

004996

13  
Lij

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ACATLÁN

TESIS PROFESIONAL

MEDIOS IDÓNEOS PARA IMPUGNAR  
LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO  
SOBRE EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta

EUSEBIO ANDRADE CANO

Asesor

LIC. AARÓN HERNÁNDEZ LÓPEZ

NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO

JUNIO DE 1997

**TESIS CON  
FALJA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Dedicado a mis padres Catalina Cano Vite y Juan Andrade  
Hernández a quienes agradezco todo el apoyo y  
esfuerzo que me brindaron sin cesar, lo cual constituyó  
la base de mis estudios y el aliciente para obtener el  
título Profesional.*

*Gracias a mis hermanos Jorge Luis, Martha Yanet, y  
Francisco Javier.*

*Para mis amigos.*

*Gracias a la:  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
ENEP ACATLAN, y*

*A todos mis maestros.*

# Índice

---

	Introducción . . . . .	5
<b>Capítulo I</b>	<b>Historia del Ministerio Público . . . . .</b>	<b>8</b>
	a) Concepto de Ministerio Público. . . . .	8
	b) El Ministerio Público en la antigüedad. . . . .	10
	c) El Ministerio Público Francés y Español. . . . .	12
	d) El Ministerio Público en México. . . . .	15
	e) Principios que rigen al Ministerio Público. . . . .	26
	Citas bibliográficas . . . . .	29
<b>Capítulo II</b>	<b>El Ministerio Público como autoridad administrativa . . . . .</b>	<b>30</b>
	a) El Acto Administrativo. . . . .	30
	b) El Acto Judicial y el acto jurisdiccional. . . . .	40
	c) El Ministerio Público como autoridad administrativa. . . . .	45
	d) El Ministerio Público Federal. . . . .	50
	e) El Ministerio Público Común. . . . .	55
	Citas bibliográficas . . . . .	58
<b>Capítulo III</b>	<b>La averiguación previa . . . . .</b>	<b>59</b>
	a) Concepto. . . . .	59
	b) Denuncia y Querrela. . . . .	63

c) Determinaciones del Ministerio Público. . . . .	72
a') Ejercicio de la Acción Penal. . . . .	74
b') No Ejercicio de la Acción Penal. . . . .	81
c') Reserva. . . . .	83
d) Naturaleza de las resoluciones del Ministerio Público. . . . .	84
Citas bibliográficas . . . . .	86
<b>Capítulo IV</b> Control al no ejercicio de la acción penal (Reforma al Artículo 21 Constitucional). . . . .	87
a) Control interno del no ejercicio de la acción penal en nuestra legislación. . . . .	87
b) Recursos administrativos como medios de control, de acuerdo a la reforma del Artículo 21 Constitucional. . . . .	99
c) Autoridad que debe conocer del recurso administrativo. . . . .	108
d) Control del no ejercicio de la acción penal en diversas legislaciones extranjeras. . . . .	111
Citas bibliográficas . . . . .	112
Conclusiones. . . . .	113
Anexos . . . . .	118
Bibliografía. . . . .	130

## **Introducción**

---

---

El presente trabajo de Tesis es para mi muy interesante, toda vez que se propondrá el Recurso Administrativo como medio de impugnación al no ejercicio de la acción penal, es por ello que voy a iniciar el presente trabajo hablando sobre los orígenes del Ministerio Público, esto es con el fin de encontrar figuras afines a dicha Institución en la historia, ya que como se podrá ver existieron instituciones que desempeñaban funciones parecidas a dicho órgano investigador; así mismo se va a analizar el porque en algunas Culturas de la Antigüedad la llamada venganza privada perdió vigencia, y por lo tanto se tuvieron que crear órganos encargados de denunciar los delitos.

Así mismo se estudiará al Ministerio Público tanto francés como español, instituciones de las cuales el Ministerio Público Mexicano tomo algunas características, que reunidas con los antecedentes nacionales formaron la Institución que hoy conocemos y que se encuentra vigente a partir de nuestra Constitución Mexicana de 1917, claro con varias modificaciones que se han hecho y que son importantes para su actuación en nuestros tiempos, una de esas modificaciones es que se pueden impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, pero existe un inconveniente toda vez que no se ha legislado respecto a cuales son esos medios de impugnación, es por ello mi interés de proponer el recurso administrativo como medio de impugnación a esa resolución del Ministerio Público.

Se hablará también de cuales son los principios que rigen al Mi-

nisterio Público siendo esto básico, ya que mediante estos principios el órgano investigador guía su actuación.

El segundo capítulo abarcará desde que se debe entender por acto administrativo, hasta el tema de el Ministerio Público como autoridad administrativa, todo ello en virtud de que creo relevante el saber que tipo de autoridad es el órgano investigador, y dentro de que poder del Estado se encuentra ubicado, deslindándola del poder legislativo y del poder judicial, ya que como se verá forma parte integrante del Poder Ejecutivo, en consecuencia se estudiará al acto administrativo como manifestación de aquélla Institución investigadora. Lo anterior es con la finalidad de poder diferenciar al acto administrativo del acto judicial y del jurisdiccional, así como distinguir entre una función administrativa de una función legislativa o de una función judicial.

También se hablará del Ministerio Público Federal y del fuero común (Distrito Federal), como se encuentran integrados cada Institución, quienes son sus colaboradores tanto directos como indirectos, cual es su ámbito de actuación de cada uno de ellos, de quien dependen dichas Procuradurías, así como de las Leyes Orgánicas de dichas Instituciones.

Posteriormente se verá toda la fase que integra la averiguación previa, en dicha fase se estudiará y analizará que es la querrela, que es la denuncia, cuales son los delitos perseguibles de oficio y cuales son los delitos perseguibles por querrela de parte, cuales son los presupuestos procesales que hay que observar para proceder a iniciar la averiguación previa, etcétera. Así mismo se desarrollará el tema de la acción penal, el de reserva y de no ejercicio de la acción penal, cuando procede cada una de estas resoluciones del Ministerio Público, así como cual es la naturaleza de dichas resoluciones, este último punto

**se analizará para poder proponer que tipo de medio de impugnación procede contra la resolución de no ejercicio de la acción penal.**

Por último se analizará cual es el control existente en la actualidad sobre la resolución de no ejercicio de la acción penal, se verán cuales son las desventajas que ofrece este tipo de control, por lo tanto es por ello que propongo el recurso administrativo como medio de impugnación externo, en consecuencia se analizará que es el recurso administrativo, en que consiste y tipos existentes en nuestra legislación, se llevará a cabo un análisis del derecho comparado respecto a esta materia de control hacia el Ministerio Público.

Es por ello mi interés de elaborar el presente trabajo de investigación, buscando encontrar ese medio de impugnación al cual puedan acudir la víctima u ofendido del hecho delictuoso, para poder con ello lograr una mejor protección de sus intereses afectados por la resolución del órgano investigador de no ejercicio de la acción penal, ya que nuestro legislador no ha creado dicho medio, convirtiéndose en letra muerta la adición al artículo 21 Constitucional, llevada a cabo el 31 de diciembre de 1994, cuya finalidad de dicha adición es muy trascendental por su protección que da a las individuos que sufren el delito.



# Capítulo I

## Historia del Ministerio Público

---

---

### a) Concepto de Ministerio Público

Al iniciar este tema es de suma relevancia dar los conceptos de algunos autores sobre lo que se debe entender por Ministerio Público, para así conocer cuales son sus funciones y actividades que debe desarrollar.

"Institución encargada de cooperar en la administración de justicia, velando por el interés del Estado, de la sociedad y de los particulares mediante el ejercicio de las acciones pertinentes, haciendo observar las leyes y promoviendo la investigación y represión de los delitos." (Aarón Hernández López) (1)

"El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes." (Guillermo Colín Sánchez) (2)

"El Ministerio Público Federal es una Institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta

**y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine." (José Franco Villa) (3)**

**"El Ministerio Público es el órgano del Estado encargado de investigar los delitos y de ejercitar la acción penal ante el Juez o tribunal de lo criminal." (Marco Antonio Díaz de León) (4)**

**"El Ministerio Público es la 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." (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídica) (5)**

**Por los anteriores conceptos, se puede decir que el Ministerio Público es una institución que depende del poder Ejecutivo, encargado de la persecución de los delitos así como del ejercicio de la acción penal, y el cual actúa en representación del interés social, asimismo interviene en otros tipos de procedimientos judiciales buscando la exacta aplicación de las leyes.**

**Las características esenciales que tiene el Ministerio Público son:**

- **Depende del poder Ejecutivo.**
- **Actúa en representación de la sociedad.**
- **Tiene como principales funciones la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.**
- **Vigila el exacto cumplimiento de la aplicación de justicia.**

## **b) El Ministerio Público en la antigüedad**

Se han tratado de buscar los antecedentes mas remotos sobre el origen del Ministerio Público, y así podemos iniciar desde el derecho Ático en donde encontramos que era el propio ofendido el que se encargaba de ejercitar la acción penal ante los tribunales, en esta época, como podemos notar, se regían a través de la acusación privada, ya que solamente el ofendido debía llevar la denuncia ante los tribunales, sin la intervención ni ayuda de otra tercera persona.

Posteriormente en Grecia la acusación privada perdió vigencia, debido a que el ofendido tenía siempre sentimientos de venganza y se dejaba guiar mas por la pasión que por la razón, ocasionando con esto una desigualdad en la impartición de justicia, es por ello que los griegos llevaron a cabo reformas en lo referente a la persecución de delitos, haciendo cambios de suma importancia y dando paso a la llamada persecución popular, en este nuevo sistema se creo la figura del "Temosteti" el cual representaba a la sociedad y tenía como función la de denunciar al presunto delincuente ante el Senado o la asamblea del pueblo. La investidura del "Temosteti" recaía sobre un ciudadano independiente que era elegido por la comunidad y cuya distinción era muy honrosa para el que desempeñaba dicha función. El "Temosteti" únicamente se encargaba de denunciar los delitos ante el Senado o la asamblea, como ya habíamos mencionado, para que estos designaran a un representante que siguiera llevando la acusación hasta el momento en que se dictara la sentencia respectiva.

En épocas posteriores, en la misma Grecia, Licurgo creó los "eforos", que buscaban que no existiera la impunidad cuando el ofendido se abstenía de acusar el delito ante los tribunales, pero con el tiempo

a esta figura se le dieron las funciones de censores, acusadores y jueces. En la época de Pericles se creó el "Areópago" el cual acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculpado fuese absuelto injustamente por los magistrados. Sergio García Ramírez, en su libro Derecho Procesal Penal, cita a Mac Lean Estenós, señala que: "Aquí, comenta Mac Lean, el Areópago fungía como Ministerio Público, al ejercer la acción penal ante el Tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la ley." Así mismo se le encomendaba al "Arconte" denunciar cuando la víctima carecía de parientes o éstos no ejercían la acción.

En Roma ciudadanos importantes como Catón y Cicerón ejercían la acción acusatoria en nombre de la población. Posteriormente:

"El Procurador del César, de que habla el Digesto en el Libro Primero, Título 19, se ha considerado como antecedente de la Institución, debido a que dicho Procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias, 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." (6)

También en Roma surgieron los Curiosi, Stationari o Irenarcas a quienes se les encomendaba perseguir a los delincuentes por lo tanto tenían características esencialmente policíacas; en la etapa imperial los prefectos del pretor se encargaban de perseguir a los delincuentes y castigarlos en nombre del emperador.

### **c) El Ministerio Público francés y español**

#### **Francia:**

El autor Juventino V. Castro señala que el verdadero origen del Ministerio Público lo encontramos en el derecho Francés, en los llamados Procureurs du Roi (Procuradores del Rey) de la monarquía francesa del siglo XIV y los cuales fueron creados para la protección de los intereses del Príncipe o de las personas que estaban bajo su protección. El Procurador del Rey y el Abogado del Rey eran los funcionarios reales que tenían a su cargo, el primero llevar a cabo los actos del procedimiento y el segundo se encargaba del litigio en todos los negocios o asuntos que le interesaban al Rey; estos funcionarios actuaban de acuerdo a las instrucciones que recibían del Monarca.

Posteriormente con la Revolución Francesa se hacen cambios en la Institución, creando a los Comisionados del Rey los cuales tomaron el lugar del Procurador y del Abogado del Rey, estos comisarios tenían como funciones la de promover la acción penal, la de ejecutar las penas y la función de sostener la acusación dentro del juicio. Pero con la ley de 22 febrero, año VII (13 de diciembre de 1799) se vuelve a restablecer al Procurador General, siendo respetada esta Institución por las leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, así es como en la ley de 20 de abril de 1810 el Ministerio Público queda definitivamente organizado como Institución jerárquica; la cual depende directamente del poder ejecutivo por considerarlo representante directo del interés social en la persecución de los delitos, así mismo al Ministerio Público se le encarga intervenir tanto en los asuntos civiles y penales, y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la intervención del Ministerio Público:

**"A partir de ese momento, principió a funcionar dentro de la magistratura, dividiéndose, para el ejercicio de sus funciones en secciones llamadas parquets, cada una formando parte de un tribunal francés." (7)**

Los "parquets" contaban con un procurador y diversos auxiliares substitutos dentro de los tribunales de justicia o substitutos generales o abogados generales en los tribunales de apelación.

Nos señala el autor José Franco Villa cuales son algunas de las funciones que desarrolla el Ministerio Público francés:

**"Tiene a su cargo ejercitar la acción penal, perseguir en nombre del Estado ante los juzgados penales a los responsables de los delitos, intervenir en la ejecución de la sentencia, representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes, en los crímenes interviene sobre todo cuando considera que se ven afectados los intereses públicos, y en los delitos sólo actúa de manera subsidiaria."**

### **España:**

Aquí encontramos una figura llamada Promotoría Fiscal, la cual existió desde el siglo XV. La promotoría fue una creación del Derecho Canónico, la cual nació con las jurisdicciones eclesiásticas y que de ahí fue adoptado por algunas jurisdicciones laicas. La fiscalía fue conocida desde el Derecho Romano. Fisco, proviene de la palabra latina *fiscus*, que significa ceste de mimbre, porque era costumbre entre los romanos guardar el dinero en cestos, pero esta palabra se usó con más frecuencia para designar el tesoro del Príncipe y distinguirlo del tesoro público al cual se le denominaba Erario. Después ambos

**términos se usaron como sinónimos, pero al establecerse la Promotoría en las jurisdicciones laicas se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del Monarca y en defensa de sus intereses.**

**La Promotoría Fiscal fue una institución organizada y perfeccionada por el derecho Español. Estos Promotores Fiscales actuaban en representación del monarca, y fueron reglamentadas sus funciones a través de las leyes de Recopilación, expedidas por Felipe II en el año de 1576, es aquí cuando se crean dos fiscales, uno para intervenir en los asuntos de carácter civil y el otro intervenía en los asuntos de carácter criminal.**

**En un principio las funciones que desempeñaban los promotores fiscales consistían en perseguir a quienes cometían infracciones en materia fiscal, es decir relacionadas al pago de contribuciones, multas y ejecutar penas de confiscación; pero posteriormente el Procurador Fiscal formó parte de la "Real Audiencia", así mismo era parte integrante del Tribunal de la Inquisición; protegía a los indios para que obtuvieran justicia, tanto en materia civil como en materia criminal, defendía la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real, obraba de oficio a nombre del pueblo y del monarca, y dentro del Tribunal de la Inquisición llevaba la voz acusatoria.**

**Durante el reinado de Felipe V, se pretendió desaparecer a las promotorías, pero esta idea no fue bien acogida y se rechazó unánimemente por los tribunales españoles.**

**"Por decreto de 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal funciona bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Es una magistratura independiente de la judicial y sus funcionarios son amovibles. Se compone de un Procurador Fiscal ante**

la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un Abogado general y otro asistente. Existen, además, los Procuradores generales en cada Corte de Apelación o audiencia provincial asistidos de un Abogado general y de otros ayudantes.”(8)

#### **d) El Ministerio Público en México**

##### **Los Aztecas:**

Siendo la organización de los aztecas una de las culturas prehispánicas de mayor desarrollo, tanto político como social, y sobre todo de gran influencia sobre las demás culturas prehispánicas que existieron sobre lo que ahora es nuestro territorio nacional, es importante saber sobre su organización jurídica.

Aquí encontramos que el derecho era de carácter consuetudinario, es decir no era escrito; el Hueytlatoni delegaba algunas de sus actividades a algunos funcionarios, entre ellos se encontraba el Cihuacoatl a quien se le delegaba funciones en materia de justicia tales como vigilar la recaudación de los tributos, así mismo presidía el tribunal de apelación, también era una especie de consejero del monarca a quien representaba en actividades como lo eran la preservación del orden social y militar.

También existió otro funcionario llamado Tlatoni, el cual representaba a la divinidad y tenía la libertad de disponer de la vida de los demás, entre sus facultades encontramos la de acusar y perseguir a los delincuentes, pero por lo general era el juez, quien auxiliado por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes.

José Franco Villa nos habla a este respecto lo siguiente:



**"Es preciso hacer notar, que la persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani; de tal manera que las funciones de este y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho." (9)**

### **Época Colonial:**

Durante la conquista surgió un caos dentro de la administración de justicia, ya que las autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, privaban de la libertad a las personas sin previo proceso alguno. Es por ello que surgieron las Leyes de Indias para tratar de ordenar la anarquía existente en la Nueva España, estableciendo la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, así como la forma de su gobierno, sus usos y costumbres, siempre y cuando no estuvieran en contra de lo ordenado por el derecho español.

El Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y otras autoridades tuvieron en esta época la atribución de la persecución de los delitos.

El 9 de octubre de 1549, a través de una cédula real, se dio el orden para que los indios, después de una selección, desempeñaran algunos puestos en la administración de justicia dentro de la Nueva España, entre esos puestos tenemos el de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia. Por lo anterior, al existir alcaldes indios, estos tenían la facultad de aprehender a los delincuentes.

En la Recopilación de Indias, dentro de la del 5 de octubre de 1626 y 1632 se establecía lo siguiente: "Es nuestra merced y voluntad

que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales, que el mas antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal." Aquí podemos notar que intervenían los Promotores Fiscales, a los cuales ya analizamos dentro de los antecedentes del Ministerio Público en España.

### **Época Independiente:**

En la constitución de Apatzingan de fecha 22 de octubre de 1814, se siguió respetando la Institución de los Procuradores Fiscales, y se establecía, dentro de la carta magna, que en el Supremo Tribunal de Justicia habría dos fiscales, uno que desempeñaba sus funciones en el ámbito civil y otro en el ámbito penal.

Dentro de la Constitución Federal de 1824 se incluyo también la figura del Procurador Fiscal, el cual era parte integrante de la Corte Suprema de Justicia y asimismo existió una continuidad dentro de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y dentro de las Bases Orgánicas de 1843.

El Presidente Comonfort expidió una ley el 23 de noviembre de 1855, en la cual se amplio al ámbito federal la intervención de los promotores fiscales, y el mismo Presidente, mediante el decreto de 5 de enero de 1857, conocido como Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, estableció que todas las causas criminales deben ser publicas precisamente desde que se inicia el plenario, con excepción 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 existen en su contra; que se le permita carearse con los testigos que depongan en su contra y que debe ser oído en defensa propia.

