



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

147
2ej

CAMPUS ARAGON

“CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO A LA
POTESTAD SOBERANA DEL MINISTERIO PUBLICO:
EL EJERCICIO Y DESISTIMIENTO 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 :
JULIO ADRIAN HERNANDEZ QUIROZ

ASESOR: LIC. JOSE EDUARDO CABRERA MARTINEZ

EDO. DE MEXICO.

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

295777



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.

**CONSIDERACIONES JURIDICAS EN
TORNO A LA POTESTAD SOBERANA
DEL MINISTERIO PUBLICO: EL
EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA
ACCION PENAL.**

-A DIOS; POR DARME LA VIDA,
CONOCIMIENTO, FAMILIA Y AMIGOS,
SIN LOS CUALES MÁS DIFÍCIL EL
CAMINO SE HABRÍA PRESENTADO.

-A LA UNAM; MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS
ALMA MATER, EN LA CUAL EVOLUCIONE
COMO HOMBRE Y POR QUIEN HOY EN DÍA
CULMINO ESTA ETAPA EN MI VIDA ¡GRACIAS!

MAMA PARA QUIEN NO TENGO MÁS QUE
MI VIDA PARA AGRADECERLE LO QUE SOY
Y LO QUE VALGO.

+ PAPA. UN SALUDO Y ESPERANDO
TE SIENTAS ORGULLOSO DE MI DONDE
QUIERA QUE ESTÉS.

YOLY y CARY. HERMANAS Y AMIGAS, DE QUIEN
ESPERO QUE SE SIENTAN LO MISMO POR MI,
GRACIAS POR SOPORTARME SOBRE TODO
CUANDO ESTUDIABA.

ROSY: AMOR, DE QUIEN NO RECIBÍ MAS QUE APOYO
Y CARIÑO, AMIGA, ESPOSA, AMANTE, PARTE DE MI.

ADRIANA, HIJA CUANDO COMPENDAS LO QUE
ESTAS LÍNEAS SIGNIFICAN, ENTENDERÁS QUE DE
HOY EN ADELANTE GRAN PARTE DE MI ESFUERZO
TE LO DEDICO A TI AMOR MÍO.

ABUELOS: JULIO, MARI Y ANITA.
PARTE IMPORTANTE EN MI DESARROLLO
COMO HOMBRE ESPERO SUS CONSEJOS NO
FALTEN EN MI CARRERA PROFESIONAL.

TÍOS QUIROZ GONZALES. GRACIAS MUCHAS
GRACIAS

FAMILIA; ANDRADE MARTÍNEZ, ADOLFO
ESPERANZA, ADOLFO Y BETY
DEFINITIVAMENTE UNA SEGUNDA FAMILIA
PARA MI.

LIC. AVECIA Y FAMILIA, DE QUIEN NO HE RECIBIDO
MAS QUE AMISTAD

LIC. CABRERA Y LUCERO GRACIAS POR SU
AMISTAD Y AYUDA INCONDICIONAL, SIN LA
CUAL DIFÍCILMENTE HUBIERA CULMINADO
MI TESIS.

INDICE

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO I EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL COMO GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA

1.1.- LA ACCION PENAL	1
1.1.1.- NATURALEZA JURIDICA	6
1.1.2.- PRETENSION PUNITIVA	7
1.1.3.- CARACTER LEGAL	8
1.2.- EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL COMO GARANTIA INDIVIDUAL	12
1.2.1.- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. (CONCEPTO)	13
1.2.2.- LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA	15
1.2.3.- ANALISIS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL, SEGUNDA PARTE	17

CAPITULO II TITULARIDAD DEL EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL

2.1.- EL MINISTERIO PUBLICO COMO ORGANO FACULTADO PARA EL EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL	21
2.1.1.- ANTECEDENTES	24
2.1.2.- ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL	27
2.1.3.- ARTICULO 102 APARTADO "A" DE LA CONSTITUCION FEDERAL	33
2.1.4.- EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	36
2.1.5.- DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL	39

2.2.- INTERVENCION DEL PODER JUDICIAL EN LAS DECISIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN RELACION AL NO EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL.	42
2.2.1.- ESTUDIO DEL ARTICULO 21 PARRAFO CUARTO CONSTITUCIONAL	43
2.2.2.- REGLAMENTACION LEGAL	45

CAPITULO III

BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO A LA INTERVENCION DEL ORGANO JURISDICCIONAL EN RELACION AL DESISTIMIENTO Y NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO

3.1.- TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL	47
3.1.1.- LOS PODERES DE LA UNION	49
3.1.2.- DIVISION DE PODERES	50
3.1.3.- FUNCION FORMAL Y FUNCION MATERIAL	53
3.1.4.- CONCULCACION A LAS GARANTIAS PREVISTAS EN EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL	60
3.2.- CONSIDERACIONES LEGALES	62
3.2.1.- EL MINISTERIO PUBLICO EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL COMO AUTORIDAD	62
3.2.2.- MONOPOLIO DE LA ACCION PENAL SU ATENUACION	75
3.2.3.- INJERENCIA DEL ORGANO JURISDICCIONAL RESPECTO DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO	77
3.2.4.- DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL	79
3.2.5.- IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO	85
3.2.6.- REFLEXION FINAL	88

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I

INTRODUCCION

Como sabemos, todo trabajo de investigación tiene el propósito de culminar con una de las etapas de formación profesional, como lo es en el caso del estudiante universitario. Por otro lado, dicho trabajo de investigación nos conlleva a profundizar en el análisis sobre el tema seleccionado, por ser el Ministerio Público el único ente facultado para ejercer la acción penal, mismo que debe, por esa simple razón, tener el monopolio de tan importante institución jurídica, así como poseer autonomía en sus desiciones sobre el ejercicio o no de esta, toda vez que es el Ministerio Público quien representa los intereses de la sociedad, tal y como se regulaba en el Artículo 21 Constitucional, antes de las reformas decretadas el 30 de diciembre de 1994.

En efecto, el punto central de la investigación es que las reformas antes mencionadas transgreden las facultades o principios antes mencionados en el párrafo que antecede, y no sólo eso, sino que tambien le concede al poder Judicial la posibilidad de extralimitarse en sus funciones, ya que al imponer su mandato al Ministerio Público tambien invade la esfera juridica del poder Ejecutivo, pisoteando además los principios rectores del artículo 49 constitucional, el cual regula la teoría tripartita de la división de poderes.

