

356  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGÓN**

**PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE  
LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DEL  
NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
**ROBERTO VALLE RODRIGUEZ**

ASESOR: LIC. JOSE HERNANDEZ RODRIGUEZ.

MEXICO

1999

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

## ESTA TESIS ESTA DEDICADA:

**A MI PADRE JESUCRISTO** quien ha bendecido mi camino desde que estuve en el vientre de mi madre y a quien siempre acudo y esta presente en los momentos que más lo necesito y quien sin esperar agradecimiento no se olvida de mí.

**A MIS PADRES** quienes dedicaron: tiempo, amor y apoyo; pero muy en especial a mi mamá gran señora que ningún momento me ha descuidado con tu importante presencia ayuda y colaboración en mis estudios, no tengo más palabras para decirle que es un regalo de dios tener una madre como usted.

### **A MIS HERMANOS**

Por no olvidarse de ROBERTO por su entendimiento. Pero en especial a un pequeñito que es el hombre más grande es espíritu en principios y en corazón quien tengo la certeza de que va a ser un gran profesionalista y con respeto y orgullo decir es mi hermano MARIO.

### **A MONICA**

Por los momentos que has compartido, que me has dedicado dios te bendiga por ese amor puro y sincero que nos une. GRACIAS ETERNAMENTE.

HOY LES BRINDO ESTE REGALO COMO MUESTRA DE AMOR Y RESPETO Y CARIÑO.

**A MI SEGUNDA CASA:** Institución en la que pase mucho tiempo de mi vida y quien sin esperar reconocimiento alguno ha dado todo para hacer de mi un profesionista honorable y honesto. A LA GRAN UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO Y MUY EN ESPECIAL A SU CAMPUS ARAGON.

### **A MIS PROFESORES**

Con mis mas agradecimiento eterno a los catedráticos por dirigir de manera tan acertada sus clases y que son ejemplo para los alumnos que día a día se superan y progresan para decir orgullosamente estudio en la UNAM.

### **A MI ASESOR**

Al profesor que me dio la confianza y por el tiempo que dedicó para lograr este sencillo trabajo de investigación LIC. JOSE HERNANDEZ RODRÍGUEZ con la mas grande admiración y respeto.

### **A MIS AMIGOS**

Los que desinteresadamente me han dado su amistad comprensión y cariño y que forman parte de mi desarrollo por que todos y cada uno de ellos he tomado valores y principios que contribuyeron para mi superación personal; DIOS LOS BENDIGA.

## **INDICE**

### **INTRODUCCION**

### **CAPITULO PRIMERO**

#### **ASPECTOS GENERALES Y REFERENCIA HISTORICA, ASÍ COMO REGULACIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

|  |          |
|--|----------|
| <b>1.1 Antecedentes históricos.</b>                      | <b>1</b> |
| 1.1.1. Grecia  | 1        |
| 1.1.2. Roma  | 2        |
| 1.1.3. Edad Media  | 2        |
| 1.1.4. Francia   | 3        |
| 1.1.5. España  | 5        |
| 1.1.6. Italia Medieval                                   | 6        |
| <br>   |          |
| 1.2. Concepto  | 6        |
| 1.3. El Ministerio Público en México                     | 9        |
| <br>   |          |
| 1.3.1. Epoca Colonial                                    | 9        |
| 1.3.2. Epoca Independiente                               | 10       |
| 1.3.3. El Ministerio Público en la Constitución de 1857. | 12       |
| 1.3.4. El Ministerio Público en la Constitución de 1917  | 16       |
| 1.3.5. El Ministerio Público en el Estado de México      | 20       |
| <br>   |          |
| 1.4. Naturaleza Jurídica del Ministerio Público          | 22       |
| 1.5. Principios que caracterizan al Ministerio Público.  | 31       |

## CAPITULO SEGUNDO

### EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

|  |    |
|--|----|
| 2.1. Noción de Acción Penal.   | 37 |
| 2.2. Características de la acción penal.   | 39 |
| 2.3. Acción penal y pretensión punitiva - diferencia   | 42 |
| 2.4. Periodo de Preparación del ejercicio de la acción penal -<br>Averiguación Previa.                             | 46 |
| 2.5. El ejercicio de la acción penal (contemplado en el artículo 21 de la<br>Constitución General de la República) | 53 |
| 2.6. Principios que rigen el ejercicio de la acción penal  | 58 |
| 2.7. Situación que se presenta al concluir la Averiguación Previa.   | 61 |
| 2.7.1. Ejercicio de la acción penal (consignación).  | 63 |
| 2.7.2. No ejercicio de la acción penal.  | 65 |

## CAPITULO TERCERO

### PANORAMA GENERAL DEL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

|  |    |
|--|----|
| 3.1. Antecedentes Generales            | 68 |
| 3.1.1. Roma                            | 68 |
| 3.1.2. España                          | 70 |
| 3.1.3. Inglaterra                      | 71 |
| 3.1.4. Estados Unidos de Norte América | 72 |
| 3.1.5. Francia                         | 73 |

|               |    |
|---------------|----|
| 3.1.6. México | 73 |
|---------------|----|

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| 3.2. Concepto de Juicio de Amparo | 79 |
|-----------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| 3.3. Naturaleza Jurídica del Juicio de Amparo | 81 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 3.4. Principios fundamentales del Juicio de Amparo | 82 |
|--|----|

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 3.5. Algunos Conceptos Fundamentales | 86 |
|--------------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| 3.6. Efectos de la sentencia de Amparo (del no ejercicio de la acción penal). | 91 |
|---|----|

## CAPITULO CUARTO

### PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DE NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 4.1. Consideraciones Generales | 93 |
|--------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 4.2. El ejercicio de la acción penal y su abstención | 95 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 4.3. Controles a el no ejercicio de la acción penal | 97 |
|---|----|

|   |     |
|---|-----|
| 4.4. <i>Procedencia del Juicio de Amparo contra el no ejercicio de la acción penal.</i> | 102 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| 4.4.1. <i>Comentarios de algunas tesis y jurisprudencia.</i> | 110 |
|--|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| CONCLUSIONES | 121 |
|--------------|-----|

|            |     |
|------------|-----|
| PROPUESTAS | 125 |
|------------|-----|

|              |     |
|--------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA | 129 |
|--------------|-----|

## INTRODUCCIÓN

La innovación adoptada por el artículo 21 de la Constitución Política de 1917, que quitó a los jueces la persecución de los delitos y la entregó al Ministerio Público, haciendo de este el jefe de la Policía Judicial, para dejar a los primeros, exclusivamente la aplicación de las penas, con el fin de evitar, las arbitrariedades que se cometían al actuar estos como "Juez y Parte" en los procesos, devolverles toda su respetabilidad y lograr que el Ministerio Público dejara de ser una figura decorativa, "revolucionó" (como acertadamente lo previó don Venustiano Carranza) el Procedimiento Penal Mexicano.

A partir de entonces el Ministerio Público ha venido cobrando a través del tiempo una creciente personalidad, capitalizando en su provecho la garantía constitucional de la forma acusatoria en grado tal, que amenaza desnaturalizar su propia vida, su origen, su propio destino y sus funciones naturales.

La falta de un eficiente control externo de los actos autoritarios del Ministerio Público, la condición precaria del ofendido y las aplicaciones y derivaciones, muchas veces atrevidas, que se otorgan a concepto de acción, transportándolo del campo civil al penal, ha proporcionado materia para abundantes conjeturas, meditaciones y polémicas en la cátedra, en los propios tribunales y en las revistas especializadas en cuestiones jurídicas. Es así que a lo largo de los años distinguidos juristas e intelectuales han



aportado su experiencia y sus ideas con el propósito de racionalizar las actividades del "Representante Social".

En el proceso penal. El tema sin embargo, no ha sido agotado y siguen manteniendo su posición de una parte, quienes devotos de la irrefrenada hegemonía del Ministerio Público y de ese fantasma doctrinario de la acción penal, creen que la conducta abstencionista del Ministerio Público, por más que sea indebida e ilegal, no amerita más que un control interno y de la otra parte quienes aspiramos a una regulación y a un control externo y jurisdiccional de esas conductas y pensamos que las actividades públicas de acusación no constituyen el ejercicio de un derecho facultativo, sino el indeclinable ejercicio de una función pública.

La omnipotencia del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal no sólo ha sido un factor - entre muchos - que han acentuado la desconfianza social en torno a la administración de justicia, sino también nos hace pensar que una postura jurídica de esa naturaleza es, desde cualquier punto de vista contraria al espíritu de un país que se manifiesta y ostente como democrático.

Es por ello que se eligió el tema "PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL".

En el capítulo primero se desarrolla la institución del Ministerio Público, sus antecedentes históricos, naturaleza jurídica, atribuciones y principios que lo caracterizan.

En el capítulo segundo se da una visión general de la acción penal, sus características, su naturaleza jurídica y la diferencia que existe entre esta y la pretensión punitiva para posteriormente adentrarnos a lo que es el ejercicio de la acción penal, su período de preparación, sus principios y las situaciones que se presentan agotado el periodo de preparación de la misma.

Por lo que respecta al capítulo tercero, en éste se da un panorama general del Juicio de Amparo, sus antecedentes, características, principios y procedencia del mismo.

Por último en el capítulo cuarto se analiza la abstención del ejercicio de la acción penal, los medios de defensa y control que pueden restringir las facultades del Ministerio Público, para terminar con una exposición de nuestros puntos de vista que justifican la procedencia del amparo como medio de control contra las decisiones del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal, debe acentar que de ninguna manera pretendo agotar la temática sobre los mismo, destacando que únicamente hago referencia ha aquellos aspectos que revisten mayor importancia para el estudio del presente trabajo; la formulación de conclusiones y propuestas que es el punto final de este trabajo intenta muy especialmente atraer la atención

de los lectores para mostrarles la necesidad que según mi criterio existe de prever el control constitucional de la Institución del Ministerio Público.

# **CAPITULO PRIMERO**

## **ASPECTOS GENERALES Y REFERENCIA HISTORICA, ASÍ COMO REGULACIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

### **1.1. Antecedentes Históricos**

1.1.1. Grecia

1.1.2. Roma

1.1.3. Edad Media

1.1.4. Francia

1.1.5. España

1.1.6. Italia Medieval

### **1.2. Concepto**

### **1.3. El Ministerio Público en México**

1.3.1. Epoca Colonial

1.3.2. Epoca Independiente

1.3.3. El Ministerio Público en la Constitución de 1857.

1.3.4. El Ministerio Público en la Constitución de 1917.

1.3.5. El Ministerio Público en el Estado de México.

### **1.4. Naturaleza Jurídica del Ministerio Público.**

### **1.5. Principios que caracterizan al Ministerio Público**

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ASPECTOS GENERALES Y REFERENCIA HISTORICA, ASI COMO REGULACION JURIDICA DEL MINISTERIO PUBLICO.**

#### **1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.**

Sin duda alguna, una de las instituciones cuyo origen es visto con gran especulación, es la del Ministerio Público; entre los tratadistas del derecho, existen divergencias de criterios; algunos creen ver su nacimiento dentro de la organización jurídica de las antiguas civilizaciones Griega y Romana, en la Europa Medieval, y la corriente más predominante la sitúa en el Derecho Francés.

A continuación trataremos de presentar un breve recorrido histórico que nos permita conocer el origen y evolución, a través del tiempo, del Ministerio Público y su posterior adaptación en el Derecho Mexicano.

#### **Grecia.**

Considerada como la cuna de la cultura occidental, y en donde algunos investigadores encuentran "El antecedente más remoto del Ministerio Público especialmente en el "Arconte", magistrado que en representación del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos,

intervenía en los juicios”<sup>1</sup> Además el antecedente se ubica en los “Temosteti que tenían la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo para que se designara a un representante que llevará la voz de la acusación”.<sup>2</sup>

## **Roma.**

Es la antigua civilización romana, cuya organización jurídica es considerada como el antecedente directo del Derecho Moderno, en donde se habla de una amplia gama de funcionarios que, según la doctrina, cuentan dentro de sus funcionarios: la policiaca y la de la persecución de los individuos que habían cometido hechos delictuosos, entre estos encontramos a los “Judicis questiones”, “Curiosi stationari”., “advocati fiscal”, y los “procuratores caesaris”.

## **Edad Media.**

Por lo que respecta a esta etapa, el catedrático Juan José González Bustamante comenta que “ Hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos juristas como Bartolo, Gaudino y Aretino, los designan con los nombres de Sindici, cónsules locorum villarum o

---

<sup>1</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 16ª Ed. Editorial Porrúa. México 1997. P. 103-104.

<sup>2</sup> Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal. 1ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1985. P. 10.

simplemente ministrales no tienen el carácter de Promotores Fiscales sino más bien representan el papel de denunciantes”.<sup>3</sup>

### **Francia.**

Son muchos los indicios que se presentan para presumir que es en Francia donde nace el antecesor de la institución del Ministerio Público como la conocemos actualmente. Es en la antigua monarquía en donde son creadas las figuras de el procurador y el abogado del rey, a fin de defender los intereses del monarca o de las personas que estaban bajo su protección en todos aquellos asuntos en donde estuvieran en pugna los que consideraban sus derechos, el procurador se encargaba de los actos del procedimiento y el abogado del litigio.

Posteriormente, el rey Felipe IV, dicta una ordenanza, en la cual amplía las atribuciones del procurador y el abogado del rey, con lo cual se instituye, como una magistratura encargada de los negocios de la corona ante los tribunales judiciales.

Dichos funcionarios tomaron el nombre de “Parquet” para distinguirse de los “Magistrados Siege” que eran los juzgadores, terminología que aún en nuestros días subsiste.

---

<sup>3</sup> González Bustamante. Juan José. Derecho Procesal Penal Mexicano, 10ª Edición. Editorial Porrúa. México 1991. P. 54.

Con el transcurso del tiempo las funciones del procurador y del abogado del rey van "Evolucionando y generalizando poco a poco su intervención a todos los asuntos penales y por una curiosa modificación de los conceptos impuesta por los hechos, fue invirtiéndose la importancia de sus fines y acabaron por convertirse y organizarse como representantes permanente ya no del monarca sino del Estado".<sup>4</sup>

Con las Repercusiones de índole Político y Social introducidas con la revolución de 1793, las instituciones creadas por la monarquía sufren en general cambios en su estructura y organización; el procurador y el abogado del rey son sustituidos por comisarios encargados de promover la acción penal y la ejecución de la penas, y por acusadores públicos cuya función era sostener la acusación en el juicio.

De lo anterior se deduce que el precursor directo del Ministerio Público se deriva de las transformaciones realizadas en la gran revolución.

Por lo cual, podemos decir, que corresponde a Francia la implantación decisiva del Ministerio Público, que luego se extendió en forma sucesiva a casi todos los países civilizados del mundo, evolucionando hasta configurarse como representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado.

---

<sup>4</sup> Acero, Julio. El Procedimiento Penal Mexicano, 7ª Edición. Editorial Cajica, Puebla, Pue. México, 1976. P. 33.



## **España.**

Al efectuar la conquista de nuestro territorio, los españoles impusieron sus costumbres, su idioma, su religión y sus instituciones y en consecuencia sus disposiciones legales y formas de aplicación de justicia.

Por lo cual, resulta de capital importancia el estudio del origen de las instituciones jurídicas de España, pues a ella debemos gran parte las que nos rigen. En relación a la Institución del Ministerio Público en España, podemos señalar como antecedente bien definido, a la figura de la promotoría fiscal misma que a partir de su creación a mediados del siglo XV fue objeto de constante perfeccionamiento pues en un principio, dicha promotoría funcionó, al igual que en Francia, para la defensa de los intereses del rey, interés netamente privados y con miras preferentemente de persecución a quienes cometían infracciones relacionadas con el pago de contribuciones fiscales.

En el año de 1585, "Durante el reinado de Felipe II se dictaron disposiciones relativas a su organización y funcionamiento atribuyéndosele como función especial la de procurar el castigo de todos aquellos criminales que no eran perseguidos por un acusador privado. Cabe mencionar que la institución de la Promotoría Fiscal no constituyó una magistratura independiente de la judicial, ya que su intervención en el proceso era como parte integrante de las jurisdicciones, concretamente en sus funciones a la formulación de los pliegos de acusación ya que los jueces tenían la libertad absoluta en la dirección de la causa.

En relación a su organización, es importante destacar que se establecen dos fiscales; uno para actuar en los juicios civiles y otro en los criminales. También integraba el Tribunal de Inquisición, figuró con el nombre de Procurador Fiscal, llevando la voz acusatoria en los juicios...<sup>5</sup>

### **Italia Medieval.**

“ Es posible identificar al Ministerio Público con los “Síndice o Ministrales” (funcionario Instituidos en Italia durante la Edad Media), por ser más bien, colaboradores de los órganos jurisdiccionales en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos”,<sup>6</sup>

## **1.2. CONCEPTO.**

Producto de un complejo y prolongado proceso de formación histórico y político, la Institución del Ministerio Público, es una de las figuras más discutidas desde su nacimiento e instauración en la mayoría de los sistemas de derecho del mundo.

El catedrático Sergio García Ramírez en su obra Curso de Derecho Procesal Penal, cita al Jurista Fenech el que define al Ministerio Público como “...una parte acusadora necesaria, de carácter público,

---

<sup>5</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales 16ª. Edición. Editorial Porrúa. México 1997. P.p. 105-106.

<sup>6</sup> Idem. P. 103.

encargado por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal ".<sup>7</sup>

En nuestro país, el catedrático Guillermo Golín Sánchez conceptúa al Ministerio Público como: " Una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes ".<sup>8</sup>

Por su parte el Doctor Héctor Fix Zamudio, describe al Ministerio Público como: " El Organismo del Estado de carácter unitario y jerárquico que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal. Paralelamente puede efectuar actividades administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales y realizar la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, o en términos genéricos, la defensa de la legalidad".<sup>9</sup>

En cuanto a la opinión personal del sustentante y alumno que realiza la presente investigación podemos decir que Ministerio Público es la

---

<sup>7</sup> García Ramírez, Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal. 9ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997. P. 200.

<sup>8</sup> Op. Cit. P. 105.

<sup>9</sup> Fix- Zamudio, Héctor, "La Institución del Ministerio Público y su carácter de representación social. Una revelación", en la Procuraduría de Justicia problemas, retos y perspectivas. P.G.R. México. 1993.

Institución del estado que tiene como función primordial la persecución y perfeccionamiento de los delitos (función Constitucional) y siendo un órgano investigador, formando parte además en el procedimiento judicial en materia penal en el que sin duda alguna pide la pretensión punitiva y la aplicación de las sanciones en contra del sujeto activo del delito, pidiendo además la reparación del daño; esto en materia del fuero común y en materia del fuero federal, así mismo en cuanto a materia civil, actúa como representante de la sociedad representa a los menores e incapaces actuando en nombre y representación de los mismo; además interviene en el fuero castrense en donde su función es meramente la de persecución de los delitos cometidos por activos del servicio Militar, llevando su pretensión punitiva ante el Tribunal Militar en donde este se convierte en parte y continua solicitando la acusación; así como la reparación del daño. Además dentro de sus funciones es consejero de el presidente de la República en la esfera federal, y en la esfera estatal es consejero del gobernador.

En efecto, el Ministerio Público es, en nuestro sistema jurídico actual, un órgano del Estado (Poder Ejecutivo), que tiene asignado una gran cantidad de atribuciones, de muy variada índole por lo cual se manifiesta de muy diversas formas, y que en el ámbito penal se configura como indispensable en el procedimiento al ser este el único que puede acusar ante el poder facultativo para imponer el castigo (poder Judicial).

### **1.3. EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.**

Cuando se habla del Ministerio Público Mexicano, se acostumbra indicar que este es producto de diversas influencias, concertadas en un largo desarrollo, en él localizamos datos del Ministerio Público Francés donde como ya lo hemos estudiado en párrafos anteriores, nace la moderna Institución del Ministerio Público la cual ejerció notable influencia en las legislaciones de muchos países del mundo, entre ellas la nuestra, indudablemente; la Promotoría Fiscal española, que llega a México moderno desde su pasado colonial; y de una serie de necesidades y expectativas estrictamente mexicanas.