Durante el Congreso Constituyente de 1857 se debatió sobre la conveniencia de establecer al Ministerio Público, y es así que en el proyecto del artículo 27 constitucional se menciona por primera ocasión al Ministerio Público y decía dicho artículo lo siguiente: "A todo procedimiento del orden criminal deberá proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad."

Este proyecto fue muy debatido, ya que se decía que se tenía que defender el derecho del pueblo de ejercer por sí mismo la acusación y no esperar la intervención del Ministerio Público para que éste ejerciera la acusación; otros congresistas señalaban que debía evitarse que el Juez, fuera Juez y parte al mismo tiempo, ya que con esto se evitaba la imparcialidad en la impartición de justicia. Pero la opinión general fue en contra del establecimiento del Ministerio Público, por lo que el proyecto del artículo 27 constitucional fue declarado sin lugar a votar y se rechazó, no volviendo a mencionarse al Ministerio Público durante dicho congreso constituyente; por el contrario la institución de la Fiscalía tomo mayor relevancia dentro de los Tribunales.

El 15 de junio de 1869, el Presidente de la República, don Benito Juárez, expide la ley de Jurados, dentro de esta ley se establece que los juzgados de lo criminal debían de contar con tres procuradores fiscales, cuya obligación es la de promover todo lo necesario para llegar a la verdad de los hechos delictuosos, interviniendo desde el auto de formal prisión hasta la resolución del caso. Los promotores fiscales representaban al ofendido por el delito y debían de ofrecer todas las pruebas que fueran necesarias dentro del proceso, para poder sostener con bases firmes la acusación, pero el ofendido tenía el derecho de suplir al promotor fiscal, en caso de que no estuviera de acuerdo con la actuación de éste.

**El Código de Procedimientos Penales del 15 de septiembre de 1880 faculta al Ministerio Público, para promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes áreas, y se establecía que a la policía judicial correspondía la investigación de los delitos, la reunión de pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.**

En el año de 1903 el Presidente de la República, don Porfirio Díaz, expide la primera ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, esta ley otorga facultades más amplias a dicha Institución, ya que se menciona que el Ministerio Público formará parte en todos los juicios, interviniendo en aquellos asuntos en que se vea afectado el interés público, así como el de los incapacitados, además de que se le otorga la titularidad del ejercicio de la acción penal, siendo el Procurador de Justicia el titular de dicha Institución.

Y en el año de 1908 se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, en la cual se establece que dicha institución se encargará de auxiliar la administración de justicia en el orden federal, 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 Secretaría de Justicia.

Respecto al texto vigente, que data de la Constitución de 1917, es importante resaltar algunos de los debates que se dieron durante dicho constituyente, todo ello para llegar a concebir a lo que hoy conocemos como Ministerio Público.

Dentro de la exposición de motivos del proyecto al nuevo artícu-

**lo 21 de la Constitución, el Presidente de la República Mexicana, don Venustiano Carranza, señala lo siguiente:**

**"Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la comunicación 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 misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dar al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos; la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados..."**

**El primer proyecto del artículo 21 Constitucional que se presentó ante el Constituyente de 1917, fue el siguiente:**

**"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 disposición de éste."**

**Durante la discusión de éste proyecto surgieron varias polémicas entre los diputados, una de las opiniones que más resalto fue la del legislador José N. Macías, ya que señalaba que con esta redacción se**

estaba traicionando el pensamiento de Venustiano Carranza, en virtud de que se dejaba la persecución de los delitos en manos de la autoridad administrativa y al Ministerio Público se le colocaba como simple auxiliar de dicha autoridad.

Por la gran confusión que se creó con la redacción del texto del artículo 21 Constitucional, tuvo que ser retirado por la Comisión y fue modificado para quedar en los siguientes términos:

"También incumbe a la propia autoridad (administrativa), la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste."

Así se presentó ante el congreso constituyente, pero la opinión del diputado Enrique Colunga era opuesta a la redacción del proyecto y presentó su idea particular de como debía quedar redactado dicho artículo, tal propuesta fue aceptada por el Congreso y quedó en la siguiente forma y términos:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mandó inmediato de aquél."

En el año de 1919 se expiden las leyes orgánicas del Ministerio Público Federal, y del Distrito y Territorios Federales, respectivamente, dichas leyes se crean para ajustar el funcionamiento del Ministerio Público a los nuevos preceptos constitucionales. Dentro de dichas leyes se facultaba a los agentes del Ministerio Público para que pudieran desistirse de la acción penal intentada, siempre y cuando el Procurador lo aprobara expresamente.

El autor José Franco Villa hace una observación que es de gran re-

levancia para la investigación de la presente Tesis, y referente a un derecho que tenía el ofendido de poder recurrir las resoluciones del Ministerio Público, este derecho se encontraba plasmado dentro de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales emitida en el año de 1919, y nos dice, el autor antes referido, lo siguiente:

"En el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ministerio Público en materia común, se dispone que cuando un Agente del Ministerio Público, no presentare acusación por los hechos que un particular le hubiere denunciado como delitos, el interesado, podrá ocurrir al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares, decidirá en definitiva si debe o no ejercitar la acción penal, y contra su negativa, no procede otro recurso que el extraordinario y el de responsabilidad. Adviértase como en la primera Ley Orgánica de la Institución, se reconoció al particular que hubiese sido ofendido por el delito, el derecho de reclamar la protección federal contra la negativa del Procurador para que la acción penal se ejercitase." (10)

Como podemos ver, dentro de la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, la víctima u ofendido tenían el derecho de poder recurrir la resolución de no ejercicio de la acción penal, tal derecho fue olvidado en las posteriores leyes orgánicas.

El 7 de octubre de 1929 se publicó una nueva ley orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, la cual da mayor importancia al Ministerio Público, además crea el Departamento de Investigaciones, con agentes del Ministerio Público adscritos a las de-

**legaciones, y al frente de la Institución se establece al Procurador de Justicia del Distrito.**

**La Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1929, fue derogada y entro en vigor la Ley Orgánica del Ministerio Público del 31 de diciembre de 1954, esta ley fue sustituida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha 31 de diciembre de 1971, posteriormente le siguió la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 15 de diciembre de 1977, después se creo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de fecha 6 de noviembre de 1983, en la actualidad el Ministerio Público del Distrito Federal se encuentra organizado a través de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal emitida el primero de abril de 1996, y publicada en el Diario Oficial el 30 de abril de 1996.**

Ahora, por lo que se refiere al Ministerio Público Federal, la primera ley orgánica que fue promulgada en el año de 1919, fue derogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal publicada el 31 de agosto de 1934, en dicha ley, al igual que en la ley orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, se estableció al Procurador General de la República como el titular de ésta Institución. A la anterior ley orgánica le siguió la del 13 de enero de 1942, a ésta sucedió la ley Orgánica del Ministerio Público de fecha 26 de noviembre de 1955, posteriormente fue derogada y entro en vigor la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha 30 de diciembre de 1974; el 15 de noviembre de 1983 se promulgo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con la cual se derogaba la ley de 1974; la anterior ley fue derogada y entro en vigor la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha



16 de abril de 1996, publicada en el Diario Oficial el día 10 de mayo del mismo año.

"Como puede observarse, a partir de 1971, en el Distrito Federal, y de 1974 en el aspecto federal, las leyes correspondientes no se refieren ya al Ministerio Público, como Institución que lleva a cabo la función persecutoria, sino a las Procuradurías que desempeñan el papel de órganos administrativos con funciones múltiples, una de las cuales es la persecución de los delitos" (11)

Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de fecha 16 de abril de 1996, publicada en el Diario Oficial el 10 de mayo de 1996, trae un artículo que es de suma importancia para este trabajo de tesis, además de ser innovador respecto de las anteriores leyes orgánicas, ya que en su artículo 56 establece lo siguiente:

"Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución."

Como podemos notar a partir de esta nueva ley se establece que el Procurador General de la República forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, con esto ya sabemos en forma más exacta en donde se ubica la Procuraduría General de la República, y

por consecuencia no se tiene que recurrir a deducciones; por lo tanto esto es de gran utilidad para la presente investigación. Sobre este tema se hablará mas a fondo en el siguiente capítulo.

En las actuales leyes orgánicas, tanto local como federal, se establecen las bases de organización de cada una de las estudiadas instituciones, además se crearon reglamentos interiores los cuales precisan sus órganos concretos, con sus respectivas facultades, y se cuenta también con acuerdos los cuales especifican determinadas actividades que llevan acabo dichas instituciones.

Para tratar de hacer un breve resumen de los antecedentes del Ministerio Público en México, me parece importante seguir la siguiente cita del Autor Juventino V. Castro, que nos señala lo siguiente:

"Javier Piña y Palacios, haciendo un resumen de cómo se ha establecido en México el Ministerio Público, afirma que hay en él tres elementos: el francés, el español y el nacional.

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 en 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 está reservada exclusivamente al Ministerio Público, que es el jefe de la Policía Judicial." (12)

Por lo que se refiere al tema de la tesis, es importante señalar que de acuerdo a la reforma que se dio el 31 de diciembre de 1994 en el artículo 21 Constitucional, las resoluciones que emite el Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal pueden ser impugnadas por la víctima o el ofendido, pero al legislador se le ha olvidado legislar sobre cuales son esos medios idóneos de impugnación, es por ello el interés de buscar cuales serían dichos medios de impugnación.

### **e) Principios que rigen la actuación del Ministerio Público**

La mayoría de los autores señalan que son cinco los principios a través de los cuales el Ministerio Público guía su actuación y puede llevar a cabo el exacto cumplimiento de sus funciones, estos principios son: Unidad, Jerarquía, Independencia, Irrecusabilidad, Irresponsabilidad e Imprescindibilidad.

1) **Unidad y Jerarquía:** Este principio significa que solo existe un Ministerio Público, el cual representa a la sociedad, es decir que a un cuando existen varios agentes del Ministerio Público, y muchos de ellos especializados, estos solo representan a una sola Institución, los funcionarios que integran el Ministerio Público actúan a nombre de dicha Institución y no a nombre propio.

Se dice que "No hay muchos Ministerios Públicos, sino sólo uno. Hay sí, muchos agentes del Ministerio Público, pero una sola institución. Esos muchos son sólo agentes de la Institución."(13)

Respecto a la Jerarquía se refiere a que el personal que integra el Ministerio Público recibe y acata las órdenes del Procurador, quien es el titular de la Institución.

**II) Independencia:** El Ministerio Público es independiente del poder judicial, ya que no recibe órdenes ni prohibiciones de dicho poder, también se dice que es independiente del Poder Ejecutivo, pero hay que recordar que al Procurador General lo nombra el ejecutivo, lo cual implica, desde cierto punto de vista, una dependencia.

Tanto el Procurador y los agentes del Ministerio Público son removibles, ya que con ello se busca que la independencia frente al poder ejecutivo se base en una cuidadosa selección de los funcionarios que integran dicha Institución.

A este respecto, creo que es importante citar el punto de vista del autor Carlos M. Oronoz Santana, que señala lo siguiente:

"... en el medio jurídico mexicano el órgano investigador no tiene independencia ante el Ejecutivo sino todo lo contrario, forma parte de éste, ya que las funciones otorgadas al Ministerio Público provienen directamente del Ejecutivo, y éste, a fin de poder llevar a cabo tales funciones, creó un órgano que las realizara depositándolas en la Representación Social..." (14)

**III) Irrecusabilidad:** Esto quiere decir que los funcionarios del Ministerio Público no son recusables por los inculpados; por lo tanto, son los mismos agentes del Ministerio Público los que deben excusarse del conocimiento de los asuntos en que participen, cuando existan los mismos impedimentos que la ley señala para la excusa de los juzgadores.

**IV) Irresponsabilidad:** A las personas que el Ministerio Público persigue en juicio, no se les concede ningún derecho contra los funcionarios que ejercen la acción penal, aun en el caso de ser absueltos; pero esto no implica que dichos funcionarios puedan actuar a su ca-

**pricho o que no se les pueda perseguir por violación a la ley o infracciones de sus deberes.**

**“En el principio de Responsabilidad, el Ministerio Público en tanto tal, no incurra en responsabilidad, en funciones cuando resuelve en averiguación previa, pero sí puede caer en responsabilidad, dentro de la triple proyección civil, disciplinaria y penal ...” (15)**

**V) Imprescindibilidad: En todos lo juzgados penales debe existir un agente del Ministerio Público adscrito a dicho juzgado. Ningún proceso penal puede ser iniciado ni continuado sin la intervención de un agente del Ministerio Público, ya que en caso contrario traería la nulidad de las actuaciones que se hubiesen llevado a cabo sin su participación.**

## Citas bibliográficas

- (1) Hernández López, Aarón, *Manual de Procedimientos Penales*, p. 117.
- (2) Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, p. 77.
- (3) Franco Villa, José, *El Ministerio Público Federal*, p. 3.
- (4) Díaz de León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, p. 1144.
- (5) *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto De Investigaciones Jurídicas, p. 2128.
- (6) Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, p. 78.
- (7) Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, p. 79.
- (8) González Bustamante, Juan José, *Derecho Procesal Penal Mexicano* p. 59.
- (9) Franco Villa, José, *El Ministerio Público Federal*, p. 44.
- (10) Franco Villa, José, *El Ministerio Público Federal*, p. 63.
- (11) V. Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, p. 15.
- (12) V. Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, p. 16.
- (13) Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, p. 166.
- (14) Oronoz Santana, Carlos M., *Manual de Derecho Procesal Penal*, p. 54.
- (15) Pineda Pérez, Benjamín Arturo, *El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal*, p. 110.

## **Capítulo II**

### **El Ministerio Público como autoridad administrativa**

---

---

#### **a) El acto administrativo**

Es de suma importancia establecer que es un acto administrativo, ya que desde mi perspectiva las resoluciones que dicta el Ministerio Público son actos administrativos, por lo tanto hay que estudiar las diferencias que hay entre actos administrativos y actos judiciales, así como el carácter de acto jurisdiccional que se les puede otorgar, según sea el caso.

Las funciones que lleva a cabo el estado se clasifican en dos categorías, una es desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir desde un criterio formal; la otra categoría parte de la naturaleza intrínseca de la función, llamado criterio material.

De lo anterior se desprende que al criterio formal no le interesa la naturaleza intrínseca de la actividad, ya que son actividades formalmente legislativas, administrativas o judiciales aquellas que realizan el poder Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, respectivamente.

En cambio el criterio material analiza que las funciones correspondan al poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, según tengan los caracteres esenciales que la teoría jurídica les ha marcado a cada uno de los poderes.

La mayoría de las ocasiones coincide el carácter formal y el mate-

**rial de las funciones de un poder, es decir que las funciones materialmente administrativas corresponden formalmente al poder Ejecutivo; en el mismo sentido las funciones materialmente judiciales corresponden al poder Judicial, y así mismo ocurre con el poder Legislativo.**

**Pero existen excepciones en las cuales no existe coincidencia entre el carácter formal y material de las funciones de un poder, del motivo por el cual no existe esa coincidencia nos habla el maestro Miguel Acosta Romero, que nos dice lo siguiente:**

**"Este criterio deriva del principio tradicional de que a cada Poder corresponde una función y a cada función, una clase específica de actos, siguiendo la teoría de la separación de poderes.**

**La dificultad para aplicar este criterio estriba actualmente en que la teoría de la división de poderes en su concepto ortodoxo está en crisis, como ya se comentó anteriormente, y en que, la realidad actual de todos los estados, es que los poderes realizan infinidad de actos distintos a aquellos que teóricamente, les correspondería conforme a esa teoría."(1)**

**De lo anterior podemos indicar que es necesario indicar la naturaleza de las funciones del Estado, pues éstas se regulan de acuerdo al órgano que las realizan y por el contenido de la misma función.**

**Ahora, antes de analizar el acto administrativo y al acto judicial, es necesario hablar sobre el acto jurídico, ya que no todo acto administrativo es un acto jurídico. Algunos de los conceptos de acto jurídico son los siguientes:**

**El acto jurídico se ha definido como un acto de voluntad cuyo ob-**



**jeto es producir un efecto de derecho, es decir crear o modificar el orden jurídico. (Gabino Fraga) (2)**

**Acto jurídico, es la manifestación de voluntad de una o más personas, encaminada a producir consecuencias de derecho y que se apoya para conseguir esa finalidad en la autorización que en tal sentido le concede el ordenamiento jurídico. (Diccionario de Política y Administración Pública)**

**El acto jurídico es una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico. (Rafael Rojina Villegas) (3)**

Como podemos deducir de los anteriores conceptos, el acto jurídico es aquel en el cual existe una voluntad encaminada a producir consecuencias de derecho, reconocidas por el ordenamiento jurídico existente.

En algunas ocasiones se llega a confundir al hecho jurídico con el acto jurídico, por ello es de relevancia señalar que el hecho jurídico puede ser producido por la naturaleza o por el hombre, es decir, esta constituido por un acontecimiento de la naturaleza al cual la Ley relaciona con determinadas consecuencias en el ámbito jurídico, aquí podemos encontrar como ejemplos: la muerte, el aluvión, entre otros; así mismo el hecho jurídico puede ser producto del hombre en forma voluntaria, involuntaria o contra su voluntad, radicando la diferencia con el acto jurídico en que el efecto de derecho no constituye el objeto de la voluntad, aquí damos como ejemplo el delito, ya que existe un hecho voluntario del hombre, pero la voluntad no persigue la creación de una situación jurídica, pero a pesar de ello este hecho produce dichas consecuencias jurídicas, convirtiendo a su actor en delincuente sujeto a las Leyes Penales.

De lo anterior obtenemos que son tres los elementos que conforman el acto jurídico, ellos son:

- a).- Una manifestación de voluntad.
- b).- Un objeto físico y judicialmente posible.
- c).- El reconocimiento que haga la norma jurídica a los efectos deseados por el autor del acto.

Además los actos jurídicos se clasifican, siguiendo la doctrina francesa, por las voluntades que intervienen en su formación y en aquellos que se clasifican por los efectos que producen.

Tomando en cuenta las voluntades que intervienen en la formación en el acto jurídico este puede ser:

Unilateral: El creado por una sola voluntad;

Bilateral: El creado por dos voluntades;

Actos colegiados: En el que intervienen varias voluntades que integran un órgano o corporación, para producir un acto jurídico;

Actos colectivos: Aquellos en los cuales la expresión de voluntad de varios individuos, que tienen determinadas condiciones, concurren aun determinado acto.

Ahora, siguiendo los efectos que producen los actos jurídicos se clasifican en:

Acto creador de situación jurídica general, caracterizado por su generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, y que puede ser modificado por otro acto de la misma naturaleza, emanado del mismo órgano que le dio origen.

Acto creador de situación jurídica particular o concreta, aquí se habla de situaciones exclusivamente particulares, concretas y referidas a uno o varios individuos en particular.