Como se obeservará a lo largo de la presente investigación, se analizará la acción penal, desde un punto de vista doctrinal y legislativo, tocando puntos tan importantes como lo son, su naturaleza jurídica, la pretensión punitiva y su caracter legal, así como un análisis de lo que significa la acción penal como garantías individuales.

II :

Como el título lo indica (CONSIDERACIONES JURIDICAS EN TORNO A LA POTESTAD SOBERANA DEL MINISTERIO PUBLICO: EL EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL), es menester dedicarle un capítulo a los Artículos 21 y 102 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que son estos ordenamientos los que regulan la acción penal, pero sobre todo se faculta al Ministerio Público, como única entidad jurídica con capacidad para ejercitar o no dicha acción penal. Ahora bien, el punto más importante de la investigación lo encontramos, precisamente en el hecho de que se transgrede la facultad antes mencionada en este mismo párrafo, por una autoridad distinta tanto formal como materialmente, es decir la autoridad judicial, ya que con las reformas las autoridades jurisdiccionales federales por medio del Amparo pueden obligar al Ministerio Público a ejercitar la acción penal, independientemente de los motivos que haya tomado en cuenta el Agente del Ministerio Público para expresar esa desición.

Pero la investigación quedaria incompleta si acaso no se tomaran en cuenta otros puntos no menos importantes. tales como, la división de poderes y las consecuencias que legalmente esto trae consigo; para redondear el comentario anterior, solo resta decir lo que el Artículo 49 del Acuerdo federal menciona en su párrafo segundo "No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona..." .

Por todo lo que en este escrito se ha plasmado, es que me he decidido a realizar la investigación en comento, esperando que con esta, se logre culminar mi formación profesional que inicie en esta Institución.

CAPITULO I

EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL COMO GARANTIA DE SEGURIDAD JURIDICA

1.1.- LA ACCION PENAL.

1.1.1.- NATURALEZA JURIDICA.

1.1.2.- PRETENSION PUNITIVA.

1.2.- EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL COMO GARANTIA
INDIVIDUAL.

1.2.1.- LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. (CONCEPTO).

1.2.2.- LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA.

1.2.3.- ANALISIS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL, SEGUNDA
PARTE.

CAPÍTULO PRIMERO

“EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL COMO GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”**1.1.- La acción penal.**

Es importante para la realización de este trabajo, dar una definición doctrinaria de lo que en nuestro derecho, se conoce como “acción”. En este sentido, para el doctor Ignacio Burgoa, la acción “Es el derecho público subjetivo de solicitar la prestación del servicio público jurisdiccional que culmina con la *dicción del derecho* al admitirse por los tribunales una controversia.”¹ De igual manera para don Eduardo Pallares considera que la acción es “el conjunto de medios legales, fórmulas y procedimientos, por los que se ejercita el derecho constitucional de acción”²

Conforme a los anteriores conceptos, la acción debe entender como “el derecho público subjetivo de solicitar la prestación del servicio público jurisdiccional...”, toda vez, que es la rama del derecho público, quien regula las normas que deberán seguirse durante todo el procedimiento, (independientemente, de que el derecho sustantivo violado, se clasifique dentro del derecho privado “civil o mercantil”) desde su iniciación, hasta la conclusión del mismo o la sentencia, que en su caso dicte el juzgador de la

¹.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”. Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992. pág. 12.

².- _____, “El Juicio de Amparo”. Vigésima primera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1984. pág. 316.

controversia o acto ilegal ante él expuesta; por cuanto hace a el supuesto de la subjetividad de solicitar esa prestación del servicio público jurisdiccional, no es más que esa posibilidad que se le concede al mismo afectado, de solicitar la intervención de los tribunales previamente establecidos para la resolución de dichos conflictos que se susciten por el incumplimiento o la violación a las reglas jurídicas (dictadas por el Legislativo Federal o Local según sea el caso). En efecto, debemos entender la subjetividad que nos menciona el concepto, como el derecho que tiene el demandante para poner en movimiento el órgano jurisdiccional, ya sea por él mismo o por interpósita persona con poder suficiente para representar sus intereses ante dichos tribunales.

Por otra parte, los autores en mención, al referirse en sus respectivos conceptos de la acción empleando para ello la frase siguiente "... que culmina con la dicción del derecho al admitirse por los tribunales una controversia.", quieren significar con ello, de que independientemente que al demandante le asista el derecho que por su parte pretende o no, el juzgador tiene la obligación de dictar una sentencia conforme a lo establecido y regulado por el derecho positivo vigente al momento de la supuesta violación a las normas invocadas por el demandante, por el simple hecho de haber solicitado éste la intervención del órgano jurisdiccional.

Conforme a lo anterior, cabe formular la siguiente interrogación ¿Cuál es el sustento constitucional de la acción?. Ciertamente, esta cuestión quedará satisfecha, al analizar los artículos 8º y 17 contenidos en nuestro Máximo Ordenamiento legal; por lo tanto, podemos decir que dicho fundamento constitucional se encuentra plasmado en los numerales 8 y 17 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales el

primero regula la Garantía de petición, facultando a cualquier persona sea moral o física, a recurrir a toda clase de autoridades, siguiendo ciertos requisitos que debe observar su petición, tales como, formularse por escrito, en forma pacífica y respetuosa. Y por otro lado, el artículo 17 del mismo parte Federal en su segunda parte, concede una garantía de seguridad jurídica (garantías de seguridad jurídica de las cuales hablaremos más adelante en el siguiente capítulo), la cual señala que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos términos que la ley señale, previa solicitud del gobernado. Como podemos observar de la conjunción de ambos numerales, antes citados, se deduce el fundamento constitucional de ejercitar la acción genéricamente hablando de ella, que proporciona en todo momento la posibilidad de que todo gobernado recurra ante cualquier autoridad gubernamental solicitando su intervención, y en el caso de la prestación del servicio público jurisdiccional, la solución de las controversias suscitadas entre particulares o entre particulares y el Estado en cuanto a relaciones de igualdad se refiere.

