo

(13) (14) Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Edición. México, 1981. p. 183.

siguiente: "Cuando el delito deje vestigios o pruebas materiales de su perpetración, el Ministerio Público o el agente de la policía judicial lo hará constar en el acta que levante, reconociéndolos si fuera posible", y el Título Quinto, "Disposiciones comunes a la averiguación previa y a la instrucción", en el Capítulo I, "Comprobación del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad del inculcado", del Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 180, consigna que: "Para la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado, el Ministerio Público, sus auxiliares, la Policía Judicial y los tribunales gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estimen conducentes según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho"

Por lo que respecta a la presunta responsabilidad del inculcado, es decir, lo fundado en razón prudente o, de lo que se sospecha por tener indicios, requisito también de fondo exigido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el último párrafo del artículo 168 de la Ley antes invocada, consigna que ésta "se tendrá por comprobada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en la conducta o hechos constitutivos del delito demostrado." En consecuencia existe presunta responsabilidad cuando hay elementos suficientes que

hacen presumir que una persona ha sido participe en la concepción, preparación o ejecución de un acto o hecho punible sancionado por la norma penal que establece el tipo, dando pauta, por consiguiente, a que sea sometido al proceso penal correspondiente.

A mayor abundamiento las normas jurídicas establecidas en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, bajo el rubro de "Responsabilidad Penal", Libro Primero, Capítulo III, "Personas responsables de los delitos", que obedece al Título Primero, denominado "Responsabilidad Penal", en sus artículos 13 y 14, señala lo siguiente:

"ARTICULO 13.- Son responsables del delito:"

"I.- Los que acuerden o preparen su realización;"

"II.- Los que los realicen por sí;"

"III.- Los que los realicen conjuntamente;"

"IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;"

"V.- Los que determinen intencionalmente a otro a cometerlo;"

"VI.- Los que intencionalmente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;"

"VII.- Los que con posteriridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito, y"

"VIII.- Los que intervengan con otros en su comisión, aunque no conste quién de ellos produjo el resultado."

"ARTICULO 14.- Si varios delincuentes toman parte en la realización de un delito determinado y alguno de ellos comete un delito distinto, sin previo acuerdo por los otros, todos serán responsables de la comisión del nuevo delito, salvo que concurran los requisitos siguientes:"

"I.- Que el nuevo delito no sirva de medio adecuado para cometer el principal;"

"II.- Que aquél no sea una consecuencia necesaria o natural de éste, o de los medios concertados;"

"III.- Que no hayan sabido antes que se iba a cometer el nuevo delito; y"

"IV.- Que no hayan estado presentes en la ejecución del nuevo delito, o que habiendo estado, hayan hecho cuanto estaba de su parte para impedirlo."

Con lo anterior queda precisado el alcance del contenido del párrafo tercero del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, marcando las formas de participación del sujeto en la conducta típica establecida en la norma penal, lo que consecuentemente dará lugar a la presunta responsabilidad, desacreditándose o consolidándose, a título de responsabilidad cierta, en la sentencia judicial.

Ahora bien, debemos poner en claro que la consignación puede darse en dos direcciones: a) Que la consignación se practique con detenido y, b) Que la consignación se practique sin detenido.

En el primero de los casos, el Ministerio Público deberá poner al indiciado a disposición del Juez competente, remitiéndole el pliego correspondiente juntamente con las diligencias practicadas. En el segundo, tenemos también dos vertientes, esto es, si se trata de delitos que se sancionan con pena corporal, la consignación irá acompañada del pedimento de orden de aprehensión, si por el contrario el delito es de aquellos que se sancionan con pena alternativa,

Esta deberá realizarse con el pedimento de orden de comparecencia.

Cabe hacer mención que en el pliego consignatorio se solicitará, del Juez Penal competente, la iniciación del procedimiento judicial; las órdenes de comparecencia y las de aprehensión que procedan; el aseguramiento de bienes precautoriamente para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, la aplicación de las sanciones respectivas, debiendo, así mismo, ofrecer las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculcados.

B) Archivo.

Una más de las determinaciones a que llega la actividad investigadora del Representante Social es el llamado archivo, que como bien lo anota el maestro Sergio García Ramírez, "se resuelve, en rigor, en un sobreseimiento administrativo por el no ejercicio de la acción penal." (15).

Las bases o fundamento legal por las que el Ministerio Público Federal podrá resolver el archivo de una indagatoria se encuentran prescritas en el Título Tercero, Capítulo Único, denominado "Acción Penal", artículo 137, del Código

(15) Opus cit. p. 429.

Federal de Procedimientos Penales, que literalmente consigna:

"ARTICULO 137.- El Ministerio Público no ejercerá acción penal:"

"I.- Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;"

"II.- Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y sólo por lo que respecta a aquél;"

"III.- Cuando, aun pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;"

"IV.- Cuando la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código Penal; y"

"V.- Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal."

Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de

Justicia del Distrito Federal, en el Capítulo Primero, denominado "Atribuciones", en el artículo 3, inciso A, fracción VI, hace referencia a la regulación del no ejercicio de la acción penal en la esfera del fuero común, en los mismos términos marcados por el Código Federal de Procedimientos Penales. Debemos suponer que el no ejercicio de la acción penal previsto en el ordenamiento antes señalado debería estar consignado en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, sin embargo dicha disposición no se encuentra contemplada dentro de su articulado.

C) Reserva.

Por último, tenemos que la Representación Social podrá determinar que la investigación de los hechos denunciados se encuentra interrumpida por la existencia de un obstáculo material que por el momento hace imposible dar seguimiento a las diligencias tendientes a integrar los elementos que el tipo legal describe como delito, esto es, acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculpaado y proceder, en consecuencia, al ejercicio de la acción punitiva a su cargo, consignando el expediente ante las autoridades judiciales competentes.

CAPITULO IV

EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y EL JUICIO DE AMPARO

4.1. CARACTER DE AUTORIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO

El vocablo "autoridad", deriva "del latin "auctoritas-atis"; prestigio, garantía, ascendencia, potestad; de "auctor": hacedor, autor, creador: a su vez de "augere" "ere": realizar, conducir".(1) y significa desde el punto de vista gramatical: "Potestad, facultad. Poder de una persona sobre otra que le esta subordinada. Persona revestida de algún poder, mando o magistratura. Crédito que se otorga a alguien por su mérito y fama. Imperio, dominio, jurisdicción."(2)

(1) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo correspondiente a las Letras A-Ch. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México. 1987. p. 286.

(2) Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Edición. México. 1981. p. 76.

El Diccionario Jurídico Mexicano nos refiere, por otra parte, que dentro de la esfera propia del derecho, "los juristas entienden por autoridad: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuya) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos) del poder." (3)

Lo anterior nos lleva a considerar que el concepto jurídico de dicha expresión nos indica que algo o alguien se encuentra facultado jurídicamente para realizar un acto totalmente válido, lo que consecuentemente hace suponer la posesión de capacidad o potestad para modificar válidamente una situación jurídica ya existente y cuya fuerza o poder encuentra su basamento en la legislación vigente, por lo tanto, la autoridad pública la podemos entender en los siguientes términos:

- a) El poder público en sí mismo o fuerza pública;
- b) El funcionario que en representación de un órgano público ejerce dicho poder o fuerza; y,

(3) Op. cit. p. 286.

c) El órgano estatal a quien la ley atribuye tal poder o fuerza.