**Una de las funciones del Estado, es la función administrativa la cual es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, este concepto se da siguiendo el criterio formal.**

**"Comprendiendo el criterio formal y el material decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponde en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control." (4)**

**Continuando con el mismo autor, Andrés Serra Rojas, nos dice que:**

**"El Poder Ejecutivo se integra con todos los órganos a los que se encomienda la función administrativa, que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcance jurídicos muy variados. La función administrativa consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos de condición y de actos subjetivos y se encamina a la satisfacción de las necesidades de interés público."**

**Como ya señale anteriormente, desde el punto de vista formal la función administrativa toma en consideración al poder que realiza el acto administrativo, es decir se define como la actividad que desarrolla el Poder Ejecutivo; en cambio desde el punto de vista material considera la naturaleza interna del acto, definiéndolo con sus caracte-**

res propios o naturales, en este caso se define como la actividad del Estado encaminada a la ejecución de las leyes.

Un concepto mas completo sobre la función administrativa, desde el punto de vista material, es el que nos da el autor Gabino Fraga y que a continuación transcribo: "La función administrativa es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." (5)

La administración pública, a través de sus autoridades, emite actos administrativos encaminados a lograr el cumplimiento de las facultades que les han sido otorgadas.

Existen diversos conceptos del acto administrativo, de los cuales hago referencia a continuación:

El autor Miguel Acosta Romero nos dice lo siguiente: "El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública". (6)

Por su parte, el autor Andrés Serra Rojas considera que "el acto administrativo es un acto realizado por la Administración Pública y tiende a producir un efecto de derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado contenidos en la legislación administrativa.

El acto administrativo se considera formalmente como el acto legítimamente realizado por la Administración pública y materialmente como el acto que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas o particulares." (7)

Emilio Margáin Manautou señala que "el acto administrativo es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera

**general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento." (8)**

**En el diccionario de Política y Administración Pública encontramos el siguiente concepto de acto administrativo: "Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de los cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad."**

**De los anteriores conceptos, se pueden resaltar las siguientes características:**

**a.- El acto administrativo es emitido por una autoridad administrativa, ya que no todo el personal administrativo es una autoridad.**

**b.- Que se emite una decisión cuyos efectos se manifiestan en el ámbito jurídico.**

**c.- De carácter general o particular.**

**d.- Ejerciendo las atribuciones conferidas a dicha autoridad.**

**e.- Por lo que las atribuciones deben estar marcadas dentro de los ordenamientos legales, en las cuales se ubica dicha autoridad administrativa.**

**Ahora, hay que analizar cuales son los elementos que integran al acto administrativo, dichos elementos son los que a continuación se señalan:**

**1.- Sujeto;**

**2.- La manifestación externa de voluntad;**

**3.- Objeto;**

**4.- La forma;**

**5.- El motivo; y**

**6.- La finalidad.**

**1.- Sujeto:**

Aquí siempre el sujeto del acto administrativo es un órgano de la Administración Pública. El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos, individuales o colectivos, a quienes se encarga el ejercicio de la función administrativa.

"Esta función se constituye con la facultad para llevar a cabo todos los actos administrativos que son propios del Poder Ejecutivo. La competencia administrativa es el límite de esas facultades..." (9)

Hay que señalar que en la relación jurídica administrativa existen dos sujetos, ellos son:

- El sujeto activo, que es el órgano administrativo que emite el acto.
- El sujeto pasivo, que es aquel a quien va dirigido el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, otras personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

**2.- Manifestación externa de la voluntad:**

Entendemos como manifestación de voluntad la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que ésta actuando como tal, y que se percibe claramente. Esta voluntad debe ser espontánea y libre, debe de estar dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.; debe expresarse en los términos previstos en la ley.

**3.- Objeto:**

El objeto se divide en objeto directo y en objeto indirecto.

- El objeto directo o inmediato del acto administrativo, es el de crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir derechos y

**obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia de su competencia.**

- **El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejerciendo la potestad pública que tiene encomendada.**

**Además el objeto debe ser posible tanto física como jurídicamente, el objeto debe ser lícito, debe llevarse a cabo dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.**

#### **4.- La forma:**

**Consiste en la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, encaminada a que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos.**

#### **5.- El motivo:**

**El motivo o la motivación del acto administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que provoca y funda su realización; es decir, es el conjunto de circunstancias tanto de hecho como de derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente.**

#### **6.- La finalidad:**

**El fin del acto administrativo consiste en que debe perseguir el interés general o el bien común; es decir, debe ser útil y conveniente para el interés general el acto administrativo que se dicte.**

**Después de haber analizado los elementos que integran a los actos administrativos, hay que estudiar la clasificación de los mismos actos, ya que de acuerdo a la clasificación llegaremos al origen de dichos actos. La clasificación de los actos administrativos que más se toma en cuenta es la siguiente:**

- 1) Atendiendo a la autoridad que los emite se subdividen:**

a.- Atendiendo a quien los emite puede ser el titular de la dependencia, el superior jerárquico o subalternos autorizados a expedirlos.

b.- Atendiendo a la clase de autoridad puede ser federal, estatal o municipal.

II) Atendiendo al ordenamiento el acto administrativo puede apoyarse en una ley, un reglamento, decreto o acuerdo; subdividiéndose en:

a.- En actos simples o complejos: Son simples cuando sólo se requiere de la intervención de una sola autoridad; son complejos cuando se requiere de la intervención de más de una autoridad para su expedición, sean de la misma dependencia o de distinta Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

b.- En actos obligatorios o discrecionales: Son actos administrativos obligatorios aquellos en los que la ley señala cómo resolver una situación o instancia; son discrecionales cuando la ley deja al criterio de la autoridad administrativa cómo resolver o cómo actuar, en determinada circunstancia.

c.- En actos reglados o condicionados: Son reglados los actos administrativos cuando la autoridad administrativa se encuentra obligada a actuar; es condicionado un acto administrativo cuando la autoridad para actuar está sujeta a un acontecimiento futuro e incierto.

d.- Particulares o generales: Es particular el acto administrativo cuando va dirigido a una persona o personas señaladas en el mismo acto; es general cuando va dirigido a todas las personas que se encuentran comprendidas en la situación que precisa el acto.

III) Atendiendo a su formalidad, se subdividen en aquellos que se manifiestan por escrito y en aquellos, por excepción, en los que el si-



lencio de la autoridad, transcurrido cierto plazo, se entiende por concedido o negado.

IV) Atendiendo a la materia, tenemos aquellos en los cuales la autoridad administrativa lleva a cabo sus actos como poder soberano, en este caso el acto es regulado por el Derecho Administrativo; y cuando la autoridad actúa como un particular, dicho acto se encuentra regulado por el Derecho Privado.

## **b) El acto judicial y el acto jurisdiccional.**

El acto judicial, nos dice el maestro Joaquín Escriche, es aquella decisión, providencia, auto, mandamiento, diligencia y cualquier otra operación de un Juez en el ejercicio de sus atribuciones.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orhiuela, en su Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, define en forma más amplia lo que es un acto judicial, diciendo lo siguiente:

"Acto Judicial: Para calificar los actos de autoridad como legislativos, administrativos o jurisdiccionales, se dispone de dos criterios que son: el formal y el material. Conforme al primero de ellos, la calificación depende de la índole también formal del órgano del Estado del que el acto provenga, sin tomar en cuenta los elementos intrínsecos de éste. Por tanto, el acto judicial es todo acto que emana de cualquier tribunal u órgano judicial formalmente considerado, pudiendo tal acto ser materialmente jurisdiccional o materialmente administrativo. Se advierte con nitidez la diferencia que existe entre un acto judicial y un acto jurisdiccional, pues el primero necesariamente procede de dicho órgano, en tanto que el segundo

**puede también emanar de un órgano administrativo o incluso de un órgano legislativo de Estado." (10)**

Del concepto anterior podemos señalar que se habla de que el poder judicial es el que lleva a cabo los actos judiciales, este es un concepto claramente formal, ya que el poder judicial denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de Tribunales Federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distintas competencias, por lo tanto es el Juez quien realiza los actos judiciales.

Ahora hay que diferenciar al acto judicial del acto jurisdiccional; desde un punto de vista estrictamente formal el acto jurisdiccional es el que lleva a cabo el juez, es decir, tiene el mismo significado que el acto judicial; pero ahondando en el concepto de jurisdicción podemos llegar a la conclusión de que no significan lo mismo.

El maestro Ignacio Burgoa da el siguiente concepto de acto jurisdiccional:

"Según el criterio material, que atiende a la naturaleza intrínseca del acto de autoridad, existen tres tipos de actos que son: El legislativo, el administrativo y el jurisdiccional. El primero tienen como elementos esenciales la abstracción, la generalidad y la imparcialidad, mientras que las otras dos especies substancialmente involucran actos concretos, particularizados e individualizados. No obstante estas comunes características, el acto administrativo se distingue del acto jurisdiccional por el telos de uno y otro. Así, la finalidad del acto administrativo no consiste en dirimir controversia, solucionar conflictos jurídicos o resolver cuestiones contenciosas siendo estos objetivos los torales del acto jurisdiccional. Se advierte claramente que los órganos administrativos, legislati-

**vos y judiciales del Estado pueden realizar, de acuerdo a su competencia constitucional y legal, actos materialmente legislativos, administrativos o jurisdiccionales. Estos últimos no necesariamente son actos judiciales, ni los judiciales forzosa-mente jurisdiccionales." (11)**

¿Qué debemos entender por jurisdicción? Desde su estructura etimológica jurisdicción esta compuesta por los vocablos "Jus" -Derecho- y "Dicere" -Decir-, quiere decir Declarar el Derecho, la anterior expresión no nos es de gran ayuda, ya que no solo los tribunales al dictar sus sentencias dicen el Derecho.

Calamandrei da el siguiente concepto: "Jurisdicción es aquella potestad o función (llamada jurisdiccional o judicial) que el Estado, cuando administra justicia, ejerce en el proceso por medio de los órganos judiciales." Este concepto se enfoca básicamente a la función judicial, ya que el autor da el mismo significado de lo que es jurisdicción y de lo que es la función judicial.

Alcalá-Zamora manifiesta, respecto de la actividad jurisdiccional, lo siguiente: "constituye a la vez una facultad y un deber, encaminados a la resolución de los litigios o conflictos, mediante la declaración de la voluntad de la ley efectuada por el órgano jurisdiccional como tercero imparcial y, eventualmente, al cumplimiento de las decisiones recaídas." Este concepto es siguiendo el criterio formal, además de que llama órgano jurisdiccional al órgano judicial.

Para resolver esta confusión León Duguit, propone emplear la palabra "judicial" cuando se hace referencia a dicho Poder, utilizándose así el punto de vista formal, y la palabra "jurisdiccional", cuando se aplica el criterio material, lo que nos ayuda a entender por que los poderes legislativo y administrativo, en algunos casos excepcionales, emiten actos jurisdiccionales al resolver controversias.

**El concepto mas claro acerca de lo que se debe de entender por jurisdicción nos los da el maestro Sergio García Ramírez, al indicar lo siguiente:**

**"la jurisdicción es un poder del Estado de aplicar la ley al caso concreto, resolviendo un conflicto de intereses." (12)**

Señala Levene, citado en la obra de Sergio García Ramírez, que la jurisdicción se divide en judicial, administrativa, militar y policial. La jurisdicción judicial, siguiendo con Levene, es la potestad que da el Estado a los jueces para que apliquen la ley en el caso concreto que ante ellos se ventila.

Las características que tiene un acto jurisdiccional son dos:

1.- En primer lugar el motivo del acto jurisdiccional, aquí podemos decir que existe siempre una situación de duda o de diversos conflictos preexistentes, en el cual hay pretensiones opuestas de las partes. Este conflicto puede surgir debido a un hecho, actitud o acto jurídico que se estime contradictorio con un derecho o precepto legal, así como por un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o situación jurídica. Por lo tanto, el motivo del acto jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse a las partes resolver; como podemos ver el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de un conflicto.

2.- El segundo elemento característico del acto jurisdiccional es la finalidad, ésta consiste en dar protección al derecho, para no caer en la anarquía social al aplicarse la llamada "justicia de propia mano", es por ello que a través del acto jurisdiccional se busca mantener el orden jurídico existente y con ello estar respetando el "Estado de Derecho".

Por lo tanto, el acto jurisdiccional no solo se debe limitar a declarar la existencia de un conflicto de intereses, sino además en la resolución que emita la autoridad respectiva, se debe de establecer en que forma se resuelve el conflicto y ordenar restituir y respetar el derecho transgredido; esta decisión constituye el otro elemento esencial del acto jurisdiccional, siendo muy variado el efecto de derecho que se produce con esa decisión, ya que va acorde a la controversia que se resuelva.

La declaración de conflicto y la decisión de como se debe resolver el mismo, forman un todo indivisible, el cual es el creador del acto jurisdiccional.

De todo lo anterior expuesto podemos concluir que el acto judicial es aquel que lleva a cabo el poder Judicial, esto es, desde un punto de vista formal el Juez realiza los actos judiciales, propiamente dicho. En cambio el acto jurisdiccional no solo lo realiza el poder Judicial, sino que en algunas ocasiones también lo realiza el poder Legislativo y el poder Administrativo, es decir que los actos jurisdiccionales no necesariamente son aquellos que lleva a cabo el poder judicial.

Por otra parte podemos señalar cual es la diferencia formal que existe entre un acto administrativo y el acto judicial: Esta diferencia estriba en que el acto administrativo es aquel que emana del poder Administrativo, en cambio el acto judicial surge del poder Judicial.

Respecto a la diferencia entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, tenemos que: el acto administrativo no supone una situación preexistente de conflicto, ni interviene con la finalidad de resolver una controversia para dar estabilidad al orden jurídico. Si el órgano administrativo llega en algún caso a definir una situación de derecho, lo realiza como medio para realizar otros actos administrati-

vos. Es decir, la finalidad del acto administrativo no consiste en resolver conflictos jurídicos, ni cuestiones contenciosas, ya que como dice el maestro Ignacio Burgoa "cuando aplica la norma jurídica no persigue ninguno de los citados objetivos, que son inherentes al acto jurisdiccional."

### **C) El Ministerio Público como autoridad administrativa**

La Institución del Ministerio Público se encuentra presidido por un Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de los delitos, así como el de vigilar que los juicios se llevan a cabo con legalidad, buscando con ello que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley le señale.

"La Procuraduría General de la República es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República." (13)

Por su parte el autor Juventino V. Castro señala que a partir del año de 1971 en el Distrito Federal, y de 1974 en el ámbito Federal, las leyes correspondientes no se refieren ya al Ministerio Público como Institución que lleva a cabo la función persecutoria, sino a las Procuradurías que desempeñaba el papel de órganos administrativos con funciones múltiples, una de las cuales es la persecución de los delitos.

Se dice que en la Averiguación Previa el Ministerio Público actúa como autoridad administrativa, y cuando interviene dentro del juicio

penal actúa como parte y no como autoridad; aunque no por ello pierde su función de autoridad administrativa.

El maestro Marco Antonio Díaz de León considera que:

“Debemos destacar que la actividad del ministerio público, principalmente, es la de substituir al ofendido como accionante y, como parte en el proceso penal; consecuentemente, pensamos que su naturaleza es la de una figura sui generis, la de una persona jurídica especial creada por el Estado para ejercitar la acción penal en representación del particular lesionado y en nombre de la sociedad, fungiendo además, por las mismas razones que se justifican, como parte en el proceso criminal.” (14)

No estoy del todo de acuerdo con la anterior opinión, ya que si el Ministerio Público forma parte de la administración pública, no veo el porque no se le ubique dentro del Poder Ejecutivo, sobre todo si tomamos en consideración lo que señala la ley orgánica de dicha institución.

El Procurador General de la República es un funcionario que forma parte de la Administración Pública Federal Centralizada, lo anterior conforme a lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial el día 30 de abril de 1996, siendo esta disposición, por demás, de gran importancia, ya que nos ubica claramente en que parte de la administración pública se encuentra la Procuraduría General de la República, cosa que en las anteriores leyes no ocurría.

Durante mucho tiempo se llegó a ubicar al Procurador General de la República dentro del poder Judicial, es decir era considerado como un funcionario judicial, e inclusive existe una ejecutoria, dicta-

da en el amparo número 6543/1969, de la Suprema Corte de Justicia, en el sentido de que el Procurador General de la República forma parte del poder Judicial Federal, basándose para afirmar eso, en que dicha Institución se encuentra ubicada dentro de la sección de artículos que abarcan al poder judicial, es decir dentro del artículo 102 Constitucional.

Como se acaba de señalar, al Procurador General de la República lo ubicamos Constitucionalmente en el artículo 102, que al respecto establece lo siguiente:

### **"Artículo 102**

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

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regu-



**laridad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.**

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

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

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

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

**Como podemos notar de la transcripción del artículo 102 Constitucional, así como de lo que establece el artículo 89, Fracción IX, del mismo ordenamiento, una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República es el de designar al Procurador General de la República así como de nombrar a los funcionarios del Ministerio Público Federal.**

**Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente a partir de mayo de mil novecientos noventa y seis, señala en forma clara que la Procuraduría General de la República es una dependencia del Ejecutivo, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto por el artículo primero de dicha ley, que a la letra dice:**

**"Artículo 1º.- Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría**

General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República les atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables."

Respecto a la ubicación dentro de la Administración Pública de la Procuraduría General de la República, el artículo 56 de la Ley Orgánica de dicha institución, señala lo siguiente:

"Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada,..."

De todo lo anterior podemos llegar a la conclusión de que la Procuraduría General de la República, es una dependencia que forma parte del poder Ejecutivo, y que se encuentra ubicada dentro de la Administración Pública Centralizada, dependientes del Presidente de la República.

Es de suma importancia citar al autor Miguel Acosta Romero, que señala lo siguiente:

"Las funciones que realiza el Procurador y la Procuraduría, son administrativas, incluyendo la del Ministerio Público Federal, ya que es Consejero Jurídico del Gobierno, representa a la sociedad, representa a la Federación en los juicios en que ésta es parte, tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, hace del ..., funciones todas ellas administrativas, pues ninguna de ellas consiste en expedir leyes, ni en dictar sentencias; por lo que es de considerar, que el Procurador de-

**pende directamente del Presidente de la República y cumple sus órdenes en su esfera de competencia en todos los aspectos antes citados que están previstos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República." (15)**

Ahora, respecto al Ministerio Público del Distrito Federal, el artículo 73, fracción VI, base sexta de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: "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."

De lo anterior podemos establecer que el Ministerio Público del Distrito Federal es también una autoridad administrativa, al igual que el Ministerio Público de la Federación, pero cada una dentro de su ámbito de competencia, es decir local y federal respectivamente; así mismo podemos notar también que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal depende del Ejecutivo Federal, ya que será éste quien lo nombre.

#### **d) El Ministerio Público Federal**

El artículo 102 Constitucional, al cual hace referencia anteriormente, deja a la ley reglamentaria de dicho artículo la organización del Ministerio Público de la Federación; en la actualidad se encuentra vigente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial el diez de mayo de 1996.