De todo lo expuesto se deduce que la acción es una especie del derecho de petición en general, cuya característica esencial la compone el objeto que mediante ella se persigue provocar la actuación de los órganos jurisdiccionales, con el fin de que éstos desplieguen el servicio respectivo en favor del peticionario.

Además, por la misma razón de que la acción es un derecho específico de petición, participa también de la nota constitucional de éste, en el sentido de ser, asimismo, un derecho público subjetivo. Es en efecto, un derecho, porque implica obligatoriedad e imperatividad para el órgano estatal al cual se dirige, en cuanto que éste no puede denegar su

ejercicio, sino que debe resolver afirmativa o negativamente lo pedido mediante ella, a diferencia de lo que sucede con aquellas facultades del individuo no jurídicas, que no involucran la posibilidad de obligar al órgano ante el cual se desempeñan a acordarlas en la forma que sea, independientemente de su sentido. La acción, constituyendo una especie de derecho de petición, también participa de las notas o cualidades de lo jurídico, por razón de que no puede ser rechazada por el órgano ante el cual se deduce sin un análisis previsto, sin que a ella recaiga un acuerdo autoritario, independientemente del contenido del mismo. Así, el artículo 8° constitucional, que se refiere al derecho de petición en general como una garantía del gobernado, impone a todo órgano del Estado la obligación pública de pronunciar siempre un proveído a la solicitud que le eleve cualquier persona, por lo que, implicando la facultad peticionaria, de acuerdo con dicho precepto de la Ley Fundamental, una obligación para la autoridad ante quien se entabla, presenta de tal suerte el carácter de jurídica y, consiguientemente, de esta nota participa también la acción. Es, además, la acción un derecho subjetivo, porque es una facultad concedida a la persona por orden jurídico objetivo, consistente en reclamar la prestación del servicio público jurisdiccional. Y por último es, un derecho subjetivo público, porque es una facultad que tiene el sujeto frente al Estado derivada del artículo 17 constitucional en su última parte y además, debido a que el contenido del objeto que se persigue mediante ella es de carácter público, o sea, la obtención de la prestación del servicio público jurisdiccional.

Una vez explicado lo que es la institución jurídica de la "Acción", así como el sustento constitucional en que se funda, que es indispensable para darle validez y encuadrarla en un marco de legalidad; pasaremos al estudio del punto que nos ocupa en este momento, es decir, la "Acción

Penal", como lo define el hoy Ministro don Juventino V. Castro que es "el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal..."³; y conforme a dicho concepto, se desprende que la acción penal concede al ofendido y/o a la víctima de la comisión de algún delito, la facultad de poder solicitar la intervención del Poder Judicial, con la salvedad de que en esta ocasión es necesario la intervención del Ministerio Público, (Federal o Local, según sea el delito y el fuero legal violado).

De esto último, se desprende el hecho de que el Ministerio Público es la institución gubernamental con la facultad y la obligación de ejercitar la acción penal, toda vez, que es ésta precisamente, quien representa los intereses de la sociedad y más aún si recordamos el hecho de que al cometerse un delito, es a la sociedad en general a quien se afecta y no así a los intereses de los particulares; siendo estos últimos los obligados a participar al Ministerio Público, la comisión del acto delictivo y coadyuvar con la institución antes mencionada para el ejercicio de la acción penal. Por consiguiente, se desprende que si efectivamente con la comisión de un delito, el ofendido secundario (persona a la cual se le afecta el bien jurídico tutelado por el tipo penal) o la víctima (la persona a quien directamente afecta la conducta delictiva) tienen el derecho de solicitar la intervención del Poder Judicial, será el Ministerio Público, el único ente con la capacidad de ejercitar la acción penal como representante del ofendido principal (la sociedad).

³ V. CASTRO, Juventino. "El Ministerio Público en México". Séptima Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1990, pág. 21

1.1.1.- Naturaleza Jurídica.

Como se ha comentado en el punto anterior, el ejercicio de la acción penal es una facultad-obligación del Ministerio Público, una vez que a criterio del responsable llega a la convicción de que efectivamente la conducta denunciada ante dicha autoridad se encuadra a un determinado tipo penal, es decir, con dicha conducta se ha violado una disposición regulada por las normas jurídico penales (*no caigamos en el error de pensar que únicamente se ejercita la acción penal cuando se comete un delito, pues esto es falso, pero de eso se hablará en el siguiente punto*) con esto debemos entender que si bien es cierto que el Ministerio Público, es una Institución que busca la estricta impartición de justicia, y no así una autoridad encargada de repartir dicha justicia.

Por otro lado, derivado de lo antes expuesto, se desprende que la naturaleza jurídica de la acción penal, es la de cabildear a cada cual lo que le corresponde, aplicando la ley al caso concreto, ya sea pidiendo la sanción de una conducta lãsciva de las leyes penales, pidiendo la libertad de los procesados, o bien pidiendo la reparación del daño ocasionado por la ejecución de un determinado delito, ajustado todo lo anterior a la aplicación estricta del derecho.

Luego entonces, aventurãndonos a afirmar la naturaleza jurídica de la acción penal, diremos que ésta se compone a través de la función de justicia que pretende en virtud de que a través de ella el Ministerio Público vela por que se aplique la ley estrictamente por aquellas autoridades que tienen el deber de impartir la justicia.

1.1.2.- Pretensión Punitiva.

Es necesario hacer referencia al hecho de que constantemente existe una confusión en cuanto a la acción penal y a la pretensión punitiva del Estado en la comisión de un hecho delictivo, es decir cuando se cometen la infracción a una norma penal, en virtud de que estas dos figuras jurídicas entrañan características y diferencias muy marcadas, ya que como se mencionó con anterioridad, debemos entender que la acción penal, es la facultad de poder solicitar la intervención del poder judicial en una relación determinada del ámbito penal, facultad-obligación monopólica concedida al Ministerio Público, por otro lado entenderemos que la pretensión punitiva, es la facultad que posee el Estado, para castigar al responsable de la comisión de un delito, esto quiere decir, que la pretensión punitiva del Estado sólo se dará, una vez que el juez ha decretado que efectivamente existe una violación a las normas jurídico penales, y por tal motivo, se declare que el responsable debe soportar una pena deriva de su conducta ilícita, además de que, también ha existido la duda en cuanto a la postura siguiente, de que si en la comisión de un delito nace la acción penal o bien la pretensión punitiva: pues bien, debemos aclarar en esta hipótesis, que una vez realizada la comisión de un delito, nace la pretensión punitiva y no así la acción penal, toda vez que, por el simple hecho de la violación a las normas jurídico penales, estas traen consigo mismas una sanción, la cual deberá ser decretada por el juzgador al momento de rendir su dictamen final, es decir pronunciar una sentencia atendiendo el delito cometido.