A continuación, trataremos de describir en forma breve; el origen y la evolución histórica del Ministerio Público Mexicano, a partir de su equivalente en la época colonial; pasando por las Constituciones de la vida independiente y hasta su consagración en la carta Federal de 1917.

### **Epoca Colonial.**

España como país conquistador impuso sus disposiciones legales y formas de la aplicación de la justicia en sus colonias de América, eliminando la normatividad que tenían los pueblos en esa época, para regir sus conductas.

Por lo que respecta a los antecedentes del Ministerio Público; destaca por su importancia, las llamadas leyes de India; las cuales establecían que las reales Audiencias de Lima y México, hubiera, como en España; dos procuradores o promotores fiscales, uno para el ramo civil y otro

para el penal, los cuales tenían como principal función la de defender los intereses tributarios de la corona, perseguir los delitos, acusar en los procesos penales y asesorar a los juzgadores.

El promotor o procurador Fiscal intervenían en el proceso hasta la iniciación del plenario para formular su pliego de acusación y la Institución no tenía autonomía pues, si intervenía en el procedimiento, lo hacía formando parte integrante de la jurisdicción.

Esta época se caracteriza por la aplicación del sistema de enjuiciamiento inquisitorio en donde se distingue el poder omnimodo del Juez, y en donde este tenía la titularidad en la investigación y persecución de los delitos; representando con esto una falta de garantías para el acusado.

En términos generales puede decirse que este sistema imperó en México hasta muy entrado el siglo XIX.

### **Epoca Independiente.**

En la vida jurídica del México Independiente siguieron en funciones los procuradores fiscales, el jurista Víctor Humberto Benitez Treviño describe la situación imperante en las siguiente cita:

El panorama de las oficinas donde se procuraba y se impartía justicia no había cambiado con la independencia de México, los mismo procedimientos eran aplicados por los mismos funcionarios que una vez

establecido el nuevo Estado Mexicano, continuaron con el gobierno que se implantó".<sup>10</sup>

Así se tiene que en la primera Constitución Federal del México Independiente se mencionaba al fiscal formando parte de la Suprema Corte de Justicia.

Esta disposición estaba contenida en el artículo 124, mismo que a la letra dice: "la corte Suprema de Justicia se compondrá de 11 ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente".

El fiscal tenía dentro de sus atribuciones, "La intervención en todas las causas criminales en que se interese la Federación y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia, haciendo, por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanarias de las cárceles".<sup>11</sup>

"...Dentro de las Leyes Constitucionales de 23 de mayo de 1837, se establece con respecto al Poder Judicial, en su Ley quinta; la existencia de un fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia

---

<sup>10</sup> Benitez Treviño, Víctor Humberto, Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. 3ª Edición. De. Porrúa. México, 1994. P. 28-29.

<sup>11</sup> Castro Juventino V. El Ministerio Público en México. Funciones y Disposiciones. 9ª Edición. De. Porrúa. México 1996. P.7.

consagrándose su inamovilidad, el centralismo también estableció la figura del fiscal en los tribunales superiores de los departamentos...<sup>12</sup>

El cuerpo legal de las bases orgánicas de 1843, registran también a el fiscal en la Corte Suprema de Justicia, indicándose además que se establecerán fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y los demás que sean de interés públicos.

"La Ley Lares, dictada el 6 de diciembre de 1853 bajo el régimen de Antonio López de Santana, organiza de una manera sistemática el Ministerio Fiscal, como una institución emanada del poder Ejecutivo, señalando que éste aunque no tenga el carácter de parte, debía ser oído siempre que hubiera duda y obscuridad sobre el sentido de la ley".<sup>13</sup>

También por primera vez, se establece el nombramiento del "Procurador General de la Nación que representa los intereses del gobierno y que tiene una amplísima misión.

Es el encargado de defender y cuidar los intereses nacionales".<sup>14</sup>

### **El Ministerio Público en la Constitución de 1857.**

---

<sup>12</sup> Idem. P. 7.

<sup>13</sup> Ibidem. Supra nota. No. 11. P. 7.

<sup>14</sup> Vid; Castillo Larrañaga, José y Rafael de Pina. Instituciones de Derecho Procesal Civil, 11ª Edición. Editorial Porrúa, 1976. P. 137.



Durante la presidencia de Juan Alvarez, en 1855 se ampliaron los poderes de los Procuradores Fiscales en la administración de la justicia Federal, con lo que se iniciaba el camino para ser de estos funcionarios, figuras representativas dentro del ámbito judicial y a partir de la constitución de 1857, la figura del Fiscal y del Procurador General de la Nación tuvieron sus más significativa representación en el Poder Judicial; pues en esta misma, se decretó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. (Artículo 91).

En el proyecto de Constitución de 1857, se disponía, en el artículo 27 que "a todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o a instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad".

De acuerdo a lo anterior, el ejercicio de la acción penal corresponde por igual al ofendido y al Ministerio Público como representante de la sociedad. Pero en los debates del congreso, en donde encontramos a los diputados constituyentes fuertemente influenciados por los idealistas de la época, rechazando en su totalidad la iniciativa de la correspondiente al artículo 27. Es por tal motivo que la figura del Ministerio Público, aunque ya se conocía no se menciona en el texto aprobado; ya que no se quería privar al individuo de su derecho de acudir a tribunales sustituyéndosele por un acusador público; aún así este en la Constitución de 1857 donde se empieza a perfilar la Institución del Ministerio Público como la conocemos actualmente.

Durante el imperio de Maximiliano (1864 a 1867), se expide la Ley para la organización del Ministerio Público, que siguiendo el sistema Francés de la época, determinada que éste dependía directamente del emperador, pero actuaría siempre bajo la dirección del Procurador General.

Una vez restablecida la República. "El 15 de junio de 1869 el Presidente Juárez, expide la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal. En ella se establecen tres promotores fiscales, llamándolos por primera vez entre nosotros representantes del Ministerio Público; los cuales eran independientes entre si, y no constituían una organización".<sup>15</sup> Sus funciones eran acusatorias ante el Jurado en nombre de la sociedad independiente de la parte civil; carecían de unidad y dirección en el desempeño de sus funciones.

En el Código de Procedimientos Penales de 1880, el cual fue el primero que sobre la materia se promulgó, y expedido bajo el Gobierno del General Porfirio Díaz, ya no se habla de Promotores Fiscales sino que ya se utiliza la denominación del Ministerio Público, además toma cuerpo y se organiza adoptando las características de su similar francés.

En efecto dispone que los jueces son los funcionarios de más alta jerarquía de la Policía Judicial, entre cuyos miembros figuraba el Ministro Público y que aquella "tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de las pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices, y

---

<sup>15</sup> Castro V. Juventino. El Ministerio Público en México Funciones y Disposiciones. 9ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. P. 8.

encubridores" (artículo 11). En tanto que "el Ministerio Público es una magistratura instruida para pedir y auxiliar la pronta administración de Justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta en los casos y por los medios que, señalan las leyes" (artículo 28).

El juez de instrucción era el jefe de la policía judicial y la ley estableciendo que debía intervenir desde el inicio del procedimiento, por consiguiente el Juez inicia de oficio el procedimiento sin que lo requiriera el Ministerio Público, solo y en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público sin pérdida de tiempo podía requerir la intervención de juez competente y únicamente, excepcionalmente, cuando hubiese peligro de que, mientras éste se presentaba, el inculcado se fugase y se destruyeran o desaparecieran los vestigios de delito, estaba facultado para aprehender al presunto responsable y asegurar a aquellos, de lo anterior se deduce que no obstante los avances logrados por esta Ley, en lo que respecta a la institución que aquí se estudia, esta se estableció como un auxiliar de la administración de justicia, y los jueces de paz, menores y del ramo penal; al quedar facultados como jefes de la policía judicial quedarán constituidos como juez y parte.

En el año de 1900 se forma el artículo 91 y 96 de la Constitución Política Federal de 1857, suprimiendo los cargos de fiscales adscritos a los tribunales federales, y creando al Ministerio Público de la Federación, como una institución independiente de los tribunales, pero sujeta al poder Ejecutivo.

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal expedida en el mes de septiembre de 1903 y en la cual por primera vez, el Ministerio Público aparece precedido del Procurador de Justicia, dándosele así unidad y dirección, dejando de ser además; un mero auxiliar de la administración de justicia, para convertirse en una magistratura independiente de la judicial, representando a la sociedad, como una prolongación del Poder Ejecutivo siendo parte en el Juicio y titular de la acción penal, Fijado de esa manera el carácter de la institución, asemejanza de la Institución Francesa en que se inspiró la citada Ley, perduró hasta la radical reforma que sufre la Constitución Política de 1917.

La ley orgánica del Ministerio Público Federal del mes de diciembre de 1908, considera al Ministerio Público Federal en su artículo Primero, dispone es una Institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la 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.

El Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En la Constitución Política del día 5 del mes de febrero de 1917, la institución del Ministerio Público mexicano sufre un cambio transcendental, que como certeramente previo Don Venustiano Carranza "revolucionó" nuestro sistema jurídico penal. El Ministerio Público había sido una figura

decorativa y su funcionamiento nominal hasta entonces (y los siguió mucho tiempo después de promulgada esta constitución).

Las razones que se tomaron para promover la reforma de la Institución en estudio, las explica el primer Jefe del Ejército Constitucionalista en la exposición de motivos del proyecto de Querétaro en la siguiente forma:

“El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta 500 pesos de multa o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determina la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas, propiamente”.

Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo. La reforma que sobre este peculiar se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas solo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de la policía, que por regla general solo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, lo que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Pero la reforma no se detiene ahí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal

que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común han adoptado la Institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquel, tiene carácter meramente decorativo para la regla y propone administración de justicia.

Los jueces mencionados han sido, durante el periodo corrido desde los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, cuyo efecto siempre se ha considerado autorizado a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de justicia.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre veían con positiva función que llegase a sus manos un proceso que las permitiera desplegar un sistema completo de presión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, y las barreras mismos que terminantemente establecía la Constitución de 1857.

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitara ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará el 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 procedimiento atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición quitara a los Presidentes Municipales y la Policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas sin mas méritos que su criterio particular.

“Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone la libertad individual, quedará asegurada; por que según el artículo 16 de la carta magna; nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial lo que no podrá expedirla sino en términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”.<sup>16</sup>

Es así que como consecuencia de la reforma constitucional introducida a el artículo 21 de la Constitución General de la República, en 1917 la Institución del Ministerio Público quedó substancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases:

- a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público.

---

<sup>16</sup> Véase Diario de los Debates del Congreso Constituyente: Imprenta de la Cámara de Diputados, México. D.F., 1922. Tomo 1, pág. 264.

- b) De conformidad con el pacto federal, todos los estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público.
- c) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.
- d) La policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que este bajo la autoridad y mando inmediato de las funciones del Ministerio Público.
- e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y solo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias.
- f) Los particulares no pueden acudir directamente ante los jueces como denunciantes o como querellantes.

### **Origen del Ministerio Público en el Estado de México.**



Por lo que se refiere al origen del Ministerio Público en el Estado de México; y de acuerdo al doctor Víctor Humberto Benitez Treviño, la historia del Ministerio Público en su evolución, se vincula con el acontecer nacional siendo en el gobierno del Coronel Vicente Villada cuando se crea el Ministerio Público en el Estado de México, el día tres de mayo de 1897; sin embargo, éste se enfrentó con la resistencia de los responsables del Poder Judicial; los cuales impidieron que el Ministerio Público cumpliera sus funciones; "el Poder Judicial seguía teniendo bajo su mando a la Policía Judicial".

A partir de las reformas introducidas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el constituyente local, en ese mismo año, incluyó al Ministerio Público en los artículos 119 y 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

"...Con la primera Ley Orgánica del Ministerio Público expedida el día 3 de octubre de 1916, hasta la vigente del 31 de marzo de 1996, la Institución del Ministerio Público ha venido evolucionando acorde con el desarrollo que la misma institución ha tenido a nivel nacional..."<sup>17</sup>

La Constitución Política del Estado de México, hasta antes de su reforma, conceptuaba, a nuestro parecer, correctamente, al Ministerio Público de la siguiente manera:

---

<sup>17</sup> Véase Benitez Treviño, Víctor Humberto, Op. Cit; Supra nota 10, p. 67-95.

“Artículo 119: El Ministerio Público es el órgano del Poder Ejecutivo a quien incumbe la persecución de los delitos a cuyo fin contara con un cuerpo de Policía Judicial que estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. El Ministerio Público debe velar además por la exacta observancia de las leyes de interés general e intervenir en todos aquellos asuntos que afecten a la sociedad, al estado y en general a quienes las leyes otorguen especial protección”.

De acuerdo a lo expuesto, por nuestra parte, consideramos al *Ministerio Público como el órgano del Poder Público (Poder Ejecutivo)* facultado para que a nombre de éste, realice la función persecutoria de los delitos cometidos y en general vigile el estricto cumplimiento de las leyes, en todos los casos que estas le asignen.

#### **1.4. NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.**

Al hablar de la naturaleza jurídica del Ministerio Público se trata de ver la esencia de la cual emana. Los estudios del derecho, para tal efecto, proceden a determinarla acorde a sus características en el ejercicio de sus atribuciones, lo cual los con lleve a establecer que el Ministerio Público es: 1) Un representante de la sociedad; 2) Un órgano administrativo; 3) Un colaborador de la función jurisdiccional.

Representante de la sociedad.

El Licenciado Guillermo Colín Sánchez al respecto señala que “..Para fundamentar la representación social atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se tomó como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persigue judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad”.<sup>18</sup>

Indudablemente el Ministerio Público representa en sus diversas atribuciones el interés general, ese mismo interés originalmente corresponde a la sociedad y al instituirse el estado, queda delegado en él a efecto de proveer todo lo necesario para el mantenimiento de la legalidad, así a su vez el Estado delega este derecho al Ministerio Público el cual de ésta forma se convierte en un representante de la sociedad.

#### Organo Administrativo.

El jurisconsulto Guillermo Colín Sánchez en su obra en consulta nos manifiesta que “La naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público reside en la discrecionalidad de sus actos puesto que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona; situación en la que podría intervenir el órgano jurisdiccional oficiosamente para avocarse al proceso.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 16ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1997. P. 107-108.

<sup>19</sup> Ibidem. P.p. 108 y 109.

Constitucionalmente el Ministerio Público es un órgano administrativo, de conformidad a que el artículo 102-A expresa que: "La Ley organizará al Ministerio Público de la federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva; quedando sus funciones en todo momento subordinadas a dicho poder".

Para efectos de acreditar la naturaleza administrativa del Ministerio Público, el jurista Alberto González Blanco indica: que dentro de la división tripartita de los poderes gubernamentales que nos rigen, las funciones que le están asignadas no corresponden a la de los poderes Legislativo y Judicial sino a las del Ejecutivo en atención a que las disposiciones que norman su funcionamiento se subordinan a los principios del Derecho Administrativo.<sup>20</sup>

Colaborador de la función jurisdiccional.

En cuanto a la naturaleza del Ministerio Público como colaborador de la función jurisdiccional, el ilustre jurista Guillermo Colín Sánchez manifiesta que:

"Para el fiel cumplimiento de sus fines, el Estado encomiende deberes específicos a sus diversos órganos para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual el Ministerio

---

<sup>20</sup> González Blanco, Alberto. El Procedimiento Penal Mexicano. 1ª edición. Editorial Porrúa, México 1975. P. 61.

Público (órgano de la acusación), lo mismo al perseguir el delito que al hacer cesar toda lesión jurídica en contra de los particulares, dentro de esos postulados, es un auxiliar de la función jurisdiccional para lograr que los jueces hagan actuar la ley".<sup>21</sup>

Por nuestra parte consideramos que, efectivamente, el Ministerio Público es un representante social en el ejercicio de la función persecutoria, así como también que los actos que realiza son de naturaleza netamente administrativa y que también es un colaborador de los órganos jurisdiccionales.

#### Atribuciones del Ministerio Público.

Las principales atribuciones del Ministerio Público mexicano derivan y tiene su fundamento en los artículos 21 y 102 de la Constitución General, sumándoles, además, las contenidas en las leyes orgánicas y Códigos de Procedimientos respectivos.

Al respecto nos dice el doctor Sergio García Ramírez<sup>22</sup> que la atribución fundamental del Ministerio Público de naturaleza netamente procedimental; es la persecución de los delitos la cual desempeña a través de la averiguación previa de los mismos y en el ejercicio de la acción penal. El Ministerio Público de la federación a través de su titular; el Procurador General de la República, tiene a su cargo la asesoría jurídica del gobierno,

---

<sup>21</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit. Supra nota 1 p. 109.

<sup>22</sup> Gacía Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. 9ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1997. P. 283.

tanto en el plano nacional como en el local; también es el representante jurídico de la federación, ya como actor, demandado y tercerista; de la misma manera, tiene como misión la vigilancia de la legalidad, la cual se traduce en promover cuanto sea necesario para la buena marcha de la administración de justicia, denunciar las leyes contrarias a la Constitución y promover su reforma. El Ministerio Público Federal es parte en el juicio de amparo siempre para preservar el imperio de la legalidad pero puede abstenerse de intervenir cuando su juicio el asunto; carezca de interés público. Por último, el Ministerio Público tiene participación en cuestiones civiles y familiares.

Por todas estas atribuciones señaladas, nos damos cuenta de la gran diversidad de funciones que se le encomiendan al Ministerio Público, de las cuales algunas resultan incompatibles, dando como resultado una figura impresionante poderosa e hipertrofiada; no obstante, y en virtud de la compleja dinámica de la vida jurídica de nuestros días, esas atribuciones se podrían calificar como de indispensables.

Cabe hacer notar que todas estas atribuciones que el Ministerio Público detenta, en las diversas ramas en las que interviene, la teoría las ha justificado al decir que en las mismas, puede verse lesionado el interés público de la cual éste es el representante y razón por lo cual debe ser oído. Sin embargo y dado el propósito de nuestra investigación, nos limitaremos únicamente al estudio de las atribuciones que señala el artículo

21 Constitucional las cuales son: la Investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal.

Por lo que respecta al Estado de México; y en lo que se refiere especialmente a las atribuciones del Ministerio Público, en el ámbito penal, la Constitución local nos indica en su artículo 81 lo siguiente: "Corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal".

Por lo que respecta a su normación estatal, la Ley adjetiva procesal común para el Estado de México manifiesta:

Artículo 103.- Los funcionarios del Ministerio Público están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos del orden común de que tenga noticia por alguno de los medios señalados en el artículo 16 de la Constitución Federal excepto los siguientes:

- I. Cuando se trate de delitos que solamente sean perseguidos mediante querrela necesaria si ésta no se ha presentado;
- II. Cuando la Ley exija algún requisito previo, si éste no se ha cumplido.

Artículo 168.- El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público; por tanto a ésta institución compete.

- I. Promover la incoacción del procedimiento judicial.
- II. Solicitar las ordenes 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 inculpados.
- 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.

Artículo 169.- El Ministerio Público; no ejercitará la acción penal;

- I. Cuando los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; y
- II. Cuando durante el procedimiento judicial aparezca plenamente comprobado en autos que el inculpado no ha tenido participación en el delito que se persigue, o que no existan en su favor alguna causa excluyente de incriminación; pero



solamente por lo que se refiere a quienes se encuentran en esta circunstancia.

Por último, nos referimos a las normas de tipo reglamentario de las atribuciones del Ministerio Público las cuales se encuentran previstas en el artículo 5 inciso A de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, y que a continuación se transcribe.

Artículo 5.- Son atribuciones de la procuraduría.

En ejercicio del Ministerio Público.