Para el maestro Carlos Arellano García, éste concepto encierra varias acepciones, las cuales nos permitimos citar a continuación:

"a) Carácter o representación de una persona por su ejemplo, mérito o nacimiento;"

"b) Potestad, facultad;"

"c) Potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que la rija o gobierne, ya dictaminando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia;"

"d) Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores;"

"e) Persona revestida de algún poder, mando o magistratura;"

"f) Crédito y fe que, por su mérito y fama, se da a una persona o cosa en determinada materia;"

"g) Texto, expresión o conjunto de expresiones de un libro o escrito, que se citan o alegan en apoyo de lo que se dice;"

"h) "Autoridad de Cosa Juzgada"; se dice de lo que está ejecutoriado." (4)

Juventino V. Castro, por su parte señala que: "Jurídicamente, autoridad es la persona autorizada para ejercitar una fracción del poder público. Es pues una función de delegación del poder que permite al delegado ordenar, o sea: mandar impositivamente un comportamiento, y mantener o imponer un orden material y jurídico." (5)

Lo anterior nos conduce invariablemente a coincidir con el maestro Gabino Fraga quien afirma que: "Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y

(4) Carlos Arellano García. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1983. p. 473.

(5) Juventino V. Castro. "El Sistema del Derecho de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México. 1979. pp. 5 y 7.

de ejecución, se esta frente a un órgano de autoridad"(6) atribuciones que las vemos reflejadas, sin lugar a dudas, en la institución del Ministerio Público, razón por la que podemos, afirmar lo siguiente: el órgano acusador o Representante Social o Ministerio Público, tal y como lo entendemos en nuestra legislación vigente, cuyo ámbito de competencia se encuadra estrictamente en la defensa de los intereses de la sociedad en cualquier orden legal, es un órgano administrativo con carácter de autoridad pública, por emanar y estar bajo la dirección del Estado, como único detentador del poder público.

(6) Gabino Fraga. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Edición. México. 1980. p. 126.

4.2. INEXISTENCIA DE AUTORIDAD EXTERNA REVISORA DE LA DETERMINACION DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

En el desarrollo de los Capítulos anteriores, se ha resaltado que el Ministerio Público Federal, conforme a las atribuciones contenidas en la Ley Fundamental (artículos 21 y 102) y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Ley Reglamentaria, es el órgano administrativo dependiente del Poder Ejecutivo Federal que tiene encomendada como función principal, que lo identifica en la vida jurídica y social mexicana, la de perseguir los delitos del orden federal, comprendiendo, en la averiguación previa, etapa procedimental en la que hemos basado el estudio del presente trabajo, "la recepción de denuncias y querrelas, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, y la práctica de todos los actos conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la acreditación de la probable responsabilidad del indiciado, como elementos que funden el ejercicio de la acción penal, así como la protección del ofendido por el delito en los términos legales, aplicables."

(7)

(7) Artículo 7 fracción I, en relación con el artículo 1 y 2 fracción V de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. "Legislación Penal Mexicana". Tomo 1. Editorial Andrade, S.A. México. 1989. p. 358-25.

Ahora bien, la Representación Social Federal, también podrá decretar el no ejercicio de la acción penal o archivo de la indagatoria conforme a lo prescrito en el Código Adjetivo Federal en el numeral 137, en donde se señalan concretamente cinco hipótesis por las cuales puede dictarse dicha resolución y cuyo contenido ha sido tratado en el capítulo anterior. Esta determinación produce el efecto de "impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que las motiven." (B)

Así mismo, determinará sobre aquellos hechos que por existir alguna dificultad material que impida la práctica de las diligencias respectivas dentro de la indagatoria haga imposible su continuidad en cuyo caso se dictará la resolución de reserva.

En este orden de ideas, y concretamente por lo que se refiere al no ejercicio de la acción penal, tenemos que el artículo 133 enmarcado en el Capítulo II, "Reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de policía judicial", contenido en el Título Segundo denominado "Averiguación Previa", del Código Federal de Procedimientos Penales en vigor, nos refiere lo siguiente:

(B) Artículo 139 del Código Federal de Procedimientos Penales Op. cit. p. 263.

"ARTICULO 133.- Cuando en vista de la averiguación previa, el agente del Ministerio Público a quien la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculta para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido podrán ocurrir al Procurador General de la República dentro del término de quince días, contados desde que se les haya hecho saber esa determinación, para que este funcionario, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decida en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal"

"Contra la resolución del Procurador no cabe recurso alguno, pero puede ser motivo de responsabilidad."(9)

Mediante acuerdo dictado por el Procurador General de la República con fecha 31 de marzo de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de abril del mismo año, bajo el número A/006/72, se establece el actuar de los agentes del Ministerio Público Federal en relación a los casos en que se resuelva el no ejercicio de la acción penal en las averiguaciones previas a su cargo, en los siguientes términos:

(9) Op. cit. p. 259.

A C U E R D O

"PRIMERO.- Se determina el actuar de los agentes del Ministerio Público, en relación a los casos en que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 137 del Código de Procedimientos Penales y demás disposiciones legales, se resuelva el No Ejercicio de la Acción Penal en las averiguaciones previas a su cargo."

"SEGUNDO.- En la averiguación previa, el Agente del Ministerio Público Federal consultará el No Ejercicio de la Acción Penal, cuando se presenten los casos siguientes;"

"a) Que los hechos investigados no sean constitutivos de delito, de conformidad a la descripción típica contenida en la Ley Penal;"

"b) Que se acredite fehacientemente que el inculpado no tuvo participación en los hechos que se investigan, en lo que respecta a su esfera jurídica;"

"c) Que no exista querrela y se trate de delito perseguible a petición de parte ofendida, o hubiere sido formulada por persona no facultada para ello;"

"d) Que aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos

de que se trate, resulta imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;"

"e) Que la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código Penal;"

"f) Que de las diligencias practicadas, se desprenda de manera indubitable que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal;"

"g) Que la conducta o hecho atribuible al inculpado haya sido materia de una sentencia judicial emitida con anterioridad; y"

"h) Que la ley quite al hecho investigado el carácter de delito que otro anterior le otorgaba."

"TERCERO.- Una vez practicadas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos e integrada la averiguación previa de que se trate, si no se reúnen los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal, el Agente del Ministerio Público Federal, formulará consulta, si procediese, del No Ejercicio de la misma por cualesquiera de las causas señaladas en el artículo segundo de este Acuerdo."

"CUARTO.- Formulada la consulta fundada y motivada, de No Ejercicio de la Acción Penal, el Agente del Ministerio Público Federal, procederá a hacerla del conocimiento del denunciante, querellante u ofendido, asentando razón en autos para los efectos del artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, y así se entere de su contenido para formular las observaciones que considere pertinentes en un plazo no mayor de 15 días naturales, contados a partir de la notificación que se realice."

"En el supuesto de que el denunciante, querellante u ofendido manifestare expresamente su conformidad sobre la determinación de No Ejercicio de la Acción Penal, se asentará razón de ello al término a que se hace referencia en el párrafo anterior, procediendo el Agente del Ministerio Público Federal a remitir la averiguación previa a la Coordinación General Jurídica en el Sector Central, y a los Supervisores dependientes de ésta, en las Delegaciones Estatales que en su caso correspondan o en la Delegación Metropolitana, para la producción del dictamen que en derecho proceda."