Por otro lado, por lo que respecto al hecho que nos ocupa, no puede ser posible que pensemos que al momento de cometerse un delito nazca la acción penal, toda vez que no siempre que se ejercita acción penal por

el Ministerio Público, se decreta por el juzgador, que efectivamente la conducta denunciada encuadre en un tipo penal, es decir, estamos ante la hipótesis, de que a pesar del ejercicio de la acción penal intentada por el Ministerio Público, no existió la comisión de un delito a sancionar; al respecto el maestro Juventino V. Castro, nos menciona lo siguiente: " es la expresión subjetiva de la norma penal, es el derecho subjetivo a la aplicación de la sanción cuando se ha verificado la violación del precepto. Y como tal pertenece al derecho penal sustancial o material. En cambio, la acción es una actividad procesal, que no lleva más fin que el llegar a establecer si el derecho punitivo nació por el Estado en un caso concreto que se plantea." ⁴

Como podemos observar, la postura del hoy Ministro de nuestro máximo tribunal Don Juventino V. Castro, de la cual nos adherimos en todos sus puntos, resume que la Pretensión Punitiva, es la facultad concedida al Estado de castigar al responsable o responsables de la comisión de un delito, conforme a las penas establecidas por las leyes penales, siempre y cuando el representante del Poder Judicial haya declarado en su sentencia, que la persona enjuiciada es el responsable del delito cometido y que efectivamente existe un ilícito que castigar.

1.1.3.- Carácter legal

Hasta el momento, sólo hemos analizado a la acción penal desde un punto de vista doctrinario, pero en este punto se analizará también el fundamento legal de dicha acción, sin el cual realmente no existiría esta institución jurídica.

⁴ V. CASTRO, Juventino. Op. cit. . pág. 22

En efecto, el sustento jurídico de la acción penal nace de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 16 y 21 de dicho ordenamiento fundamental en cita; y en lo que respecta a las leyes secundarias, tenemos que su fundamento, se encuentra en los artículos 2º y 3º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, 2º fracción I y 3º fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, los cuales por obvio de importancia y en el orden en que han sido mencionados, se reproducen a la letra en los términos siguientes:

Artículo 21.- "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato..."

Artículo 16.- "...

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

Por cuanto hace a los artículos 2º y 3º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Artículo 2º.- " Al Ministerio Público corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal ..."

Artículo 3º.- " Corresponde al Ministerio Público:

I.- Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar los elementos del tipo ordenándole la práctica de las diligencias que a su juicio, estime necesario para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias.

II.- Pedir al juez a quien se consigne el asunto, la práctica de todas aquellas diligencias que, a su juicio, sean necesarias para comprobar la existencia del delito y sus modalidades:

III.- Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 de este Código la detención o retención según el caso, solicitar cuando proceda la orden de aprehensión;

IV.- Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite:

V.- Pedir al Juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado:

VI.- Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable; y

VII.- Pedir la libertad del detenido, cuando ésta proceda."

En lo referente a los artículos 2º fracción I y 3º fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dichos numerales señalan lo siguiente:

Artículo 2º.- "La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes auxiliares, conforme a lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables:

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

Artículo 3º.- "Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta ley respecto de la averiguación previa, comprenden:

X.- Determinar el no ejercicio de la acción penal...."

Como podemos observar de la lectura de los artículos transcritos, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las leyes secundarias, además de hablar del ejercicio de la acción penal, también se desprende el hecho de que únicamente se le concede al Ministerio Público la posibilidad de ejercitar la acción penal, concediéndole en todo momento el monopolio a esta Institución, para poder intentar la acción penal, tal y como se comenta en este capítulo.

Desde luego que los preceptos legales anteriormente transcritos, evidencian desde el punto de vista constitucional y legal el sustento de la acción penal, supuesto que obedece a la legalidad exigida en el esquema del derecho positivo mexicano.

1.2.- El ejercicio de la acción penal como garantía individual.

Como ya se indicó en el capítulo anterior, el ejercicio de la acción penal se encuentra fundado en nuestro máximo ordenamiento jurídico y reglamentada en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Ahora bien, la reglamentación constitucional se encuentra plasmada en la parte dogmática de nuestra Constitución, la cual se encarga de determinar los lineamientos jurídicos y el cúmulo de garantías de que gozamos todos aquellos que nos encontramos dentro del territorio nacional, instrucción regulada, por el artículo primero de la Ley Suprema, la cual a la letra dice:

Artículo 1º Constitucional.- *En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

Conforme a la garantía anteriormente transcrita, se desprende que el titular de las garantías individuales que otorga el ordenamiento jurídico fundamental, lo será desde luego, todo gobernado sin distinción alguna, ni de sexo, edad, raza, condición social, condición económica, condición jurídica, etcétera, luego entonces, precisamente serán los gobernados quienes exijan del Estado y sus autoridades el respeto a las garantías individuales que les otorga el Código Político.

Evidentemente las garantías individuales implican una serie de explicaciones, sin embargo sin el propósito de ser prolijo en este tema, diremos que dichas garantías nacen de la relación jurídica que guardan

los gobernados frente al estado, esto es, la consagración jurídico-positiva de los derechos del hombre que tiene en forma inherente el hombre desde el momento en que es concedido, con el propósito de atribuirles obligatoriedad e imperatividad frente a las autoridades estatales y el Estado mismo.

En este orden de ideas expuestas sabemos que desde el punto de vista doctrinario, las garantías individuales se clasifican de acuerdo a su contenido, clasificándose éstas, en garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica. Ahora bien, tomando en consideración que la acción penal se encuentra prevista y regulada en los artículos 16 y 21 constitucionales, supuesto que nos obliga a ubicar a dicha acción dentro de las garantías individuales toda vez que forma parte de nuestro Ordenamiento Jurídico Fundamental en lo que se considera como la parte dogmática atendiendo a la clasificación de las constituciones; y si bien es cierto que la acción penal constituye ser en cuenta a su ejercicio una garantía individual, no menos es que la misma constituye ser una garantía de seguridad jurídica.