- I. Investigar los delitos del fuero común cometidos dentro del territorio del Estado, a fin de acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.
- II. Ejercitar la acción penal;
- III. Poner a las personas aseguradas a disposición de la autoridad competente;
- IV. Solicitar las ordenes de cateo conforme a lo dispuesto en los preceptos legales aplicables.

- V. Hacer valer de oficio las causas excluyentes de responsabilidad y las causas de imputabilidad.
- VI. Resolver el no ejercicio y desistimiento de la acción penal.
- VII. Ordenar la detención de los indiciados, en los casos y con los requisitos determinados en la ley.
- VIII. Se parte en los procesos penales y realizar los actos de su competencia señalados en el código de procedimientos penales para el Estado de México.
- IX. Ejercer el mando directo e inmediato de la Policía Judicial.
- X. Auxiliar a las autoridades del Ministerio Público Federal o de otras entidades federativas, cuando lo determine la ley o estas lo soliciten.
- XI. Coordinar su actuación con las autoridades federales o de otras entidades federativas en la investigación de los delitos.
- XII. Proporcionar orientación y asesoría jurídica a las víctimas del delito.

XIII. Hacer efectivos los derechos del Estado e intervenir en los juicios que afecten a quienes las leyes otorgan especial protección.

XIV. Las demás que determinen las leyes.

### **1.5. PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PÚBLICO.**

Como hemos visto en párrafos anteriores el Ministerio Público tiene diversas funciones que la ley le ha encomendado; los estudiosos del Ministerio Público señalan que para el Ministerio Público pueda cumplir con dichas funciones, es necesario que cumpla con determinados principios, que se desprenden de la ley y la doctrina mismos que la caracterizan.

A continuación mencionaremos y trataremos de explicar cada uno de estos principios que caracterizan al Ministerio Público los cuales, a nuestro parecer, responden principalmente a su organización.

#### **Jerarquía y Unidad.**

Mediante la característica de que el Ministerio Público se rige por el principio de jerarquía, se explica que "las personas que lo integran, no son mas que una prolongación del titular, motivo por el cual reciben y acatan las ordenes de éste, porque acción y el mando en esa materia es de competencia exclusiva del Procurador".<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Colín Sánchez, Guillermo, Op. Cit. Supra nota 1. P. 124.

En nuestro país, el titular de la institución es el Procurador de Justicia en el cual recae la dirección y mando de la Institución (jerarquía), por razón de trabajo es auxiliado por agentes que lo representan mismos que son considerados como miembros de un solo cuerpo (unidad). "No hay muchos Ministerio Públicos, sino solo hay uno. Hay si, muchos agentes del Ministerio Público, pero una sola institución. Esos muchos son solo agentes de la institución".<sup>24</sup>

#### Individualidad.

Este principio consiste en que: quien actúa como Ministerio Público no lo hace a nombre propio, sino en representación de la institución, de lo anterior se desprende que " si el funcionario fuese sustituido por otro, las diligencias practicadas por el anterior conservan su validez, ya que no se toma en cuenta la característica personal de quien actúa sino la investidura y facultades con que lo hace".<sup>25</sup>

De esta forma nos damos cuenta que durante el procedimiento actúan varios agentes del Ministerio Público sin que por ello se vea afectado lo actuado por los mismos al ser sustituidos en las diversas etapas de la secuela procedimental.

---

<sup>24</sup> Silva Silva, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. 1ª Edición. Editorial Harla. México, 1990. P. 166.

<sup>25</sup> Oronoz Santan, Carlos M. Manual de Derecho Procesal Penal. 3ª Edición. Editorial Limusa. México 1989. P. 54.

### *Autonomía e Independencia.*

Al hablar de la independencia se trata de explicar que el Ministerio Público actúa con voluntad propia pero siempre apegado a la Ley y sin estar supeditado a ningún otro órgano de gobierno, básicamente nos referimos a la autonomía de la institución frente al Poder Judicial y frente al Poder Ejecutivo.

Por nuestra parte, y al hablar de autonomía e independencia, en el Ministerio Público mexicano; en principio consideramos que éste tiene una misión principal que cumplir; la de velar por que la ley sea generalmente respetada, dicha función es autónoma, e independientemente de la organización del Ministerio Público, su función no cambia su naturaleza. El interés de la sociedad en su conjunto demanda la exigencia de la sumisión de las autoridades y particulares al derecho; esta debe tener su garantía mas firme en el Ministerio Público y en esta función ninguna autoridad puede entrometerse.

Sin embargo, históricamente, el Ministerio Público aparece como una institución creada por y para servir al Jefe del Estado y supeditado a él. En México las leyes orgánicas del Ministerio Público, hace que este depende presupuestalmente de los Poderes Ejecutivos y de acuerdo al artículo 102 constitucional los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados y removidos por el Ejecutivo; de lo que se desprende que los funcionarios del Ministerio Público dependen económica y políticamente del Presidente de la República. Ante tal razón el Ministerio Público no tiene independencia del

Poder Ejecutivo, sino por el contrario, forma parte de éste, además que las funciones que se le atribuyen emanan del mismo.

Es de señalar, la necesidad de rectificar este error, puesto que una administración, de justicia libre y eficaz; requiere como principal característica de un Ministerio Público independiente y autónomo sometido únicamente a lo que le señala la Ley, solo así el Ministerio Público podrá desempeñar eficazmente la función esencial que le corresponda.

Irrecusabilidad o insustituibilidad.

Este principio implica que no se puede reemplazar o permutar a la Institución del Ministerio Público por otra institución, sin que ello signifique que sus agentes no deban excusarse en los mismos términos que los juzgadores.

Buena fe.

"... Se dice que la misión del Ministerio Público es de Buena Fe, en el sentido de que no es un papel el de ningún delator, inquisidor, ni siquiera perseguidor o contendiente forzoso de los procesados. Su interés no es necesariamente el de la acusación o la condena, sino simplemente el interés de la sociedad: la justicia. Precisamente como a la sociedad le interesa tanto el castigo del culpable como la inmunidad del inocente; el Ministerio Público no puede ser adversario sistemático del procesado"<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Acero, Julio. Op. Cit. Supra nota 4. P. 35.

Al decir que el "...Ministerio Público actúa de buena fe es por que sus actuaciones deben ser equilibrados teniendo como leal proceder el respeto al derecho y a las garantías del individuo....<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Idem. P. 36.

# **CAPITULO SEGUNDO**

## ***EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL***

- 2.1. Noción de Acción Penal.
- 2.2. Características de la acción penal.
- 2.3. Acción penal y pretensión punitiva - diferencia.
- 2.4. Periodo de preparación del ejercicio de la acción penal - Averiguación Previa.
- 2.5. El ejercicio de la acción penal (contemplado en el artículo 21 de la Constitución General de la República.
- 2.6. Principios que rigen el ejercicio de la acción penal.
- 2.7. Situación que se presenta al concluir la Averiguación Previa.
  - 2.7.1. Ejercicio de la acción Penal (consignación).
  - 2.7.2. No ejercicio de la acción penal.



## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

Como punto de inicio para el presente capítulo, consideremos necesario conocer lo que se entiende por "acción", el diccionario de la Lengua Española define a la locución "acción" como; el ejercicio de hacer una cosa. Aplicando este concepto a nuestra materia se podría interpretar como la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho; y esta formada por el acto o conjunto de actos encaminados a solicitar el poder jurídico alguna cosa en juicio.

En cuanto al concepto de "Acción Penal", cabe advertir que este es uno de los temas más apasionantes y al mismo tiempo mas confuso en el derecho procesal penal, dando lugar a las mas variadas doctrinas y definiciones, por lo que en la actualidad, los diversos estudiosos del Derecho, no se han puesto de acuerdo para lograr establecer un criterio uniforme sobre este tema tan importante, prevaleciendo las mas encontradas apreciaciones sobre el mismo.

Se ha discutido ampliamente en torno de la acción penal, pues los diversos autores han pretendido dar definiciones basadas generalmente en principios con franca influencia civilista.

Por nuestra parte y al no ser el objeto de nuestro estudio la naturaleza de la acción, solo mencionaremos algunas premisas en el estudio de la acción penal.

## 2.1. NOCIÓN DE ACCIÓN PENAL.

Eugenio Florián ha definido la acción penal como "El Poder Jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal".<sup>28</sup> Consideramos con el maestro Guillermo Colín Sánchez que el concepto de Florián, "es el que mejor se adapta al procedimiento penal en México; nos parece el más sencillo, no por eso carente de técnica, porque el Poder Jurídico a que se refiere es emanado de la Ley, el cual se justifica cuando se ha violado una norma de Derecho Penal y será precisamente en razón de la pretensión punitiva estatal cuando, previa satisfacción de determinados requisitos, se provoque la jurisdicción cuyas consecuencias serán la declaración de la culpabilidad o la absolución del sujeto de la relación procesal".<sup>29</sup> En cuanto a la naturaleza jurídica de la acción penal, explica Eugenio Florián que debe considerarse como un derecho autónomo o, por lo menos, distinto del derecho subjetivo de castigar del Estado, el cual hace valer por medio de la acción cuando existen los propuestos para ello, que la concepción civilística, de que la acción es un derecho potestativo, es decir, "una mera facultad que su titular puede ejercitar pero sin estar obligado a ello", y su ejercicio no produce obligación

---

<sup>28</sup> Florián, Eugenio. Elementos de Derecho Procesal Penal. (Trad. de L. Prieto Castro). Librería Bosch, Ronda de la Universidad, 11 Barcelona, 1934. Pág. 173.

<sup>29</sup> Colín Sánchez, Guillermo. *Op. Cit. Supra* nota 1. P. 303-304.

para el adversario, no puede importarse al proceso penal, por que: "El Estado (o sus órganos) en el ejercicio de la acción penal no ejerce una facultad, sino que cumple con un deber, aunque este dependa de ciertos requisitos".<sup>30</sup>

Consideramos con Florián que la acción penal es: un derecho autónomo, distinto del derecho subjetivo que por medio de ella se hace valer, y que las teorías civilísticas no son aplicables con exactitud a la acción penal, pues esta mas que un derecho, implica un deber para el órgano del Estado encargado de su ejercicio, cuando se han satisfecho los propuestos legales, puesto que es uno de los medios con que el propio Estado cuenta para realizar su función de defensa social.

Por último, el autor que venimos citando, concluye que la acción penal, tiene carácter administrativo, pues aunque se dirija a la aplicación de la ley, no se manifiesta en ella ni en juicios obligatorios. En efecto, agrega, "aunque el Ministerio Público impulsa a el proceso, la definición de la concreta relación jurídica del Derecho Penal objeto del mismo corresponde al juez; aunque el Ministerio Público emita juicio, dice providencias (sobre el ejercicio o no de la acción penal según este o no fundamentada, sobre la pretensión del juicio oral o del sobreseimiento, etc.), sus decisiones y providencias no resuelven nada y tiene, por así decir, carácter administrativo".<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Idem. P. 175.

<sup>31</sup> Florián, Eugenio. Op. Cit. Supra nota 28. P. 176 y 177.

## 2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN PENAL.

Los procesalistas, al estudiar la acción penal, han encontrado en ella las siguientes características:

### Carácter Público de la acción penal.

La acción penal es Pública "por que va dirigida a hacer valer un derecho del Estado (la aplicación de la Ley penal frente a aquel que ha cometido un delito) y hacer efectivo en el caso concreto el derecho penal objetivo que es eminentemente público".<sup>32</sup>

Al carácter público de la acción, no se opone la necesidad de la querrela en los delitos que se persiguen a instancia de la parte agraviada, pues se ha considerado a la querrela como una "condición de procedibilidad", es decir, como una condición para el ejercicio de la misma, pero satisfecho este requisito y los demás presupuestos, es el Ministerio Público quien, como titular del "poder-deber" que constituye la acción, la ejercita ante el órgano jurisdiccional, sin que aquella pase a poder del ofendido por el delito.

### Carácter único de la acción penal.

La acción penal es único, lo que significa que solo hay una acción penal para todos los delitos. Empero, acerca de esta característica de la

---

<sup>32</sup> Ibidem. P. 178.

acción penal existe controversia, pues hay quienes sostienen el principio de la pluralidad de la acción,<sup>33</sup> lo cual quiere decir, que existen tantas acciones penales como delitos hubiese cometido determinado sujeto. Florián toma partido por la unidad de la acción penal, por que "aunque la acción penal tenga su base en el delito, no puede ejercer sobre ella tanta influencia que le dé una fisonomía particular; el fin de la acción penal y su estructura son las mismas siempre y no cambien con la variación del delito".<sup>34</sup> Como el mismo autor expresa, esta cuestión tiene un valor teórico solamente, pues en la práctica todas las acciones son iguales.

#### Carácter indivisible de la acción penal.

La acción penal es indivisible por que "alcanza a todos los que han participado en la comisión de un delito".<sup>35</sup> El carácter de indivisibilidad de la acción penal se justifica en el interés social de reprimir penalmente a todos los que participan en la comisión de un delito. Aún en los delitos perseguibles solo por querrela del ofendido, la presentación de querrela contra uno de los presuntos responsables, perjudica a todos los que hubiesen participado en la consumación del delito y el perdón del ofendido mismo, también los favorece, pues extingue la acción penal para todos. En nuestro derecho positivo se señala como caso típico en el cual se presenta este carácter de la acción penal, el delito de adulterio (en el Estado de México, artículos 229 y 230 del Código Penal).

---

<sup>33</sup> Massari, Edmundo. "La Norma Penal", citado por Eugenio Florián. Op. Cit. Supra nota 28. P. 177.

<sup>34</sup> Idem. P. 177

<sup>35</sup> Ibidem. P. 179.

### Carácter intrascendente de la acción penal.

La acción penal es intrascendente en el sentido de que se dirige solamente a la persona física a quien se imputa el delito y no alcanza a sus pariente o allegados. El artículo 89 del Código Penal para el Estado de México, fiel a ese principio señala claramente que "la muerte del inculgado extingue la acción penal. También extingue la pena impuesta. En ese sentido, consideramos con Colín Sánchez que la acción Penal no puede ser "trascendental" y sus efectos deben limitarse a la persona que cometió el delito y nunca a sus familiares o a terceros.<sup>36</sup>

### Carácter irrevocable de la acción penal.

La acción penal es irrevocable, en el sentido de que, una vez ejercitada por el Ministerio Público ante la jurisdicción, no puede aquel desistirse de ella en forma arbitraria. Este principio que en otros países tiene exacta aplicación, en nuestros códigos procesales no aparece admitido, no obstante las absurdas y peligrosas consecuencias que puede acarrear, pues convierte al Ministerio Público en único arbitro del proceso penal, nulificando la función del juez.

### Carácter autónomo, necesario y obligatorio de la acción Penal.

---

<sup>36</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit. Supra nota 6. P. 305. Confrontar.

El ejercicio de la acción penal es autónomo, por que se le considera independiente de la función jurisdiccional, pero como observa Franco Sodi,<sup>37</sup> esta autonomía no significa que sea potestativo para el Estado ejercitarla o no, según su capricho.

Es necesario; porque, para que el órgano jurisdiccional pueda iniciar el proceso es indispensable que el Ministerio Público ejerza la acción penal y éste obligatoriamente debe ejercerla cuanto estén reunidos los requisitos o exigencias legales para su ejercicio, los cuales se encuentran establecidas en el artículo 16 Constitucional. Así mismo, no se puede aplicar pena sí no es a través del ejercicio de la acción penal; de lo cual se desprende su carácter obligatorio.

### **2.3. ACCIÓN PENAL Y PRETENSIÓN PUNITIVA - DIFERENCIA -**

La doctrina ha distinguido entre "acción Penal y "pretensión punitiva". Esta última según Eduardo Massari<sup>38</sup> es la expresión subjetiva de la norma penal, es el derecho subjetivo a la aplicación de la sanción, cuando ya se ha verificado la violación del precepto, y como tal, pertenece al Derecho penal substancial o material. Es, en otras palabras, el derecho del Estado al castigo del reo, previo un juicio de responsabilidad en el que sea comprobado el fundamento de la acusación y declarada la consiguiente: la obligación del imputado de sufrir la pena.. En cambio la acción penal : es la invocación al

---

<sup>37</sup> Franco Sodi, Carlos. El Procedimiento Penal. 4ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1957. P. 27.

<sup>38</sup> Machorro Narvaez, Paulino. El Ministerio Público, La Intervención de Tercero, en el procedimiento penal, y la obligación de consignar según la Constitución. 1ª Edición. Revista publicaciones de la

juez, el recurso al Juez a fin de que compruebe el fundamento de la acusación y en consecuencia imponga la pena. Es, en suma, una actividad meramente procesal que tiende a la instauración del proceso y a la acusación de la ley penal".

Florián<sup>39</sup> considera inútil y equivoco el concepto acerca de la "pretensión punitiva", entendida ésta como "un momento intermedio ante el derecho abstracto de castigar del Estado y el concreto que resulta declarado de la sentencia, es decir, el derecho subjetivo de castigar en potencia, que se dirige contra determinada persona para obtener la condena". Sin embargo, otros tratadistas,<sup>40</sup> entendiendo el concepto a la manera de Eduardo Massarí, lo consideran exacto y, en realidad, creemos que así es, pues la acción penal no nace directamente con el delito, es decir, con la violación a la norma penal, sino que con ella, se origina primero la "pretensión punitiva" o sea el derecho subjetivo del Estado de castigar al presunto responsable, el cual se hace valer a través del proceso penal, por medio de la acción penal, para que el Juez, en la sentencia, declare en concreto el derecho al castigo del acusado, ya que como lo afirma Manzini, "el poder punitivo del estado, derivado de las violaciones de una norma jurídica penal, no puede ejercerse sin una comprobación y una declaración judicial que consientan el castigo al caso concreto", por que el derecho penal, no es un derecho de coerción directa, como lo es el poder policial, sino de coerción indirecta o de justicia.<sup>41</sup>

---

Academia Mexicana de Jurisprudencia y legislación, correspondiente de la Real de Madrid. México D.F., 1941. P.p. 24 y 25.

<sup>39</sup> Florián, Eugeni. Op. Cit. Supra nota 28. P. 76. Confrontar.

<sup>40</sup> Entre nosotros Carlos Franco Sodí y Juan José González Bustamante.

<sup>41</sup> Manzini, Vicenzo. Tratado de Derecho Procesal Penal. (Trad. de Santiago Sentis Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América Buenos Aires. Tomo I. P. 106.



Entendido el concepto de "pretensión punitiva" como lo explica Massarí, parece admitirlo Florián, aunque, tácitamente, pues al hablar sobre la naturaleza de la acción, se expresa así: "En el campo penal debe considerarse al derecho de acción (de obrar judicialmente) como un derecho autónomo o, por lo menos, distinto del derecho subjetivo de castigar del Estado, el cual lo hace valer por medio de la acción cuando existen los presupuestos para ello".<sup>42</sup>

Por nuestra parte, consideramos que cometido el hecho que se *presume delictuosos, nace para el estado el derecho subjetivo de castigar al responsable*, el cual se hace valer por medio de la acción penal en el proceso, con el objeto de que declarada la verdad material, se imponga al responsable en su caso, una pena o medida de seguridad, para que, readaptado, reingrese al seno de la sociedad y quede restituido el orden jurídico quebrantado y satisfecho al daño ocasionado. Empero, la aplicación de la Ley penal material tiene que hacerse a través de los órganos correspondientes, cumpliendo los requisitos legales previamente establecidos, por medio del proceso penal, con el fin de que la libertad individual, en aras de la cual el poder público se ha impuesto limitaciones, históricas y casi siempre, penosamente conquistadas, quede ampliamente garantizada.

Por otra parte, se ha considerado útil la distinción entre acción penal y la pretensión punitiva, por que aclara algunas situaciones que se dan

---

<sup>42</sup> Florián, Eugenio. Op. Cit. Supra nota 28. P. 176.

dentro del proceso y que, sin la noción de esta última, serían difíciles de explicar.