Tanto del texto constitucional, como de la ley orgánica se desprende que la Procuraduría General de la República tiene asignadas las siguientes funciones:

- **Perseguir los delitos de carácter federal, teniendo su base en lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional, esto es la facultad persecutoria; por su parte el artículo 102, también Constitucional, da la competencia a dicha Institución.**
- **Intervenir en todos los juicios de amparo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV, constitucional; dicha intervención es con la finalidad de defender la constitucionalidad, así como el cuidar y vigilar la legalidad, para con ello tener un orden jurídico general y lograr la estabilidad en las garantías individuales.**
- **Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, así como el velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia.**
- **De acuerdo a la fracción IV, del artículo segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, corresponde al Ministerio Público de la Federación intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales.**
- **Otras funciones que lleva a cabo el Ministerio Público Federal, de acuerdo a su Ley Orgánica, son las siguientes: Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; participar en el Sistema de Seguridad Pública de conformidad con las disposiciones aplicables a éste respecto; dar cumplimiento a las leyes, así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución; representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios**

**de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Mexicana; y convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia.**

**Respecto a las bases de su organización, tenemos que el artículo 14 de la Ley Orgánica de dicha Institución Federal nos dice lo siguiente:**

**"Artículo 14.- El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría.**

**Para el despacho de los asuntos a que se refiere el Capítulo I de esta ley, el Procurador General de la República se auxiliara con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Agregados, Directores, Subdirectores y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley, así como los órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, que también establezca dicho Reglamento, el cual precisará el número de ellos y las atribuciones que les correspondan..."**

**Como podemos notar, la Procuraduría contará con diversos auxiliares del Procurador, cada uno de ellos llevando a cabo una tarea específica, pero bajo las ordenes del Procurador. En consecuencia se dicto también un nuevo Reglamento de dicha Ley Orgánica, este Reglamento fue publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1996, y en él se especifican las tareas encomendadas a cada auxiliar del Procurador.**

**El artículo 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone que tanto la Policía Judicial Federal y los Servi-**

**cios Periciales son auxiliares directos del Ministerio Público de la Federación; y son auxiliares suplementarios los agentes del Ministerio Público del fuero común, así como las Policías Judiciales y Preventivas locales. también son auxiliares suplementarias los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero, los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales, y los funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal.**

Respecto a la Policía Judicial Federal, ésta actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, en los términos del artículo 21 Constitucional, y auxiliará al Ministerio Público Federal, en la investigación de los delitos del orden federal, para ese efecto podrá recibir denuncias sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquellas ante el Ministerio Público de la Federación, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda. Así mismo de acuerdo a las instrucciones que se le dicten, desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 Constitucional, dicte el propio Ministerio Público de la Federación.

En cuanto a la facultad, del Ministerio Público de la Federación, de perseguir los delitos del orden federal, el artículo 8 de la Ley Orgánica de dicha Institución señala, tratando de hacer un resumen, que dentro de la averiguación previa corresponde al Ministerio Público el recibir las denuncias y querellas; investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares directos o indirectos; prac-

ticar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado; retener a los probables responsables de la comisión del delito u ordenar la detención, en los términos del artículo 16 Constitucional; realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito; restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos; conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos del artículo 20 Constitucional; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes; proponer vías de solución entre las partes; determinar el no ejercicio de la acción penal; poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales. Ante los órganos jurisdiccionales corresponde al Ministerio Público Federal: ejercer la acción penal por los delitos del orden federal; poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas; aportar pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculcado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños y perjuicio así como para la fijación del monto de su reparación; formular las conclusiones y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan; impugnar las resoluciones judiciales. Por lo que trata a la atención de la víctima o el ofendido por algún delito, corresponde al Ministerio Público Federal: Proporcionar asesoría jurídica; promover que se garantice y haga efectiva la reparación del daño y perjuicio; facilitar la ayuda médica cuando así se requiera.

**c) El Ministerio Público del Fuero Común (Distrito Federal).**

El Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, que depende directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente; la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal se desenvolverá en el ámbito de su competencia que es del fuero común; la nueva Ley Orgánica de dicha Institución, señala cuales son sus atribuciones, entre ellas tenemos:

- Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;
- Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
- Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ancianos y otros de carácter individual o social;
- Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- Realizar estudios y desarrollar programas de Prevención del delito en el ámbito de su competencia.
- Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia.
- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios de colaboración celebrados para ese efecto.

Respecto a las bases de su Organización, la ley orgánica antes mencionada dispone dentro de su artículo 16 que la Procuraduría es-



tará a cargo del Procurador, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

La Procuraduría contará además con Subprocuradores, agentes del Ministerio Público, con un Oficial Mayor, Con Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones. Para fijar las atribuciones de cada uno de los auxiliares de la Procuraduría, se dictó un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que fue publicado en el Diario Oficial el día 17 de julio de 1996.

Además, la Procuraduría contará con delegaciones que tendrán el carácter de órganos desconcentrados por territorio con autonomía técnica y operativa, cuyos titulares estarán subordinados jerárquicamente al Procurador. Estas delegaciones tendrán funciones en materia de averiguaciones previas, Policía Judicial, servicios Periciales, reserva de la averiguación previa, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos, vigilancia del respeto de derechos humanos, servicios a la comunidad, atención a la víctima o el ofendido por algún delito, Prevención del delito, seguridad pública, información y política criminal, servicios administrativos y otras. El Procurador podrá establecer las delegaciones y agencias del Ministerio Público que se requieran, de acuerdo con el presupuesto de la Institución.

Tanto la Policía Judicial como los Servicios Periciales son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal; por su parte también son auxiliares de dicha Institución la Policía del Distrito Federal, el Servicio Médico Forense del Distrito Federal, los servicios médicos del Distrito Federal, demás autoridades competentes.

**Respecto a la intervención del Ministerio Público del Distrito Federal dentro de la averiguación previa, son las mismas atribuciones que se señalaron para el Ministerio Público Federal, pero cada Institución dentro de su ámbito de competencia, por lo que para evitar obviedades reproduzco las atribuciones dadas con anterioridad.**

## **Citas bibliográficas**

- (1) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General Del Derecho Administrativo*, p. 611.
- (2) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 30.
- (3) Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, p. 115.
- (4) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, p. 58.
- (5) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 63.
- (6) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 623.
- (7) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, p. 247.
- (8) Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, p. 78.
- (9) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, p. 251.
- (10) Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional*, p. 21
- (11) Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional*, p. 21.
- (12) García Ramírez, Sergio, *Derecho Procesal Penal*, p. 119.
- (13) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 216.
- (14) Díaz de León, Marco Antonio, *Teoría de la Acción Penal*, p. 309.
- (15) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 230.

## **Capítulo III**

### **La averiguación previa**

---

---

#### **a) Concepto de averiguación previa**

Es la fase inicial del procedimiento penal, es la etapa procedimental en la cual el órgano investigador, Ministerio Público, lleva a cabo todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad para poder ejercer la acción penal o abstenerse de la misma.

En esta etapa del procedimiento penal, el Ministerio Público desarrolla el papel de investigador del delito, ya que realiza las diligencias necesarias para comprobar la existencia del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Este periodo de averiguación abarca desde la presentación de la denuncia o querrela hasta las resoluciones trascendentes que tiene encomendadas el Ministerio Público, éste debe recibir todas las denuncias o querrelas legalmente formuladas o en su caso admitir las actuaciones que otras autoridades le remiten y que contienen algunas diligencias de la averiguación previa.

Aquí el Órgano Investigador realiza las diligencias necesarias encaminadas a la preparación de la acción penal y a su desarrollo en el proceso. La investigación tiende a lograr comprobar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado, buscando con ello ejercer la acción penal.

**El maestro Aarón Hernández López nos da el siguiente concepto sobre lo que es la Averiguación Previa:**

**“Averiguación Previa: Es el procedimiento que integra la actividad del Ministerio Público, actuando como autoridad y que culmina con la determinación de consignación o de no ejercicio de la acción penal. Se inicia con la denuncia, acusación o querrela y forma parte integrante del procedimiento penal, el Ministerio Público aplica la ley a casos individuales por medio de actos meramente administrativos, a través de los cuales agota su actividad como autoridad, cualquiera que sea el resultado final, la función de esta etapa termina su intervención, ya sea porque decline ejercitar la acción penal o porque, ejerciéndola, pierde su carácter de autoridad en el caso concreto, para convertirse en parte dentro del proceso ante la autoridad judicial.”(1)**

**El autor César Augusto Osorio y Nieto define a la Averiguación Previa como:**

**“Etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal, documento que contiene todas las diligencias realizadas por el órgano investigador tendientes a comprobar en su caso, los elementos del tipo penal, y la probable responsabilidad y decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal” (2)**

**En esta fase siempre ha existido una interrogante la cual es:**

¿Cuanto tiempo se debe llevar para integrar la averiguación previa? Ningún precepto legal señala el tiempo de que dispone el órgano investigador para integrar la averiguación previa, y esto se puede explicar de acuerdo al tipo de complejidad al que se enfrente el Ministerio Público, tomando en cuenta los hechos del caso concreto del que toma conocimiento. Por su parte el artículo 16 de la Constitución Mexicana en su párrafo séptimo nos señala lo siguiente: "Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal."

En el mismo sentido y siguiendo la jerarquía de las normas jurídicas, el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 135 y 194 bis, nos marca el tiempo que puede quedar una persona a disposición del Ministerio Público durante la averiguación previa, es decir en caso de que hayan detenidos y la detención fuere justificada, hará inmediatamente la consignación a los tribunales si se cumplen los requisitos de haber acreditado los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad; si tales requisitos no se satisfacen podrán retenerlos ajustándose a lo previsto en los artículos 193, 194, y 194 bis del Código adjetivo antes referido. Como ya se menciono en líneas anteriores, en los casos de delito flagrante y en los urgentes ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de autoridad judicial, plazo que podrá duplicarse en los casos de delincuencia organizada.

El mismo artículo 194 bis, establece que si la integración de la

**averiguación previa requiere de mayor tiempo del señalado (es decir cuarenta y ocho horas, o en su caso duplicar dicho tiempo) el detenido será puesto en libertad.**

**En aquellos casos en los que no hay detenido, el Código Federal de Procedimientos Penales no prevé la duración de la averiguación previa lo cual ocasiona muchas veces una prolongada duración de la indagatoria.**

**“No existe artículo alguno, en ninguna disposición legal, que diga en qué tiempo deba o pueda integrarse la Averiguación Previa, por lo cual no hay término, para integrarla.” (3)**

**Los principales ordenamientos legales que regulan la averiguación previa, en materia federal y común respectivamente, se encuentran en diversos cuerpos de leyes, siendo los principales:**

- **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 16, 20, 21 y 102.**
- **El Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero Federal.**
- **El Código Federal de Procedimientos Penales.**
- **La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**
- **Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**
- **El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.**
- **La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**
- **El Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.**

## **b) Denuncia y Querrela**

Toda averiguación previa se inicia mediante la noticia que se hace del conocimiento del Ministerio Público respecto de la comisión de un hecho el cual puede ser constitutivo de delito, dicha noticia puede ser proporcionada por un particular, un agente o miembro de corporación policiaca o de cualquier persona que tenga conocimiento de dicho hecho, según cual sea el tipo de delito que se denuncie.

“con la notitia criminis, la denuncia o la querrela prácticamente se inicia la averiguación previa. Esta, por no desarrollarse ante el órgano jurisdiccional no forma parte del proceso. Consiste en una serie de actos concatenados entre sí y determinados por la ley procesal penal, constitutivos en su conjunto de la función investigadora del delito a cargo del Ministerio Público; estos actos conforman en sí mismos un procedimiento que tiene como finalidad comprobar si existen o no el cuerpo del delito (elementos del tipo penal) y la presunta responsabilidad del inculpado (probable responsabilidad), para que el representante social resuelva sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.” (4)

Para proceder, el Ministerio Público, a iniciar la Averiguación Previa es necesario que se llenen determinados requisitos de procedibilidad, estos son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una Averiguación Previa y para que en su momento se puede ejercer la acción penal contra el probable responsable. El artículo 16 de nuestra Constitución Mexicana nos enmarca cuales son esos req-



uisitos de procedibilidad, siendo la denuncia, la acusación o la querrela tales requisitos.

El autor José Franco Villa, hace notar la importancia de estos requisitos de procedibilidad, al establecer lo siguiente:

" El señalar como únicos los requisitos que hemos apuntado, ofrece como reverso el destierro total, en nuestro Derecho, de instituciones jurídicas como la pesquisa particular, la pesquisa general, la delación anónima y la delación secreta... Estos sistemas de averiguación fueron condenados por el legislador, por constituir medios en que se podían refugiar inicuas venganzas y múltiples vejaciones, amén de que vulneraban el derecho de defensa del inculpado al vedársele el conocimiento sobre la persona que lo acusaba." (5)

Como ya mencione, los requisitos de procedibilidad son la denuncia y la querrela o acusación, por lo que a continuación procedo a analizar cada una de estas figuras.

## **1.- Denuncia**

El maestro Marco Antonio Díaz de León considera que la denuncia es la "Noticia que de palabra o por escrito se da al ministerio público o a la policía judicial de haberse cometido un delito perseguible de oficio." (6)

Cesar Augusto Osorio y Nieto define a la denuncia como "la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la comisión de un delito perseguible de oficio." (7)

Por su parte José Franco Villa considera a la denuncia como "la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autori-

dad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellos." (8)

A la persona que da la noticia sobre la probable comisión de un delito se le denomina denunciante, éste actúa solo en delitos cuya persecución se lleve a cabo de oficio; el artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales dispone que toda persona que tenga conocimiento de un delito perseguible de oficio debe denunciarlo ante el Ministerio Público.

Siguiendo al autor Franco Villa, tenemos que de los conceptos de denuncia podemos enunciar tres elementos esenciales que son:

- a) Relación de los hechos que se estiman delictuosos,
  - b) La narración de los hechos se debe llevar a cabo ante el órgano investigador, y
  - c) Que la denuncia puede realizarla cualquier persona.
- a) Relación de los hechos que se estiman delictuosos: Esto se refiere a que el denunciante debe narrar lo que conoce de los actos presumiblemente delictuosos ya sea en forma oral o escrita.

b) Dicha narración de los hechos se debe llevar a cabo ante el Órgano Investigador, entendiéndolo anterior en el sentido de que el Ministerio Público tiene por objeto recibir toda denuncia sobre la probable comisión de algún delito, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Ministerio Público incumbe la persecución de los delitos, ya que éste es el órgano facultado para investigarlos.

El artículo 2º, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales señala que al Ministerio Público Federal compete recibir las denuncias sobre hechos que puedan constituir delito; en el artículo 3º, fracción I, del ordenamiento legal citado se establece que la Policía

Judicial Federal puede recibir la denuncia de los hechos que se presumiblemente delictuosos, en caso de que dicha denuncia no pueda ser formulada ante el Ministerio Público Federal debido a las circunstancias, pero dicha Policía informará de inmediato al órgano investigador acerca de la denuncia, así como de las diligencias que se llevaron a cabo. Lo anterior no es una excepción, sino que la Policía es únicamente receptora de la denuncia, por lo que tiene que informar inmediatamente al Ministerio Público, para que éste continúe con la averiguación previa

Por su parte el artículo 262 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, señala que se deben denunciar ante el Ministerio Público del Distrito Federal los delitos del fuero común, cometidos dentro del Distrito Federal.

c) Dicha denuncia puede realizarla cualquier persona: Lo anterior se da en virtud de que se están denunciando delitos perseguibles de oficio, para lo cual cualquier persona puede llevar a cabo la denuncia. En este punto hay una interrogante, en el sentido de que si es una facultad potestativa o una obligación el presentar la denuncia, a este respecto tanto el Código Federal de Procedimientos Penales, como su correlativo en el Distrito Federal, no señalan ninguna sanción para quien no denuncia los delitos; en cambio el artículo 400 del Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia Federal, establece que se aplicará prisión de tres meses a tres años y de quince a sesenta días multa, al que no procure, por los medios lícitos que tenga a su alcance, impedir la consumación de los delitos que sabe van a cometerse o se estén cometiendo; por lo tanto podemos concluir que con excepción del encubrimiento, en todos los demás casos la denuncia es una facultad potestativa que tiene la persona, que conozca de los hechos delictuosos, de denunciar al órgano investigador esos hechos.

## **2.- Querrela**

Como ya se menciono anteriormente, existen delitos que se persiguen por querrela, siendo ésta la denuncia que hace la víctima u ofendido del delito que se cometi6 en su contra.

"La querrela es el medio id6neo reglamentado por la ley, a virtud del cual se reconoce al ofendido en ciertos tipos de delitos el derecho p6blico subjetivo que proviene de la norma jur6dica que estatuye la acci6n penal, para que a su arbitrio disponga del mismo, no pudiendo el ministerio p6blico, cumplir con su deber de accionar sin que antes as6 se lo hubiere hecho saber y exija su titular." (9)

El autor Cesar Augusto Osorio y Nieto considera que la querrela se puede definir como:

"... una manifestaci6n de voluntad, de ejercicio potestativo, formulado por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio P6blico tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio, para que se inicie e integre la averiguaci6n previa correspondiente y en su caso ejercite la acci6n penal." (10)

Por su parte el maestro Guillermo Col6n S6nchez conceptúa 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." (11)

De los anteriores conceptos podemos remarcar los siguientes tres elementos:

**a) Hacer del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un delito;**

**b) La relación de hechos debe llevarla a cabo la parte ofendida o víctima del ilícito; y**

**c) El deseo del querellante de que se ejerza acción penal contra el probable responsable.**

**a) Hacer del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un delito:** Esto es dar una relación de hechos presumiblemente delictuosos al órgano investigador, dicha relación se puede formular en forma verbal o escrita.

**b) La relación de hechos debe llevarla a cabo la parte ofendida o víctima del ilícito:** Lo anterior es un requisito indispensable para formular la querrela, ya que dicha querrela debe de ser hecha por la parte ofendida, debido a que en este tipo de delitos el interés del querellante juega un papel preponderante, en virtud de que es él quién ha sufrido algún perjuicio con motivo del delito; además dicho daño es más importante del que puede sufrir la sociedad con la comisión de este tipo de delitos.

La querrela puede formularse por cualquier ofendido o víctima del acto delictuoso, aun cuando dicho querellante sea menor de edad; respecto a los incapaces, pueden presentar la querrela los ascendientes, hermanos o los representantes legales de la persona incapaz. Por lo que se refiere a las personas físicas, estas pueden presentar su querrela por sí, o por un apoderado mediante poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial para tales fines, excepto en los casos de privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales, estupro y adulterio. Las personas morales pueden querrellarse por apoderado investido de poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea requisito el acuerdo o ratificación

previa de los órganos de administración de la persona moral o poder especial para el caso específico.

c) El tercer elemento es el deseo del querellante de que se enderece acción penal en contra de determinada persona, es decir se ejercite acción penal contra el probable responsable.

De los elementos estudiados podemos decir que la querella es un derecho potestativo del ofendido o víctima del delito, de ahí que se resalte que la querella es un requisito de procedibilidad, ya que sin ella el Ministerio Público no puede iniciar la Averiguación Previa.

Ahora, hay que señalar que algunos autores especifican el nombre de la persona que presente la denuncia o querella, ya que señalan que es diferente denunciante, querellante, víctima u ofendido.

El denunciante es quien da a conocer a la autoridad investigadora la noticia que tiene sobre la existencia de un hecho probablemente delictivo, en caso de delitos perseguibles de oficio.

El querellante es la persona facultada por la ley para formular su querella.