Por lo tanto, podemos decir que efectivamente, la acción penal es una garantía individual, de la cual gozamos todos los individuos que se encuentren dentro del territorio nacional, mexicanos y extranjeros.

1.2.1.- Las Garantías Individuales. (Concepto)

El hablar de las garantías individuales siempre resulta un tema por demás apasionante, y que en lo personal despierta un gran interés, por lo tanto en estos momentos analizaremos a fondo algunos conceptos

doctrinarios en el tema a tratar, sin los cuales este trabajo quedaría incompleto, sobre todo porque no podemos, ni debemos prescindir de las ideas y preceptos de los estudiosos en la materia.

Las garantías individuales, representan los derechos que todo gobernado posee para serlas válidas ante las autoridades, derechos, estos últimos, que limitan el nivel jerárquico superior que ejerce todo gobierno en la práctica de sus actividades, con el fin de que siempre actúe conforme a las leyes previamente establecidas, (lo que se conoce como el Principio de Legalidad) es decir actuar siempre conforme a un Estado de Derecho, traduciéndose ésta además, en una obligación del Estado de hacer o abstenerse a favor de todo gobernado, y por que no de todo extranjero radicado o que se encuentre momentáneamente dentro del territorio nacional, garantizando en todo tiempo el sano ejercicio de las funciones gubernamentales.

Ahora bien, la palabra garantía, como lo menciona el maestro Ignacio Burgoa Orihuela "Parece ser que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón "warranty" o "warantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, ..." ⁵, por ello, analizando desde un punto de vista jurídico, el concepto de Garantía, se refiere a ese aseguramiento, protección, defensa o salvaguarda, de los derechos Constitucionales concedidos a todo individuo, que se encuentre dentro de la esfera jurídico-territorial de un Estado así concebido.

De lo anterior, se desprende también el hecho de que las garantías individuales, son el cúmulo de derechos concedidos a todo gobernado,

⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Décimo Octava Edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1984, pág. 160

son medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales, que la constitución otorga a todo ser humano, para que de tal manera pueda ejercer los derechos propios de su persona (física o moral) frente al Estado.

Por otro lado, hay que resaltar el hecho de que ni en la Constitución ni en las Leyes secundarias existe un concepto que nos defina lo que son las Garantías Individuales descritas como tal, sin que se diga con lo anterior que no se reglamentan por nuestro cuerpos legislativos, ya que como anteriormente se ha dicho en este trabajo, nuestra Constitución Política las regula en sus primeros 29 Artículos, (los que se conocen también como los Derechos Humanos), de tal manera que podríamos afirmar que todo aquel ordenamiento jurídico que regule o que frene las actividades de los gobernantes ante los gobernados, se consideran Garantías Individuales.

1.2.2.- Las Garantías de Seguridad Jurídica.

Siguiendo con nuestra investigación, es el turno de referirnos a las Garantías de Seguridad Jurídica, pero en forma previa, diremos como ya lo afirmamos, que las Garantías Individuales se clasifican de acuerdo a su contenido, de la siguiente manera; en Garantías de Libertad, de Igualdad, de Propiedad y de Seguridad Jurídica. La primera categoría, la encontramos regulada en los artículos del tercero al décimo primero, así como 24, 16 párrafo tercero y 28 de nuestro máximo Ordenamiento Jurídico, por otro lado las Garantías de Igualdad, se consagran en los artículos 1, 2, 4, (en lo que se refiere a la igualdad Jurídica del hombre y la mujer) 12 y 13, también del Acuerdo Federal; en lo referente a las Garantías de Propiedad, se encuentran plasmadas en el artículo 27 del mismo ordenamiento Constitucional.

Bajo este supuesto, por lo que se refiere a las Garantías de Seguridad Jurídica, son una verdadera limitación a las actividades que realicen los gobernantes en el ejercicio de sus funciones, pues toda actividad que se desprenda de sus facultades, deberá sujetarse a ciertos y determinados parámetros que el mismo código político y sus leyes reglamentarias regulan, con el fin de proteger los derechos de todo y cada uno de los individuos que se encuentren dentro del territorio nacional sin importar nacionalidad, raza o religión.

De lo anterior podemos decir que si alguna autoridad al momento de ejecutar sus funciones viola las disposiciones previamente establecidas en nuestra Constitución, por ese simple hecho, podemos decir que transgrede el orden jurídico, por el cual fue creada dicha institución y por ende, una violación directa a de las Garantías Individuales de Seguridad Jurídica. Al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela refiriéndose a las garantías de seguridad jurídica, nos dice que las mismas implican en cuanto a su alcance a "el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos" ⁶

Como hemos visto con las Garantías de Seguridad Jurídica, se trata de salvaguardar los intereses de los gobernados así como las relaciones de *supra a subordinación* existentes entre los gobernantes y los gobernados, limitándose a actuar los primeros mencionados, bajo determinados parámetros jurídicos regulados como tales en las leyes que nos rigen, sean *Constitucionales o secundarias*.

⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio , "Las Garantías Individuales", pág. 504.

Conforme a lo anterior, es de advertirse que las garantías de seguridad jurídica, en cuanto a su alcance, salvaguardan el estado de derecho que debe de garantizar el Estado frente a sus subordinados, so pena, de declararse los actos de autoridad que ésta despliega y que tienen una operatividad en la esfera jurídica de los primeros mencionados, como nulos por no ajustarse a la legalidad que legitima y valida el acto autoritario.

En cuanto a los numerales que contiene estos Derechos Subjetivos Constitucionales, tenemos los siguientes; 14, el cual contiene las Garantías de Irretroactividad de la Ley, de Audiencia, de Legalidad en Materia Criminal y de Legalidad en Materia Civil; 15; 16 que regulan las Garantías de Legalidad y de Competencia Constitucional; 17; 18; 19; 20 mismos que señalan las Garantías en todo proceso penal; 21; 22 y 23, de los cuales todos y cada uno regulan las limitantes y parámetros sobre los que deberán de someterse las autoridades de las cuales se hablan en particular o en general, ya sea que se encuentren dentro del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

1.2.3.- Análisis del Artículo 21 Constitucional, Segunda Parte.