"QUINTO.- La notificación al denunciante, querellante u ofendido a que alude el artículo anterior, se hará por cédula que será fijada en una tabla de avisos que para tal efecto se

sitio en lugar visible y de fácil acceso al público del local que ocupe la Agencia del Ministerio Público correspondiente, asentando debida razón en autos."

"SEXTO.- Si dentro del término de 15 días naturales a que hace referencia el artículo cuarto de este Acuerdo, fueren recibidas por escrito las observaciones relacionadas o formuladas por el denunciante, querellante u ofendido, previa razón de ello, el Agente del Ministerio Público Federal procederá a su estudio y en su caso practicará las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos e integración correcta de la indagatoria o reiterará la propuesta del No Ejercicio de la Acción Penal."

"En el supuesto de que el Representante Social ordene la práctica de nuevas diligencias, y agotadas éstas estime procedente el No Ejercicio de la Acción Penal, deberá notificar nuevamente su propuesta al denunciante, querellante u ofendido, observando las formalidades citadas."

"SEPTIMO.- Transcurrido el término establecido sin recibir promoción alguna del denunciante, querellante u ofendido, el Agente del Ministerio Público Federal asentará razón de ello y procederá a remitir la indagatoria conforme a lo dispuesto

por el párrafo segundo del artículo cuarto de este Acuerdo, para los efectos del numeral B bis fracción IX del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República."

"OCTAVO.- Para evitar retrasos innecesarios en la procuración de justicia, toda promoción que contenga las observaciones del denunciante, querellante u ofendido deberá presentarse ante el Agente del Ministerio Público Federal que conozca del asunto. Las presentadas fuera del término aludido serán desechadas sin mayor trámite."

"NOVENO.- El Agente del Ministerio Público Federal se abstendrá de efectuar la notificación a que alude el artículo cuarto de este Acuerdo, cuando el querellante otorgue perdón al indiciado o a quien resulte probable responsable de los hechos investigados y éste proceda en los términos de Ley."

"DECIMO.- La Coordinación General Jurídica a través de su Unidad de Legislación y Dictámenes, al recibir la averiguación previa con consulta de No Ejercicio de la Acción Penal, revisará que se haya cumplido con las formalidades señaladas en los artículos que anteceden y de haber sido

satisfechas producirá su dictamen que será sometido a la consideración del Subprocurador o Delegado que en su caso corresponda, quienes autorizarán en definitiva el No Ejercicio de la Acción Penal y archivo de la indagatoria de que se trate. En el caso de que no hubieren sido cubiertos los requisitos de este Acuerdo o se considere necesaria la práctica de otras diligencias para el esclarecimiento de los hechos y de esa manera estar en aptitud de determinar el ejercicio o no de la acción penal, la Unidad de Legislación y Dictámenes a través de los Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares, en el Sector Central y supervisores en la Delegación Estatal que corresponda, devolverán la averiguación previa al Representante Social consultante haciendo las observaciones que estime convenientes."

"DECIMO PRIMERO.- Siempre que para el mejor cumplimiento de este Acuerdo sea necesario expedir normas o reglas que precisen o detallen su aplicación, los Subprocuradores y el Coordinador General Jurídico someterán al Procurador lo conducente."

"DECIMO SEGUNDO.- Los servidores públicos de la Institución deberán proveer en la esfera de su competencia, lo necesario para la debida observancia y difusión de este Acuerdo."

Con lo anteriormente señalado queda de manifiesto que el único procedimiento oficialmente instituido en nuestro país para recurrir la determinación de la Representación Social Federal, en cuanto a la negativa de éste para ejercitar la acción punitiva, es interno única y exclusivamente, lo que en un momento dado resulta un tanto cuanto riesgoso, en virtud de que cuando éste determine en una indagatoria el No Ejercicio de la Acción Penal y archivo correspondiente, debe entenderse que el mismo tendrá el carácter de definitivo. En otras palabras, lo único que nos permite este procedimiento que en forma de acuerdo es emitido por el Procurador General de la República, es el formular, por escrito, aquellas observaciones que el denunciante, querellante u ofendido, consideren pertinentes a fin de que el Representante Social Federal proceda al estudio de las mismas, reiterando o modificando en su caso, según estime necesario, la propuesta del No Ejercicio de la Acción Penal, es decir se convierte en juez y parte.

Doctrinariamente se ha sostenido que ésta resolución no tiene el carácter de definitividad, es decir, de cosa juzgada, en virtud de que la misma no se da en el plano jurisdiccional, sino en el administrativo, por imperar la jerarquía del Procurador, titular de la institución del Ministerio Público Federal único órgano del Estado facultado para ejercitar la acción penal, por lo que le es atribuido el carácter

administrativo que refrenda la ley de la materia. En tal virtud dicha resolución puede ser revocada y continuar consecuentemente con la indagatoria respectiva y, en todo caso, proceder a dar paso al ejercicio de la acción pública represiva.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado lo siguiente: "...el acto por el cual se ordena el archivo de una Averiguación, no es firme, ni inmodificable como algunas resoluciones judiciales, pues aquí opera la jerarquía del Procurador, quien puede dictar un acto y después, por razones de oportunidad o de una más serena reflexión y siempre en interés de la sociedad, tiene poder para revocarlo, puesto que el archivo de un asunto, no produce cosa juzgada y es esencialmente revocable por motivos supervinientes..." (12)

Sin embargo, en la práctica jurídica se ha observado que contra esta resolución de archivo o no ejercicio de la acción penal, no procede ningún recurso judicial que pueda hacer valer el ofendido o la víctima del delito, por lo que aún cuando sea una determinación tomada en sede administrativa, se resuelve en definitiva la situación jurídica planteada, a

(12) Sergio García Ramírez y Victoria Adato de Ibarra. "Prontuario del Proceso Penal Mexicano" Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México. 1984 p. 35.

mayor abundamiento, la ley de la materia ha establecido que:
"Contra la resolución del Procurador no cabe recurso alguno..."(13) quedando como presedente el juicio de responsabilidades

A diferencia de nuestro derecho, el maestro Sergio García Ramírez nos señala que, en la legislación francesa, "si el M. P. no actúa, el tribunal de apelación puede de oficio intervenir y ordenar a aquél que ejercite la acción penal... En cuanto al sistema de Alemania, quien se cree lesionado por la inactividad del Ministerio Público posee un doble recurso, a saber: jerárquico, en primer lugar, ante el superior del funcionario inerte, y jurisdiccional, en segundo lugar, dada la inercia de toda la institución. Bajo el sistema austriaco, en caso de inactividad o de abandono de la acción, funciona la acción subsidiaria, depositada en el interesado particular. Finalmente el régimen italiano es de control solamente interno, ejercitado por los mismos superiores jerárquicos del M.P." (14)

Al respecto ahondaremos aún más en este tema en el siguiente inciso.

(13) Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales. Op cit. p. 257.

(14) Sergio García Ramírez. "Derecho Procesal Penal". Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México. 1987. p. 215.