Por ejemplo, cuando el Ministerio Público ejercita la acción penal y pone en movimiento la "máquina jurisdiccional", quien a la postre, encuentra que el delito que se decía cometido no existió; si se aceptase que aquella nace con el delito ¿Cómo pudo hacerse valer algo que no ha existido). En cambio esta situación se explica diciendo que lo que no existió en este caso fue la pretensión punitiva, porque esta pertenece al derecho penal material y su titular es el Estado, en tanto que la acción penal tiene naturaleza procesal como facultad siempre existente de ocurrir al juez y su titular es el Ministerio Público.

El caso de la prescripción se explica también diciéndome que lo que prescribe es la pretensión punitiva y no la acción, ya que en muchas ocasiones se ejercita ésta, se pone en movimiento al órgano jurisdiccional y, posteriormente, se descubre que la prescripción había operado; si la acción fue la que prescribió ¿Cómo pudo ejercitarse algo que jurídicamente ya no existía?.

## **2.4. PERIODO DE PREPARACIÓN DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL - LA AVERIGUACIÓN PREVIA -**

\* Período de preparación de la acción procesal penal. Desde la denuncia o la querrela hasta la consignación.

\* Período de preparación del proceso, del auto de radicación al auto de término Constitucional.

\* Período del proceso.

1. Instrucción del auto de formal prisión o sujeción a proceso al que declara cerrada la instrucción.
2. Período preparatorio del juicio (del auto que declara cerrada la instrucción al que cita para audiencia).
3. Discusión o audiencia (audiencia de vista).
4. Sentencia (desde que se declara visto el proceso hasta la emisión de la sentencia).

El texto que antecede, tal como lo expresa el Doctor Manuel Rivera Silva<sup>43</sup> permite apreciar con claridad las diferentes facetas del procedimiento penal mexicano, del mismo se desprende que "averiguación previa" o período de preparación de la acción procesal se encuentran delimitado del acto por el cual el Ministerio Público, tiene conocimiento, con

---

<sup>43</sup> Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México, 1992. P. 32.

motivo de sus funciones, de la comisión de un hecho que se presume delictuoso y procede a investigarlo, al acto por el cual, la propia institución hace la consignación al tribunal respectivo, en ejercicio de la acción penal.

### **CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA.**

En el capítulo anterior, hemos visto que el Ministerio Público es el órgano encargado de realizar las actividades de investigación previas a la instauración del proceso ante la autoridad judicial, según lo establecido en el artículo 21 Constitucional que "... la Investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...".

La función de perseguir los delitos encomendada al Ministerio Público está dividida en dos momentos procedimentales "el preprocesal y procesal; el preprocesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o abstención de la acción penal".<sup>44</sup>

Si la "averiguación previa" tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción penal, estimamos útil y necesario tener un concepto de lo que por esta se entiende. Así, por nuestra parte y en base al período que le corresponde en el procedimiento penal mexicano, consideramos a la averiguación previa como la etapa procedimental en la cual el órgano investigador en ejercicio de la función persecutoria realiza todas aquellas

---

<sup>44</sup> Osorio y Nieto, Cesar Augusto. La Averiguación Previa. 8ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1997. P. 3.

diligencias necesarias permitidas por la ley, para comprobar los elementos que integran el tipo penal del delito y la probable responsabilidad del inculcado y optar, en su caso, por el ejercicio o abstención de la acción penal.

Entendiéndose entonces como averiguación previa. La crónica de las diligencias que realiza el Ministerio Público con fundamento en el Código de Procedimientos Penales, para llegar a la verdad histórica de los hechos.

### **CONDICIONES MÍNIMAS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

Para que la acción penal tenga eficacia jurídica, se desarrolle y cumpla sus fines dentro del proceso penal, es necesaria la realización de dos actos que "en una coexistencia de simbiosis", como lo dice el Licenciado Rafael Mateos Escobedo,<sup>45</sup> se fusionan: el ejercicio de ella por el Ministerio Público ante el tribunal respectivo y la correspondencia a ese ejercicio por parte de la jurisdicción penal, empezando en ese momento la actuación de esta. Pero para que opere esta correspondencia de la Jurisdicción Penal, es menester que la acción penal que se ejecuta sea justificada y, para ello, el Ministerio Público debe preparar debidamente tal ejercicio, satisfaciendo previamente los requisitos mínimos legales o "presupuestos generales" como Florián<sup>46</sup> los llama y que en concepto de éste mismo autor son esencialmente dos: "que se haya cometido un delito y que se señale a alguien como autor o participe del mismo".

---

<sup>45</sup> Mateos Escobedo, Rafael. El juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público. Publicado en la "Revista Criminalidad". Año XXOOO, núm. 5, mayo de 1957. Reeditada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Colección Folletos, núm. 16. México, 1991. P. 17.

<sup>46</sup> Florián, Eugenio. Op. Cit. Supra nota 28. P. 193.

Por su parte el Jurista Juan José González Bustamante menciona que en el procedimiento penal mexicano los presupuestos generales que el Ministerio Público debe satisfacer en nuestro sistema procesal, de acuerdo con el artículo 16 Constitucional, consisten:

- a) En la existencia de un hecho u omisión que define la ley penal como delito, debiendo entenderse que el delito imputado parte de un supuesto lógico.
- b) Que el hecho se le atribuye a una persona física, ya que no se puede juzgar ni enjuiciar a una persona moral;
- c) Que el hecho u omisión llegue al conocimiento de la autoridad, por medio de la querrela o de la denuncia;
- d) Que el delito imputado merezca sanción corporal y;
- e) Que la afirmación del querellente o del denunciante esté apoyado por declaración de persona digna de fe o por otros elementos de prueba que hagan presumir la responsabilidad del inculpado<sup>47</sup>

A continuación examinaremos uno a uno los anteriores presupuestos para intentar el correspondiente comentario:

a) Basada nuestra actual legislación penal en los principios de que "no hay delito sin ley" (*nullam crimen sine leg*), "no hay pena sin ley" (*nula poena sine lege*), dogmas consagrados constitucionalmente como "garantías

---

<sup>47</sup> González Bustamante, Juan José. Op. Cit. Supra nota 3. P. 42.

individuales" (artículo 14), lógico es que para iniciar el Ministerio Público la función investigadora de los delitos, que le encomienda el artículo 21 Constitucional, esto es, al tener conocimiento de un hecho y proceder a investigarlo, debe previamente determinar si el citado hecho denunciado puede constituir o llegar a constituir un delito, es decir, si ese hecho es susceptible de encontrarse definido como delito por la Ley penal, pues de acuerdo, con los principios arriba señalados, la ley es la única fuente de nuestro Derecho Penal y, por lo tanto, una investigación previa relativa a actos que son in criminales, esta prohibida constitucionalmente.

El Ministerio Público, durante la averiguación previa, debe procurar reunir los elementos suficientes para comprobar la existencia material de ese "hecho u omisión que define la Ley Penal como delito" para proceder, posteriormente a el ejercicio de la acción penal.

b) Para el ejercicio de la acción penal es necesario la determinación de la persona física en contra de quien se ejerce; es menester la "individualización" del inculpado, ya que como lo asienta Edmundo Mezger, "... una característica es común a todos los hechos punibles; estos son siempre y en todas partes una conducta humana. Solo el hombre y el hacer y omitir del hombre son punibles". Por ello el ejercicio de la acción penal solo es posible contra un hombre, en el sentido amplio del vocablo, y no contra animales o personas morales.

Por tal motivo, el Ministerio Público durante la Averiguación Previa debe tratar de reunir los elementos de prueba necesarios para la identificación del inculpado.

c) Prohibidos por la legislación y condenados por la doctrina los medios "secretos" para hacer llegar a conocimiento de la autoridad la existencia de un posible hecho delictuoso, tales como la pesquisa general y la particular, la declaración secreta, la denuncia anónima, etc....

El artículo 16 actual de la Constitución en su párrafo segundo en su parte conducente dice: No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del inculpado. Luego entonces la denuncia, acusación o querrela son considerados como medios legales para poner en conocimiento de la autoridad investigadora la existencia del hecho que se presume delictuoso, únicos actos que obligan a ésta a ejercitar sus funciones.

d) El Jurisconsulto González Bustamante considera también como presupuesto para el ejercicio de la acción penal que "el delito imputado merezca sanción corporal". Por nuestra parte y con el respeto que nos merece su opinión, disentimos de ella, ya que si bien es cierto que para que pueda librarse una orden de aprehensión es requisito indispensable que el delito imputado se encuentre sancionado con pena privativa de libertad, para



que el Ministerio Público ejercite la acción penal no hace falta tal requisito, puesto que cuando se trate de delitos sancionados con pena "no corporal" o alternativa procede el ejercicio de la acción penal aún cuando el Ministerio Público en su pliego de consignación no solicite al juez orden de aprehensión sino de "comparecencia" ni, en su caso el juez decreta auto de formal prisión, sino de "sujeción a proceso" (artículo 189 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México).

Por considerarse ilícito restringir en estos casos de libertad personal.

El error esta en confundir los presupuestos para el ejercicio de la acción penal, con los requisitos necesarios para dictar una orden de aprehensión.

e) La afirmación del denunciante o querellante por sí sola no es suficiente para proceder al ejercicio de la acción penal, ni para librar en contra del inculpado orden de aprehensión.

El artículo 16 Constitucional reformado exige que esté apoyado por otros elementos. Como expresamos anteriormente el Ministerio Público durante la Averiguación previa, debe procurar reunir todos los elementos de prueba que estén a su alcance para la comprobación de la existencia y se acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del inculpado, con el fin de hacer eficaz el ejercicio y vida de acción. La autoridad investigadora es la primera que tiene conocimiento del

hecho delictuoso y si, por mera negligencia, no hace acopio de todos esos elementos de prueba, estos seguramente con el tiempo desaparecerán y después se hará más difícil comprobar el tipo penal y la probable responsabilidad del delincuente.

## **EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

Organos a quien se encomienda.

De acuerdo con las ideas expuestas por Florian,<sup>48</sup> la acción penal corresponde al Estado, el cual la ejercita por medio de órganos especiales. Estos son inmediatos si son personas nombradas directamente por el Estado y dependientes de él por la relación de funcionario público; son mediatos cuando se trata de particulares que ejercitan la acción penal en nombre e interés del Estado.

De acuerdo con la razón y según los datos del Derecho comparado, la acción penal, puede ser ejercitada:

a) Por un órgano del Estado, instituido ex profeso, que según los países es el Procurador o Fiscal del Rey o de la República o del Estado; este procedimiento constituye un monopolio de la acción penal por parte del Estado y es un sistema vigente en casi todos los estados modernos;

---

<sup>48</sup> Florian, Eugenio. Op. Cit. Supra nota 28. P. 180

b) Por la actividad espontánea de los ciudadanos, como en la Roma antigua y actualmente en Inglaterra y constituye, este sistema, un monopolio de la acción penal de los ciudadanos.

Sin embargo, el propio Florián,<sup>49</sup> encuentra que estos dos sistemas de monopolio en ningún caso son absolutos, pues en Inglaterra existen órganos públicos que, en algunos casos, pueden ejecutar la acción penal, tales como el Solleclitor General y el Attorney General, en donde se sigue el sistema del monopolio del Ministerio Público se admite, en diversa medida, el concurso de otras entidades Públicas o de los particulares, como son:

a) Concurso de la parte lesionada (Alemania, Austria).

b) Concurso de otros órganos estatales. (como el derecho francés).

c) Concurso de los ciudadanos. (Acción popular, que puede ser exclusiva, como en Inglaterra; en concurrencia con el Ministerio Público, como en España).

Entre nosotros, hasta antes de la adición al artículo 21 Constitucional<sup>50</sup> que estableció que "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", existía el monopolio absoluto de la acción penal por parte del Estado, pues

---

<sup>49</sup> Florián, Eugenio. Op. Cit., Supra nota 1. P. 181 y siguientes.

<sup>50</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. P. 3.

únicamente el Ministerio Público, órgano instituido ex profeso por aquel, quien podía ejercitar la acción penal, sin que fuera admitido el concurso de algún otro órgano.

Sin embargo, y en la práctica, el monopolio del ejercicio de la acción penal sigue siendo absoluto que en la ley no se encuentra reglamentado todavía nada al respecto. Empero, no deja de ser trascendental la mencionada reforma, ya que abre la posibilidad de que sea órgano externo quien vigile que las determinaciones del Ministerio Público, se sujeten a la legalidad. A continuación haremos una breve retrospectiva histórica a través de nuestro derecho patrio para conocer como llega el Ministerio Público a tener la titularidad del monopolio de la acción penal, así como también algunos casos de excepción establecidos por nuestra Constitución que se contraponen (en cierta medida) al mencionado monopolio.

En el capítulo anterior vimos de que bajo la vigilancia de la Constitución de 1857 la Investigación y persecución de los delitos corresponde en forma exclusiva a los jueces, los cuales ejercían funciones de Policía Judicial; el Ministerio Público, aunque ya existía, estaba impedido para practicar investigaciones por sí mismo teniendo como función la de poner en manos del juez competente las averiguaciones que hubiese recibido, y en el caso de que practicara diligencias de investigación por falta de agentes de policía Judicial, este estaba obligado a remitirlas al juez competente, dentro de las 36 horas de haberlas realizado.

Es hasta la Constitución de 1917 cuando se implantó de manera definitiva al Ministerio Público con las funciones de persecución e investigación del delito.

Así y conforme a las ideas contenidas en la conocida exposición de motivos del proyecto de Querétaro, formulada por Don Venustiano Carranza, la Constitución de 1917, en su artículo 21, hizo la separación precisa entre las funciones del Ministerio Público y los de la autoridad judicial, para lograr en el aspecto penal, la recta y pronta administración de justicia y acabar así con los atropellos que en nombre de la propia administración de justicia, cometían los jueces de la época tratando de averiguar ellos mismos los delitos y buscar las pruebas realizando "Verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar". La reforma constitucional considero necesario dejar exclusivamente a cargo del Ministerio Público la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos de convicción.

Así se privó a los particulares de su derecho de acudir a los tribunales, lo mismo de su derecho Público subjetivo de ejercitar la acción, pues en adelante se debió hacer valer ante el representante social.

Sin embargo, al privar al particular de que derecho, el Estado tiene la obligación de ejercerlo en su lugar y el particular deber estar facultado para que obligue a este a cumplir ese derecho que se le ha quitado.

El Estado Instituyó la figura del Ministerio Público como un órgano especializado y de buena fe, para que sea él, en representación del individuo

y de la sociedad, el encargado de ejercitar la acción penal, velando así por el interés social que debe prevalecer siempre por encima del interés particular. Es importante mencionar que el artículo 111 Constitucional, no se opone a la titularidad del Ministerio Público, ya que claramente dispone que para proceder penalmente contra los altos servidores públicos que se mencionan en dicho precepto, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la cámara de Diputados declarara, por mayoría absoluta de sus miembros si da o no lugar a proceder en contra del inculpado, en caso de proceder éste quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la Ley. Es decir a disposición del Ministerio Público para que ejercite la acción penal.

Empero, en el artículo 110 de la misma Carta Magna encontramos un caso de excepción; tratándose del juicio político; la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante su similar de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, y la cámara de senadores conociendo de la acusación y erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente.

Así también, el artículo 97 Constitucional preceptúa otro caso de excepción; estableciendo en su segundo párrafo que:

"la suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal

o algunas de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyen una grave violación de alguna garantía individual".

De lo expuesto concluimos, que no obstante estos dos casos de excepción, en nuestro país el único órgano legitimado para ejercer la acción penal es el Ministerio Público. Admitiéndose el concurso de otros órganos estatales a efecto de sujetar al control de la legalidad las resoluciones del Ministerio Público respecto al no ejercicio de la acción penal.

## **2.6. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

La doctrina ha señalado cuatro principios fundamentales relacionados con el ejercicio de la acción penal; éstos son: el principio de oficialidad y oficiosidad, el dispositivo, el de legalidad y el de oportunidad.

Por cuanto hace a los dos primeros, opuestos entre sí, se refieren al "poder para ejercitar la acción penal", el principio de oficialidad u oficiosidad; en cuanto el órgano a quien se atribuye el ejercicio de propia determinación. Este principio es adoptado por nuestra legislación, ya que es el Ministerio Público; órgano del Estado, quien ejercita la acción penal a nombre de éste y en representación de la sociedad.

El principio dispositivo, en cambio existe cuando el mencionado órgano, para poder ejercitar la acción penal, debe esperar la iniciativa o el beneplácito de otra persona, particularmente de la parte ofendida o agraviada. Por lo que hace éste principio, consideramos que es aplicable sólo en parte en nuestra legislación pues en ésta se norman las llamadas delitos perseguibles por querrela o a petición de parte agraviada (estupro, peligro de contagio, adulterio, etc.) en los cuales, el ofendido debe dar su consentimiento para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal (artículo 116 del C. de P. para el Estado de México), así mismo puede suspenderse por el perdón del ofendido (artículo 92 del C.P. para el Estado de México). En estas condiciones se debe considerar a la querrela como una mera condición de procedibilidad para el ejercicio de la acción, y una vez interpuesta, el Ministerio Público debe verificar si están reunidos los requisitos legales para su ejercicio. Por lo cual, el Estado sigue manteniendo el derecho de castigar, el ofendido únicamente debe dar su consentimiento.

Los otros dos principios también opuestos entre sí, se refieren a la "necesidad o no de ejercitar la acción penal en todos los casos".<sup>51</sup>

El ejercicio de la acción penal se inspira en el principio de legalidad<sup>52</sup> cuando ésta tiene que ser ejercitada por los órganos adecuados siempre que se haya cometido un delito, siempre que se den los presupuestos para ello, sin atender para nada a la consideración de la utilidad que del mismo puede derivarse. Su contrario, el principio de la oportunidad,

---

<sup>51</sup> Florián, Eugenio. Op. Cit. Supra nota 28. P. 156.

<sup>52</sup> Manzini considera más correcto el término no discrecionalidad porque "legalidad", en su significado usual, se contrapone a "ilegalidad", Op. Cit, Supra nota 41. P. 294 T.I.



se de cuando, para el ejercicio de la acción penal no basta que se den los presupuestos necesarios, si no es menester que los órganos respectivos lo reputen conveniente, previa valoración del momento, circunstancia, etc.

Como ya hemos visto, el ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público; pero, si bien es cierto que le corresponde a él su ejercicio, esto no implica que pueda éste disponer libremente de ella como si fuera su propiedad.

El Ministerio Público, de acuerdo con el principio de legalidad, debe ineludiblemente ejercitarla siempre que se verifique un hecho con apariencia delictiva y se hayan satisfecho los requisitos materiales y procesales que se requieren para su ejercicio.

El opuesto al principio de legalidad, es el principio de oportunidad, el cual se aplica en las legislaciones con regímenes dictatoriales, en el cual no es suficiente que se hayan cubierto los presupuestos indispensables para su ejercicio, únicamente es necesario que el órgano encargado considere conveniente su ejercicio, toda vez que pueda abstenerse cuando vislumbre que el ejercicio de tal acción pueda ocasionar mayores males a la estabilidad del Estado, a el interés social.

Afortunadamente en nuestro país se ha adoptado el principio de legalidad; reconociendo que la persecución de los delitos punibles es un deber u una obligación del Estado.

Fiel al principio de legalidad, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México dice expresamente en su artículo 166 que:

“Tan pronto como aparezca en la averiguación previa que se han acreditado los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculpado, en términos del segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público ejercerá la acción penal ante los tribunales...”

Ahora bien, y con respecto a este último principio, el Ministerio Público debe ejercitar la acción penal cuando se reúnen los presupuestos necesarios que establece la Ley, en caso contrario no debe ejercitar la acción. Por ello se habla de la “Buena Fe” que caracteriza al Ministerio Público y que en rigor en la sumisión a la legalidad. La subordinación del Ministerio Público a la Ley trae consigo, que el Ministerio Público debe sostener - motivada y fundadamente, se entiende - la responsabilidad o irresponsabilidad penal de una persona, con lo anterior queremos decir que; agotada la averiguación previa y satisfechos los requisitos de ley, debe ejercitar la acción penal correspondiente, o en caso contrario dictar la resolución que proceda, pero esto será materia de nuestro siguiente tema.