En éste momento analizaremos el artículo 21 Constitucional, del cual como ya se habló en el punto anterior, forma parte de los artículos que regulan las garantías de Seguridad Jurídica y ante todo es parte fundamental de nuestra investigación.

El numeral en comento, establece el tipo de actividad que le corresponde a la autoridad judicial, al Ministerio Público y a la autoridad

administrativa, (la imposición de las penas, la investigación y persecución de los delitos y la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, respectivamente), además también menciona dicho artículo que es a la Federación, al Distrito Federal y a los Municipios, los encargados de la seguridad pública en sus respectivas competencias, como podemos observar, éste artículo, además de mencionar las actividades a desarrollar por las autoridades en él mencionadas, también limita la posibilidad de que alguna otra autoridad haga propias dichas facultades, ya que de ser así estaríamos frente a una violación directa al precepto jurídico que en éste punto analizamos.

Iniciaremos el siguiente párrafo con una transcripción de la segunda parte de éste numeral con el fin de estudiar mejor el punto que se desarrolla en este trabajo, " La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público,..." y mas adelante el mismo precepto constitucional en comento señala que " Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.;" como podemos observar de la lectura de éste párrafo, nuestro Código Político concede a los gobernados la posibilidad de recurrir al poder judicial para atacar las decisiones que se desprendan del ejercicio o desistimiento de la acción penal; decisión que en todo momento corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público, toda vez que como se desprende de la lectura de la primera parte del artículo 21, es única y exclusivamente al Ministerio Público a quien le corresponde (derivado de un estudio detallado) decidir sobre tan importante Institución Jurídica, es decir la acción penal. Ahora bien, si bien es cierto que puede darse el caso de que por malos manejos, o por que el ejercicio de la acción penal se deposite en autoridades corruptas, en más de una

ocasión, se deje de aplicar la justicia, por anteponer intereses propios, también lo es que, al conceder al Poder Judicial la facultad de revocar o de intervenir en las decisiones del Ministerio Público cuando éste ejercita o no, o en su caso se desiste de la acción penal, con ese simple hecho, se viola el monopolio depositado en dicha institución.

También de igual forma, podemos decir, que el mismo párrafo en comentario al preceptuar la frase que indica lo siguiente: "... en los términos que establezca la ley.", al respecto, debemos hacer incapie, que en éste caso dicho precepto constitucional, no es preciso, toda vez que no indica a que ley se refiere, y hasta el momento, no existe reglamentación alguna que pudiese tomarse como referencia, por tal motivo la intervención del poder judicial en la toma de decisiones referentes al no ejercicio o desistimiento de la acción penal por parte del órgano ministerial, queda suspendida temporalmente, hasta el momento en que no surja esa nueva legislación o se aclare dicho precepto, en el supuesto no concedido, de que existiese ya alguna legislación que regule los términos que de la lectura del numeral se desprende.

Pero en realidad ese no es el motivo fundamental de este estudio, sino el verdadero sentido es el hecho de que independientemente de que exista o no una legislación que regule dichos términos, hoy en día cabe ya la facultad concedida al gobernado de recurrir a una autoridad diferente para impugnar los actos del Ministerio Público, y que solamente es necesaria la promulgación de la legislación necesaria para ejercer dicha *garantía*; olvidándose tal vez de que si algo debe existir en nuestros gobernantes, es el hecho de que toda autoridad debe realizar sus funciones bajo el principio de legalidad y de buena fe, por ser ellos quienes representan los intereses de todo individuo ante la sociedad, sin

olvidar tampoco el hecho de que el antecedente del ejercicio de la acción penal es la averiguación previa, esa etapa procedimental en la cual el agente del Ministerio Público, se encarga de fusionar todos los rudimentos que lo ayuden a integrar los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, en la cual una vez reunidos estos requisitos y solo hasta entonces (enumerados por el artículo 16 del mismo Ordenamiento Supremo) se podrá ejercitar la acción penal, además de que también tenemos el derecho y la obligación de coadyuvar con el Ministerio Público en las pesquisas que se realicen en la investigación del delito que se persiga.

CAPITULO II

TITULARIDAD DEL EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL

2.1.- EL MINISTERIO PUBLICO COMO ORGANO FACULTADO PARA
EL EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL.

2.1.1.- ANTECEDENTES.

2.1.2.- ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

2.1.3.- ARTICULO 102 APARTADO "A" DE LA CONSTITUCION
FEDERAL.

2.1.4.- EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

2.1.5.- DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL.

2.2.- INTERVENCION DEL PODER JUDICIAL EN LAS DECISIONES
DEL MINISTERIO PUBLICO EN RELACION AL NO EJERCICIO Y
DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL.

2.2.1.- ESTUDIO DEL ARTICULO 21 PARRAFO CUARTO
CONSTITUCIONAL.

2.2.2.- REGLAMENTACION LEGAL.

CAPITULO SEGUNDO

TITULARIDAD DEL EJERCICIO Y DESISTIMIENTO DE PENAL DE LA ACCIÓN

2.1.- El Ministerio Público como órgano facultado para el Ejercicio y Desistimiento de la Acción Penal.

Como hemos visto a lo largo de nuestro trabajo, el Ministerio Público es la única institución facultada para ejercitar la acción penal ante el Poder Judicial; facultad concedida y reglamentada a ésta institución constitucionalmente, regulando en todo momento su actividad por los parámetros marcados tanto en dicho ordenamiento jurídico fundamental, como en las leyes secundarias expedidas para tales fines; y como ya se mencionó con anterioridad en el capítulo pasado, solo se ejercitara la acción penal por el Ministerio Público después de una serie de pasos procedimentales previamente establecidos.