4.3. ESTADO DE INDEFENSIÓN DEL OFENDIDO Y LA VÍCTIMA

Tomando como punto de referencia que la normatividad penal tiene como propósito la tutela de los bienes jurídicos, es incuestionable que donde hay una afectación a estos bienes o intereses que se encuentran jurídicamente protegidos por el tipo penal, deberá existir un titular de los mismos que resulte afectado por la conducta típica contenida en la norma, por lo que, consecuentemente, encontramos que en toda infracción penal, se tiene la concurrencia de dos sujetos, lo que Benjamin Mendelhsón denominó en un principio dentro de la disciplina conocida con el nombre de Victimología(15), como "la pareja penal"(16), uno que realiza la hipótesis plasmada en el tipo legal, a quien se le designa sujeto activo y, otro, sobre el cual recae la acción, es decir, aquel que sufre la afectación tutelada en la norma penal, llamado sujeto pasivo.

El sujeto pasivo de esta relación, no siempre será una persona física, ya que éste es el representante del bien o

(15) El Primer Simposio sobre Victimología celebrada en la ciudad de Jerusalem, Israel, en septiembre de 1973, define a esta disciplina como el estudio científico de las víctimas del delito.

(16) Autor citado por Elias Neuman. "Victimología". Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. Primera Edición. México, 1989. p. 25.

interés jurídicamente protegido que resulta afectado, por lo que el sujeto pasivo puede ser una persona física, una persona jurídica, el propio Estado, la sociedad, o una masa indeterminada, esto último en razón de ciertos tipos, como el genocidio, que es de difícil identificación, el concepto de raza, grupo étnico, etc. Lo que a contrario sensu, no es posible suponer en el sujeto activo, en virtud de que al hablar de la conducta típica como único medio para que surja la afectación al interés jurídico, estamos señalando a un individuo como autor de dicho comportamiento, por regularse, en el Derecho Penal, la conducta del hombre, siendo éste el único ser capaz de desarrollar una conducta, en tal virtud, el sujeto activo en la conducta antijurídica, típica y culpable, esto es el presunto responsable o indiciado, lo es invariablemente una persona física.

Entrando al estudio de lo que debemos entender por sujeto pasivo, el maestro Sergio Vela Treviño nos señala que "terminológicamente el sujeto pasivo ha recibido diversas denominaciones; unos lo han llamado víctima del delito, que como dice Jiménez de Asúa, es una connotación más propia del lenguaje profano que del jurídico, otros, a quienes critica Petrocelli, lo llaman parte lesionada, que no siempre corresponde a una realidad práctica y que obliga a una previa interpretación de la acepción de "lesión", en otras ocasiones, también se hace referencia al damnificado o

perjudicado, pero sigue siendo un término poco preciso, implicativo de una relación pecuniaria, que no siempre existe. Por todo ello se habla preferentemente del sujeto pasivo o del ofendido, entendiéndose en la forma sugerida y más categóricamente expresada, "como la persona que resulta ofendida directa e inmediatamente por el delito", o como "el titular del interés cuya ofensa constituye la esencia del delito", añadiendo que "entre nosotros, como claramente lo dijo Olea y Leyva, se ha reconocido la figura de la parte ofendida... titular del interés jurídicamente afectado por la conducta típica"(17)

El Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que ofendido "es quien ha recibido en su persona, bienes o, en general, en su status jurídico, una ofensa, daño, ultraje menoscabo, maltrato o injuria", así mismo señala que: "Dentro del proceso penal reciben el nombre de ofendido la víctima del hecho delictivo, así como quienes, a causa de la muerte o de la incapacidad ocurrida a la víctima a resultados del ilícito penal, le suceden legalmente en sus derechos o les corresponde su representación legal".(18)

(17) Sergio Vela Treviño. "La prescripción en materia penal". Editorial Trillas. Segunda Edición. México. 1990. pp. 351 y 354.

(18) Op. cit. p. 2263.

El Diccionario de la Lengua Espanola no contempla dentro de las dicciones o voces del idioma propio, el vocablo ofendido, encontrando únicamente aquel que corresponde al de ofender que a la letra dice: "Hacer daño a alguien físicamente, hiriéndolo o maltratándolo. Injuriar de palabra, denostar. Enfadarse por un hecho o dicho." (19) Por el contrario tenemos el de víctima, definido como "la persona o animal sacrificado o destinado al sacrificio. Persona que se expone u ofrece a un grave riesgo en obsequio de otra. Persona que padece daño por culpa ajena o por causa fortuita." (20)

Elias Neuman al respecto señala que "el concepto del vocablo víctima apela a dos variedades. "Vincire": animales que se sacrifican a los dioses y deidades, o bien, "vincere", que representa al sujeto vencido. Y así "victim" en inglés, "victime" en francés y "vittima" en italiano", añadiendo que la víctima "es para la Victimología, diríase clásica, el ser humano que padece daño en los bienes jurídicamente protegidos: vida, salud, propiedad, honor, honestidad, etc., por el hecho de otro e, incluso, por accidentes debidos a factores humanos, mecánicos o naturales, como ocurre en los accidentes de trabajo." (21)

(19) (20) Op. cit. pp. 524 y 300.

(21) Op. cit. pp. 24 y 25.

Por otra parte el maestro Guillermo Colín Sánchez, nos señala que el término ofendido, es usual en el campo del Derecho Procedimental en materia penal, acotando, que es menester distinguirlo o diferenciarlo del concepto "víctima del delito", y en este orden nos conceptualiza el vocablo ofendido por la comisión de un hecho delictuoso diciendo que: "es la persona física que resiente directamente la lesión jurídica en aquellos aspectos tutelados por el Derecho Penal", por una parte y, por la otra, a la víctima, aceverando que "es aquél que por razones sentimentales o de dependencia económica con el ofendido resulta afectado con la ejecución del hecho ilícito." (22).

Por último, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, nos señala en el artículo 264 en su primer párrafo parte final que: "Se reputará parte ofendida para tener por satisfecho el requisito de la querrela necesaria, a toda persona que haya sufrido algún perjuicio con motivo del delito, y, tratándose de incapaces, a los ascendientes y, a falta de éstos, a los hermanos o los que representen a aquella legalmente." (23)

(22) Guillermo Colín Sánchez. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa, S.A. Décimoprimer Edición. México, 1989. p. 175.

(23) Op. cit. p. 149.

Como es de hacerse notar no hay un consenso en los conceptos que hasta estos momentos hemos transcrito, lo que nos lleva a determinar que el definir uno u otro concepto, resulta un tanto cuanto escabroso, sin embargo, nuestro punto de vista, se inclina por aceptar la distinción que al respecto es manejada por el maestro Guillermo Colín Sánchez, por lo que diremos que el ofendido por el delito es aquella persona física o moral que es afectada directa e inmediatamente por la conducta típica penal.

En lo referente a la víctima asentaremos que ésta es aquella persona que indirectamente resiente las consecuencias de dicha conducta, en virtud de la dependencia afectiva o económica que guardaba en relación con el ofendido, y que resultará indiscutiblemente afectado por la ejecución del tipo legal protector de los bienes jurídicos.