## **2.7. SITUACIÓN QUE SE PRESENTA AL CONCLUIR LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

Concluida la averiguación previa realizada por el Ministerio Público debe arrojar las siguientes situaciones:

I. Que con las diligencias practicadas se haya satisfecho los presupuestos necesarios para el ejercicio de la acción penal, esto es, que haya demostrado la existencia material de un hecho delictuoso y existen datos para hacer probable la responsabilidad de un individuo.

Dentro de esta situación pueden presentarse cuatro casos:

- a) Que el delito de que se trate merezca sanción privativa de la libertad.
- b) Que el delito no merezca pena privativa de la libertad.
- c) Que el indiciado se encuentra detenido.
- d) Que el individuo no se encuentre detenido.

II. Que con las diligencias practicadas no se haya logrado comprobar la existencia material de un delito y, por tanto, tampoco existen datos para hacer probable la responsabilidad de un sujeto en la comisión del mismo y en consecuencia; no proceda el ejercicio de la acción penal.

A continuación estudiaremos en forma breve la primera de dichas situaciones, misma que conduce a la consignación de la averiguación previa a

el tribunal respectivo por el Ministerio Público en ejercicio de la acción penal, para después tratar que la segunda de las citadas situaciones y de los problemas que acarrea.

### El ejercicio de la acción penal.

En esta primera situación, el Ministerio Público debe hacer la consignación ante el tribunal respectivo, en ejercicio de la acción penal, con las siguientes variantes que producen los cuatro casos anteriormente mencionados:

- 1) Si el delito merece sanción privativa de la libertad y el indiciado se encuentra detenido, debe hacer la consignación poniendo a éste a disposición de la autoridad judicial;
- 2) Si el delito merece pena privativa de la libertad y el indiciado no está detenido debe hacer la consignación solicitando en contra de éste, orden de aprehensión al juez competente;
- 3) Si el delito no está sancionado con pena privativa de la libertad o tiene pena alternativa, debe ejercitar la acción penal, pidiendo al juez libre orden de comparecencia para que el indiciado se presente a rendir su declaración preparatoria y si, por alguna circunstancia, éste se encuentra detenido, debe el Ministerio Público ponerlo en libertad, pues en este caso está prohibido por nuestra Constitución restringir la libertad de las personas.

hechos delictivos, los motivos y los fundamentos legales en que apoya su petición de consignación”.

De lo anteriormente expuesto se desprende que la consignación es el acto por el cual el Ministerio Público ejercita la acción penal poniendo a disposición del Juez las diligencias de averiguación previa practicadas por él y con ellos al indiciado, en su caso, promoviendo con ella la incoación del procedimiento judicial.

El no ejercicio de la acción penal.

La segunda situación que puede presentarse al término de la averiguación previa, que señalamos al principio de éste subtema y que se produce cuando el Ministerio Público estima que con la diligencia practicada no se ha logrado comprobar la existencia material del hecho delictivo ni existen datos para hacer probable la responsabilidad de un sujeto, determina la falta de ejercicio de la acción penal por parte de la expresada institución.

Si bien es cierto, que como dice Florián,<sup>55</sup> cuando el hecho se presente con contornos no bien definidos, debe dejarse al Ministerio Público cierto margen de libertad en lo que hace al ejercicio o no de la acción penal, facultad cuya justificación está “con el fin de evitar acusaciones prima facie infundadas y, por tanto, superfluos, y en lograr el acercamiento en prestigio” del Ministerio Público, la resolución de no ejercicio de la acción penal, aún

---

<sup>55</sup> Florián, Eugenio, Op. Cit. Supra nota 28. P. 192.

considerando con absoluta objetividad puede contener un error de apreciación, ya que, con toda obra humana, es susceptible de equivoco, principalmente cuando se adopta el sistema del monopolio de la acción penal por el Ministerio Público; de ahí deriva la necesidad de encontrar un medio de control que garantice que el Ministerio Público ejercitará la acción penal siempre que se satisfagan los presupuestos jurídicos y que cuando decida no ejercitarla, tal resolución este legalmente fundada.

Sin embargo en nuestro sistema de derecho, y no obstante que como ya lo hemos mencionado; el párrafo tercero del artículo 21 Constitucional vigente, menciona que tales resoluciones podrá ser impugnada por la vía jurisdiccional en la práctica, la determinación de no ejercicio de la acción penal que toma el Ministerio Público, se lleva a cabo sin un control efectivo que cubra las necesidades de justicia, de tal manera que los ofendidos por el delito y los que tengan interés en ella, quedan siempre bajo el arbitrio y voluntad de la misma institución.

“...En otros términos: hemos visto que sin el ejercicio previo de la acción penal por el Ministerio Público, el juez no puede avocarse a el conocimiento de los hechos, ya que tal situación sería contraria a lo establecido en el artículo 21 Constitucional; empero, si el Ministerio Público no ejercita la acción penal, no solo restringe con ello su propia función, sino también la jurisdiccional, y aceptar que esto sucede, es tanto como afirmar

que el portero de una casa está facultado para impedir que el dueño entre en ella...<sup>56</sup>

“Ahora bien si el Ministerio Público no funda su actividad acusatoria o inacusatoria o si la funda en causas ajenas a la ley, con ello evidentemente, rompe con el orden jurídico, lo cual no debe ser tolerado; antes bien debe ser reprimido; de ahí la necesidad de que existan verdaderos medios de control cuando el órgano acusador se desvía de la ley y de sus funciones.”<sup>57</sup>

Por lo anterior, nosotros nos pronunciamos por la procedencia en nuestra legislación del juicio de amparo como medio de control en contra de la determinación del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal.

Finalmente y para fundamentar nuestra propuesta, en el capítulo siguiente analizaremos el juicio de amparo para, posteriormente, en el último capítulo, tratar todas aquellas causas que justifiquen la procedencia del medio de control constitucional.

---

<sup>56</sup> Véase, Mateos Escobedo, Rafael. El juicio de Amparo contra la Indebida Inercia del Ministerio Público, publicado en la "revista Criminalia". Año XXIII, núm. 5, mayo 1957, impreso por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, colección folletos, núm. 16. P. 27.

<sup>57</sup> *Ibidem*. P. 30.

## **CAPITULO TERCERO**

### **PANORAMA GENERAL DEL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

#### 3.1. Antecedentes Generales

3.1.1. Roma

3.1.2. España

3.1.3. Inglaterra

3.1.4. Estados Unidos de Norte América

3.1.5. Francia

3.1.6. México

#### 3.2. Concepto de Juicio de Amparo

#### 3.3. Naturaleza Jurídica del Juicio de Amparo

#### 3.4. Principios Fundamentales del Juicio de Amparo

#### 3.5. Algunos Conceptos Fundamentales

#### 3.6. Efectos de la Sentencia de Amparo (del no ejercicio de la acción penal).



### 3.1. ANTECEDENTES GENERALES

Para dar inicio al presente capítulo, consideramos importante conocer los antecedentes del Juicio de Amparo Mexicano los cuales han sido objeto de controversia y discusión entre los tratadistas en la materia, toda vez que se han formulado distintas referencias en cuanto a los antecedentes históricos externos del mismo, motivo por el cual a continuación mencionaremos algunas figuras que la doctrina señala como antecedente del Juicio de Amparo.

#### **Roma.**

El interdicto denominado de *Homine Libero Exhibendo*, que como *causa fundamental defendía la libertad*, básicamente consistía en que ninguna persona podía privar de su libertad a hombres libres y concluía con una resolución que invariablemente se daba a favor del hombre libre cuando un particular realizaba una coacción sobre aquel, esta resolución era pronunciada por el pretor.

Consideramos que la mencionada figura no constituye un antecedente de nuestro Juicio de Amparo, toda vez que como se advierte, esta procedía contra actos de un particular y sin que se tenga conocimiento de que dicha figura pudiera intentarse contra actos de una autoridad.

## **CAPITULO TERCERO.**

### **PANORAMA GENERAL DEL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.**

#### **EI JUICIO DE AMPARO.**

El amparo es la Institución nacional de mayor arraigo y prestigio en el derecho mexicano, sin embargo hablar del Juicio de Amparo implica un estudio especial mismo que rebasa los límites y objetos que nos hemos propuesto en el desarrollo de nuestra investigación.

Ante tal razón solamente haremos un breve estudio al respecto; el cual nos permite conocer en esencia sus orígenes y aspectos de procedencia y mecánica procesal, a efecto de determinar en consecuencia si éste es aplicable como medio de impugnación en contra de las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal una vez satisfecho los extremos establecidos en el artículo 16 de la Constitución General de la República Mexicana.

Es importante advertir que para mejor comprensión en el estudio del Juicio de Amparo, debe acudirse a la obra del eminente jurista Mexicano Don Ignacio Burgoa Orihuela con el tema precisamente el Juicio de Amparo.

Instituciones de protección hacia las disposiciones normativas encaminadas a garantizar los derechos de los individuos, creándose por tal motivo las reales audiencias, a las cuales se les otorga el carácter de mas alto tribunal, el cual tenía dentro de sus atribuciones la de conocer de las violaciones que afectaban a las personas en los derechos que les otorgaba los fueros, y que a través de la llamada justicia mayor se le solicitaba protección.

Este último era un órgano consultivo que resolvía las dudas que surgieran con motivo de la aplicación de las distintas disposiciones que regulaban la vida jurídica de los gobernados, pudiéndose reclamar ante éste, inclusive actos del Rey.

#### Fuero de Vizcaya.

Creado en el año de 1452, teniendo como característica principal la de confirmar los derechos que los ciudadanos podían oponer al monarca pero respetando la autoridad del mismo pero, sin que los efectos de las leyes - o actos que se promulgaban pudiesen consumarse en razón de éste proceso.

#### Fuero Real.

Encontrándose constituido por (5) libros de los cuales se desprende como un aspecto importante, la facultad exclusiva del Rey para expedir dentro del mismo Derecho Romano, la doctrina nos señala como un

verdadero antecedente a la figura de la *Intercessio*, la cual era un procedimiento protector de la persona y en contra de los abusos del poder Público teniendo como elementos a la parte agraviada, la autoridad responsable, la *materia de queja*, los términos para interponer dicho procedimiento, los casos de improcedencia, los efectos de la procedencia y la suplencia en la deficiencia de la queja.

### **España.**

Dentro de la Legislación Española se puede advertir diversos ordenamientos que se pueden considerar como verdaderos antecedentes de nuestro juicio de amparo mismo que como se verá no todas se asemejan a nuestro Juicio de Amparo pero constituyen una fuerte influencia en el origen de la institución objeto de nuestro estudio.

### **Fuero de Aragón.**

Denominado también proceso de Aragón, este era un ordenamiento en el cual se enumeraban los principales derechos que gozaban los súbditos de la corona ordenándose que los mismo deberían de ser respetados y cumplidos. Con el objeto de perfeccionar esta Legislación fueron creados *medios procesales* denominados procesos forales; los cuales constituyen verdaderas Leyes, las cuales siempre debían obedecer esencialmente a los parámetros fijados por el naturalismo, tenido al Rey en su totalidad la administración de justicia. Sin embargo, en el libro V se

contempla el derecho de todo ciudadano afectado en juicio; a interponer el recurso de alzada.

#### **Recurso de Fuerza.**

Este procedía cuando dentro del procedimiento se afectaban en forma notoria las formas substanciales, o bien, por que el fallo que se pronunciaba era contrario a las leyes.

Cuando el Individuo interponía este recurso, se suspendía el procedimiento hasta que se resolviera por el tribunal y tenía que presentarse una vez agotados todos los recursos ordinarios legales.

#### **Inglaterra.**

El Writ Of habeas corpus.

Creado en el año de 1679, constituye un antecedente directo del juicio de amparo en México, teniendo como objeto, el de proteger la libertad personal, contra la aprehensión arbitraria.

Esta figura jurídica, misma que significa la presentación del cuerpo, consistía en un mandamiento dirigido por un Juez competente a la persona o autoridad que tuviera detenido o aprisionado a un individuo, ordenándosele que exhiba y presente a la persona aprehendida, señalándose

lugar y hora, y solicitando que exprese en ese mismo acto la razón de la detención o arresto.

La característica principal de esta figura es la defensa de la libertad del hombre contra actos ilegales tanto de autoridades como de los propios particulares.

### **Estados Unidos de América.**

El Writ Habeas corpues estadounidense.

Al igual que en Inglaterra el Writ of habeas corpues, el cual a diferencia del inglés éste se aplicaba exclusivamente a actos de autoridad, siendo además un instrumento local y regido por leyes estatales; las leyes federales no pueden mezclarse en su aplicación a menos que se encontraran implicados autoridades federales.

El Writ of certiorati.

Este es un recurso extraordinario mismo que se interpone ante el superior, a fin de que éste verifique que el procedimiento sea realizado conforme a derecho y, en su caso, arregle las omisiones, modificando, revocando o confirmando lo actuado por la autoridad de origen no importando que el juicio se encuentre en trámite o se haya fallado en definitiva, siendo la Suprema Corte la encargada de conocer de dicho recurso y teniendo la

facultad de decidir si gira o no la orden respectiva, y en su caso, que se le envíen las actuaciones para avocarse al estudio de las mismas.

El Writ of injuction.

Únicamente aplicable en materia civil y es un mandamiento de un tribunal de equidad teniendo como fin que se impida o suspenda la ejecución de un acto ilegal realizado por una autoridad o un particular; Este mandamiento únicamente puede ser utilizado cuando son agotados todos los recursos y tiene los mismos efectos que la suspensión del acto reclamado en el Juicio de Amparo Mexicano.

Writ of mandamus.

El cual es un recurso extraordinario, en el cual el superior jerárquico ordena al inferior ejecutar un acto que éste tiene la obligación de realizar.

**Francia.**

Creado en el año de 1790 constituyéndose como un antecedente *directo del Juicio de Amparo*, siendo un recurso por medio del cual se combatía la ilegalidad de las sentencias definitivas que se dictan en los juicios penales y civiles de inferior grado, pudiéndose impugnar tanto las violaciones que se cometieran durante el procedimiento, como los errores de derecho que incurriera la autoridad en la sentencia definitiva.

### **3.1.6. ANTECEDENTES DE MÉXICO.**

#### **Constitución de 1814.**

Previa a la consumación de la independencia de México, el primer cuerpo político fue la Constitución de Apatzingan, la cual nunca estuvo vigente y aunque consagró diferentes garantías en favor de los individuos, esta no expresa, la forma en que se podía ejercer la defensa de dichas garantías y aunque así hubiera sido, como no estuvo vigente no consideramos que en esta constitución hubiere existido un antecedente del Juicio de Amparo.

#### **Constitución Federal de 1824.**

Expedida el 4 de octubre de 1824; y considerada como el segundo cuerpo político mexicano; señalada una relación de las garantías individuales y estableciendo un sistema de control constitucional, atribución encomendada a la Suprema Corte de Justicia, preceptuando en el artículo 137, fracción V, párrafo sexto que:

"Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

V. Conocer



Sexto: y de las infracciones de la Constitución y las leyes generales, según se prevenga por la ley”.

Sin embargo, cabe hacer notar, que la Ley reglamentaria respectiva; nunca se expidió, por lo cual, los gobernados no tenían la forma de hacer valer las violaciones cometidas en su perjuicio en términos de lo establecido en dicha constitución.

#### Constitución Centralista de 1836.

También denominada las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana y promulgada en la Ciudad de México; el 19 de diciembre de 1836 en donde se crea el llamado “Supremo Poder Conservador” mismo que estaba compuesto por cinco miembros y que dentro de sus facultades tenían la de declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución, y así mismo declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, a solicitud de alguno de los otros tres poderes, y sólo en caso de usurpación de facultades. Así como se aprecia, el primer órgano emanado de nuestro derecho constitucional y creado con el objeto de *defender la Constitución, es un órgano político y no judicial, imitación del senado conservador Francés, y en el que sus declaraciones tenían validez absoluta y general (erga omnes).*

#### Constitución Yucateca de 1840.

A fines del año de 1840, el Congreso del Estado de Yucatán conoció un proyecto de reformas a la Constitución en el cual los constituyentes; Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante; proponen la inserción a dicha constitución de varias garantías individuales tales como la libertad religiosa y los derechos de que el aprehendido debe gozar, motivo por el cual surge la necesidad de crear un medio de control de la constitucionalidad al que se le dé el nombre de Amparo, en donde era competente la Corte de Justicia del Estado y se podía promover contra leyes o decretos de la legislatura y del gobernador, cuando infringieron la Constitución, teniendo también competencia para conocer del juicio los jueces de primera instancia cuando se promoviera en contra de los actos del Poder Judicial; y en contra los actos de los jueces de primera instancia conocían los superiores de los mismos.

Dentro de los principios básicos que regían a este juicio se señala la que fuera precisamente la parte agraviada la que solicite el amparo y que el amparo solo surtía efectos en relación con la persona que lo solicitase y únicamente contra los actos que reclamara. Principios que como lo veremos mas adelante, rigen hasta la actualidad a el Juicio de Amparo. Expuesto lo anterior, no hay duda de que la Constitución Yucateca es un verdadero antecedente del Juicio de Amparo considerándose al jurista Crescencio Rejón como su máximo exponente.

Bases Orgánicas de 1843.

A fines del año de 1842, se establece lo que se le llamó la Honorable Junta Legislativa con el propósito de elaborar lo que después se le daría el nombre de bases de organización Política de la República Mexicana o Bases Orgánicas de 1843 mismas que señalan como atribuciones al poder judicial, la función de revisar las sentencias que dictaran los jueces inferiores en los asuntos relativos al orden penal y civil. Por otro lado se facultó al Congreso para suprimir los decretos dados en las Asambleas Departamentales cuando estos fueran contrarios a la Constitución o a las Leyes, con sujeción a las propias bases; hechos que consideramos no constituyen un antecedente del Juicio de Amparo.

#### Acta de Reformas de 1847.

En esta acta de Constitución y Reformas, seccionada el 19 de mayo de 1847 y en cuyo artículo 25 otorgaba competencia a los tribunales de la Federación para proteger a "cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y Ejecutivo, ya que la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley, o acto que lo motivase. Como se aprecia en este artículo destaca un principio de vital importancia y que se estableció en esta acta de reformas, es el llamado Principio de Relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, también conocido como Formula Otero, por haber sido Don Mariano Otero el creador cuando este formaba parte del Congreso Constituyente.

Como podemos advertir, este principio aún en nuestros días subsiste y está consagrado en los artículos 107, fracción II de la Constitución y 76 de la Ley de Amparo.

Cabe destacar que en esta Constitución se omite la procedencia del amparo contra actos jurisdiccionales.

#### Constitución Federal de 1857.

El nuevo Congreso constituyente consideró necesario la implantación de la institución de amparo y a proposición del constituyente Ponciano Arriaga se suprimió al sistema de control constitucional por órgano político que contenía el Acta de Reforma de 1847 y solo el Poder Judicial proporcionara la protección de la Ley fundamental en los casos concretos en que se denunciara por cualquier particular la violación a sus mandamientos y mediante la interposición de un verdadero juicio, en el que las resoluciones no tuvieran efectos declarativos generales (erga omnes) aplicándose para tal efecto a lo que se le llamó formula Otero. Así en el artículo 101 de esta Constitución se estableció el juicio de garantías que por su importancia a continuación se transcribe.

“Los tribunales de la Federación resolverán todas las controversias que se susciten:

I Por leyes o actos de cualquier autoridad que violan las garantías Individuales.

II Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneran o restringen la soberanía de los Estados.

III Por leyes o actos de la autoridad de éstos que invaden la esfera de la autoridad federal".