Pero así como dicha Institución se encuentra facultada para decidir ejercer su derecho-obligación de poner en movimiento al órgano jurisdiccional, después de reunir todos y cada uno de los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado; también es cierto, que de no encontrar los elementos suficientes o de no comprobarse la posible responsabilidad, no menos es que se faculta al Ministerio Público para no ejercitar dicha acción penal, e incluso una vez iniciado el procedimiento, el Ministerio Público también se encuentra facultado para desistirse de la acción intentada, todo esto fundamentado y motivado en estricto derecho, ya que como se ha mencionado, para que el Ministerio Público

se encuentre en la posibilidad de ejercitar la acción penal, es necesario que se cubran ciertos requisitos señalados tanto en las leyes adjetivas como sustantivas (Códigos penal y de procedimientos penales respectivamente), elementos que de no conjuntar, sería más que imposible iniciar cualquier proceso ante las Autoridades Judiciales.

En relación con la titularidad persecutoria de los delitos, que se atribuye con exclusividad por la Constitución al Ministerio Público, tal y como se desprende de la redacción específica contenida en el artículo 21 de dicho parte federal, se deriva la potestad soberana en cuanto al ejercicio; no ejercicio; y desistimiento de la acción penal. Consecuentemente es una facultad privativa de la indicada institución, que se corrobora con lo previsto por el artículo 102 del mismo orden fundamental citado, manifestándose para tal efecto en dos periodos: en el periodo de la averiguación previa, en el cual el Ministerio Público se encarga de llevar a cabo todas aquellas diligencias de investigación encaminadas a reunir los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, para el libramiento judicial de la orden de aprehensión que previamente solicite dicho Ministerio Público ante la autoridad judicial; y el segundo periodo en el cual, el Ministerio Público figura como parte acusadora en el procedimiento penal tendiente a la determinación de la pena correspondiente.

En los dos periodos antes mencionados, se desprende que la titularidad del ejercicio de la acción penal y su facultad acusatoria, o en su caso el no ejercicio de esta acción o desistimiento de la misma, es propia y exclusiva del Ministerio Público, cuestión que se encuentra robustecida en diversas jurisprudencias sustentadas por nuestro máximo tribunal que al caso específico señalan:

"Corresponde el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público y a la Policía, que debe estar bajo la autoridad y mando de aquél. Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de 1917 a la organización judicial, es la de que los jueces dejen de pertenecer a la Policía Judicial para que no tengan el carácter de jueces y partes, encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo." "El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, o se desiste de ella, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercitado por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional." Apéndice al tomo CXVIII, tesis 16 y 17. Tesis 5 y 6 de la Compilación 1917-1965 y del Apéndice 1975, Primera Sala.

"La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual quedará bajo la autoridad y mando de aquél; por tanto, si el Ministerio Público no acusa, la resolución judicial que mande practicar nuevas diligencias para el esclarecimiento de los hechos, importa una violación del artículo 21 constitucional."

Tomo XV, Pág. 482.

"El artículo 21 de la Constitución, al confiar la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, lo hizo sin trabas y sin distinciones de ninguna especie; así, si el agente del Ministerio Público se desiste de la acción penal, violando la Ley Orgánica respectiva, esto será motivo para que se le siga el

correspondiente juicio de responsabilidad, mas no para anular su pedimento, ni menos para que los tribunales se arroguen las atribuciones que son exclusivas del Ministerio Público, y manden continuar el procedimiento, a pesar del pedimento de no acusación, pues esto equivale al ejercicio de la acción penal y a perseguir un delito violatorio abiertamente el artículo 21 constitucional."

Tomo XIX, Pág. 1.038.

En este orden de ideas expuestas, consecuentemente el ejercicio de la acción penal y la facultad acusatoria, son exclusivas del Ministerio Público, impidiendo al órgano jurisdiccional actuar de mutuo propio, ni mucho menos oficiosamente allegarse de elementos de prueba de un delito, o de la responsabilidad del inculpado, ni iniciar un juicio, sin el previo ejercicio de la acción penal, ni continuar con el procedimiento penal, si el Ministerio Público se desistió de ésta.

2.1.1.- **Antecedentes.**

Hoy en día existen autoridades a las que se puede acudir solicitando su intervención ante la existencia de algún delito, las cuales se encuentran perfectamente bien definidas a las que se les concedió la facultad de acusar e investigar los delitos cometidos por los individuos; así como también otras autoridades para decidir respecto a la aplicación de las normas penales, y en su caso resolver el tipo de sanción a la cual se hace acreedor el responsable de la comisión de un delito. Pero es de comentarse el hecho de que históricamente no siempre existió la posibilidad de recurrir a instituciones o autoridades con el fin de allegarse

justicia en virtud de que prevalecía un periodo de la venganza privada. Hoy a la fecha al gobernado se le imponen dos deberes negativos, no hacerse justicia por su propia mano, ni mucho menos ejercer violencia en el reclamo de un derecho. En este sentido, actualmente es al Ministerio Público a quien se le confiere la titularidad de la acción penal.

Iniciaremos este inciso diciendo que a lo largo de la historia, las conductas delictivas han acompañado al hombre, consecuentemente ante dichas circunstancias, surgió la necesidad del hombre de defenderse para poder sobrevivir. Se cometieron muchas injusticias, y en la gran mayoría de las ocasiones creando verdaderas revanchas y acrecentando los problemas lejos de resolverlas ya que eran los mismos afectados quien decidían la forma y el "procedimiento" a seguir para obtener "justicia"; conforme fue evolucionando el pensamiento y la cultura del ser humano. Los medios utilizados también fueron evolucionando y perfeccionándose de tal manera que se crearon instituciones que trataban de dar una solución a todos los problemas ante ello planteados.

Por su puesto, nuestro país no fue la excepción a la regla, y aunque lento pero también se creó una institución con autonomía en sus decisiones encargada de la investigación y persecución de los delitos cometidos en contra de la sociedad, autoridad Ministerial que fue creada hasta después de 1903, toda vez que anteriormente y para ser precisos, desde la época colonial y hasta el año de 1869 existían Procuradores Fiscales encargados de vigilar los intereses de la Corona, pero sin tener la facultad de persecución de la justicia o el ejercicio de la acción penal; más adelante en el año de 1869, se crea una institución ministerial representada por tres procuradores o promotores fiscales, la cual carecía

de autonomía en sus decisiones en cuanto a la administración de la justicia, además de que fungían como auxiliares del órgano jurisdiccional.