La víctima u ofendido es la persona que sufre en su persona o patrimonio el acto delictivo, ya sea que el delito que se cometió en su contra sea perseguible de oficio o de querella de parte. Por ejemplo en casos de delito que se persiguen de oficio, no necesariamente el que denuncia es la víctima u ofendido; en cambio en los delitos perseguibles por querella de parte es la víctima o el ofendido los que se querellan, aun cuando también pueden querellarse los terceros autorizados por la ley.

Como señala el autor Sergio García Ramírez, la legislación Mexicana a restablecido gradualmente, la atención que amérita la víctima del delito, logrando con ello un avance en esta materia. Algunas de

**las garantías que tiene el ofendido o víctima del delito son las siguientes:**

- **En caso de delito de violación, identificar al sujeto activo de la violación en lugar donde no pueda ser vista o identificada por aquél.**
- **Poner a disposición del Ministerio Público todos los datos tendientes a establecer la culpabilidad del indiciado y a justificar la reparación del daño.**
- **Recibir atención médica, psíquica, ginecológica o de cualquier naturaleza, por personal médico.**
- **Recibir asesoría jurídica.**
- **Promover incidente de reparación del daño.**
- **Designar Abogado defensor coadyuvante del Ministerio Público.**
- **Impugnar la resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.**

**Después de haber estudiado las anteriores figura, ahora hay que referirnos al inicio de la averiguación previa.**

**Para que se inicie el procedimiento y pueda darse válidamente el proceso, se deben cubrir ciertos requisitos, que tanto doctrinalmente como en el derecho positivo se han señalado; dichos requisitos son: los presupuestos procesales, requisitos de procedibilidad y los requisitos prejudiciales.**

**Los presupuestos procesales, según Eugenio Florián, son las condiciones mínimas cuyo cumplimiento es necesario para que exista, genéricamente, un proceso en el cual el órgano judicial pueda proveer.**

**Apegándonos al autor Guillermo Colín Sánchez, podemos esta-**

**blecer que los presupuestos procesales son el conjunto de antecedentes jurídicos previos para que se constituya el proceso, es decir, sin el acto o hecho material de Derecho Penal, sin el órgano de acusación, sin la presencia del órgano de la jurisdicción y sin el órgano de la defensa, no es posible concebir el proceso, pues aunque se diera el delito, sino se integra la relación procesal no habría proceso.**

Por lo que corresponde a los requisitos de procedibilidad, señalaremos que son aquellos elementos esenciales para que se inicie el procedimiento, son condiciones legales que deben cumplirse para proceder en contra de quien ha cometido un acto delictuoso, dichos requisitos de procedibilidad son: la denuncia (en los delitos perseguibles de oficio), la querrela (en los delitos perseguibles a petición de parte), la excitativa (que es la solicitud que hace el representante de un país extranjero para que se persiga al que ha proferido injurias en contra de la nación que representa, o en contra de sus agentes diplomáticos, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 366, fracción II, del Código Penal), y la autorización (que es el permiso concedido por una autoridad determinada en la ley, para que se pueda proceder contra algún funcionario que la misma ley señala, por la comisión de un delito de orden común).

En cuanto a los requisitos prejudiciales, estos son los que la ley señala como indispensables para el nacimiento de la acción procesal penal (ejercicio de la acción penal).

"Como típicos casos de requisitos prejudiciales tenemos los previstos en los artículos 270 y 359 del Código Penal, así como el que registra el artículo 92, fracción II y III, del Código Fiscal de la Federación para el contrabando y robo de mercancías. La lectura de los preceptos obliga a afirmar que contra el



raptor que se case se ejercitará acción penal hasta que se declare nulo el matrimonio, y que la acción tampoco puede ejercitarse contra el calumniador cuando esté pendiente el juicio relacionado con el delito imputado calumniosamente. Por último, no se presenta la acción procesal penal en los casos de contrabando (art. 102), robo de mercancías que se encuentren en recinto fiscal o fiscalizado (art. 115) y cuando se trate de contrabando de mercancías por las que no deban pagarse impuestos y requieran permiso de autoridad competente, o de mercancías de tráfico prohibido, sino hasta el momento en que la Secretaría de Hacienda manifiesta que el Fisco sufrió o pudo sufrir perjuicio." (12)

De los ejemplos enumerados con anterioridad, podemos indicar que los requisitos prejudiciales, de los delitos tomados como ejemplos, son: la declaración de nulidad de matrimonio; la terminación del juicio; y la manifestación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que el Fisco sufrió o pudo sufrir perjuicio.

### **c) Determinaciones del Ministerio Público**

Después de que el Ministerio Público recibe la denuncia o querrela procede a practicar todas las diligencias necesarias para integrar la averiguación previa, por lo tanto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional, el Ministerio Público lleva a cabo una función persecutoria, esto es, procede a buscar y presentar las pruebas que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad cuya finalidad es poder ejercer la acción penal y con ello buscar el que se sancione al probable responsable;

pero en otras ocasiones no se puede ejercer la acción penal, por lo tanto el Ministerio Público determina el no ejercicio o la reserva, según sea el caso.

Por lo tanto la función persecutoria impone dos clases de actividades que desarrolla el Ministerio Público, estas actividades son:

1.- Una actividad investigadora: Dicha actividad constituye una verdadera averiguación, ya que se desarrolla una búsqueda constante de las pruebas que acrediten los elementos de tipo penal y la probable responsabilidad de quienes en ellos participan. El Ministerio Público trata de allegarse de todos los medios de prueba para poder ejercer la acción penal.

Los principios que rigen el desarrollo de la actividad investigadora son: Principio de iniciación, ya que no se deja a la iniciativa del Ministerio Público el comienzo de la averiguación previa, si no que se requiere de ciertos requisitos fijados en la ley, ellos son la denuncia (perseguidos delitos perseguibles de oficio) y la querrela (delitos perseguibles a petición de parte). Principio de oficiosidad consistente en que el Ministerio Público para la búsqueda de pruebas no requiere la solicitud de parte, ya que el órgano investigador oficiosamente lleva a cabo dicha búsqueda. Principio de legalidad, esto es que el Ministerio Público debe respetar los límites que le marca la ley, ya que si bien realiza de oficio sus investigaciones, éstas no deben efectuarse fuera de los extremos que la ley marca.

2.- Ejercicio de la acción penal: La segunda actividad que contiene la función persecutoria, consiste en el ejercicio de la acción penal; tema que a continuación se desarrollará.

### **a') Ejercicio de la acción penal**

"En su sentido jurídico, 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." (13)

El ejercicio de la acción penal es el conjunto de actividades desarrolladas por el órgano investigador, Ministerio Público, ante el órgano judicial, con la finalidad de que éste pueda dictar el derecho al caso concreto que el Ministerio Público estima delictuoso.

Florián señalan: "La acción penal es el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal."

El maestro Rafael García Valdés, citado por el autor Juan José González Bustamante, opina que la acción 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." (14)

Por su parte César Augusto Osorio y Nieto considera que la acción penal "Es la atribución Constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente, aplique la ley penal a un caso concreto." (15)

El titular de la acción penal, de acuerdo con el artículo 21 Constitucional, es el Ministerio Público: "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."

El artículo 136 del Código Federal de Procedimientos Penales, señala a este respecto lo siguiente:

**"En el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público:**

- I.- Promover la incoacción del proceso judicial;**
- II.- Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes;**
- III.- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;**
- IV.- Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpaos;**
- V.- Pedir la aplicación de las sanciones respectivas, y**
- VI.- En general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos."**

**"La consignación, es la última de las actuaciones que realiza el Ministerio Público como titular de la averiguación previa y que consiste en remitir las constancias al órgano judicial que se encuentre en turno, para que éste se aboque al conocimiento de la misma." (16)**

**Por tanto la consignación es el acto inicial del ejercicio de la acción penal, es el punto en el cual el Ministerio Público acude ante el órgano judicial y provoca el movimiento de dicha función. Para poder llevar a cabo este acto de consignación, es importante que el órgano investigador cumpla determinados requisitos que establece nuestra Constitución, ellos son que acredite los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.**

**Por elementos del tipo penal debemos entender que es el conjunto de componentes que constituyen la conducta considerada por la**

**norma penal como delictiva y que en ausencia de cualquiera de esos componentes no se integra el ilícito penal.**

**La probable responsabilidad debemos entenderla como:**

**"La posibilidad razonable de que una persona determinada haya cometido un delito y existirá cuando del cuadro procedimental se deriven elementos fundados para considerar que un individuo es probable sujeto activo de alguna forma de autoría; concepción, preparación o ejecución o inducir o compeler a otro a ejecutarlos. Se requiere, para la existencia de la probable responsabilidad, indicios de responsabilidad, no la prueba plena de ella, pues, tal certeza es materia de la sentencia." (17)**

**El artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, señala a éste respecto lo siguiente:**

**"El Ministerio Público acreditará los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculpado como base del ejercicio de la acción; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos. Dichos elementos son los siguientes:**

**I.- La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido;**

**II.- La forma de intervención de los sujetos activos; y**

**III.- La realización dolosa o culposa de la acción u omisión.**

**Asimismo, se acreditarán, si el tipo lo requiere: a) Las calidades del sujeto activo y del pasivo; b) El resultado y su atribuibilidad a la acción u omisión; c) El objeto material; d) Los medios utilizados; e)**

**Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión; f) Los elementos normativos; g) Los elementos subjetivos específicos y h) Las demás circunstancias que la ley prevea.**

Para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpado, la autoridad deberá constatar si no existe acreditada en favor de aquél alguna causa de licitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad.

Los elementos del tipo penal de que se trate y la probable responsabilidad se acreditará por cualquier medio probatorio que señale la ley."

Se dice que la acción penal no es patrimonio del Ministerio Público, si no un poder-deber, considerando esto como una facultad y como obligación, ya que el ejercicio de la acción penal constituye un deber para el órgano investigador, cuando se encuentran satisfechos los requisitos legales para que sea promovida.

Pero el autor Miguel Ángel Castillo Soberanes considera que debemos quitar el término "Poder" ya que con esa idea no se progresa, ya que no se puede comprender "en qué consiste la libertad y discrecionalidad del Estado en la promoción de la acción penal, cuando por el contrario se obliga a ejercitarla al único órgano destinado a ello." En consecuencia, el mismo autor señala que "cambiando el término "poder" por el de "deber" u "obligación", nos evitaríamos embrollos y, a decir verdad, esto es lo que siempre debió haber prevalecido. Este es el verdadero sentir del Constituyente de 1917, ya que nunca consideró al propio Estado, por medio del Ministerio Público, como detentador exclusivo, pues éste tiene la obligación insuperable de ejercitar la acción penal, y a la vez, el ofendido debe estar facultado para exigir al Ministerio Público que lo haga." (18)

La acción penal es la función persecutoria que desarrolla el Mi-

nisterio Público, consistente en investigar los delitos, buscando y reuniendo los elementos necesarios, y haciendo los actos jurídicos pertinentes para procurar que a los autores del delito se les apliquen las penas establecidas en la ley.

Por otra parte, se ha sostenido que la acción penal tiene seis principios fundamentales, ellos son:

1.- Es autónoma: Esto es que la acción penal es independiente tanto del derecho abstracto de castigar que recae en el Estado detentador del "Jus puniendi", como del derecho concreto a sancionar a un delincuente debidamente particularizado.

2.- Es pública: Ya que tanto su fin como su objetivo son públicos, excluyendo con ello los casos en que prevalecen únicamente intereses privados. En otras palabras, la acción penal es pública en virtud de que la sociedad es titular del bien jurídico lesionado y del interés de reparación jurídica que se promueve en el Derecho Penal.

3.- Es indivisible: Debido a que se ejercita contra todos los participantes que llevaron a cabo el delito, sin distinción de personas; por ejemplo en el caso de la querrela si se presenta en contra de uno solo o se otorga el perdón, éste favorecerá a todos los participantes por igual.

4.- Es irrevocable: En virtud de que el Ministerio Público carece de facultades para desistirse del ejercicio de la acción penal, una vez ejercitada la acción penal se requiere que se dicte la sentencia.

5.- De condena: Por que al ejercitarla se pretende que recaiga sobre el sujeto activo del delito una sanción; Sergio García Ramírez nos señala al respecto:

"no existe inconveniente, acaso, para admitir que toda acción estrictamente penal es de condena, aunque no siempre se

impongan una pena, sino a veces, en casos que la ley previene, una medida asegurativa. Pero no podría seguirse de aquí que toda acción ejercitada en sede penal, esto es en procedimiento penal, reviste inexorablemente calidad de acción de condena. Creemos que puede serlo declarativa o constitutiva. Ya Cuenca entiende que 'si bien la acción penal por regla general es de condena', en ciertos casos puede ser también declarativa (Absolutoria) y constitutiva (Rehabilitación), o introductiva, cautelar, consultiva e impugnativa." (19)

6.- La acción penal es única: ya que no hay una acción penal especial para cada delito, esto es se lleva a cabo la acción penal por igual para todo delito, ya que su fin y su estructura son siempre los mismos.

Una vez ejercitada la acción penal sus efectos se prolongan hasta la sentencia definitiva, y solo puede extinguirse o suspenderse, dicha acción penal, en los casos que señala la ley tales causas extintivas de la acción penal son las siguientes:

1.- Muerte del inculgado: El artículo 91 del Código Penal establece que la acción penal, así como las sanciones que se le hubieren impuesto se extingue por la muerte del delincuente, a excepción de la reparación del daño y la de decomiso de los instrumentos con que se llevo a cabo el delito y las cosas que sean efecto u objeto de él.

2.- Amnistía: La amnistía opera a través de una ley que expide el Poder Legislativo en el cual especifica los casos en que se va a aplicar, además de contener la mención de que se declaró la amnistía y la referencia de las personas y casos a los que va a aplicarse. El artículo 92 del Código Penal indica a éste respecto que la amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del

ESTAS TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ESTAS TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA



daño, en los términos que dicha ley lo establezca, pero si no se manifestara nada respecto a ello se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos.

3.- **Perdón del ofendido:** El perdón del ofendido o del que se encuentra legitimado para otórgalo, es también una de las causas por las que se extingue la acción penal, esto claro solamente se da en los delitos que se persiguen por querrela; siempre y cuando se otorgue antes de que se dicte la Sentencia Definitiva en segunda instancia y el reo no se oponga a su otorgamiento, esto se encuentra fundamentado en el artículo 93 del Código Penal, además en dicho artículo se contiene la divisibilidad del perdón y al respecto nos señala que "Cuando sean varios los ofendidos y cada uno pueda ejercer separadamente la facultad de perdonar al responsable del delito y al encubridor, el perdón sólo surtirá efectos por lo que hace a quien lo otorga.

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

4.- **Cosa Juzgada:** Esto consiste en que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene, esto se encuentra fundamentado en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- **Prescripción:** Tanto la acción penal como las sanciones penales se extinguen por la prescripción, la cual es personal y para que se de la prescripción sólo bastará el transcurso del tiempo señalado por la ley; la prescripción producirá sus efectos aunque no la haga valer como excepción el acusado, ya que los jueces la suplirán de oficio tan luego tengan conocimiento de ella, sea cual fuere el estado del proceso. La prescripción se encuentra regulada del artículo 100 al 115 del Código Penal.

**6.- Sobreseimiento:** El sobreseimiento pone fin al ejercicio de la acción penal, los efectos del sobreseimiento son los mismos que de una Sentencia Absolutoria y una vez ejecutoriada tendrá valor de cosa juzgada, por lo tanto el Sobreseimiento con lleva a la extinción de la acción penal. El sobreseimiento se encuentra regulado en el artículo 298 del Código Federal de Procedimientos Penales.

### **b') No ejercicio de la acción penal.**

El no ejercicio de la acción penal es dictada por el Ministerio Público, una vez agotada la averiguación previa, y se da cuando:

- 1.- Los hechos de que conozca, el Ministerio Público, no sean constitutivos de delito;
- 2.- Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del inculcado;
- 3.- La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
- 4.- De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;
- 5.- Resulte imposible la de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y
- 6.- En los demás casos que determinen las normas aplicables.

El autor Manuel Rivera Silva considera que " Cuando practicadas todas las diligencias, no se compruebe el delito, se determina el no ejercicio de la acción penal. Esta resolución, llamada vulgarmente de "archivo", ha sido criticada manifestándose que el Ministerio Público

se abroga facultades jurisdiccionales al declarar que un hecho no es delictuosos. La crítica, con purismo jurídico, puede tener vigencia, pero cabe pensar que por economía y práctica procesal es correcto que no se acuda a los tribunales para que haga la declaratoria de la no existencia del delito, cuando el Ministerio Público no tiene elementos que lo comprueben y por ende no puede hacer la consignación, atento a lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional." (20)

El anterior punto de vista es entendible, ya que sería por demás absurdo ejercer acción penal cuando el Ministerio Público claramente se percató de que obra en favor del indiciado alguna excluyente de responsabilidad. En consecuencia, creo que lo que se deben de establecer, para evitar injusticias, son mecanismos más exactos para controlar y revisar las determinaciones del Ministerio Público, muy en especial la resolución de no ejercicio de la acción penal, ya que en la actualidad se deja sin defensa alguna al ofendido o víctima, a pesar de que en la Constitución se señala que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal podrán ser impugnadas, constituyéndose lo anterior en la llamada letra muerta.

Los efectos que produce el no ejercicio de la acción penal son definitivos y no meramente provisionales, ya que si dichos efectos fueran provisionales se caería en el ámbito de la reserva, además hay que tomar en cuenta al Considerando del Acuerdo A/006/92, del Procurador General de la República, el cual menciona que cuando el Agente del Ministerio Público Federal determina el no ejercicio de la acción penal, dentro de una averiguación previa, debe entenderse que el archivo del expediente será de carácter definitivo. Es por ello que es importante el que se creen medios legales para poder recurrir dicha resolución, ya que al no existir tales medios se deja sin protección a las personas que sufren los delitos.

### **c') Reserva**

El artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, y entretanto se ordenará a la policía que haga investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

Como podemos ver esta resolución es el punto medio existente entre el ejercicio y el no ejercicio de la acción penal, ya que no se resuelve el ejercicio de la acción penal en virtud de que faltan elementos; pero tampoco se dicta el no ejercicio de la acción penal, toda vez que se considera que con posterioridad se podrán obtener dichos elementos faltantes. En consecuencia puede señalarse que esta resolución tiene efectos provisionales.

El autor Marco Antonio Díaz de León considera que se dicta la reserva "en aquellos casos necesitantes de prueba, por lo cual se abre una espera no mayor del tiempo requerido para la prescripción del delito correspondiente, a fin de tratar de obtener dichos medios." (21)

#### **d) Naturaleza de las resoluciones del Ministerio Público**

Tanto la resolución de ejercicio de la acción penal, como el de no ejercicio y el de reserva son actos eminentemente administrativos, y más tomando en cuenta la naturaleza formal de la institución del Ministerio Público que es un organismo integrante de la Administración Pública Centralizada.

Estas resoluciones se manifiestan en el ámbito jurídico, así mismo son de carácter particular y se ejercen de acuerdo a las atribuciones conferidas a dicho órgano investigador, siendo todo ello características que tiene un acto administrativo.