Una vez definido lo que entendemos por ofendido y por víctima, entremos al estudio del presente inciso señalando que las diligencias de investigación llevadas a cabo por el Ministerio Público Federal en la Averiguación Previa culminan, como ya se ha referido en el estudio del inciso inmediato anterior, en forma temporal, esto mediante el acuerdo de reserva o, en forma definitiva a través de la resolución de archivo, es decir, el no dar lugar al ejercicio de la acción penal, determinaciones que, como también lo

indicamos en el inciso que precede, dichas resoluciones son eminentemente de carácter administrativo.

Ahora bien, si estas determinaciones emanadas en sede administrativa son acordadas y decretadas como consecuencia de una investigación deficiente o de un manejo arbitrario del procedimiento investigador por parte de los funcionarios del Órgano estatal, consecuentemente pueden, en un momento dado, llegar a lesionar de manera grave los derechos tanto del ofendido como de aquellos que le corresponden a la víctima, siendo de consecuencias mayores la resolución de no ejercicio de la acción penal (sobreseimiento administrativo), toda vez que desde que se dicta la resolución de archivo empieza a correr el término de la prescripción de la acción penal, conforme a lo consignado en el artículo 110 segundo párrafo del Código Penal Para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, que a la letra dice:

"ARTICULO 110.- La prescripción de las acciones se interrumpirá por las actuaciones que se practiquen en averiguación de un delito y de los delincuentes, aunque por ignorarse quiénes sean éstos no se practiquen las diligencias contra persona determinada."

"Si se dejare de actuar, la prescripción empezará a correr de

nuevo desde el día siguiente al de la última diligencia."

Al respecto, el maestro Sergio García Ramírez nos refiere que "lo que realmente se extingue es la pretensión punitiva que por conducto de la acción penal se hace valer. En cambio, la pérdida del derecho a ejercitar la acción se identifica con el fenómeno de la preclusión." (24) señalamiento del cual estamos completamente de acuerdo, sin embargo, nuestras leyes suelen hablar de extinción de la acción y de las sanciones penales.

Así mismo, ésta determinación, deja un estado de inseguridad al quedar el sujeto activo o presunto responsable libre de culpabilidad alguna, ya que al no configurarse el tipo penal previsto en la ley de la materia, no se da la existencia del delito, esto es, no existe una conducta típica, antijurídica y culpable que pueda ser sancionada por el Estado y, lógicamente con esto, la presunción de la responsabilidad se desvanece por entero. El sujeto activo es libre de continuar realizando sus actividades delictivas al amparo de una institución que le ha brindado, a través del funcionario encargado de perfeccionar la indagatoria sobre los hechos que previamente le han sido denunciados, la calidad de persona

(24) Op. cit. p. 223.

respetable, y hasta podríamos decir que "digna de fe", a cambio de prevenidas y malos manejos, económicos sobre todo, que se dan, en algunos casos, dentro de las Agencias Investigatorias del Ministerio Público Federal.

Esta situación, desde nuestro particular punto de vista, deja al ofendido y la víctima en un total estado de indefensión, ya que se encontrará sometido, lo quiera o no, al acuerdo que en formas de proyecto emita el representante social, toda vez que el procedimiento contemplado en el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, esto es, el recurso de queja, nos señala en concreto que el denunciante o querellante u ofendido, deberá ocurrir al Procurador General de la República en un término de quince días a efecto de aportar aquéllos elementos de prueba que conforme a su criterio no han sido debidamente evaluados por el agente del Ministerio Público emisor de la resolución de no ejercicio de la acción penal, quedando en manos de la misma autoridad dicha evaluación, no pudiendo impugnarse la resolución del Procurador en ninguna instancia judicial, lo que sin lugar a dudas, como ya lo indicamos anteriormente, deja en estado de indefensión al ofendido y la víctima del delito, si la hubiera.

Todo esto nos lleva a que en muchas de las ocasiones la institución del Ministerio Público, creada para un fin noble

como lo es la representatividad de los intereses de la colectividad, atendiendo y vigilando que estos no sean afectados en ninguna forma y bajo ningún pretexto, sea considerada por la sociedad misma como una institución carente de confiabilidad y seguridad jurídica, lo que consecuentemente origina que se busque el resarcimiento del dano sufrido por la comisión de un ilícito, por otros medios que no son nada legítimos. De ahí la necesidad de buscar un mecanismo jurídico que permita la revisión de esta resolución en particular, garantizándose de alguna forma que la determinación tomada, sea cual fuere, es la correcta. No queriendo decir con esto que las resoluciones emitidas por el Ministerio Público no se encuentren debidamente motivadas y fundamentadas conforme a derecho.

En el inciso que a continuación desarrollaremos, entraremos al análisis las diversas opiniones que en cuanto al no ejercicio de la acción penal se han generado, por lo que corresponderá hasta entonces determinar los juicios a favor y los juicios en contra que al respecto se han generado.

4.4. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE EJERCITAR LA ACCION PENAL.

Diversos técnicos y legisladores, han querido encontrar un medio o forma para dar control al ejercicio de la acción penal, monopolizada en la institución del Ministerio Público, queriendo procurar dicho control a través del juicio de amparo, posibilidad que fue aceptada en la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales de 1919 y que concretamente se encontraba consagrada en su artículo 26, señalándose que: "Si a resultas de la denuncia de un particular el Ministerio Público no ejercita acción penal, el acusador interesado podría acudir ante el Procurador General reclamando esa omisión y si éste se negare a ejercitar la acción punitiva, el particular podría incluso acudir al recurso de amparo contra esa negativa." (25)

Esta posibilidad fue obstaculizada por la Suprema Corte de Justicia mediante la tesis relacionada cuya voz típica dice:

"Acción penal, ejercicio de la. Conforme al artículo 21 de la

(25) Colección de Códigos, Leyes Federales, Códigos de Procedimientos Penales; Herrero Hnos., Sucesores, México, D.F. 1924, citado por José Franco Villa. Op. cit. p. 217.

Constitución, el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no esta ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aún en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaria, en último caso, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidades, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir, de conceder el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercer la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades"

(Quinta Epoca: Tomo XXXIV, pág. 1180. Zárate Ignacio G. Idem, Tomo XXXIV, pág. 2593. Compañía Mexicana de Garantías, S.A. Idem, Tomo C, pág. 1010. 8285/48. Idem, Tomo LXXII, pág. 379. Gutierrez Anselmo. Idem, Tomo CII, 3934/46. pág. 898)." (26)

(26) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte, Primera Sala. Imprenta Murguía, S.A. México, 1965, p. 377-380.

Este criterio ha sido muy debatido por algunos tratadistas entre los que destacan Ignacio Burgoa Origuella, Manuel Rivera Silva, José Franco Villa y Juan José González Bustamante, entre otros, manifestando que la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal ha hipertrofiado el alcance del artículo 21 de nuestra Carta Fundamental, señalando muy particularmente el maestro José Franco Villa que con esta jurisprudencia tal y como se encuentra actualmente, "abre la puerta para que los procuradores de justicia se erijan en dueños y señores de las vidas e intereses de los miembros de la sociedad, al dejar impunes los delitos que se cometen contra éstos." (27)

Por otra parte, el maestro Sergio García Ramírez señala lo siguiente: "La Suprema Corte de Justicia y los adversarios del amparo en esta hipótesis, y eventualmente en las de desistimiento y formulación de conclusiones no acusatorias, argumentan, en síntesis, lo siguiente:"

"a) el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al M.P.;"

"b) la abstención del M.P. en el ejercicio de su función requirente no lesiona derechos individuales, sino sociales,

(27) Op. cit. p. 227.

y puede dar cause a un juicio de responsabilidades, pero no al amparo;"

"c) si los tribunales asumiesen el cometido de ordenar el ejercicio de la acción penal, se caería en el erradicado sistema de enjuiciamiento inquisitivo;"

"d) el interés puramente civil, reparatorio, del perjudicado por el delito puede ser satisfecho mediante el procedimiento civil ordinario;"

"e) cuando el M.P. resuelve no ejercitar la acción penal es parte procesal, y resulta improcedente la interposición del amparo contra quien no realiza actos de autoridad; y"

"f) bajo pretexto de defender derechos privados, el particular interesado, quejoso, pretende intervenir en el manejo de la acción pública."