Constitución de 1917.

En esta, nuestra Constitución actual, la procedencia del Juicio de Amparo es la misma que en la Constitución que le procedió; amparo, por lo que respeta a las bases constitucionales rectores del juicio de garantías, se establece la competencia por el conocimiento del mismo disponiendo que la Suprema Corte de Justicia es la facultada para resolver el Juicio de Amparo interpuesto contra una sentencia definitiva; y en todos los demás casos, la competencia la ejercía el juez de distrito; además se estableció la jurisdicción concurrente y la competencia auxiliar, prevaleciendo los principios de promoción de amparo a instancia de parte agraviada, prosecución judicial del amparo, relatividad de los efectos de sentencia de amparo; se instituye la figura de la suspensión del acto relacionado y la responsabilidad de las autoridades responsables.

### 3.2. CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.

El Juicio de Amparo es para el Doctor Ignacio Burgoa "Un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobierno contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 Constitucional); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y la de los Estados (fracción II y III del mismo ordenamiento) y que por último, protege a toda la constitución, así como toda legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Ley fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En este contexto, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo".<sup>58</sup>

Por su parte el jurista Juventino V. Castro define a el amparo como " Un proceso concentrado de anulación de naturaleza Constitucional promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de las leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que *conceda la protección y el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, -si el acto es de carácter positivo-*,

---

<sup>58</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo (sinopsis)" En Antología de su pensamiento. (1934-1986). 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1987. P. 175.

o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige si es de carácter negativo.”<sup>59</sup>

En efecto el amparo es una institución de carácter procesal a través de la cual se obtiene la protección de la constitucionalidad y de la legalidad, como un medio de mantener el respeto a la constitución y resguardar las garantías que la misma establece, cuando estas han sido o pueden ser objeto de afectación por parte de las autoridades dentro de los parámetros legales.

Así por mandato de la fracción I del artículo 103 constitucional se protegen las garantías individuales con vista a la garantía de legalidad consagrada con los artículo 14 y 16 de nuestra Ley Suprema.

Por su parte las fracciones II y III del mismo artículo 103 constitucional...” entrañan la salvaguarda de gran parte de preceptos constitucionales en los casos de conflictos entre autoridades federales y locales...”<sup>60</sup>

### **3.3. NATURALEZA JURIDICA DEL JUICIO DE AMPARO.**

Controversia y discusión a resultado entre los tratadistas lo referente a la naturaleza del amparo. Algunos lo consideran un recurso, y

---

<sup>59</sup> V. Castro. Juventino, Garantías y Amparo, 9ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. P. 472.

<sup>60</sup> Trueba Urbina, Alberto. Nueva Legislación de Amparo Reformada, 69 edición, Editorial Porrúa. México, 1996. P. 472

otros un juicio. La propia Constitución Federal y la Ley de Amparo le otorgan la categoría de Juicio.

Por nuestra parte, estimamos que el amparo no es un recurso ni un juicio; pues estos términos se emplean erróneamente, ya que el amparo es en realidad un proceso. A nuestro criterio, el sostener que el amparo es un juicio, es confundir el concepto de éste con el de proceso, no obstante que técnicamente tienen significado diferente.

Así y en nuestro concepto; lo que ha ocurrido es que se ha generalizado la tendencia de considerar el amparo como un juicio, siguiendo lo expresado en la Ley. Los mismos doctrinarios han bautizado sus obras con los nombres de "Juicio de Amparo" y "Juicio Constitucional", equiparando el juicio con el proceso olvidando que el primero es un acto intelectual del juez y el segundo es un conjunto de actos procesales, de las partes y de los tribunales que culmina con una resolución jurisdiccional. El amparo es, un proceso constitucional autónomo.

### **3.4. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL JUICIO DE AMPARO.**

De acuerdo con el Ilustre Alberto Trueba Urbina,<sup>61</sup> las bases procesales que rigen nuestro Juicio de Amparo son seis, mismas que se encuentran instituidos en el artículo 102 de nuestra Constitución General de la República el cual en sus diversas fracciones establece el régimen de seguridad jurídica y preservación de los derechos fundamentales del hombre.

---

<sup>61</sup> Ibidem, Supra nota 60. P. 473.



A continuación pasaremos al estudio de las bases constitucionales o principios jurídicos fundamentales, por virtud de los cuales se rige el Juicio de Amparo.

#### Principios de Instancia de parte agraviada.

Considerando como uno de los principios angulares sobre los que descansa la institución del Juicio de Amparo, por que es precisamente a través de el que se consagra la acción constitucional ante el órgano jurisdiccional, pues el Juicio de Amparo sólo procede a petición de parte interesada, nunca de oficio. Es indispensable que se cause un perjuicio o se sufra un daño que recibe el nombre de agravio, para que los tribunales federales competentes resuelvan si se ha violado en contra de las personas agraviadas sus derechos individuales o sociales instituidos en la Constitución.

#### Principio de Prosecución judicial del Amparo.

Este principio origina la substanciación del Juicio de Amparo que se encuentra prevista en la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la constitución en la que se establecen las formas procesales que deben revestir el Juicio de Amparo.

#### Principio de Relatividad de la sentencia de Amparo.

La famosa formula Otero, que constituye una base constitucional establecida en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y a través de la cual se evita que las sentencias de amparo tengan efectos erga omnes, es decir, generales, si no que las resoluciones solo deban limitarse a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin haber una declaración general respecto de la Ley o acto que se hubiese reclamado.

#### Principio de definitividad del Juicio de Amparo.

Este principio consiste en que el juicio de garantías para ser procedente, requiere de un elemento sine que non; debe agotarse, antes de interponerse el Juicio de Amparo, todos los recursos ordinarios que señala la Ley que rija el acto que se reclama, salvo las excepciones que la misma establezca.

#### Principios de estricto derecho.

Este consiste en imponer una obligación a los tribunales competentes para conocer del Juicio de garantías el cual consiste en que solo se deben atender a los conceptos de violación que se plantea en la demanda de amparo por el quejoso, sin poder suplir de oficio ni los actos reclamados ni los conceptos de violación a excepción de los referentes a la materia laboral, penal, agraria, cuando se trate de Leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, y con relación a menores, en cuyos casos los tribunales que conozcan del Juicio de Amparo tienen el deber en algunos

casos, y en otros la facultad, de suplir la queja deficiente, es decir, de subsanar de manera oficiosa las carencias e improvisaciones en que haya incurrido el quejoso en su demanda de amparo.

#### Principio de procedencia del amparo.

Se ha establecido que los órganos competentes para conocer del Juicio de Amparo son los tribunales de la Federación que en orden jerárquico son: Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y en forma excepcional el Superior del Tribunal que haya cometido la violación en los términos establecidos en el artículo 37 de la Ley de Amparo vigente.

El Juicio de Amparo se ha dividido en amparo directo y amparo Indirecto o siguiendo la terminología del Doctor Burgoa; amparo uni-instancial y amparo bi-instancial, determinándose la procedencia de cada uno en razón de la naturaleza del acto reclamado. Así cuando se trate de un sentencia definitiva: civil, penal o administrativa, o de un laudo de los Tribunales del Trabajo procederá al amparo directo y en cuanto no se trate de tales casos, sino de otro tipo de casos que no tenga tal carácter pero que sean también violatorios de garantías, será procedente el amparo directo.

En cuestión de competencia corresponde conocer del amparo directo a la Suprema Corte de Justicia, o los Tribunales Colegiados de Circuito en su caso; y corresponderá conocer el amparo indirecto a los jueces de distrito, es decir, cuando no se trate de sentencia definitivas dictadas por

tribunales judiciales o administrativos o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo.

### **3.5. ALGUNOS CONCEPTOS FUNDAMENTALES.**

Concepto de parte en Juicio de Amparo.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley de Amparo, son partes en el Juicio de Amparo: el agraviado o agraviados, la autoridad o autoridades responsables, el tercero o terceros perjudicados y el Ministerio Público Federal.

De suma importancia resulta establecer quienes tienen el carácter de partes en el Juicio de Amparo, ya que la misma Ley reglamentaria previene que solo podrá promoverse el Juicio de Amparo por la parte a quien perjudique el acto o la Ley que reclama.

Así podemos decir que parte para los efectos de Juicio de Amparo es toda aquella que interviene en el procedimiento constitucional, en razón de su interés de que se declare la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la Ley o del acto de autoridad que se reclamen en el amparo, o en los casos autorizados por la Ley (es el caso del Ministerio Público Federal).

Concepto de quejoso o agraviado.

Entendemos sobre el particular; a toda aquella persona física o moral, la cual considera que la perjudica o le puede perjudicar la ley, el

reglamento o cualquier acto de autoridad y con esto violar sus garantías individuales, y que acude ante los tribunales de la federación a fin de que le sean restituidos en el goce de sus garantías individuales.

#### Concepto de autoridad responsable.

De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Amparo vigente, es autoridad responsable la que dicta, publica, ejecuta o trata de ejecutar una Ley o el acto reclamado.

Abundando al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio. "Autoridad para los efectos de amparo comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos por el hecho mismo de ser pública la fuerza que disponen".<sup>62</sup>

En consecuencia podemos decir, que se entiende por autoridad responsable a aquellos órganos del Estado, de facto o de jure, investidos de las facultades de decisión y/o ejecución, y que por tal motivo, de una manera universal imperativa y coercitiva, pueden atestar el campo jurídico de los particulares.

#### Conceptos de tercero perjudicado.

---

<sup>62</sup> Apéndice al semanario Judicial de la Federación; Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los fallos pronunciados en los años 1917-1975; octava parte; tesis comunes al pleno y salas; tesis 53 mayo ediciones; México 1975. P. 28.

Es aquel que tiene interés en la subsistencia del acto reclamado.

Concepto de acto reclamado.

Es aquella actuación que el agraviado imputa a la autoridad o autoridades que obraran en controversión a la Constitución, o al menos, así lo considera el quejoso, toda vez, que esto solo se podrá determinar por la autoridad juzgadora del amparo al pronunciar su fallo, que en su caso, puede ser combatido mediante el recurso de revisión.

#### CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL AMPARO.

Teniendo el amparo como objeto específico el relativo al otorgamiento de la protección de la justicia de la unión; en contra de cualquier acto de autoridad refutado inconstitucional en perjuicio del gobernado, diremos que puede bien no lograrse su objeto, sea por que se declare infundada la acción, por que se decrete el sobreseimiento, o bien que se declare la improcedencia. Caso este último que se traduce en la imposibilidad jurídica del órgano de control a fin de que examine el fondo de la cuestión anticonstitucional planteada, no pudiendo por tanto, emitir su opinión al respecto.

Tipos de improcedencia.

Ahora bien existen tres tipos de improcedencia las cuales son:

- Constitucional
- Legal
- Jurisprudencial.

#### La improcedencia Constitucional.

Es aquella que deriva directamente de la Constitución, lo cual significa que en los casos concretos que esta determine no procederá el Juicio de Amparo. Así nuestra Constitución establece diferentes improcedencias expresas en su texto. Las causas de improcedencia a que nos venimos refiriendo se encuentran consignadas en los artículos 33, 60 párrafo 3, 104 fracción 1-B, 110 y 111; de la Ley de la materia.

#### La Improcedencia Legal.

La improcedencia es la situación procesal que se da por no existir todos los presupuestos de procedibilidad y que por tanto, puede originar la no admisión de la demanda y no tramitación del juicio; es decir, el no proceso. Pues bien, existe un tipo especial de improcedencia de la acción de amparo la cual está prevista por la Ley orgánica de la institución a la que se le denomina improcedencia legal misma que en oposición a la constitucional de que ya hemos hablado.

Este tipo de improcedencia, es consignada en atención a circunstancias particulares que pueden o no concurrir en relación con un

mismo acto de autoridad. Situación diferente de la improcedencia constitucional, que es por esencia implacable, absoluta y necesaria.

Expresamos esto de manera más clara: existiendo un acto de autoridad que agravia a "A" y a "B" lo impugna a través del juicio de garantías dentro del término correspondiente, y "B" dejando concluir dicho plazo quiere combatirlo después de la misma manera. Es evidente que "A" lograra la protección federal, mientras que "B" tiene operada en su contra la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 73 de la Ley en la materia, al haber consentido tácitamente el acto. Esta es la improcedencia legal, por su parte la improcedencia constitucional siempre lo será para todos por igual, sin necesidad de reunir ciertos requisitos procesales o no.

#### Improcedencia Jurisdiccional.

De acuerdo con el Doctor Juventino V. Castro<sup>63</sup> la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de amparo es el fundamento de las improcedencias jurisprudenciales al decir que la propia Ley de amparo establece una serie de características o principios de la acción de amparo, de la demanda y el proceso en general, y cuando los tribunales que pueden establecer jurisprudencia en materia de amparo observan la ausencia de esas características señaladas en la Ley. Hacen una declaratoria de improcedencia que normalmente fundamenta en la fracción XVIII del artículo ya mencionado.

---

<sup>63</sup> V. Castro, Juventino, Op. Cit. Supra nota 59. P. 377-378.



Concluye el eminente jurista mencionado que independientemente de lo dispuesto en la Constitución y en el artículo 73 de la Ley de Amparo, con frecuencia la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, establecen improcedencia de la acción que no derivan de un texto expreso constitucional o reglamentario, sino del manejo de distintas disposiciones legales que en concepto de los tribunales sentenciadores llevan a esa conclusión de improcedencia.

En la opinión modesta del sustentante consideramos que es evidente que nos topamos con un profundo y muy serio problema; la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuando contra todo derecho, salta una barrera constitucional infranqueable al atribuirse cualidades legislativas y gratuitamente crea causales de improcedencia que no se encuentran previstas en la Carta Magna, ni en la Ley Orgánica del Juicio de garantías.

Esta autoridad jurisdiccional puede validamente interpretar un precepto constitucional, una disposición de la Ley de Amparo. Más aún, cualquier ordenamiento normativo; pero de ninguna manera está en la posibilidad jurídica de hacer leyes, crear artículos en los códigos; en fin, no es órgano legislativo como para participar de sus cualidades y establecer nuevos cursos o motivos de improcedencia del Juicio de Amparo, como indebidamente lo ha venido haciendo.

### **3.6. EFECTOS DE SENTENCIA DE AMPARO.**

Las sentencias de amparo se han dividido en tres clases; que concedan el amparo, que lo nieguen y que lo sobresean.

Cuando en la sentencia se concede el amparo éste tendrá por objeto restituir el agraviado o quejoso en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban hasta antes de la violación, cuando sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trata y a cumplir en lo que le corresponde, lo que la misma garantía exige.

Es importante mencionar que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sostiene que las sentencias de amparo sólo pueden resolver sobre la Constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama, y nunca sobre cuestiones cuya decisión compete a los tribunales del fuero común.

También sostiene la jurisprudencia que en la sentencia de amparo no pueden tomarse en consideración violaciones de garantías que los quejosos no hicieron valer en la demanda.

## **CAPITULO CUARTO.**

### ***PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.***

4.1. Consideraciones Generales.

4.2. El Ejercicio de la acción penal y su abstención.

4.3. Controles a el no ejercicio de la acción penal.

4.4. Procedencia del Juicio de Amparo contra el no ejercicio de la acción penal.

4.4.1. Comentarios de algunas tesis y jurisprudencias.

#### 4.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Hemos visto, en el desarrollo de este trabajo al Ministerio Público con funciones de investigador y persecución de los delitos, y estamos convencidos de que esas facultades no debe ejercerlas caprichosamente, en virtud de que la acción no es algo que ha ingresado a su patrimonio y de la cual pueda disponer a su arbitrio. Lamentablemente en nuestro sistema la realidad es otra, ya que es la misma institución del Ministerio Público la que decide en última instancia, si ejercita o no la acción penal.

Consideramos que; uno de los objetivos más anhelados por nuestro régimen de derecho es el de lograr siempre la recta y pronta administración de Justicia, y para ello, es necesario que se implante y se lleven a cabo todos los medios para éste fin. Y uno de los remedios que nuestras leyes han dispuesto para ello dada la falibilidad humana son precisamente los recursos, considerados como medios de impugnación para rectificar las conductas erróneas o arbitrarias de cualquier autoridad.

Como ya sabemos el Poder Judicial Federal, realiza mediante el Juicio de Amparo un control de los actos de autoridad, para que se supediten al marco constitucional, siempre que se vulneren garantías individuales, esto ocurre con cualquier autoridad del poder estatal que sea.

Sin embargo, las determinaciones que toma el Ministerio Público se llevan a cabo sin un control efectivo que llena las necesidades de justicia,

de tal manera que los ofendidos por el delito y los que tengan interés en ella, quedan siempre bajo el arbitrio y voluntad de la misma institución.

En otros términos, para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal, se tienen que reunir determinados elementos, éstos se encuentran establecidos por el artículo 16 de nuestra constitución; por otra parte, nuestra legislación Procesal Penal nos ha señalado algunos supuestos ante la presencia de los cuales el Ministerio Público no debe ejercitar la acción penal.

La calificación de cuando se encuentran reunidos los elementos indispensables que señala el artículo 16 de la carta magna, para ejercitar la acción penal, y de cuando se está en presencia de los supuestos que señalan los Códigos de Procedimientos Penales para no ejercitar la acción penal, es una facultad discrecional del Ministerio Público, es decir, que es él, el que debe determinar cuando, según su criterio, están o no reunidos dichos elementos.

La discrecionalidad que tiene el Ministerio Público en estos casos, nunca ha significado infalibilidad sino por el contrario, en ciertas ocasiones solo ha significado ilegalidad e impunidad.

Por lo anterior es que se impone la necesidad de hacer un estudio para determinar si una vez que el Ministerio Público tiene conocimiento de ciertos hechos que pueden ser considerados como delictivos y éste se abstiene de ejercitar la acción penal, es posible que su determinación en tal

sentido pueda ser impugnada mediante el Juicio de Amparo por el ofendido que tenga posibilidades de adquirir el derecho a la reparación del daño.

#### **4.2. EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL Y SU ABSTENCIÓN.**

La acción penal, como potestad que corresponde únicamente al Ministerio Público, según el primer párrafo del artículo 21 Constitucional, no es una potestad que pueda ser utilizada arbitrariamente, al capricho del Ministerio Público; es, antes que nada una potestad o poder que se le ha atribuido al Ministerio Público "por" algo y "para" algo, es decir, que obedece a un objetivo que se enmarca dentro de los objetivos que orientan a todo el sistema de justicia penal.

Por ello, las determinaciones ya sean de ejercicio o no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público deben ser tomadas en atención a tales objetivos.

El Ministerio Público, por tanto, en esta actividad como en otros no debe actuar arbitrariamente; debe observar las exigencias del principio de legalidad el cual ya hemos comentado, que es fundamental en todo sistema penal de un Estado de Derecho. De ahí que se afirme que, en términos generales y normales, una vez que el Ministerio Público ha llevado a cabo la Averiguación Previa, concluye con una decisión que puede adoptar dos direcciones opuestas:

- a) Ejercicio de la acción penal.

Es decir, "consignación" ante el órgano jurisdiccional, si los presupuestos y condiciones para ello se dan.

b) no ejercicio de la acción penal, con el consecuente archivo del asunto, en caso de que tales presupuestos y condiciones no se den.<sup>64</sup>

Pueden haber una solución intermedia que es

c) "reserva".

Es claro que así<sup>65</sup> como sucede en otros aspectos de la función persecutoria, en la adopción de alguna de esas determinaciones arriba mencionada, el Ministerio Público puede incurrir en desvío o mal uso del poder, tomando una decisión equivocada o arbitraria. Tal es el caso del no ejercicio de la acción penal, no obstante haber elementos para ello, que obedece o puede obedecer a compromisos o intereses distintos a los de la justicia material.