A lo anterior podemos agregar y señalar cuales son los elementos que integran las resoluciones emitidas por el Ministerio Público dentro de la averiguación previa, los cuáles encuadran dentro de lo que es un acto administrativo, por lo tanto dichos elementos son:

1.- El primer elemento del acto administrativo es el sujeto, aquí tenemos que el sujeto activo es el Ministerio Público, que es una autoridad administrativa; y el sujeto pasivo lo constituye la víctima u ofendido del delito.

2.- Existe una manifestación externa de voluntad por parte del Ministerio Público, externando ejercer la acción penal o no ejercer la acción penal, o mandar la averiguación a reserva según corresponda.

3.- El objeto de dichas resoluciones tiende a reconocer el derecho que tiene la víctima al ejercer la acción penal; así como en el caso de no ejercer la acción penal está extinguiendo obligaciones del indiciado.

**4.- La forma en que el Ministerio Público da a conocer su resolución es a través de un acuerdo, notificando a las partes su decisión.**

**5.- Al momento de dictar sus resoluciones el órgano investigador debe expresar los motivos que tuvo tanto de hecho como de derecho para emitir tales resoluciones, ya que nos encontramos dentro de un estado de derecho, por lo tanto el Ministerio Público debe apegarse a él.**

**6.- La finalidad que se persigue al dictar dichas resoluciones es el bien común, ya que se busca el que se castigue a toda aquella persona que cometa un acto delictivo, o en caso de que no se ejerza acción penal es por que considera que no existen los elementos suficientes para acusar a determinada persona que puede ser inocente.**

## Citas bibliográficas

- (1) Hernández López, Aarón, *Manual de Procedimientos Penales*, p. 21.
- (2) Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, p. 2.
- (3) Hernández López, Aarón, *El Proceso Penal Federal Comentado*, p. XLIX.
- (5) Villa, José Franco, *El Ministerio Público Federal*, p. 161.
- (6) Díaz de León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, p. 586.
- (7) Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, p. 7.
- (8) Villa, José Franco, *El Ministerio Público Federal*, p. 162.
- (9) Díaz de León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, p. 1472.
- (10) Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, p. 7.
- (11) Colín Sánchez, Guillermo, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, p. 240.
- (12) Villa, José Franco, *El Ministerio Público Federal*, p. 186.
- (13) González Bustamante, Juan José, *Derecho Procesal Penal*, p. 37.
- (14) González Bustamante, Juan José, *Derecho Procesal Penal*, p. 39.
- (15) Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, p. 23.
- (16) Hernández López, Aarón, *El Proceso Penal Federal Comentado*, p. 344.
- (17) Osorio y Nieto, Cesar Augusto, *La Averiguación Previa*, p. 26.
- (18) Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, p. 39.
- (19) García Ramírez, Sergio, *Derecho Procesal Penal*, p. 203.
- (20) Rivera Silva, Manuel, *El Procedimiento Penal*, p. 135.
- (21) Díaz de León, Marco Antonio, *Código de Procedimiento Penales para el Distrito Federal*, p. 570.

## **Capítulo IV**

### **Control al no ejercicio de la acción penal**

#### **(Reforma al Artículo 21 Constitucional)**

---

---

#### **a) Control interno al no ejercicio de la acción penal en nuestra legislación**

Cuando el agente del Ministerio Público determina no ejercer acción penal, se debe seguir un procedimiento interno para confirmar o revocar dicha resolución, ya que mediante un acuerdo que emite el Procurador, local o federal, se establecen las bases y el procedimiento a observar para autorizar el no ejercicio de la acción penal.

Conforme a la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial el día 10 de mayo de 1996, se establece en el artículo 8º, fracción I, inciso j), que corresponde al Ministerio Público Federal determinar el no ejercicio de la acción penal cuando se den determinadas circunstancias, las cuales son: Cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; cuando una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; en el momento que la acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables al caso concreto; cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que señalen los ordenamientos legales aplicables; cuando resulte imposible la prueba de la



existencia de los hechos constitutivos del delito, por obstáculo material insuperable; y en los demás casos que determinen las normas aplicables.

El reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado el 27 de agosto de 1996 en el Diario Oficial, en su artículo 5º señala que el Procurador o el servidor público que al efecto designe, aprobará en definitiva los dictámenes de no ejercicio de la acción penal, acorde a lo que establezca el acuerdo correspondiente. Pero este acuerdo no se ha dictado hasta el momento, por lo que voy a tomar en cuenta para su análisis el acuerdo A/OO6/92 emitido por el Procurador General de la República.

En el acuerdo aludido anteriormente se establece que cuando una vez practicadas las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos e integrada la averiguación previa respectiva, el agente del Ministerio Público Federal considera que no se reúnen los requisitos esenciales para ejercer acción penal, hará del conocimiento del denunciante, querellante u ofendido dicha resolución de no ejercicio, manifestándoles que tienen un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación, para formular las consideraciones que ellos crean pertinentes; en el caso de que si se formulen observaciones que puedan ayudar a la mejor integración de la averiguación previa, el Agente del Ministerio Público Federal practicará las diligencias necesarias para la integración correcta de la indagatoria, en caso de que después de practicadas las nuevas diligencias no se reúnen los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal (o en el caso de que el denunciante, querellante u ofendido no realicen observaciones en el plazo que les fue concedido para ello) procederá a reiterar de nueva cuenta la propuesta del No Ejercicio de la Acción Penal.

**Por lo que dicha autoridad investigadora formulará consulta a la Coordinación General Jurídica a través de su Unidad de Legislación y Dictámenes para que esta autoridad proceda a revisar que se hayan cumplido con las formalidades señaladas por la ley, y de haber sido satisfechas producirá un 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 averiguación de que se trate. En caso contrario, es decir que la Coordinación General Jurídica a través de la Unidad señalada anteriormente considera que no fueron cubiertos los requisitos necesario para la integración de la indagatoria procederá a devolver la averiguación previa al representante social consultante haciéndole las observaciones que se crean convenientes, y mencionándole diligencias que se deben practicar, para la debida integración de la averiguación previa correspondiente.**

En el ámbito del Distrito Federal la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece en su artículo 3º que una de las atribuciones conferidas al Ministerio Público es el determinar el no ejercicio de la acción penal cuando se den ciertas circunstancias, las cuales son las mismas que se enumeraron anteriormente en el ámbito federal.

El reglamento de la ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fue publicado el 17 de julio de 1996, en su artículo 8º se indica que será atribución delegable del Procurador el resolver, en los casos en que proceda, el no ejercicio de la acción penal; siguiendo con el mismo reglamento, el artículo 9º, en su facción VIII señala que una de las atribuciones de los Subprocuradores es el resolver, en el ámbito de su competencia, sobre los casos en que se considere el no ejercicio de la acción penal y las diferencias de crite-

rio que, en la materia, surjan entre las autoridades que les estén adscritas.

A este respecto el Procurador General de Justicia del Distrito Federal emitió el Acuerdo número A/005/96, en el cual se indican cuales son las reglas del procedimiento para autorizar la resolución de no ejercicio de la acción penal.

Haciendo un resumen de dicho acuerdo, señalaremos lo siguiente: El Ministerio Público, con estricto apego a los principios de legalidad y certeza jurídica, debe abstenerse de ejercitar la acción penal en los supuestos en que no se satisfagan los requisitos que señalan tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las demás disposiciones aplicables al caso; en el caso de que el Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal, debe dar oportunidad al denunciante o querellante legitimado en la averiguación previa para que aporten mayores elementos de prueba y, en su caso, se desahoguen las diligencias necesarias para poder proseguir con la indagatoria; dentro de la resolución del Ministerio Público en la que se proponga el no ejercicio se le dará al denunciante o querellante un plazo de quince días naturales para que manifieste su inconformidad al respecto, así como para ofrecer pruebas y señalar diligencias no practicadas; si transcurrido dicho plazo el querellante o denunciante no se hubiesen manifestado en contra de dicha resolución, el Agente del Ministerio Público remitirá inmediatamente la averiguación previa, a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, para efectos de su revisión y dictamen;

Si dicha coordinación de Agentes del Ministerio Público considera que la averiguación no se encuentra debidamente integrada, devolverá el expediente a la Coordinación, Dirección General o Delega-

**ción, según sea el caso, y ordenará el desahogo de las pruebas y la práctica de las diligencias pertinentes, a efecto de que en su oportunidad se resuelva lo procedente.**

**En caso de que dicha Coordinación confirme la propuesta de no ejercicio de la acción penal, emitirá el dictamen respectivo, y enviará el expediente al Subprocurador que corresponda, y si el Subprocurador dictamina el no ejercicio de la acción penal, no podrá abrirse nuevamente dicha averiguación, sino por orden del Procurador.**

**Ahora, en caso de que la Coordinación de Agentes antes referida, considera que en la averiguación previa se encuentren integrados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, deberá dictaminar el ejercicio de la acción penal y el Subprocurador que corresponda resolverá lo procedente.**

**En el mismo sentido, si el Subprocurador correspondiente no autoriza el no ejercicio de la acción penal, dejará sin efectos el dictamen de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador y ordenará el desahogo de las pruebas o la práctica de las diligencias que considere sean necesarias para integrar debidamente la Averiguación Previa.**

**Por otra parte, si el denunciante o querellante manifiesta su inconformidad, el agente del Ministerio Público remitirá la averiguación previa, el acuerdo correspondiente, la constancia de notificación y el escrito de inconformidad, al Coordinador, Director General o Delegado de la unidad administrativa de su adscripción, según corresponda. Si procede la inconformidad, dichas autoridades revisoras revocaran el acuerdo de no ejercicio de la acción penal, y ordenaran el desahogo de las pruebas, la práctica de las diligencias procedentes, o en su caso la propuesta de ejercicio de la acción penal. Si una vez practicadas las nuevas diligencias y no se desprende que se pueda**

**ejercer, se deberán observar nuevamente todos los pasos de control antes mencionados.**

Como podemos ver este control interno procede aunque no se in-conforme el querellante o denunciante, ya que el agente del Ministerio Público que conozca de la indagatoria en caso de resolver el no ejercicio de la acción penal, de oficio enviara toda la averiguación a una autoridad, también administrativa, que es la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador para que esta proceda a su revisión; pero este sistema es muy criticado ya que en el caso de que el Subprocurador respectivo confirme la resolución de no ejercicio de la acción penal, los ofendidos o víctimas por el delito no tienen otro recurso legal para combatir tal resolución.

El autor José Franco Villa nos dice a este respecto lo siguiente:

"Cuando el Estado tiene el monopolio de la acción penal, confiándola al Ministerio Público, puede suceder que éste se niegue en determinado caso a ejercitarla no obstante la presencia de los presupuestos generales de la acción (delito y delincuente) y a pesar de que se hayan satisfecho las condiciones de procedibilidad, cuando son necesarias, o, caso contrario, que se niegue a cumplir su misión a pesar de haberse denunciado un delito perseguible de oficio y existir méritos bastantes para proceder". (1)

Por su parte Rafael Matos Escobedo, citado por el autor Juventino V. Castro, señala que:

"Si la negligencia o voluntaria abstención del Ministerio Público frente a un hecho delictuoso, causa perjuicio en los intereses patrimoniales del ofendido, y esa abstención es sus-

ceptible de considerarse indebida, con perdón del criterio vigente en la Primera Sala se debe creer que sí da materia a una controversia constitucional, independientemente de que también la proporcione para instaurar un juicio de responsabilidad que mire a la posición de la autoridad omisa y no a los derechos del damnificado. Y es que la abstención produce dos violaciones: la del derecho social de castigar - que da materia a un juicio de responsabilidad; y la del derecho que el ofendido tiene a la reparación del daño, violación ésta que debe ser materia de un control jurisdiccional de índole constitucional." (2)

Como podemos ver se ha criticado el monopolio que ejerce el Ministerio Público en la persecución de los delitos, ya que no ha existido un control hacia esta Institución para evitar actos por demás negligentes al no ejercer la acción penal, en virtud de que ha crecido la corrupción dentro de tal órgano investigador, desvirtuando ésta figura tan importante. Es por ello que algunos autores entre ellos Juventino V. Castro, José Franco Villa y Guillermo Colín Sánchez, además del citado en el párrafo anterior, manifiestan que es procedente promover juicio de amparo contra la resolución de no ejercicio de la acción penal; recordando con ello que en el artículo 26 de la Ley del Ministerio Público Común del año de 1919, se establecía el juicio de amparo como medio de impugnación contra la resolución del Procurador General de Justicia que decidía no ejercer acción penal por los hechos que un particular hubiere denunciado como delito, disposición que desapareció en las siguientes leyes.

No existe motivo alguno por el cual en un Estado de Derecho como el nuestro, se convierta al Ministerio Público en una figura legal inimpugnabile, en un ente legal sin sanción cuando en forma arbi-

traría e indebida se niegue a ejercer la acción penal, siendo que dicha institución es un representante del individuo y por consiguiente de la sociedad, por lo tanto es bueno que se creen medios de control más eficaces, para buscar una mayor confianza y respeto hacia dicha institución, así se evitará el estar bajo el criterio y voluntad de un Ministerio Público omnipotente.

Para apoyar lo anterior, creo conveniente citar al autor Marco Antonio Díaz de León quién nos dice lo siguiente:

"Se nos dirá, que no hay modo de probar que la acción, en su actuación penal, sea un derecho subjetivo perteneciente al gobernado por la circunstancia de que no sea él quien la promueva, o bien, porque se supone que todo aquel a quien se le reconoce un derecho, inversamente, no se le puede negar su ejercicio. Contestamos que nuestra posición no se compromete por el hecho de que actualmente suceda así; para quienes tengan ese modo de pensar, basta recordarles, que en principio, el derecho procesal nació de lo penal y que el Estado, al suprimir el derecho que tenían los particulares de hacerse justicia por su propia mano, en substitución les otorgó otro, que es el de la acción, mismo que por su trascendencia en el desarrollo y teleología de los humanos, pasó a ser parte de su estatuto jurídico personal de manera inalienable, imprescindible, que nace con el individuo y lo acompaña hasta su muerte, pues llena las connaturales aspiraciones de justicia que el hombre, como indispensable necesita para vivir en sociedad; por ello, el derecho de acción le pertenece, nadie se lo puede desconocer, ni mucho menos quitar; el Estado, por lo mismo de justificarse, no es cual para desposeerlo, y sí, por el contrario, debe velar por su cumplimiento, pues tal derecho, es, ni

más ni menos, que uno de los bienes supremos de la vida; y si los ciudadanos permitieron que en su nombre y representación, la autoridad, en lo penal se lo ejercite, tal disposición fue condicionada a la facultad de constatar el correcto manejo de su derecho de acción, y así poder recurrir al incumplimiento del deber por parte del representante." (3)

Para tratar de evitar tales situaciones de indefensión de las víctimas o querellantes del delito, se han tratado de buscar medios y formas para controlar en forma más exacta el desempeño del Ministerio Público cuando decide no ejercer la acción penal; como ya se dijo anteriormente en la actualidad solo existe el control interno, a pesar de que con la reforma Constitucional del artículo 21º publicada el 31 de diciembre de 1994, se establece que dicha resolución del Ministerio Público puede ser impugnada por el ofendido o víctima del delito.

Esta adición al artículo 21 Constitucional, es importante en el sentido de que se busca con ello el que no se cometan arbitrariedades por parte del órgano investigador, ya que el control interno que existe es insuficiente para vigilar la exacta aplicación del Derecho. Pero existe una gran laguna legal respecto a cuales son los medios de impugnación que se deben de utilizar para combatir la resolución de no ejercicio, ya que hasta ahora no se ha legislado a este respecto.

Dentro de la exposición de motivos que el Presidente de la República Mexicana envió a los legisladores de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, respecto a la adición al artículo 21 Constitucional realizada el 31 de diciembre de 1994, se establece lo siguiente:

"Ministerio Público.

Procedimientos legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal.



Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aun por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.

Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o, en su caso, las legislaturas locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto."

Como podemos ver se pretende con esta reforma tener un control mas exacto sobre la resolución de no ejercicio de la acción penal dictada por el Ministerio Público, ya que como lo reconoce el mismo Ejecutivo existen arbitrariedades al dictarse dicha resolución, en virtud de que no tenemos un sistema del todo incorruptible, además de

que a la víctima u ofendido se les deja en estado de indefensión ante tales resoluciones. Es por ello que se busca que existan medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales, que sirvan para revisar si fue dictada la resolución de no ejercicio de la acción penal conforme a derecho y acorde a toda los elementos que se integran dentro de la averiguación previa.

Ya anteriormente el maestro Marco Antonio Díaz de León consideraba que la resolución del ministerio público sobre el no ejercicio de la acción penal debía tener recurso de impugnación, al señalar dicho autor lo siguiente:

"si en México no existe un instrumento legal para impugnar la negativa del ministerio público a acusar esto no le viene de que tuviera carácter judicial, sino de un mal entendido que forzosamente se subsanará permitiéndose en un futuro no lejano, que el ofendido recurra judicialmente este tipo de transgresiones." (4)

¿Qué es un medio de impugnación? Impugnar proviene de la palabra impugnare, palabra formada de "in" y "pugnare" que quieren decir luchar contra, combatir, atacar.

Alcalá-Zamora define a los medios de impugnación como:

"actos procesales de las partes dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima ajustada a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos."

Por su parte Guasp dice que "los procesos de impugnación son procesos especiales que, por razones jurídico-procesales, constituyen el reverso de la figura de los procesos de facilitación y es la que puede designarse con el nombre de procesos de impugnación.

Estos últimos procesos no se instituyen para oponerse a la decisión del principal, sino, por el contrario, para buscar una actividad depuradora que, si bien retrasa y demora el procesos de fondo, sirve para mejorar y aquilatar sus resultados."

Podemos definir como medio de impugnación el proceso encaminado a combatir una resolución emitida por la autoridad, buscando con ello una exacta aplicación de la ley.

El "recurso" es entendido como un medio de impugnación, Couture nos dice que la palabra recurso significa "regreso al punto de partida. Es un recorrer, correr de nuevo el camino ya hecho. Jurídicamente la palabra denota tanto el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se recorre el proceso."

Fenech entiende como recurso "el acto de la parte, encaminado a provocar dentro del mismo proceso un nuevo examen de la cuestión que dio lugar a una resolución para obtener una nueva distinta de aquélla que estimaba gravosa para sus intereses."

En términos generales podemos agregar que dentro de los medios de impugnación tenemos el recurso, él cual busca que la misma autoridad, un órgano superior o un órgano distinto estudie una resolución que se considera que no fue dictada conforme a derecho y sobre todo que afecta a sus intereses, buscando con ello el que se revoque, modifique o en su caso se confirme dicha resolución. Se dice que impugnar es el genero y el recurso es la especie.

**b) Recursos administrativos como medios de control al no ejercicio de la acción penal (Como medio para impugnar el no ejercicio de la acción penal)**

Como ya señalamos anteriormente, la víctima o el ofendido tienen el derecho de impugnar la resolución del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, pero hasta el momento no se ha legislado ha este respecto, ya que no se han señalado cuales son esos medios de impugnación a los cuales se puede acudir, por lo que en este inciso hablaré del Recurso Administrativo como medio de impugnación a esas resoluciones del Ministerio Público, ya que de acuerdo al tipo de autoridad que es el Ministerio Público (administrativa), así como a la naturaleza de sus resoluciones (eminentemente administrativas), creo que se deben recurrir tales resoluciones a través de los medios que existen en materia administrativa.