"A los puntos indicados, replican así los partidarios de la procedencia del juicio de amparo:"

"a) si bien es cierto que sólo el M.P. puede ejercitar la acción penal, también lo es que dicho ejercicio o su abstención no pueden ser arbitrarios, ni escapar al control

de la justicia federal, del modo que no podría ocurrir si se tratase de actos de otras autoridades en el ámbito de funciones que también se les han confiado exclusivamente (la legislativa, la judicial, por ejemplo);"

"b) el no ejercicio de la acción penal vulnera derechos individuales a la reparación del daño, que no quedarían salvaguardados al través del juicio de responsabilidades; no existe el peligro de inquisitorialidad en el procedimiento, ya que el tribunal de amparo no conocerá en ningún caso del proceso penal correspondiente;"

"c) a la jurisdicción civil llega deformada la pretensión reparadora del perjudicado por el delito, quien sufre agravio definitivo e irreparable por la falta de ejercicio de la acción penal, más aún, los artículos 539 Cdf. y 489 Cf. permiten considerar que sólo se puede acudir ante los tribunales civiles cuando no se ha promovido el incidente de responsabilidad civil en el proceso penal, y después de que se ha fallado en éste;"

"d) al tiempo de la resolución de no ejercicio de la acción penal, el M.P. actúa como autoridad y no como parte, ya que aún no se ha iniciado el proceso;"

"e) se debe entender que los actos autorizados del M.P. son

susceptibles de control por la vía de amparo; tales actos son aquellos que tienen validez sin necesidad de sanción judicial y que no pueden ser desatendidos por el órgano jurisdiccional, esto es, los actos de la averiguación previa, la determinación sobre el ejercicio de la acción penal, el desistimiento de la acción y la formulación de conclusiones no acusatorias;"

"f) sólo los actos de soberanía están exentos de control, y el M.P. no es un órgano directo de soberanía; y"

"g) los artículos 16, 19 y 21 C. contienen, implícitamente, el derecho del ofendido a reclamar la consignación del inculcado, para obtener, por medio del proceso penal, la reparación del daño."

"Aún cuando existen algunos argumentos sólidos por ambas partes y es claro que la no consignación involucra un acto de autoridad y una decisión de quien todavía no es parte en el proceso, no es posible dejar de reconocer que ni la C. ni la ley secundaria consagran derecho alguno del ofendido al proceso penal del inculcado."(28)

Por lo que respecta al maestro Ignacio Burgoa Origuela, en

(28) Op. cit. pp. 216 y 217.

cuanto al presente tema, éste nos comenta lo siguiente:

"Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Ministerio Público cuando realiza o deja de realizar funciones persecutorias de los delitos. Bien es verdad que cuando dicha institución, resuelve no ejercitar la acción penal, está obrando conforme a una facultad que le confiere la Constitución; más ésta en manera alguna excluye la responsabilidad de que, cuando el no ejercicio de dicha acción no se justifica, la decisión negativa correspondiente sea impugnabile. Es más, la Ley Suprema, en el artículo 102, impone al Ministerio Público Federal la obligación de perseguir, ante los Tribunales, todos los delitos del orden federal; en otras palabras, tal ordenamiento no solamente consagra en su artículo 21 en favor de dicho organismo (federal o local) la facultad de perseguir delitos, sino que impone a este la obligación correspondiente (Art. 102)." (29)

Así mismo, éste autor sostiene que: "Cuando el Ministerio Público ilegalmente, contra toda disposición, se niega a ejercitar su potestad persecutoria, ninguna otra autoridad, ni el ofendido mismo, pueden hacer que el delito cometido no

(29) Ignacio Burgoa Origuella. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. Vigésimoctava Edición. México. 1991. p. 480.

quede impune, puesto que, según lo ha asentado la Corte al interpretar el artículo 21 Constitucional, dicha facultad es privativa de la indicada institución, cuyas decisiones sobre su no ejercicio son inimpugnables jurídicamente por ningún medio ordinario o extraordinario, incluyendo la acción de amparo. En opinión del ministro De la Fuente, misma que nosotros acogemos por parecernos correcta, el ofendido debe tener el derecho de entablar la acción constitucional contra el acuerdo del Ministerio Público en el sentido de no ejercitar su facultad persecutoria, pues de esta manera dicha institución y su jefe, que es el procurador, tendrían un dique a su posible actuación arbitraria de dejar impunes los delitos o irreparados los daños causados por éstos al ofendido. Si se determinase la procedencia de la acción de amparo contra dichas decisiones del Ministerio Público, la Justicia Federal tendría oportunidad de establecer, en cada caso concreto que se presentase a su conocimiento, si la negativa por parte de dicha entidad de perseguir un delito y acusar a su autor está o no legalmente fundada pudiendo obligar a la mencionada institución a ejercitar la acción penal en el caso de que se reunieran los requisitos legales para el efecto." (30)

El maestro Don Teófilo Olea y Leyva, ministro de la Suprema

(30) Ignacio Burgoa Origuella. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A. Vigésimosegunda Edición. México. 1989. p. 451.

Corte de Justicia, afirmaba: "...Si es propia y exclusiva de la autoridad judicial la facultad de imponer penas, lo es así mismo exclusiva la de absolver o de no imponerlas. La recíproca, por tanto, es cierta y es válida."

"Por contraposición, encontramos: que si le incumbe al Ministerio Público la persecución de los delitos, le incumbe así mismo la facultad de no perseguirlos a su arbitrio. Aquí la recíproca no es cierta; porque si así fuera, el dejar de perseguir en cualquiera de sus aspectos de no ejercicio o abstención o abandono de la acción penal en todas sus formas, invadiría no sólo la función decisoria del juez, sino también la legislativa que ha dado los presupuestos y condiciones de procedibilidad y de punibilidad que una vez satisfechos, requiere el ejercicio de la acción penal. Esa exigencia punitiva de la ley y la pretensión punitiva del querellante, radican en el principio de legalidad que exige que se persiga el delito cuando estén satisfechos los presupuestos y condiciones de punibilidad y procesabilidad que en nuestra Carta Magna se encuentran fijados en los artículos 16 y 19."

"Se dirá a caso, que el principio de oportunidad siempre obliga al Ministerio Público a definir discrecionalmente si en cada caso se han llenado los requisitos constitutivos de la acción penal, y esto es verdad; pero esta discrecionalidad del Ministerio Público ni es infalible ni menos puede ser

arbitraria, y, por ende, necesita sólo de un control interno de orden jerárquico a que obliga el principio de unidad e indivisibilidad del Ministerio Público, muy delesnable y caprichoso, sin otro control que en países más afortunados que el nuestro, se ha instituido; un control externo de la acción penal o sea el de un órgano distinto ante el que puedan recurrirse los actos del Ministerio Público que no ejercita o bien abandona la persecución de los delitos una vez iniciado el proceso."