"...Ante este tipo de decisiones, se plantea el problema de si dichas determinaciones son recurribles o no y que medios de control existen para asegurar que no se den. La falta de controles efectivos en el no ejercicio de la acción penal ha obligado, no solo que se plantee la necesidad

---

<sup>64</sup> Así, por ejemplo: en el artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales señala las hipótesis por las que no se ejercitará acción penal y, por lo tanto, en que procederá el archivo. De manera análoga se pronuncia el artículo 168 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

de establecerlos, sino que un importante sector de la doctrina se haya pronunciado en contra del monopolio absoluto del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, sobre todo con la amplitud que le han otorgado la jurisprudencia y la legislación procesal, afirmando que es deber del Ministerio Público que en todo caso "ejercite la acción Penal", no se acepta que el Ministerio Público pueda abstener de ejercitarla mucho menos que lo haga arbitrariamente...<sup>66</sup>

### 4.3. CONTROLES AL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

La doctrina nos habla principalmente de 3 sistemas que el Doctor Sergio García Ramírez sintetiza como sigue:

a) Sistema Jerárquico

b) Sistema Jurisdiccional

c) Sistema de acción privada subsidiaria; agregando que en México el único sistema existente es el de control interno y oficial.<sup>67</sup>

Efectivamente, de acuerdo a los interpretes del artículo 21, desde 1917 hasta los últimos días, han considerado que la letra del precepto

---

<sup>65</sup> Artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales y 124 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México.

<sup>66</sup> Véase, Machorro Narvaez, Paulino. El Ministerio Público la Intervención de tercero en el Proceso Penal y la Obligación de Consignar según la Constitución. Serie folletos. Publicaciones de la Academia mexicana de jurisprudencia y legislación, correspondiente de la Real de Madrid de México. 1941. P. 19.



confiere al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal exclusivamente, sin intervención de otras autoridades ni del ofendido por el delito.

Esta interpretación se trasladó a la ley y se recogió en la jurisprudencia. Fue así que prosperó el llamado "monopolio" del Ministerio Público en el ejercicio de la acción. En los términos del "monopolio", las decisiones del Ministerio Público sobre no ejercicio de la acción se hallaban sujetos, exclusivamente a un régimen de control interno.

"...Cuando en vista de la Averiguación Previa, el Agente del Ministerio Público determinare que no es de ejercitarse la acción penal. El denunciante, el querellante o el ofendido podrán ocurrir al Procurador General de la República dentro del término de 15 días, contados desde que se les haya hecho saber esa determinación, para que este funcionario, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decide en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal, contra la resolución del procurador no cabe recurso alguno, pero puede ser motivo de responsabilidad..."<sup>68</sup>

En la reforma de 1994, cambió profundamente el sistema que hasta aquí se ha descrito, el constituyente permanente estableció "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."<sup>69</sup>

<sup>67</sup> García Ramírez, Sergio. Op. Cit. Supra nota 7. P. 214-215.

<sup>68</sup> Artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales y 125 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

<sup>69</sup> Párrafo tercero del Artículo 21 de la Carta Magna (vigente).

Es así como ha desaparecido el "monopolio" absoluto del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal; la facultad del Ministerio Público para resolver con autonomía si se han satisfecho, conforme a la Ley, las condiciones determinantes del ejercicio de la acción.

Empero, la Reforma actual no indica cual es la vía jurisdiccional pertinente en estos casos, para fines de control, ni manifiesta quien está legítimo para impugnar el no ejercicio de la acción, ni aclara que efectos tiene la resolución que dicte finalmente, el juzgador. Por ello, queda a los Poderes Legislativos de la Unión y de los Estados en sus propios ámbitos de competencia, decidir, todas estas cuestiones. Es posible, pues, que sobrevengan la heterogeneidad en la regulación secundaria en la materia.

A continuación transcribiremos la exposición de motivos de la citada reforma al artículo 21 de nuestra ley de leyes para posteriormente realizar la crítica correspondiente:

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

Se propone sujetar al control de la legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario al 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 probable responsabilidad de una persona (inculpado) y la existencia del delito (tipo penal). Cuando no lo hace, aún 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 menor 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 fija 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, en su caso, las legislaturas locales analicen quienes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir el procedimiento y la autoridad competente que presenta 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".

Analizando el texto anterior salta a la vista que se reconoce la falta de un control efectivo para "sujetar al control de la legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal" y se plantea la necesidad de adicionar un párrafo al artículo 21 Constitucional a fin de que la Ley disponga en que casos se podrán impugnar las resoluciones del Ministerio Público.

Por nuestra parte consideramos que la multicitada reforma es totalmente innecesaria, toda vez que en nuestro derecho positivo siempre ha existido el medio para sujetar al control de la legalidad los actos de cualquier autoridad; el poder Judicial Federal, realiza mediante el Juicio de Amparo un control de los actos de autoridad, para que se supediten al marco constitucional, siempre que se vulneren garantías individuales, sin embargo, la jurisprudencia, supuestamente acogiéndose al espíritu del Constituyente, ha negado la procedencia del amparo en favor del ofendido por el delito; contra la determinación que toma el Ministerio Público que impliquen el no ejercicio de la acción penal.

Nosotros dudamos que el espíritu del Constituyente haya sido el de privar a los particulares de un medio de defensa y control efectivos a fin de hacer valer sus derecho, de manera que, a continuación, trataremos de examinar pormenorizadamente algunos puntos que hemos considerado interesantes y que pudieran servir para establecer la procedencia del amparo como medio de control externo en favor del ofendido por el delito. Cabe advertir que nuestros puntos de vista, que sin ser diferentes y sin tener el mérito de descubrir algo nuevo, tratarán, en lo posible, apartarse de la doctrina tradicional que a lo largo de muchos años ha intentado encontrar un régimen de control efectivo para el no ejercicio de la acción penal; régimen que comprende junto al control interno de orden jerárquico, un sistema de control externo como ya se ha previsto en el que tenga cabida el recurso de amparo.

#### 4.4. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

a) Se dice que cuando el Ministerio Público ejercita la acción penal en el proceso tiene el carácter de parte y no de autoridad, y por lo mismo contra sus actos, en tales casos es improcedente el juicio de garantías y por ende, cuando se niega a ejercitar la acción penal.<sup>70</sup>

La jurisprudencia y la doctrina mexicana, trabajando a partir de la Constitución y de la Ley Procesal, distinguen dos aspectos dentro de la figura única del Ministerio Público. Es desde una perspectiva, autoridad en el sentido estricto, órgano del Estado con poder decisorio, que actúa bajo la soberanía de la Ley y sin subordinación a ningún ente público, cualquiera que este sea.

Desde otra perspectiva, es parte procesal, sujeto de la relación que se establece a propósito de la acción y para el desempeño de la jurisdicción. Esto desde luego, refiriendonos al Ministerio Público en el procedimiento penal y dejando de lado otras cuestiones notables en relación con diferentes encomienda que las leyes le atribuyen el mismo.

En ese sentido, es común afirmar que el Ministerio Público constituye autoridad, y como tal actúa para todos los efectos consiguientes cuando llega a cabo la Averiguación Previa del delito. Aquí es el típico

---

<sup>70</sup> Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975 segunda parte, primera sala, tesis 198. P. 408.

órgano del Estado, que, encuadrado en la esfera del Poder Ejecutivo ejerce una atribución autoritaria que emana del artículo 21 Constitucional.

La investigación y persecución de los delitos, dentro de la misma fase investigadora del proceso penal, y en la que no se subordina a otra autoridad así la jurisdiccional y lleva adelante determinadas actividades por sí y ante sí, hasta llegar punto de determinar si ejercita la acción penal.

Bajo este criterio, el no ejercicio de la acción es, todavía, un acto de autoridad, en tanto que el ejercicio de la acción la consignación del asunto ante el órgano jurisdiccional constituye el primer acto de parte procesal; en el somete la pretensión a la autoridad judicial, que en lo sucesivo presidirá las diligencias y resolverá el fondo del asunto. Ha desaparecido entonces la función autoritaria del Ministerio Público, resta potestad solo la del juzgador, ante éste, el Ministerio Público es solo parte procesal. Tal extensión permite que el Ministerio Público se le considere como parte en el proceso penal; en otros términos el Ministerio Público, al ejercitar la Acción penal queda ligado y sometido al juez al convertirse en parte, obviamente que si no lo ejercita; el proceso no puede hacer y el Ministerio Público en consecuencia no podrá perder su carácter de autoridad; y así su determinación de no ejercicio de la acción penal, por provenir de una autoridad que restringe los derechos del ofendido indudablemente dá motivo para que la justicia federal conozca de conformidad con la fracción I del artículo 103 de la Constitución. Cabe preguntarse entonces ¿es correcto el criterio que sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

b) Otro razonamiento que ha servido para justificar la improcedencia del amparo es la que se refiere a la supuesta interferencia de funciones que significa el hecho de que el Poder Judicial Federal analice cuestiones que nominalmente solo competen al Ministerio Público.

En algunas tesis de jurisprudencias se dice que si se concede el amparo en favor del ofendido por el delito, el Ministerio Público estaría siendo desplazado de la función persecutoria por los jueces; que al ordenar a éste la *continuación de alguna averiguación previa, quedarán al arbitrio de los tribunales de la Federación la persecución de los delitos, contrariando expresamente lo establecido por el artículo 21 Constitucional.*<sup>71</sup>

Consideramos, que de ningún modo, el juez de amparo sustituye a la autoridad responsable; en el amparo, el juez solo ordena la realización o abstención de cierto acto que afecte las garantías individuales de una persona y queda en manos de la autoridad responsable la realización del mandato del juez.

Así, de esta forma, no encontramos sustitución de funciones, sino sólo el uso de la potestad que la Constitución le confiere al poder judicial a efecto de que conmine a la autoridad responsable en este caso al Ministerio Público para que se apague al marco constitucional y así se respetan los derechos fundamentales del gobierno.

---

<sup>71</sup> Semanario Judicial de la Federación. Tomo C. 5ª Epoca. P. 1010 y tomo XXXIV. 5ª Epoca. P. 1180 y 2594.

c) Se dice que el Ministerio Público es una institución de “buena fe” considerar lo anterior, nos parece una absurdo (como si en contraposición hubieran instituciones de mala fe), ya que la denominada buena fe, en rigor, es la observancia estricta de la Ley y ni la misma autoridad judicial que se supone es la menos propensa a cometer violaciones jurídicas es considerada así por la Constitución; ni la Ley de amparo, ni la Ley Orgánica del Poder Judicial, son calificadas como una esencia de perfección, en cambio se ha considerado el Ministerio Público una autoridad perfecta e incapaz de transgredir la Ley al no concederse el amparo en contra de sus determinaciones de no ejercicio de la acción penal, ¿por que no reconoce la falibilidad del Ministerio Público declarara procedente al amparo en favor del ofendido?

d) Se dice que el Ministerio Público no lesiona el derecho del ofendido al no ejercitar la acción penal, pues ésta corresponde a la sociedad y no a los particulares. De la misma forma, las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, por lo cual es el sistema el que tiene que garantizar a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esta institución.<sup>72</sup>

Esta tesis se funda en la “objetividad” de la persecución de los delitos,<sup>73</sup> sin embargo ¿Por qué se permite que se extinga la pretensión punitiva del Estado en los delitos perseguibles a petición de parte con el

---

<sup>72</sup> Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al tomo XXXVI, tesis 519, p. 941, apéndice al tomo LXIV, tesis 345. P. 421.

<sup>73</sup> Consideramos a éste como un criterio “objetivo”.



perdón del agraviado, si se supone que es objetivo el derecho de perseguir los delitos, y que además este derecho pertenece a la sociedad?

Con base en esa objetividad, se descarta la procedencia del Juicio de Amparo contra los actos del Ministerio Público cuando este no ejercita la acción penal; sin embargo, este criterio no se aplica en forma coherente, ya que se permite al ofendido perdonar al indiciado. Y esto es así en atención a los intereses de tipo privado que entrañan los delitos perseguibles por querrela de parte, cuya persecución pueda afectar seriamente la moral o integridad de los individuos.

En atención a estas consideraciones, se permite que el perdón del ofendido obre para extinguir la pretensión punitiva, en flagrante contradicción con el criterio de que la comisión de los delitos apareja una ofensa social y deben castigarse aún cuando no lo consienta el agraviado por el hecho delictuoso. Y si se admite esta flagrante contradicción al principio de la objetividad en la persecución de los delitos, ¿por qué entonces no se tolera la procedencia del amparo?

e) Otro argumento que nos pudiera ser de utilidad a fin de justificar la procedencia del amparo es el de la falta de efectividad que guarda el único medio de defensa con que cuenta el ofendido para hacer valer sus derechos.

74

---

<sup>74</sup> A pesar de la reforma de 1994; el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional, toda vez que no exista legislación secundaria al respecto.

Como hemos señalado, el recurso denominado de "control interno" es aquel en el cual el ofendido por el delito, a fin de desvirtuar y combatir la inercia del Ministerio Público, interpone ante el titular de la institución del Ministerio Público. Pero si a pesar de ello el Procurador respectivo resuelve confirmar la resolución de su inferior, el asunto quedara definitivamente terminado.<sup>75</sup>

El control interno ha sido objeto de severas criticas por ejemplo: el Licenciado Rafael Mateos Escobedo llama la atención al decir que el control interno es ajeno al concepto y a la naturaleza de lo que se llama control que significa inspección, registro e intervención reguladora de una función y supone la interferencia de un órgano distinto para que de un criterio de mayor imparcialidad, por lo que es obvio que tal recurso no ofrece garantía de cierto y "no se ve la utilidad de tocar las diversas piezas de un teclado que han de dar una misma nota".<sup>76</sup>

Citemos también el jurisconsulto y constituyente Paulino Machorro Narváez cuya crítica es irrefutable: nos dice que: "se ha hecho de la persecución de los delitos una facultad subjetiva, potestativa, si se quiere hasta caprichosa, del Ministerio Público y se ha suprimido todo control sobre esta institución como contrario a la garantía constitucional".<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> De manera análoga se pronuncia el artículo 125 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

<sup>76</sup> Mateos Escobedo, Rafael. Op. Cit. Supra nota 45. P. 34 y 35.

<sup>77</sup> Machorro Narváez, Paulino. Op. Cit. Supra nota 38 p. 24.

Al igual que se le dio al Ministerio Público la atribución de perseguir los delitos, también se le dio a la autoridad judicial la facultad de imponer las penas; pero respecto de ésta a nadie se le ha ocurrido que se quiera decir, conforme al artículo 21, que la autoridad judicial ejerza esa facultad de un modo arbitrario y sin control alguno; por el contrario, las vías de impugnación están abiertas y como corolario, encontramos el amparo para remediar los errores y negligencias.

¿Cómo no se le ha ocurrido a alguien objetar estos medios de coacción contra los tribunales apoyándose en que el artículo 21 ? " les atribuye la facultad exclusiva de imponer las penas y que por lo mismo, son libres de proceder como les plazca sin que nadie pueda obligarlos a obrar ni variar en una línea de conducta que van siguiendo".<sup>78</sup>

El mismo Machorro Narváez dice que, tratándose del Ministerio Público, si se piensa en esta manera, aún cuando las disposiciones contenidas en el artículo 21 Constitucional tienen la misma forma gramatical y parecen expresar dos atribuciones del mismo valor. Aún más, vemos que todas las autoridades judiciales, cuando con sus resoluciones causan perjuicio a los derechos de los individuos, pueden ser llevadas ante el Poder Judicial de la Federación a responder por ello; pero al parecer, las determinaciones del Ministerio Público, a pesar de que también causen perjuicio a los derechos de los individuos, tienen inmunidad por que se

---

<sup>78</sup> Ibidem. P. 25.

desconoce la existencia de derecho alguno que deba respetar su facultad soberana de persecución.<sup>79</sup>

Por último citemos al Jurista Guillermo Colín Sánchez quien en términos concretos nos dice que: “tanto las leyes secundarias como la jurisprudencia, han convertido al Ministerio Público en un ente Jurídico dotado de un super-poder en torno a la acción penal, con grave detrimento de ofendidos y víctimas del delito”.<sup>80</sup>

“...Agrega además que es urgente que se implante un verdadero control de la actuación del Ministerio Público ante la negativa para ejercitar la acción penal; y es por ello que debe tener lugar la procedencia del amparo, ya que el llamado control interno, a cargo del Procurador de Justicia es ineficaz e inoperante en la práctica; por ende, es inaplazable el control Constitucional de dicha institución...”<sup>81</sup>

Por lo anterior, nos damos cuenta de que la doctrina mas autorizada rehuye al llamado control interno y pugna por alcanzar un control y remedio verdaderos, como la serie la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal.

f) La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que niega la procedencia del amparo en favor del ofendido, contra las

---

<sup>79</sup> Ibidem. P. 26.

<sup>80</sup> Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit. Supra nota 6. P. 272

<sup>81</sup> Idem.

determinaciones que toma el Ministerio Público al no ejercer la acción penal, señala como vía idónea de "defensa" al correspondiente juicio de responsabilidad al establecer:

#### **4.4.1. COMENTARIOS DE ALGUNAS TESIS Y JURISPRUDENCIAS.**

**MINISTERIO PUBLICO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA SUS ACTOS.** Si bien es verdad que el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, conforme a los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, también es que la falta de ejercicio es legal, por parte del Ministerio Público resulta, cuando los datos que arroja la averiguación son insuficientes para darle vida, debiendo advertirse que aún en el supuesto de que fuera susceptible de juzgarse indebido, lesionaría, el último extremo el derecho social de perseguir los delitos, los cuales sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional, pues de establecerse lo contrario, es decir, de conceder el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal (a sabiendas de que no existan elementos para darle movimiento, u operar impedimentos legales para el mismo), lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los tribunales de la federación, la persecución de los delitos, contrariando expresivamente el contexto del artículo 21 invocado.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Semanario Judicial de la Federación, tomo C. 5ª época. P. 1010 y tomo XXXIV, 5ª época. P. 1180 y 1254.

**MINISTERIO PUBLICO AMPARO CONTRA SUS ACTOS.** No es procedente el amparo contra actos del Ministerio Público, por que el mismo, aún cuando actúa como autoridad no viola garantías individuales, sino garantías sociales y, en estas condiciones opera la causa de improcedencia prevista por la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el párrafo segundo del artículo 1 del propio ordenamiento.<sup>83</sup>

De acuerdo a lo anterior, el Ministerio Público no viola garantías individuales con sus determinaciones sino la garantía social de persecución del delito. Consideramos que esto es así, si tomamos en cuenta que el Ministerio Público es un órgano encargado de ejercitar ante los tribunales y a nombre de la sociedad la acción penal. Es concebible considerar como garantía social la persecución del delito nombre de toda la colectividad, pero también es evidente que tal institución no es dueña de la función persecutoria y que en el desempeño no ejerce un derecho propio, sino un derecho que pertenece a la sociedad; del tal manera que si esto no le pertenece, no puede estar facultado para hacer lo que le plazca al deducir la acción penal, sino que está obligado por imperativo legal a ejercer dicha acción a efecto de que sea la autoridad judicial la que decida si el hecho imputado es o no delito, o imponer, en su caso las penas correspondientes. Esto conforme a la doctrina y a la recta interpretación del artículo 21 constitucional es lo que de prevaler, ya que el constituyente de 1917 tuvo singular empeño en quitar al juez la calidad de parte en los negocios criminales para poder esperar y exigir de él la mas completa imparcialidad. Sin embargo, ahora, de acuerdo con la

---

<sup>83</sup> Ibidem. P. 2289.

jurisprudencia de la Corte, surge un peligro mayor al que se pretendió evitar, puesto que como sucede en la realidad el Ministerio Público decide arbitramiento por sí y ante sí y sin recurso alguno, se ha de administrarse justicia o no, resolución que no puede combatirse ni aún mediante la suprema impugnación del amparo, porque se ha estimado que el órgano acusador no viola garantías individuales, sino sociales.

Este planteamiento ha hecho por la jurisprudencia nos obliga a estudiar el marco de las disposiciones de carácter administrativo que puede regir y limitar las actividades del Ministerio Público, mismas que dan origen al juicio de responsabilidad al violar éste garantías sociales.