Además cabe agregar que dentro de la exposición de motivos del Ejecutivo al proyecto de adición al artículo 21 constitucional, se da la posibilidad de que existan medios de impugnación de carácter administrativos, por lo que considero que estos deben ser los idóneos para combatir las resoluciones del Ministerio Público, ya que a la Institución a la que le estamos impugnando sus resoluciones es una autoridad administrativa.

Se dice que los administrados necesitan proteger sus derechos frente a la Administración Pública, ya que constantemente ésta transgrede esos derechos, por lo que se han creado diversos medios legales a los cuales puede acudir el particular afectado en sus intereses para obtener la reparación debida en caso de que efectivamente se

hayan violado sus derechos, es decir se busca el retiro, la reforma o la anulación del acto administrativo que ocasiona la lesión de derechos.

Dentro de los medios legales que tienen los administrados existen los llamados medios indirectos y los medios directos, ambos tendientes a proteger los derechos de los particulares, logrando, como consecuencia, la legalidad administrativa.

"Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas. En una palabra, la autotutela que la Administración desarrolla en su propio seno, constituye elementos de protección de los derechos de los administrados." (5)

Pero estos medios indirectos están destinados, primordialmente, para garantizar la eficacia de la Administración Pública y solo por efecto constituyen una garantía del particular, ya que estos medios son de los llamados de autotutela. Desde mi punto de vista hay que considerar al control interno que ejerce la propia Procuraduría sobre el no ejercicio de la acción penal, como un medio indirecto, ya que aunque el querellante o denunciante no se inconformen con dicha resolución, el agente del Ministerio Público que conozca de la averiguación previa tiene la obligación de enviar tal indagatoria a la coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador para que revise y dictamine si esta resolución se encuentra apegada a Derecho, es decir es una autovigilancia que ejerce la misma Institución, constituyéndose en un control de oficio ya que no es necesario la instancia de parte.

En cambio los medios directos están destinados a proteger los derechos de los particulares, preocupándose esencialmente en satisfacer el interés privado de tal manera que la autoridad ante la cual se hacen valer estos medios directos se encuentra obligada por la ley a examinar de nueva cuenta la legalidad del acto administrativo que se impugna por el particular.

Los medios directos que la ley señala para la protección de los derechos de los administrados se pueden clasificar en recursos administrativos y en acciones jurisdiccionales, esto es según la autoridad que daba intervenir en el medio directo de protección.

De estos medios directos el que voy a desarrollar a continuación es el Recurso Administrativo, ya que considero que este es el medio idóneo para impugnar el no ejercicio de la acción penal.

Gabino Fraga señala que:

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."(6)

Para Héctor Fix Zamudio el recurso administrativo consiste en :

"un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo."

El concepto mas completo de lo que debemos entender por recur-

**so administrativo, es el que nos da el maestro Andrés Serra Rojas que dice al respecto lo siguiente:**

**"El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesiona su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional." (7)**

Como se desprende de los anteriores conceptos, el recurso administrativo es un medio de impugnación con que cuenta el particular, para poder defender su interés que fue lesionado por un acto administrativo, por lo tanto el particular solicita, ya sea de la misma autoridad que emitió el acto, de su superior jerárquico o de autoridad diferente pero también de carácter administrativo el que se revoque, anule, modifique o en su caso confirme el acto administrativo que se considera lesivo.

Los autores coinciden en que el recurso administrativo es un medio de impugnación dentro de la propia administración, eminentemente administrativas y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. Así mismo se dice que en los recursos administrativos el poder público no actúa como parte, ni participa en un procedimiento jurisdiccional, en virtud de que solo se concreta a confirmar, revisar o modificar su propio acto, el de una dependencia in-

ferior o el de una dependencia administrativa distinta, para determinar si se ha ajustado a la ley.

Como señala el autor Eduardo García de Enterría, el recurso administrativo concluye con un nuevo acto administrativo y de ninguna manera con una sentencia, puesto que no se está en presencia de un proceso jurisdiccional, esto es algo importante que hay que remarcar, ya que la resolución que emite la autoridad que conoce del recurso administrativo es de naturaleza administrativas decir es un acto administrativo, no una sentencia.

Los elementos característicos del recurso administrativo son los siguiente:

1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un interés legítimo del particular recurrente, es decir el acto administrativo que afecta al particular.

2.- El particular que interpone el recurso que es el que se ve afectado por el acto administrativo, además se señala que para la tramitación de este recurso administrativo, se requiere la instancia de parte, es decir la instancia del particular que ponga en movimiento el aparato administrativo de revisión; ya que en caso de que la autoridad administrativa por sí sola lo tramita, estaríamos no ante un recurso, sino ante la autotutela que la misma administración pública desarrolla en su propio seno; además, como nos dicen los maestros Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa, la autoridad revisora no tendría la obligación de pronunciarse, puesto que el ejercicio del poder de revisión es de carácter discrecional, por lo que para poder tramitarse el recurso administrativo es necesaria la instancia de parte del particular afectado por el acto administrativo.

3.- El recurso administrativo debe estar señalado en la ley, esto es que la norma legal señale la existencia de este tipo de recurso, aun-



que no regule los pasos que integran el procedimiento, ya que en este caso se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.- La autoridad ante quien debe interponerse el recurso administrativo, aquí siempre será ante una autoridad administrativa; esa autoridad puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior o un órgano especial distinto de los anteriores.

Se considera que es mejor que el recurso administrativo sea interpuesto ante el superior jerárquico o ante una comisión o dependencia especial, ya que hay más posibilidades de que dicho recurso se resuelva en forma imparcial; las autoridades que conozcan del recurso administrativo deben tener facultades, ya sea para decretar simplemente la anulación o reforma del acto administrativo impugnado, además de la facultad de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos por el recurrente.

5.- La fijación de un plazo dentro del cual debe interponerse el recurso, este elemento es consecuencia de la instancia de parte, ya que el recurso como ha quedado señalado no se tramita de oficio, por lo que la ley señalará el tiempo con el que dispone el particular afectado para presentar su impugnación, se dice que en la actualidad no existe uniformidad en nuestra legislación administrativa respecto al plazo para hacer valer el recurso administrativo, ni cuando comienza a correr dicho plazo, pero los plazos mas comunes son de tres, ocho, quince o treinta días.

6.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso, la ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión; la forma de presentar el recurso administrativo es escrita y en cuanto a los elementos que debe contener son por lo general la expresión de agravios y las pruebas conducentes.

**7.- Procedimiento adecuado para la tramitación del recurso, con señalamiento de pruebas que se deben ofrecer, es importante indicar que el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplica supletoriamente a la legislación administrativa.**

**8.- La obligación de la autoridad revisora de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo del recurso administrativo, esta nueva resolución puede consistir en anular, modificar o confirmar el acto que se impugnó; dicha resolución es un nuevo acto administrativo y no una sentencia, ya que no existe contienda procesal ante órgano investido con potestad para pronunciar verdad legal a favor de una parte en controversia con otra.**

Después de haber analizado los elementos que contiene el recurso administrativo, ahora me referiré a la clasificación de los recursos administrativos. Aquí tanto la doctrina como la legislación son poco uniformes, ya que utilizan indistintamente diversas denominaciones, entre ellas tenemos el de inconformidad, de reconsideración, de oposición, de revocación, de alzada, jerárquico, de aclaración entre otras tantas denominaciones que se les llega a dar.

Pero de acuerdo a lo que menciona el maestro Nava Negrete, citado por los autores Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Luce-ro Espinoza, respecto a la clasificación de los recursos administrati-vos, tenemos que:

"Comparando las clasificaciones de la doctrina y la regula-ción de la ley de los recursos administrativos, podemos ha-blar de dos grandes tipos o grupos de recursos: los que cono-ce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede

**ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial." (8)**

Por lo tanto podemos considerar que el recurso que se promueve ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, es un recurso administrativo de reconsideración, con independencia de la denominación que se le dé, ya sea que se le nombre de inconformidad, de oposición, de revocación, etc. En cuanto al recurso que se interpone ante una autoridad diferente de quien dictó al acto impugnado se le llama recurso administrativo jerárquico o de alzada, aunque se le nombre de revisión, de revocación, etc., pero aquí lo importante es determinar que autoridad será la que va a conocer de dicho recurso, ya sea el superior jerárquico del autor de la resolución recurrida o un órgano especializado que también sea una autoridad administrativa pero diferente de quien dictó el acto impugnado.

Algunas de las normas a que se sujeta la tramitación del recurso administrativo, aunque no exista un procedimiento uniforme, son:

El que el recurrente debe interponer el recurso mediante escrito en el cual se expresen los agravios que le cause el acto administrativo que se impugna; en el mismo escrito se ofrecerán todas las pruebas que tiene el recurrente, sólo se le admitirán las pruebas que hubiere ofrecido cuando se tramita el acto administrativo que se impugna; por lo general no se admite la prueba confesional a cargo de las autoridades; las pruebas que se ofrezcan deben relacionarse con cada uno de los hechos; las pruebas documentales se deben ofrecer desde el escrito inicial en que se interponga el recurso; y por su parte la autoridad administrativa que conozca del recurso podrá pedir que le rindan los informes que estime pertinentes a las autoridades administrativas que emitieron el acto recurrido, así como ordenará

**que en determinado plazo se desahoguen las pruebas, y en su momento, dictar resolución; este recurso se resolverá en el menor tiempo posible.**

**La mayoría de los autores están de acuerdo en que se debería tener una ley de Procedimiento Administrativo, ya que con ello se lograría un procedimiento uniforme para todos los recursos administrativos.**

**Para finalizar este tema, hay que establecer cual es la naturaleza del recurso administrativo, ya que existe la duda de que si la autoridad administrativa que resuelve el recurso esta ejecutando al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo, por lo tanto hay que tomar muy en cuenta lo que considera el autor Gabino Fraga a este respecto:**

**"Estimamos que el punto es dudoso y que podrían esgrimirse todavía razones en favor y en contra de ambas opiniones. Sin embargo, nos parece más fundados los argumentos aducidos por la que sostiene que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todo si se considera como se acaba de indicar que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelve la controversia." (9)**

**Por lo tanto podemos señalar que en los recursos administrativos: no hay controversia entre la Administración y el particular recurrente, ya que el recurso se interpone como una mera revisión de un acto administrativo, en el cual la propia autoridad administrativa, un superior jerárquico, o un órgano administrativo distinto se ve obligado a emitir un nuevo acto administrativo (no una sentencia), o a ratificar el anterior acto; es decir son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si es que los**

hubiere; con el recurso administrativo la Administración va al fondo de la reclamación y resuelve según el derecho que corresponda, y la resolución que emita es resultado de una labor, como ya se dijo, de revisión, en el que hace falta la controversia ordenada y profunda.

**c) Autoridad que debe conocer el recurso administrativo:**

Desde mi punto de vista creo que sería conveniente que la autoridad que debería conocer del recurso administrativo, interpuesto por la víctima u ofendido contra la resolución de no ejercicio de la acción penal, debe ser una autoridad administrativa distinta de la Institución de la Procuraduría General de la República o en su caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ya que con ello se buscaría una mayor imparcialidad al momento de revisar la resolución de no ejercicio, esta autoridad revisora no se podría considerar como una "Super Procuraduría" en virtud de que solamente se encargaría de conocer este recurso administrativo y no tendría que intervenir en las demás funciones asignadas al Procurador.

Por supuesto que la autoridad que conociera del recurso administrativo también formaría parte de la Administración Pública, y sería un tipo de contraloría externa dependiente del poder Ejecutivo.

Estas autoridades revisoras también sería importante que fueran personas mejor preparadas y con amplia experiencia dentro de la averiguación previa, ya que con ello se lograría un criterio más amplio en sus decisiones y formas de analizar cada uno de los asuntos que tengan que revisar.

Este órgano revisor al emitir su resolución estaría realizando un acto administrativo, no una Sentencia, revocando la resolución de no

**ejercicio de la acción penal, ordenando se practiquen las diligencias necesarias para integrar debidamente la averiguación previa, en su caso ordenando se ejerza la acción penal por parte del Ministerio Público, o también podría confirmar la resolución de no ejercicio de la acción penal.**

En resumen el mecanismo que propongo que se debería de seguir para interponer el recurso administrativo como medio de impugnación al no ejercicio de la acción penal, por parte de la víctima u ofendido del delito sería el siguiente:

**Primer Paso:** Una vez que el Agente del Ministerio Público decide no ejercer la acción penal, debe notificar en forma personal en el domicilio que señalo el denunciante o querellante, ya sea víctima u ofendido, para notificaciones o citatorios.

**Segundo Paso:** La víctima u ofendido tendrán quince días para interponer el recurso administrativo contra dicha resolución de no ejercicio de la acción penal, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación antes aludida.

**Tercer Paso:** Al interponerse el recurso debe ser por escrito y expresando los agravios que se causan con dicha resolución, además de manifestar los motivos en que se apoyan dichos agravios, también se deben de ofrecer todas las pruebas que se tengan para desvirtuar la resolución de no ejercicio de la acción penal, dichas pruebas deben ser las que se ofrecieron durante la averiguación previa y no otras, a excepción de las pruebas supervenientes.

**Cuarto Paso:** El recurso administrativo debe interponerse ante el mismo agente del Ministerio Público que dicto la resolución, este órgano investigador enviara toda la averiguación previa, así como la resolución y exposición de motivos que tuvo para dictar el no ejercicio de la acción penal, junto con el recurso interpuesto por la víctima

u ofendido, a la autoridad administrativa externa revisora a la que esté adscrito.

**Quinto Paso:** Consistiría en que una vez que la autoridad revisora tuviera toda la averiguación previa, los agravios y las pruebas ofrecidas por el recurrente, proceda al desahogo de pruebas ofrecidas, por lo general en este tipo de recursos administrativos no procede la prueba confesional a cargo de la autoridad administrativa que emitió el acto administrativo.

**Sexto Paso:** Sería la decisión de la autoridad administrativa revisora ordenando la revocación de la resolución impugnada ya sea para que se ejerza la acción penal, para que se practiquen nuevas diligencias por el Ministerio Público, o en su caso confirmar la resolución de no ejercicio de la acción penal.

Lo ideal de todo este recurso sería que se llevara a acabo en un lapso de tiempo muy corto; así mismo como podemos ver toda esta sería la mecánica que yo sugiero se debería de seguir si es que se adopta la figura del Recurso Administrativo como medio de impugnación a la resolución de no ejercicio de la acción penal.

Para finalizar creo importante agregar la siguiente idea del autor Miguel Ángel Castillo Soberanes, la cual consiste en lo siguiente: "Es innegable que la doctrina, la legislación y, más aún, la jurisprudencia de la Corte, se olvidan que el proceso penal es un proceso de partes, por lo que debe respetarse el principio de igualdad procesal; por lo tanto, no se debe relegar al olvido al ofendido, restándole oportunidades, violando así de manera flagrante dicho principio, pues actualmente se le considera como "nadie" en el proceso penal y sólo se le conceptúa como parte cuando demanda la reparación del daño." (10)

#### **d) Control del no ejercicio de la acción penal en diversas legislaciones extranjeras**

En el sistema francés, si el Ministerio Público no ejerce la acción penal, el Tribunal de apelación puede intervenir y ordenar de oficio a aquél que ejercite la acción penal; tal derecho consiste solamente a la fase inicial de la acción, ya que el seguimiento del ejercicio de la acción se lleva a cabo posteriormente por el Ministerio Público, que la continua durante todo el proceso; este control es de carácter eminentemente jurisdiccional.

En Alemania cuando el Ministerio Público no ejerce acción penal, quien se crea lesionado por tal resolución tiene un doble recurso, ellos son en primer lugar un recurso jerárquico ante el superior del funcionario del Ministerio Público, y si en caso de que este superior mantiene el criterio del inferior, el recurrente puede acudir ante el órgano Jurisdiccional para que obligue al Ministerio Público a promover la acción penal, en caso de que dicho Tribunal lo considere justificado.

Por lo que se refiere al sistema Italiano, existe un control interno el cual es realizado por lo mismos superiores jerárquicos del Ministerio Público.

Dentro del sistema Austríaco el particular tiene el derecho de ejercitar la acción penal cuando el fiscal se niegue a realizar dicho acto, se desista o abandone su ejercicio, correspondiéndole a él solicitar entonces la condena, por lo que su intervención en la causa se denomina: acusación subsidiaria.

Además tanto en Francia como en Alemania, determinadas administraciones públicas ejercitan en lugar del Ministerio Público o junto con él, la acción penal.



## **Citas bibliográficas**

- (1) Villa, José Franco, *El Ministerio Público Federal*, p. 217.
- (2) V. Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, p. 46.
- (3) Díaz de León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, p. 120.
- (4) Díaz de León, Marco Antonio, *Teoría de la Acción Penal*, p. 309.
- (5) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 435.
- (6) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 435.
- (7) Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, p. 601.
- (8) Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Segundo Curso de Elementos de Derecho Administrativo*, p. 186.
- (9) Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, p. 438.
- (10) Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, p. 40.

## **Conclusiones**

---

---

En un Estado de Derecho como lo es el mexicano, no debe existir autoridad alguna que este sin regulación de sus actos, sin ningún medio de control de los mismos, no debe quedar ningún individuo indefenso ante los actos de determinada autoridad, ya que en caso de que esto sucediera estaríamos ante la presencia de una autoridad a la que nadie le puede reclamar, ni impugnar sus decisiones muchas veces arbitrarias.

Es por ello que es necesario que existan sistemas eficaces para vigilar y combatir, cuando así lo amerite el caso concreto, la actuación del Ministerio Público, en especial su resolución de no ejercicio de la acción penal, ya que el único medio de control existente en la actualidad es el llamado control interno, el cual considero que es un control de autovigilancia que ejerce la misma autoridad administrativa, en éste caso la Procuraduría General de la República, o la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal según corresponda a la competencia de cada una de ellas. Este control de autovigilancia fue creado con la finalidad de vigilar que el agente del Ministerio Público que llevo a cabo la averiguación previa haya observado las normas legales correspondientes, así como practicado las diligencias necesarias para determinar el no ejercicio de la acción penal, en consecuencia si estos requisitos no fueron observados se enviara de nueva cuenta la averiguación previa al agente del Ministerio Público que haya realizado las diligencias, para que practique nuevas diligencias y así poder integrar debidamente la averiguación para proceder a ejercer la acción penal.

**Pero como ya vimos anteriormente dentro de este control interno tiene poca participación el denunciante, víctima u ofendido, en virtud de que solamente se le da vista para que manifieste lo que a su interés corresponda, pero sin darle mucha importancia a tales observaciones; además, aunque ninguna persona se inconforme ante dicha resolución de no ejercicio de la acción penal, se pone en marcha el sistema de autovigilancia, podríamos decir que en forma oficiosa, en consecuencia no se puede considerar a tal control como un recurso que tiene la víctima u ofendido para impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.**

Ahora es importante tomar en cuenta que dentro de la ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, del año de 1919 se estableció que la víctima u ofendido tenían el derecho de reclamar ante la justicia federal, a través del amparo, la resolución del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal, disposición que ya no fue observada en las posteriores leyes orgánicas, esto es muy importante ya que tenemos aquí el primer y único antecedente respecto a la existencia de un medio de impugnación al que podía recurrir el particular para combatir la resolución de no ejercicio de la acción penal.