"Ya hemos visto antes que la hermenéutica más clara del artículo 21, la interpretación histórica legislativa del constituyente, y la técnica jurídica procesal condenan de consuno un arbitrio sin límites del Ministerio Público, que se manifiesta en posibilidad permanente de arbitrariedad. Hemos palpado la necesidad de que exista un órgano externo e independiente del Ministerio Público con relación a su propio ministerio, que autorice o bien juzgue la responsabilidad de la institución por el no ejercicio o abandono en todas sus formas de la acción penal; y también encontramos que existió ese control externo, aunque mínimo, en el amparo de garantías, concedido a la víctima o a su representante, la parte civil, para garantía de sus intereses, como natural interpretación del artículo 21 que hizo en el artículo 26, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común del año

de 1919." (31)

Por otra parte, bien vale la pena señalar que aunque se ha hecho referencia a la actuación del Ministerio Público como una facultad, en el fondo entraña una obligación social de suma importancia que le es impuesta por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al otorgarle, como atribución específica, la persecución de los delitos, esto es, que no le está creando una facultad discrecional, sino por el contrario, un deber ser, que en todo momento está obligado a cumplir.

Guillermo Colín Sánchez observa lo siguiente: "el Juicio de Amparo no debe entenderse como una institución creada únicamente para la protección de intereses privados, sino por el contrario, para mantener el imperio del orden jurídico frente a todo acto arbitrario de quien detenta el poder." (32)

Así mismo, en el Tercer Congreso Interamericano del Ministerio Público celebrado en la ciudad de México, en el año de 1963, en la ponencia intitulada "Intervención del

(31) "Artículo 21 Constitucional", publicado en las Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo VI, Númes. 23-24, julio-diciembre de 1944, citada por José Franco Villa. Op. cit. p.230 y 231.

(32) Op. cit. p. 236.

Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo", presentada por el Lic. Desiderio Grave Díaz González, citando al maestro Ignacio Burgoa, señala que: "El Amparo es una Institución que tiene como finalidad proteger el orden establecido por la Constitución a la actuación autoritaria que lo quebrante en perjuicio de todo sujeto que esté colocado en la situación de gobernado..."(33)

Por otra parte el maestro Juventino V. Castro, hace algunas consideraciones al respecto que bien vale la pena tratar, ya que, como lo estudiamos al inicio del presente Capítulo, la institución del Ministerio Público Federal, en esta etapa del procedimiento penal mexicano, es considerada como un órgano de autoridad.

En este orden de ideas, tenemos que: "La autoridad, en ejercicio y cumplimiento de sus funciones públicas, puede ser limitada en el uso del poder del cual se encuentra investido, con base en diversos estatutos:"

"a) La primera limitación es el marco legal de las atribuciones señaladas a una autoridad, pues ya hemos destacado el que la autoridad dispone tan sólo de una fracción de poder público. Por ello, toda autoridad funciona

(33) Procuraduría General de la República. III Congreso Interamericano del Ministerio Público. Talleres Gráficos de la Nación. Edición Unica. México. 1963. p. 303.

dentro de una pequeña área del poder público, y le está legalmente vedado el utilizar su poder en el resto de las áreas. Dentro de un funcionamiento congruente con sus atribuciones, la autoridad se autolimita en virtud del marco primario de la norma legal."

"b) La segunda limitación, u obstáculo al ejercicio arbitrario del poder, se localiza en las responsabilidades penales y administrativas que legalmente se disponen, ya que inhiben a la autoridad a desorbitarse de sus funciones propias, ante el temor de la sanción que la amenaza."

"c) Finalmente se prevé que -por inadvertencia, por criterio interpretativo personal o intencionalmente-, la autoridad puede rebasar el marco de sus atribuciones, a pesar del mandato legal que la estrecha y la circunscribe, y que la aplicación de una sanción a la autoridad violadora deja sin embargo en plena validez la orden emitida en contra de lo dispuesto constitucionalmente, y todo esto provoca y conlleva al nacimiento de un proceso constitucional -como lo es el amparo- que ya no ataca a la persona del violador sino a la existencia misma del acto violatorio." (34)

Todos los razonamientos anteriormente planteados han hecho

(34) Juventino V. Castro. "El Sistema del Derecho de Amparo". Editorial Porrúa, S. A. Primera Edición. México, 1979. p. 6.

punto de convergencia para establecer que es necesario se implemente en nuestro país, tal y como se encontraba previsto en la Ley Orgánica del Ministerio Público del fuero Común de 1919, el recurso extraordinario de amparo en contra de la determinación emanada en sede administrativa, en cuanto a la negativa del Ministerio Público Federal para ejercitar la acción penal, misma que podrá ser enderezada por el ofendido y la víctima, si la hubiera, por el delito de que se trate, evitándose que el proceso penal continúe en todo y por todo dependiendo de un monopolio estatal que conducirá necesariamente al desamparo social. Lo anterior, en virtud de considerar, en la etapa de averiguación previa, a esta institución como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, y por lo tanto como un órgano de autoridad.

Si bien el tema que nos ocupa hace referencia a la procedencia del juicio de amparo en contra la resolución del Ministerio Público en la que es determinado el no ejercicio de la acción penal, también lo es que el tema de nuestra tesis está enfocado al señalamiento de aquellos aspectos tanto positivos como negativos que encontramos en cuanto a esta resolución.

Por lo que corresponde a los aspectos negativos, creo que estos han quedado señalados a través del desarrollo del presente inciso. Ahora bien, los aspectos positivos que en un momento dado pudieran darse con esta resolución, sería aquél

consistente en evitar tocar a la puerta de la judicatura llevando aquellas indagatorias que por el afán de venganza, odio o rencillas personales en contra de determinadas personas busquen en el órgano jurisdiccional la satisfacción de estas actitudes trayendo consigo los diversos malestares propios de quien es acusado injustamente ante el órgano jurisdiccional. Sabiéndose de ante mano que la indagatoria podrá o no prosperar, en virtud de que la misma no estar debidamente sustentada conforme a los principios constitucionales.

Otro de los aspectos positivos es aquél que nos garantiza que, de acuerdo a las diligencias de investigación realizadas por el Ministerio Público Federal en base a los principios de oficiocidad y legalidad, la acción pública represiva que en un momento dado pudiera ejercitarse por éste en razón de encontrarse satisfechos los requisitos de procedibilidad constitucionales no es procedente, ya que obra en favor del sujeto activo alguna de las excluyentes de responsabilidad o en su defecto las hipótesis planteadas en el artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales. Lo que consecuentemente no traerá ninguna afectación al estatus jurídico de aquél que en su momento se le identificó como el presunto responsable, quedando la averiguación previa archivada por haberse resuelto el no ejercicio de la acción penal.