Por juicio de responsabilidad debemos entender el juicio político que establece tanto la Constitución en su título cuarto<sup>84</sup> como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>85</sup> En forma análoga se refieren los artículos 130 y 136 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

## JUICIO POLITICO O DE RESPONSABILIDAD.

Este juicio, se refiere a la responsabilidad oficial o política de algunos servidores públicos que son considerados de alta jerarquía, independientemente de su responsabilidad penal.

---

<sup>84</sup> Artículos 108-14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>85</sup> Artículos 5-29 de la Ley Fundamental, publicada en el diario oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.

El artículo 110 de nuestro Código Fundamental establece que funcionarios podrán ser sujetos de juicio político, encontrándose dentro de estos el *Procurador General de la República*.

Por lo que respecta al procedimiento, este se llevará a cabo a través de la acusación de la Cámara de Diputados ante la cámara de Senadores, erigida, esta última, en juicio de sentencia, el cual solo podrá imponer como sanciones la destitución o inhabilitación del servidor público.

Analicemos si la conducta de los servidores del *Ministerio Público* se adecua a la hipótesis previstas para el caso del juicio político en los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de responsabilidades, en los cuales se dispone lo siguiente:

Artículo 6.- Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores público, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Artículo 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

I. El ataque a las instituciones democráticas

II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo o sociales.



III. Las violaciones graves sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

IV. El ataque a la libertad de sufragio;

V. La usurpación de atribuciones;

VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes Federales cuando cause perjuicio graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motivo algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones;

VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del D.F. y a las Leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del D.F.

Buscando la fracción o fracciones en que pudiéramos tipificar la conducta del Ministerio Público, nos encontramos que evidentemente tendríamos que remitirnos a la fracción III, que hace referencia a las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales. Y, dado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bastaría con

éste marco legislativo para que el ofendido por el delito pusiera en conocimiento de la Cámara de Diputados, con los elementos de prueba correspondiente,<sup>86</sup> la conducta del Ministerio Público, para que a éste, si así lo considera la Cámara de Diputados, a través de las comisiones de Gobernación puntos Constitucionales y de Justicia, se le someta al juicio de responsabilidad correspondiente.<sup>87</sup>

No obstante lo anterior, se debe considerar serios inconvenientes para proceder en contra de los servidores del Ministerio Público mediante el juicio político. El primero de ellos sería el carácter netamente político del juicio, que se refleja en sus "iguales" con los criterios políticos imperantes en los miembros de las cámaras.

También podríamos objetar las condiciones que marca la ley para que se de el delito por violaciones a las garantías individuales o sociales que son la gravedad y el carácter sistemático de las mismas, por que, para recurrir ante la Cámara de Diputados, el ofendido por el delito no solo tendrías que exponer su caso, sino también otros casos que aprobaran la violación sistemática de garantía social por parte del Ministerio Público.

Otro inconveniente que se pueda apuntar es el acondicionamiento que hace la Ley de la presentación de denuncia ante la Cámara de Diputados. La Ley dice que cualquier ciudadano podrá presentar "bajo su más estricta responsabilidad" y mediante la presentación de los elementos de prueba, su

---

<sup>86</sup> Artículo 109, párrafo tercero, última parte de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>87</sup> Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades.

denuncia ante la Cámara de Diputados por los conductos a que se refiere el artículo 7.<sup>88</sup>

Y si bien, este párrafo tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también tiene el aspecto de intimidar a los ciudadanos para denunciar a los servidores públicos con temor a incurrir en alguna responsabilidad, máxima que el ofendido por el delito difícilmente podría aportar pruebas serias de la responsabilidad del Ministerio Público por la irrefutable tesis del monopolio de la acción penal y por la impotente palabra de éste.

g) Por último, otra crítica que creemos pudiera ayudarnos en nuestros planteamientos, lo cimentamos en el espíritu esencial con que se concibió al Juicio de Amparo.

Al amparo lo podemos ver como un recurso de casación que sirve para anular o deshacer decisiones de autoridad que no se ajusten a las disposiciones legales (examen de legalidad), con el fin de restablecer los casos al estado que guardaban hasta antes de la violación.<sup>89</sup>

También podemos ver el amparo como un juicio de legalidad constitucional de las leyes, es decir el llamado amparo contra leyes.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Véase el último párrafo del artículo 109 Constitucional en concordancia con el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades.

<sup>89</sup> De Pina, Rafael. Op. Cit. Supra nota 14. P. 554-555.

<sup>90</sup> A este respecto véase los estudios realizados por Fix Zamudio, Héctor "El Proceso Constitucional" y la "La Jurisprudencia Constitucional Mexicana" en el Juicio de amparo, México. Editorial Porrúa. 1964. P.121 y 134 y 258-265 respectivamente.

Igualmente lo podemos ver como un medio para salvaguardar la soberanía de las entidades políticas, sea federal o estatal (artículo 103, fracciones II y III Constitucional).

Sin embargo la perspectiva principal del amparo, desde sus orígenes, es sin duda la de ser un medio de defensa de los derechos fundamentales del hombre. Bajo esta perspectiva el gobernado puede acudir ante la justicia federal a solicitar la protección de ésta, por leyes o actos de autoridad que violen sus derechos. De esta forma, puede directamente el afectado o cualquier otra persona en nombre de él solicitar la suspensión de los actos reclamados que importan el peligro de privación de la vida, libertad, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional, o bien importen el peligro de que los actos lleguen a consumarse haciendo físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado, etcétera.

Todo ello, sin duda ha servido para proteger a los gobernadores contra las tropelías y abusos de caciques, tiranos y autoridades que siempre amenazan con privarlos de sus derechos fundamentales sin apego alguno a la Ley, por lo que debe escapar al influjo del amparo a cualquier acto amenazador de las libertades fundamentales del individuo. Bajo este punto de vista es inconcebible que no estén sometidos al control constitucional los actos del Ministerio Público que violen garantías fundamentales, así como es incongruente que la abstención del ejercicio de la acción penal, que equivale

a privar de sus derechos al gobernado sin un juicio previo, no estén constreñidos a la formula del amparo.

En la Constitución de 1917 se concibió al Ministerio Público como una entidad incorruptible que sanearía el proceso penal en sus defectos inquisitorios, y bajo ese enfoque no era posible concebir la corruptibilidad de este órgano acusador; pero, desde entonces, las cosas fueron cambiando y el Ministerio Público fue quedando al descubrimiento en su práctica diaria; tan es así que desde 1919 en la Ley Orgánica del Ministerio Público se estableció la procedencia del amparo en favor del ofendido; cuando se dejaron sentir los abusos de dicha institución, lamentablemente y, al parecer, sin causas justificables, éste desapareció.

h) Analicemos ahora los casos de improcedencia previstos en la Constitución, dichos casos; a saber, son:

1.- Contra las resoluciones declarativas de la Cámara de Diputados en el sentido de que ha lugar a proceder contra un alto funcionario de la federación por la Comisión de un delito del orden común (artículo 110 y 111, párrafo cuarto Constitucional).

2.- Contra las resoluciones declarativas de la Cámara de Diputados en el sentido de que ha lugar a proceder contra un alto funcionario de la federación por violaciones graves a la constitución y a las leyes federales (el llamado Juicio Político o de responsabilidad artículo 110 Constitucional).

3.- Contra resoluciones que dice el Senado erigido en gran Jurado de Sentencia, sobre la sanción correspondiente a los propios altos funcionarios por delitos oficiales (artículo 110 Constitucional).

4.- Contra las resoluciones declarativas de la Cámara de Diputados en el sentido de que a lugar ha proceder contra un alto funcionario por la comisión de un delito del orden común (el llamado Juicio de Procedencia o de Desafuero regido por el artículo 111 Constitucional).

5.- Contra las resoluciones de la Cámara de Senadores cuando el Presidente de la República sea acusado de traición a la patria o de otros delitos graves del orden común (artículo 111 Constitucional).

Del análisis de estos casos salta como conclusión evidente que el espíritu de éstas se encuentra lejos de justificar la improcedencia del amparo en favor del ofendido. Se declara improcedente el amparo por resoluciones en materia política, por que se ha afirmado que los derechos políticos no son garantías individuales y por lo tanto, no son susceptibles de ser protegidos por el amparo, etcétera.

Así vemos que el amparo es creado como un instrumento de defensa de la Constitución y de la legalidad y no un instrumento para ir en contra de ella. A la luz de estos planteamientos cabe preguntar ¿Puede el ofendido por el delito, en contra de la Constitución, solicitar la protección de la Justicia Federal?. Por supuesto que no; pero como el ofendido por el delito

va a solicitar la protección Federal, para asegurar y salvaguardar sus derechos fundamentales y no para ir en contra de la Constitución, entonces el juicio de amparo es procedente; en ese sentido y para finalizar, es que por último, someteremos consideración del lector nuestras conclusiones y propuestas.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Ministerio Público en nuestro derecho, tuvo un origen en la Promotoría Fiscal española y el Ministerio Público Francés, a estos dos elementos, se le conjugaron una serie de características propias de acuerdo al criterio jurídico de nuestro país lo cual lo hace en nuestro derecho una Institución sui géneris.

SEGUNDA.- La Constitución Política de 1917, consagró la Institución del Ministerio Público; el artículo 21 determinó que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público; el artículo 102 sentó las bases para la organización del Ministerio Público Federal, señalando además algunas de sus funciones.

TERCERA.- El Ministerio Público, es una institución de representación Social que se ha ido transformando a través del tiempo, ha ido adquiriendo facultades que en un principio no tenía asignadas y se ha atribuido funciones que lo convierten en un organismo polifacético.

CUARTA.- La Institución del Ministerio Público, requiere de un análisis completo para poder determinar las funciones necesarias y sus atribuciones, y así poder establecer las verdaderas actividades que le competen y deje de ser un órgano del estado que actúa a su voluntad evitando así los abusos y arbitrariedades del mismo, ya que en la actualidad



el único control que tiene esta autoridad, es el control interno que puede ejercer la Procuraduría de Justicia donde pertenezca.

Es indispensable establecer un control jurisdiccional sobre los actos que puede ejercer el Ministerio Público, ya que esta institución del Estado es la única autoridad que escapa al control Constitucional son sus actos, resultando con ello una impunidad que conforme a derecho no debe ser permitida.

*QUINTA.- La acción penal nace de la ejecución de un delito, y consiste en el acto que de ejercitarse, provocará la actividad del órgano jurisdiccional, creándose una relación jurídico procesal.*

*SEXTA.- El ejercicio de la acción penal, es requisito imprescindible para que se inicie el proceso penal, ya que de no ejercitarse, no existirá relación jurídico procesal, siendo violatorio del artículo 21 Constitucional, todo procesos que no cuente con este requisito.*

*SÉPTIMA.- La acción penal en México corresponde al Ministerio Público, ésta disposición es por mandato constitucional y encuentra en el artículo 21 de la carta magna; y en de explorada doctrina que la acción penal tiene sus características y se encuentra regida por principios, los cuales no pueden dejar de observarse y mucho menos dejar de cumplirse, según sea la voluntad del activante, pues resultaría una aberración contra la doctrina.*

OCTAVA.- No existen más motivos de improcedencia del Juicio de Garantías, que previstos por la Constitución y por la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 del pacto federal.

No se pueden crear nuevas causas de improcedencia de la acción de amparo por ninguna autoridad judicial federal.

NOVENA.- Ningún ordenamiento que no sea la Constitución o la Ley de amparo pueden consignar motivos de improcedencia del Juicio de Garantías.

DECIMA.- No existe ni en la Constitución ni en la Ley de Amparo, Disposición alguna que señale la improcedencia del Juicio Constitucional que se enderece contra el Ministerio Público, el abstenerse de ejercer la acción Penal.

DECIMO PRIMERA.- En el momento en que el Ministerio Público determina si ejercita o no acción penal, despliega una actividad de Autoridad.

DECIMO SEGUNDA.- Cuando el Ministerio Público determina arbitrariamente que no ejercita la acción penal en contra del probable responsable de la comisión de un delito, conculca en perjuicio del afectado por la comisión del mismo las garantías individuales de seguridad jurídica que se contienen en los artículos 14, 16 y 21 de la Suprema Carta Federal.

**DECIMO TERCERA.-** El juicio de Amparo es el único y verdadero medio de control Constitucional, que puede evitar la abstención infundada del Ministerio Público a ejercer la acción penal.

## PROPUESTAS.

PRIMERO.- El Juicio de Amparo es procedente contra todo acto de autoridad y, como lo hemos tratado de mostrar en párrafos anteriores, el Ministerio Público es autoridad cuando no ejercita la acción penal. Y de que viola garantías individuales con su decisión de no ejercicio de acción penal cuando se han satisfecho los extremos y presupuestos que señala la Ley, no cabe duda. El artículo 21 Constitucional está íntimamente vinculado con el artículo 17 también Constitucional, mismo que establece la garantía para los particulares de que la administración de justicia será pronta y expedita para atender sus reclamos, y, evidentemente, el no ejercicio de la acción penal denota que la justicia no es pronta y expedita, además de que también viola el artículo 14 igualmente Constitucional, en el sentido de que el ofendido por el delito se ve privado de sus derechos que pudieran ser fundamentales, sin que se le tramite el juicio correspondiente.

SEGUNDO.- Como ya hemos señalado, la Constitución no señala que sea improcedente al Juicio de amparo contra los actos del Ministerio Público. Es únicamente la Constitución la que puede establecer excepciones al principio de procedencia irrestricta de establecer la improcedencia del amparo en contra de las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal, pues se supone que al establecerse la institución del Ministerio Público en nuestro régimen de derecho, éste se concibió como una entidad que vendría a sanear el encarecido ambiente del proceso penal, no era infrecuente que se declara improcedente el amparo contra sus determinaciones argumentándose que ¿Cómo podían ser contrarios a la

Constitución los actos de quien se supone es uno de los garantes principios de la legalidad) sin embargo, la Constitución, reconoce de forma implícita que los actos el Ministerio Público son susceptibles de violar las garantías del ofendido al no declarar expresamente la improcedencia del amparo.

Y en contra de tales situaciones, se propone la reforma al artículo 10 de la Ley de Amparo, en el sentido de que podrán promover juicio de amparo el ofendido por el delito, sus herederos o las personas que conforme a la Ley tengan derechos a la reparación del daño, contra el auto de soltura que se dicte en favor del indicado, contra la sentencia absolutoria, así como contra la decisión del Ministerio Público de no ejercitar la acción penal, toda vez que es la Constitución y solamente la Constitución la que puede establecer las hipótesis de improcedencia del amparo de manera absoluta.

Consideramos que la jurisprudencia, se extralimita en la interpretación de la Constitución, y contradice lo que ella misma establece en el sentido de que su función es interpretar la ley, y si nuestra Ley fundamental no establece esa improcedencia, es claro que el Juicio de Amparo debe prosperar contra las determinaciones del Ministerio Público de no ejercicio de la acción penal.

Resumiendo, podemos decir que el estado de indefensión del ofendido por el delito es evidente. La actuación del Ministerio Público dista mucho de ser el ejemplo de legalidad que pensaron los constituyentes que señalaron el artículo 21 de nuestro código fundamental, en ese sentido, no es

posible declarar improcedente el amparo en favor del ofendido de la manera tan rotunda como hasta el momento se ha hecho.

Es tiempo ya de que la jurisprudencia refleje verdaderamente la dinámica y evolución que dice tener y que capte las razones que se han expuesto a través de nuestra investigación, así como también la doctrina que comparte nuestras ideas.

*Al ofendido por el delito se le considera "nadie" en el proceso y se le violan sus derechos fundamentales, así como se le índice en forma vergonzosa a tomarse justicia por su propia mano.*

**TERCERA.-** El Ministerio Público tiene un papel imprescindible en México y debe mejorar su funcionamiento, para luchar eficazmente contra la delincuencia, sin embargo en la práctica el Ministerio Público representan un ente concentrador de poder, que avasalla al Poder Judicial, invade su ámbito de competencia, conculca derechos humanos y atenta contra las libertades públicas, de tal suerte que su existencia, necesaria e imprescindible, se convierte ante el ciudadano común en un órgano estatal, despreciado y cómplice de la corrupción policiaca.

Esto debe acabar, la sociedad actual, plural y que lucha por más libertades democráticas, reclama un verdadero Ministerio Público, justo, incorruptible, eficaz y respetuoso de los derechos humanos, que cumpla con la procuración de justicia.

Es por eso que nosotros proponemos hoy, que el poder absoluto del Ministerio Público se limite, y que se establezca controles constitucionales a su actuación, ya que nada ni nadie puede estar por encima de la Constitución.

## BIBLIOGRAFIA

- Acero, Julio, Procedimiento Penal Mexicano. 7ª edición, Edit. Cajica. Puebla, Puebla. México, 1976.
- Benitez Treviño, Víctor Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuraduría de Justicia. 3ª edición. Edit. Porrúa, México 1994.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. 31ª edición. Edit. Porrúa, México. 1994.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo (sinopsis) en Antología de su Pensamiento. (1934-1986) 1ª edición. Edit. Porrúa, México 1987.
- Castillo Larrañaga, José y de Pina Rafael. Instituciones de Derecho Procesal Civil. 11ª edición. Edit. Porrúa. México, 1976.
- Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. 6ª edición. Edit. Porrúa, México 1996.
- Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México, funciones y disfunciones. 7ª edición. Edit. Porrúa. México, 1996.
- Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 16ª edición. Edit. Porrúa. México, 1997.
- Fix Zamudio, Héctor. La Institución del Ministerio Público y su carácter de Representación Social, en la Procuraduría de Justicia, Problemas, Retos y Perspectivas: Procuraduría General de la República. México, 1993.
- Fix Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo. 3ª edición. Edit. Porrúa. México 1964.
- Fix Zamudio, Héctor. El Proceso Constitucional. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, México 1964.



- Florian, Eugenio. Elementos de Derecho Procesal Penal. Edit. Librería Bochs. Ronda de la Universidad II Barcelona 1934.
- Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. 1ª edición. Edit. Porrúa. México, 1957.
- Franco Sodi, Carlos. El Procedimiento Penal. 2ª edición. Edit. Porrúa, México. 1950.
- García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal. 9ª edición. Edit. Porrúa. México, 1997.
- González Blanco, Alberto. El Procedimiento Penal Mexicano. 1ª edición. Edit. Porrúa. México, 1975.
- González Bustamante, Juan José. Derecho Procesal Penal Mexicano. 10ª edición. Edit. Porrúa. México, 1991.
- Machorro Narvaez, Paulino. El Ministerio Público, La Intervención del Tercero en el Procedimiento Penal y la Obligación de Consignar según la Constitución. Revista de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación México 1941.
- Manzini, Vincenzo. Tratado de Derecho Procesal Penal. Ediciones Jurídicas Europa-América. Tomo I y II; Buenos Aires 1951.
- Mateos Escobedo, Rafael. El Juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público. Publicado en la Revista Criminalia. Año XXIII, número 5. **Mayo de 1957**. Reimpreso por la Comisión de Derechos Humanos, México, 1991.
- Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. 21ª edición. Edit. Porrúa, México, 1992.
- Ornoz Santana, Carlos M. Manual de Derecho Procesal Penal 3ª edición. Edit. Limusa, México, 1989.

Osorio y Nieto, Cesar Augusto. La Averiguación Previa. 8ª edición. Edit. Porrúa, México 1997.

Silva Silva, Alberto. Derecho Procesal Penal. 1ª edición. Edit. Harla, México. 1990.

#### LEGISLACIONES.

Trueba Urbina, Alberto. Nueva Legislación de Amparo Reformada. 69 edición. Edit. Porrúa, México. 1996.

Código de Procedimientos Penales para el Estado de México. Edit. Sista S.A. de C.V. México, D.F., 1998.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 33ª edición. Edit. Porrúa, México. 1996.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 23 de marzo de 1997.