Nuestro legislador preocupado por el estado de indefensión en que se encuentra la víctima u ofendido, ante las resoluciones, en ocasiones arbitrarias, por parte del Ministerio Público, legislo en el año de 1994 en esta materia, adicionando al artículo 21 de la Constitución Mexicana lo referente a que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, pueden ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito.

Pero a pesar de que la finalidad es por demás loable, existe una laguna legal ya que no se ha legislado respecto a cuales son esos me-

**dios idóneos para impugnar las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, a los cuales puede acudir la víctima u ofendido del hecho delictuoso.**

En consecuencia de lo anterior, desde mi punto de vista y lo que se propone con el presente trabajo de tesis es encontrar esos medios de impugnación, por lo tanto después de haber analizado la naturaleza del Ministerio Público, ya se Federal o local, se le ubica dentro de la administración pública, dependiente del Poder Ejecutivo, con ello obtenemos que el órgano investigador es una autoridad administrativa, por consiguiente los actos que emite el Ministerio Público se deben considerar como actos administrativos, ya que emanan de una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones encomendadas.

Por lo tanto para poder impugnar las resoluciones del Ministerio Público debemos acudir a los medios administrativos de impugnación, dentro de esos medios de impugnación tenemos al Recurso Administrativo como un medio directo con el que cuenta el particular para defenderse de los actos de la administración pública. La figura del recurso administrativo tiene diversas formas de resolverse en cuanto a quien será la autoridad que se encargará de conocer de dicho recurso, ya que puede ser la misma autoridad administrativa que emitió el acto, puede ser el superior jerárquico de la misma autoridad o en su caso una autoridad, también de carácter administrativa, diferente a aquéllas.

Como se desprende del presente trabajo, lo que propongo es que el recurso que se debe hacer valer ante las resoluciones del Ministerio Público es el Recurso Administrativo, ya que acorde a la naturaleza administrativa de ésta institución se le debe recurrir mediante ese medio de impugnación de naturaleza administrativa, además la au-

toridad que, desde mi punto de vista, debe conocer de dicho recurso es un órgano administrativo especial, un tipo de contraloría externa, ya que con ello estaríamos buscando mayor imparcialidad al revisar los recursos interpuestos, además otras de las circunstancias favorables para hacer valer este recurso es que con la resolución que emite la autoridad revisora no se estaría dictando una Sentencia Definitiva, sino un Acto Administrativo, y en consecuencia no se estaría invadiendo la esfera del Poder Judicial, por el contrario estaríamos dentro del mismo Poder Ejecutivo.

Con el recurso administrativo se buscaría que la autoridad revisora estudie la legalidad del acto administrativo, en este caso de la resolución de no ejercicio de la acción penal, para ver si dicho acto se encuentra dictado conforme a lo que marca la ley, analizando si la actuación del Ministerio Público se realizó dentro de los lineamientos que le marcan las leyes respectivas para poder integrar la averiguación previa, en caso de que dicha autoridad revisora encuentre que la averiguación previa esta debidamente integrada y si existen los requisitos para ejercer la acción penal, revocará la resolución de no ejercicio, y propondrá la de ejercicio, la cual debe ser cumplida por el Ministerio Público en uso de sus facultades de persecución del delito, es decir la autoridad revisora sólo se limitaría a revocar la resolución y dictar una nueva, por lo que la misma Institución del Ministerio Público ejercería la acción penal de acuerdo a la nueva resolución emitida por el órgano revisor.

En caso de que la autoridad revisora encuentre que faltaron diligencias por llevar a cabo dentro de la averiguación previa, ordenará al Ministerio Público la práctica de dichas diligencias para poder integrar la averiguación previa, es decir le ordenará realizar las diligencias que falten conforme a la ley, le ordenará tomar en cuenta deter-

**minados medios de pruebas que el agente del Ministerio Público no consideró para la integración de la indagatoria. Ahora también puede confirmar la resolución de no ejercicio de la acción penal, y esto es importante en virtud de que lo que interesa es tener un control más exacto a la actuación del Ministerio Público, y tener la certeza que se dicto la resolución de no ejercicio de la acción penal apegada a la legalidad.**

Lo importante sería que tanto la víctima, u ofendido en ciertos casos, tengan con este recurso administrativo un medio a través del cual puedan recurrir las resoluciones del Ministerio Público, y con ello se estaría cubriendo el estado de indefensión e incertidumbre en que muchas veces se encuentra ante la actuación del órgano investigador. Además con el recurso propuesto no se invade la esfera de actuación de otro poder del Estado, ya que nos ubicaríamos dentro de la misma autoridad administrativa, por tanto dentro del Poder Administrativo. Es por ello mi interés, al elaborar el presente trabajo, de proponer al Recurso Administrativo, como el medio idóneo al cual puedan acudir la víctima u ofendido para impugnar la resolución de no ejercicio de la acción penal.

## **Anexos**

---

---

**ACCIÓN PENAL, NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PUBLICO, AMPARO IMPROCEDENTE.**- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, quien de ejercitar la acción penal en un proceso, de negarse a hacerlo o bien al desistir de la acción, contra tales actos es improcedente el juicio de garantías. No es óbice, el hecho de que por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se haya adicionado al citado artículo constitucional, el párrafo que dice: "Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley", porque si bien prevé la posibilidad de impugnar la resoluciones del Ministerio Público, cuando determine el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma, en los términos que establezca la ley; sin embargo, a la fecha no existe aún ley secundaria, federal o estatal, que establezca el procedimiento a seguir (por la víctima) para impugnar ese tipo de resoluciones ni ante qué autoridad, a fin de que lo resuelto por esta última pudiese ser un acto susceptible de reclamación en amparo.

**Amparo en revisión 315/95.** María Teresa Rivera Carrasquedo. 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Novena Epoca,

**Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Agosto de 1995, Tesis VI.2o. 13 P, Pagina 448.**

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER.-** Los artículos 47, 49, 50 y 77 Bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar la resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, e interés jurídico de los gobernados en ese tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas de-



**pendencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 Bis de la ley invocada.**

**Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.**

**Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Epoca, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis I.4o.A.31 A, Página 552.**

**AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO. DEBE DESECHARSE POR IMPROCEDENTE LA DEMANDA DE GARANTIAS SI EL ACTO RECLAMADO SE HACEN CONSISTIR EN LA NEGATIVA A EJERCER LA ACCIÓN PENAL EL.- Si bien es cierto que el Ministerio Público al negarse a ejercer la acción penal, sigue teniendo el carácter de autoridad, también lo es que contra esa determinación es improcedente el juicio de garantías, ya que la abstención de ese ejercicio, aun en el supuesto de ser indebido no afectaría la esfera jurídica del ofendido, sino más bien lesionaría en último extremo, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual en su caso, podría ser motivo para perseguir el juicio de responsabilidad pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional.**

**Amparo en revisión 316/95. Jorge Alfredo Chamlati Espinosa. 31 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.**

**Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Novena Epoca, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, noviembre de 1995, Tesis XX. 42 P, Página 493.**

**DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, RESULTA IMPROCEDENTE LA DEMANDA DE GARANTÍAS EN CONTRA DE UNA.-** Si la quejosa reclama en su demanda de garantías una determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal, es incuestionable que de admitir la demanda en comento y en su momento conceder el amparo, éste tendría los efectos de obligar al Ministerio Público a quien ha encargado la Constitución de ejercer la acción penal, a ejercerla, y su obligación desplazaría al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del artículo 21 constitucional es inadmisibles, en la medida que la autoridad judicial sólo tiene una función juzgadora.

Amparo en revisión 47/95. Beatriz Palos Castro viuda de Vázquez. 6 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.

Amparo en revisión 415/95. CCC. Fabricaciones y Construcciones, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.

Amparo directo 889/95. Agapito Bartolón Ortiz. 7 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.

Amparo en revisión 324/95. Mariano Aguilar Moreno. 7 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Rafael León González.

**Amparo en revisión 422/95. José Luis Rojas Jacinto y otro. 11 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Stalin Rodríguez López.**

**Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, Novena Epoca, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, febrero de 1996, Tesis: XX. J/16, Página 308.**

**ACCIÓN PENAL, DETERMINACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE NO EJERCITAR LA. ESTA SUJETA AL CONTROL DE LEGALIDAD.-** La determinación del Ministerio Público de no ejercitar acción penal, en la actualidad no es legal por sí sola, pues a la fecha se adicionó un párrafo al artículo 21 constitucional en el que se dispone que la ley establecerá los casos en que podrán impugnarse las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, y acatándose ese párrafo constitucional, el legislador del Estado de Baja California, por Decreto número 202 reformó el artículo 262 del Código de Procedimientos Penales, publicado en el Periódico Oficial número 52 del veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco, para quedar como sigue: "RESOLUCIÓN DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.- Cuando en vista de las pruebas recabadas durante la averiguación previa, el Ministerio Público determine que no debe ejercitarse la acción penal por los hechos que fueron materia de acusación, el denunciante o querellante ofendido podrá interponer el recurso de revisión ante el Juez Penal competente, en los diez días siguientes a la fecha en que se le haya hecho saber personalmente al interesado tal determinación mientras no se notifique dicha resolución, no correrá el término

**para interponer el recurso, pero sí la prescripción de la pretensión punitiva." Luego, como el precepto de referencia sujeta al control de la legalidad la resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, éstas podrán ser reclamadas en el amparo indirecto que se promueva contra la sentencia en que el Juez conoció del recurso de revisión haya considerado legal dicha determinación.**

Amparo en revisión 114/96. Jesús Solís Solís. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Miguel Angel Morales Hernández. Secretario: Miguel Avalos Mendoza.

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Novena Época, Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, Tesis: XV.Io.10 P, Página 578.

**ACCIÓN PENAL, NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PÚBLICO. AMPARO PROCEDENTE.-** El artículo 21 constitucional establece la posibilidad de impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en los términos que establezca la ley; por lo que si el Código de Procedimientos Penales del Estado de Baja California en su artículo 262 prevé la procedencia del recurso de revisión en contra de tales determinaciones en los términos del artículo 352 bis, si el acto reclamado se hace consistir en la resolución dictada en el recurso de revisión que confirmó el no ejercicio de la acción penal, recurso que se ha establecido para el control de legalidad de los actos del representante social, es claro que el ofendido tiene interés en inconformarse en la vía constitucional contra dicha resolución y en estas condicio-

nes es claro que la demanda de garantías no es notoriamente impropcedente, porque, contrariamente a lo estimado por el Juez de Distrito, la ley secundaria sí contiene los preceptos legales que determinan el procedimiento a seguir para recurrir tales determinaciones del representante social.

Amparo en revisión 105/96. Maestros Democráticos de la Base, A. C. 13 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Molina Torres. Secretario: José de Jesús Bernal Juárez.

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, mayo de 1996, Tesis: XV.1o.9 P, Página 578.

ACCIÓN PENAL. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL NO EJERCICIO Y EL DESISTIMIENTO DE LA.- Al reformarse el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmienda publicada en el Diario Oficial de la Federación del sábado 31 de diciembre de 1994, se agregó el siguiente innovador párrafo: "LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL, PODRAN SER IMPUGNADAS POR VIA JURISDICCIONAL EN LOS TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY." O sea, que incluidas como garantía en favor del gobernado esas determinaciones del Ministerio Público que antes eran definitivas, ahora se establece la vía jurisdiccional para demostrar la legalidad de esos actos de autoridad y, esa vía sólo puede ser el juicio de amparo, estatuido para defender las garantías individuales, siendo por ello incorrecto que el Juez de Distrito deseché por impropcedente una demanda de amparo en la que

señala como acto reclamado el no ejercicio de la acción penal, argumentando que no se ha determinado por la ley reglamentaria la vía jurisdiccional para impugnar estos actos del Ministerio Público, sin tomar en cuenta que la defensa de las garantías individuales tiene su ley reglamentaria que es la del juicio de amparo, siendo por ello procedente que se estudie el problema planteado, porque es una garantía individual la reforma constitucional precisada.

Amparo en revisión 479/95. Partido Revolucionario Institucional. 16 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Velasco Félix. Secretario: Héctor Miranda López.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Novena Epoca, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, junio de 1996, Tesis I.3o.P.7 P, Página 759.

Nota: Sobre el tema contenido en esta tesis existe denuncia de contradicción de tesis entre ésta y la tesis aislada número 13 P sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, pendiente de resolver.

**ACCIÓN PENAL. REFORMAS AL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PÚBLICO. ESTA SUJETO AL CONTROL DE LEGALIDAD Y EL AMPARO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA, AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.-** Si bien es cierto que con motivo de las reformas que sufrió el artículo 21 constitucional a partir del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el monopolio del ejercicio de la acción penal ya no es irrestricto sino que está sujeto al control de legalidad; también lo

**es que para que los particulares afectados con el no ejercicio o desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público tengan acceso al juicio de garantías, es menester que cumplan previamente con el diverso principio de definitividad que los obliga a agotar los recursos ordinarios consignados en la ley correspondiente; de suerte que si el Congreso del Estado de Tamaulipas no ha legislado al respecto, la conducta fiscal incide en la esfera de su responsabilidad y su control, por ahora, se rige por la vía política y no por la jurisdiccional.**

**Amparo en revisión 263/96. Unión de Crédito de la Industria de la Construcción de Tamaulipas, S. A. de C. V. 22 de agosto de 1996. Mayoría de votos. Ponente: Aurelio Sánchez Cárdenas. Disidente: Héctor Alberto Arias Murueta. Secretario: Santiago Gallardo Lerma.**

**Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, Novena Epoca, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, septiembre de 1996, Tesis XIX.1o.2 P, Página 588.**

**Nota: En relación a la procedencia o improcedencia del juicio de amparo para impugnar el no ejercicio o desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público, existe denuncia de contradicción de tesis número 55/96, pendiente de resolver, en la Primera Sala, Sección Penal.**

**ACCION PENAL, INEJERCICIO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN DE.- Es correcto el sobreseimiento del juicio de amparo hecho por el Juez de Distrito con fundamento en el artículo 74, fracción III, en relación con el diverso 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo y 21 constitucional, cuando el acto reclamado se hace consistir en la reso-**

lución emitida por el Procurador General de Justicia que confirma la opinión de inejercicio de acción penal por parte del agente del Ministerio Público investigador, toda vez que el artículo 21 constitucional otorga al Ministerio Público la facultad exclusiva de la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales judiciales, por lo que a través del juicio de garantías no puede obligarse a que ejerza esa acción, ya que quien presenta ante esa institución una denuncia, acusación o querrela, sólo se constituye en su parte coadyuvante, auxiliándolo a los fines de la misma, sin que sea obstáculo que el tercer párrafo del precepto constitucional en consulta prevea que las resoluciones del Ministerio Público sobre el inejercicio o desistimiento de la acción punitiva, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley, pues actualmente el ordenamiento legal que regula el acto reclamado, no establece ningún medio de defensa para controvertir el que en el caso concreto se reclama, sin que esta situación implique la procedencia del juicio de garantías ni que se esté bajo el supuesto previsto en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, porque el Juez de Distrito actuaría como órgano jurisdiccional y no como de control constitucional, lo cual no le es permisible precisamente por esta última función, máxime que en la iniciativa de reforma del citado artículo 21, se expuso lo siguiente: "Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar



la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y con ello se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido. Por esta razón la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de Unión o, en su caso, las Legislaturas Locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto. Luego entonces, es evidente que acorde a los términos de la iniciativa referida sea aplicable el principio de supremacía constitucional.", por lo que aun cuando no se encuentre reglamentada, de ninguna manera implica la procedencia del juicio de amparo, fundamentalmente porque el legislador no estableció que un órgano de control constitucional sea la autoridad competente para analizar el acto de que se trata, además de que no está precisado en alguna ley ordinaria que sea aplicable al

**caso a quién se legitima para exigir el respeto de la garantía individual que establece el precepto.**

**Amparo en revisión 54/95. Arturo Treviño, R. C. 10 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Carlos Hugo de León Rodríguez.**

**Amparo en revisión 322/95. Gilberto Camero Villarreal. 5 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Carlos Hugo de León Rodríguez.**

**Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, Novena Epoca, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, noviembre de 1996, Tesis IV.3o.11 P, Página 393.**

**Nota: Sobre el tema contenido en esta tesis existe denuncia de contradicción de tesis número 55/96, pendiente de resolver, en la Primera Sala. Esta tesis se editó en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo III-Abril, página 322, por instrucciones del Tribunal Colegiado se publica nuevamente con las modificaciones que el propio Tribunal ordena sobre la tesis originalmente enviada.**

## **Bibliografía**

---

---

- Acosta Romero, Miguel.** *Teoría General del Derecho Administrativo.* Editorial Porrúa. México 1990.
- Burgoa, Ignacio.** *Derecho Constitucional Mexicano.* Editorial Porrúa. México 1989.
- Castillo Soberanes, Miguel Ángel.** *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México.* Editado por la UNAM. México 1992.
- Castro, Juventino V.** *El Ministerio Público en México.* Editorial Porrúa. México 1994.
- Castro, Juventino V.** *La Procuración de Justicia Federal.* Editorial Porrúa. México 1993.
- Colín Sánchez, Guillermo.** *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.* Editorial Porrúa. México 1990.
- Díaz de León, Marco Antonio.** *Teoría de la Acción Penal.* Editorial Manuel Porrúa. México 1974.
- Díaz de León, Marco Antonio.** *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (comentado).* Editorial Porrúa. México 1990.
- Díaz de León, Marco Antonio.** *Diccionario de Derecho Procesal Penal.* Tomos I y II. Editorial Porrúa. México 1989.
- Diccionario de Política y Administración Pública.* Editorial Ideas Técnicas Autores. México 1986.
- Fraga, Gabino.** *Derecho Administrativo.* Editorial Porrúa. México 1994.
- Franco Villa, José.** *El Ministerio Público Federal.* Editorial Porrúa. México 1985.
- García Ramírez, Sergio.** *Derecho Procesal Penal.* Editorial Porrúa. México 1989.
- González Bustamante, Juan José.** *Derecho Procesal Penal.* Editorial Porrúa. México 1988.
- Hernández López Aarón,** *Manual de Procedimientos Penales,* Editorial Pac, México 1993.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

- Hernández López Aarón**, *El Proceso Penal Federal Comentado*, Editorial Porrúa, México 1993.
- Martínez Lara, Ramón**. *El Sistema Contencioso Administrativo En México*. Editorial Trillas. México 1990.
- Margáin Manautou, Emilio**. *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1994.
- Ornoz Santana, Carlos M.** *Manual De Derecho Procesal Penal*. Editorial Limusa. México 1990.
- Osorio y Nieto, Cesar Augusto**. *La Averiguación Previa*. Editorial Porrúa. México 1994.
- Pineda Pérez Benjamín Arturo**. *El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal*, Editorial Porrúa, México 1991.
- Rivera Silva, Manuel**. *El Procedimiento Penal*. Editorial Porrúa. México 1991.
- Serra Rojas, Andrés**. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1988.
- Silva, Jorge Alberto**. *Derecho Procesal Penal*. Editorial Harla. México 1990.