Algo mas que podemos determinar en favor de esta resolución es el hecho de que una vez agotadas todas aquellas diligencias encaminadas a esclarecer la conducta delictiva denunciada ante la institución del Ministerio Público, y siempre y cuando estas se hayan realizado apegadas a estricto derecho, de tal forma que no se lesionen los intereses de la parte afectada, en este caso el ofendido y la víctima, se dictamine que la misma no es motivo de ejercicio de la acción penal, produciéndose el efecto de impedir en definitiva el ejercicio de la acción penal, tal cual lo establece el artículo 139 del Código Federal de Procedimientos Penales en vigor.

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

1. La institución del Ministerio Público o Representante Social, nace a la vida jurídica en nuestro país con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, promulgada por el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, no como resultado de la adopción de un sistema probado y aplaudido en otras regiones del mundo accidental, sino como el resultado de un fenómeno de auténtica repulsa popular a los procedimientos inquisitoriales de los jueces penales del México independiente.

2. Por mandato Constitucional, corresponde al Ministerio Público, ejercitar solicitamente la acción penal, sin perder de vista que el monopolio de dicha acción le ha sido concedido con miras al interés de la sociedad, de tal suerte, que no puede entenderse como un derecho potestativo ejercitable a capricho o a conveniencia del representante de la sociedad. Su interés en el esclarecimiento y sanción de los ilicitos tipificados en la norma penal, es determinante para la tranquilidad pública y en el buen desenvolvimiento de

las actividades sociales. De tal manera, que si la autoridad no imparte justicia, los agraviados se la tomarán por su propia mano, lo que consecuentemente alteraría la solidaridad social y más aún, la estabilidad del gobierno.

3. Es notoriamente claro que en México, el Ministerio Público goza de una atribución ilimitada en cuanto a determinar si ejercita o no ejercita la acción pública represiva que le ha sido conferida por mandato constitucional, lo que conduce fatalmente al abuso del ejercicio de dicha acción, precisando por lo mismo un control externo, ya que puede darse el caso de que el representante social o como se conoce comunmente, el agente del Ministerio Público, se niegue a ejercitarla, no obstante encontrarse satisfechos los presupuestos generales de la acción, esto es, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculpaado.

En este orden de ideas, encontramos que la única forma de control que existe en nuestro medio, cuando el agente del Ministerio Público Federal que conoce de un hecho delictivo acuerda el No Ejercicio de la Acción Penal, es aquél que se realiza de manera interna a través del procedimiento consignado en el Acuerdo A/006/92 emitido por el mismo Procurador General de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de abril de 1992,

recordemos que en México existen dos esferas de competencia de la Representación Social: una en materia común y otra, en materia federal, por lo que también existe un procedimiento similar para el fuero común, desprendiéndose en consecuencia que el representante social decide y juzga como si se tratara de un órgano jurisdiccional, en lo referente a ésta determinación, y sin embargo, el Ministerio Público es intocable para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo a su propio criterio emanado de las diversas tesis jurisprudenciales que al respecto existen. De aquí que se plantee la necesidad de instrumentar un control externo del ejercicio de la acción penal a través del juicio de amparo, para lo cual deberán efectuarse una serie de reformas a la legislación vigente en esta materia, principalmente al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Orgánica y su Reglamento.

4. La función del Ministerio Público debe ser de buena fe en el sentido de que su papel no es el de delator, inquisidor, ni siquiera perseguidor o contendiente forzoso de los procesados. Su interés no es necesariamente el de la acusación o la condena, sino simplemente el interés de preservar el orden jurídico y el interés de la sociedad, que es la justicia. En este sentido, podemos concluir que el Ministerio Público tiene una importante trascendencia dentro

del marco institucional que jurídicamente rige la vida gregaria de nuestra sociedad, al atribuirsele la representatividad de los incapaces y desvalidos en función de asistencia social, ya que como se ha estudiado no es tan solo aquél órgano del estado que tiene el monopolio de la acción penal.

5. Uno de los aspectos positivos que encierra la determinación del No Ejercicio de la Acción Pública Represiva por parte del Ministerio Público Federal, es que con dicha acción se cumple, desde el punto de vista constitucional, con la garantía de seguridad jurídica, es decir, que si de las diligencias practicadas por el órgano investigador, se desprende que no hay elementos suficientes que permitan integrar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad o que existe en favor del inculcado alguna excluyente de responsabilidad, deberá dictaminarse el No Ejercicio de la Acción Penal en definitiva, asegurando con ello que el indiciado no será molestado en sus bienes o persona por existir una denuncia que previamente fue dictaminada por la Representación Social en términos de No Ejercicio de la Acción Pública Represiva, lo que en consecuencia anularía la posibilidad de apelar al recurso planteado.

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

- 1.- Arellano García, Carlos. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 2.- Arilla Bas, Fernando. "El Procedimiento Penal en México". Editorial Kratos, S.A. de C.V. México, 1981.
- 3.- Burgoa Origuella, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- 4.- Burgoa Origuella, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1971.
- 5.- Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- 6.- Floris Margadant S., Guillermo. "Derecho Romano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- 7.- García Ramírez, Sergio. "Derecho Procesal Penal". Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
- 8.- García Ramírez, Sergio. Victoria Adato de Ibarra. "Prontuario del Derecho Penal Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
- 9.- González Bustamante, Juan José. "Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.
- 10.- Gómez Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso". Editorial Melo, S.A. México, 1979.
- 11.- La Biblia, con notas, concordancia y mapas. Revisión 1960. Editor General Dr. J. Mervin Breneman. Editorial Caribe. San José, Costa Rica.

12.- Neuman, Elias. "Victimologia". Editorial Cardenas Editor y Distribuidor. México, 1989.

13.- Oronoz Santana, Carlos M. "Manual de Derecho Procesal Penal". Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1983.

14.- Osorio y Nieto, Cesar Augusto. "La Averiguación Previa". Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

15.- Rivera Silva, Manuel. "El procedimiento Penal". Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

16.- Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

17.- V. Castro, Juventino. "El Ministerio Público en México". Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

18.- V. Castro, Juventino. "El Sistema del Derecho de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

19.- Vela Treviño, Sergio. "La Prescripción en Materia Penal". Editorial Trillas. México, 1990.

D I C C I O N A R I O S Y E N C I C L O P E D I A S

1.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.

2.- Diccionario Porrúa de la Lengua Española. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

3.- Enciclopedia Salvat para Todos. Editorial Editores de México, S.A. México, 1972.

L E G I S L A C I O N

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1986.

2.- Código Federal de Procedimientos Penales. Legislación Penal Mexicana. Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

3.- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Legislación Penal Mexicana. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

4.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Legislación Penal Mexicana. Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

5.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Legislación Penal Mexicana. Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

6.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Legislación Penal Mexicana. Tomo II. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

7.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Legislación Penal Mexicana. Tomo II. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

8.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Legislación Penal Mexicana. Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

9.- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Legislación Penal Mexicana. Tomo I. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS

1.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1917-1965. Sexta Época. Primera Sala. México. 1965.

2.- III Congreso Interamericano del Ministerio Público.

Propiedad de la Procuraduría General de la República.
Talleres Gráficos de la Nación. México, 1963.

3.- Relación de Textos de los artículos adicionados y reformados de la Constitución General. Apéndice número uno. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1986.

4.- Disposiciones Conexas. Legislación Penal Mexicana. Tomo II. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México, 1978.

5.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Segunda Parte. Primera Sala. Imprenta Murguía, S.A. México, 1965.