En efecto, durante el periodo colonial y hasta 1903, en realidad no existió una autoridad encargada exclusivamente del ejercicio de la acción penal, toda vez que, el mismo poder jurisdiccional era el encargado de reunir los medios de prueba necesarios para poder inculpar al responsable o enjuiciado.

Como podemos observar, en toda esta etapa el juzgador tenía una doble función, y podemos decir que llegaba a ser Juez y parte, dejando al procesado en una total desventaja ante un sistema jurídico desigual y opresor.

Afortunadamente, para el año de 1903, se le otorgó al Ministerio Público autonomía en cuanto a sus actuaciones frente al Poder Judicial con la que en la actualidad realiza sus funciones así como la facultad de averiguación de los delitos y como persecuidora de los delincuentes. Pero no es sino hasta 1917, en la que el Constituyente se encarga de darle vida efectiva, plasmando en el Tratado Federal las facultades y alcances del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de mejorar el principio acusatorio en materia jurídico-penal, fincando de esta manera la imparcialidad en la administración de la justicia criminal. Cabe mencionar al respecto, que dichas reformas fueron presentadas al Congreso de Querétaro por Don Venustiano Carranza.

También es de mencionarse, que pese a las reformas descritas anteriormente, en esta etapa, al Ministerio no se le consideró como titular exclusivo de la acción penal, ya que esta se encontraba en manos de los

particulares, situación como ya se mencionó, concedía al mismo Poder Judicial, la posición acusadora y juzgadora, dejando en una total desventaja al procesado.

Hoy en día, afortunadamente el Ministerio Público tiene completa autonomía e independencia en sus actuaciones, desligándose totalmente de la subordinación jurisdiccional que la caracterizaba antes de 1917, tal y como se desprende del artículo 21 del Tratado Federal, el cual es el sustento constitucional y que da vida a las actuaciones que se desprenden del ejercicio de sus funciones, dejando atrás los vicios que en la mayoría de las veces hacían del procedimiento penal, una verdadera cacería de brujas, dejando en desigualdad a los procesados o enjuiciando a inocentes.

2.1.2.- Artículo 21 Constitucional.

Como todas y cada una de las funciones que realizan las autoridades en el ejercicio de sus funciones, el ejercicio de la acción penal que lleva a cabo el Ministerio Público no es la excepción a esa regla, encontrando su justificación en el artículo 21 Constitucional en el que como ya se dijo anteriormente (en el capítulo primero de éste trabajo) es a el Ministerio Público a la autoridad que le corresponde la persecución de los delitos cometidos.

Siendo el Artículo 21 constitucional el tema en estudio en éste capítulo, diremos que éste precepto consagra tres garantías de seguridad jurídica a saber (las cuales se estudiarán en un orden distinto al plasmado en nuestra Constitución Federal, por la organización de este trabajo), la primera de

ellas consiste en la **imposición de las penas, la cual es propia y exclusiva de la autoridad judicial**; la segunda nos habla que le **Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía**, y por último la garantía que regula la **persecución de los delitos la cual incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo el mando inmediato del Ministerio Público**, garantía que se complementa con el párrafo cuarto (adicionado el día treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el diario oficial del treinta y uno del mismo mes y año), el cual nos menciona 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*.

Ahora bien, en la primera garantía regulada por el artículo 21 del Tratado Federal "**La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial**", asegura el derecho de que ninguna entidad gubernamental distinta al Poder Judicial podrá imponer pena alguna, debiéndose entender como autoridad judicial, toda aquella autoridad que forma parte del Poder Judicial ya sea Federal o bien Estatal, conforme a la regulado por la Constitución Federal o por las Leyes Orgánicas respectivas, existiendo en este caso la excepción de todas aquellas autoridades formalmente administrativas las cuales realizan actividades materialmente jurisdiccionales, teniendo por ejemplo, las Juntas de Conciliación y Arbitraje o bien el Tribunal Fiscal de la federación entre otras.

Debemos entender que con esta garantía todo gobernado tiene derecho de que se le administre justicia únicamente ante autoridades dependientes del Poder Judicial (o de autoridades que realicen actos materialmente jurisdiccionales, a pesar de que formalmente sean

administrativas) entendiendo además, que toda aquella autoridad distinta a las antes mencionadas que realice actos encaminados a la imposición de penas, por el simple hecho de así intentarlo, violaría en su perjuicio esta disposición, provocando que el gobernado se vea en la necesidad de iniciar un "Juicio de Control Constitucional".*

En seguida hablaremos de la segunda garantía regulada por el artículo 21 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, el cual nos dice "**compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía**". Como se desprende de la lectura del propio artículo, podemos entender que a determinadas autoridades dependientes del Poder Ejecutivo, se les concede la facultad de sancionar toda aquella conducta encaminada a infringir los reglamentos gubernativos y de policía, de las cuales dichas sanciones a que se refiere el artículo 21 constitucional, únicamente consistirán en multas o arresto hasta por treinta y seis horas.

En cuanto a las sanciones reguladas por la garantía en estudio, podemos decir que la base se da en función de la siguiente hipótesis: "multa, arresto hasta por treinta y seis horas". Luego entonces, se desprende del precepto constitucional en comento, la posibilidad de que en caso de que el infractor no pague la multa, esta se puede permutar por un arresto correspondiente a la multa que se le impuso, con la condición de que jamás rebasara las treinta y seis horas, otro supuesto se concede en el párrafo segundo del mismo numeral, el cual admite que si el infractor se tratare de un **jornalero, obrero o trabajador** solo podrá ser sancionado por una multa que no rebase el importe de su jornal o el

* Se dice del Juicio de Amparo, o también llamado juicio de Garantías Constitucionales, el cual tiene la finalidad de proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que vulnere los preceptos contenidos en el Tratado Federal e inclusive los no regulados por el ordenamiento legal en comento.

salario de un día; y por último también, existe la posibilidad de que si el infractor es un **trabajador no asalariado**, la multa que se le imponga, no excederá al equivalente a un día de sus ingresos. Como podemos observar la autoridad administrativa tiene la facultad de sancionar pecuniaria o corporalmente a todo infractor de las normatividades administrativas, tales como reglamentos de policía y tránsito, Bandos de Policía y Buen Gobierno, etcétera, tal y como se desprende de la lectura del artículo en estudio.

En efecto, el artículo 21 de nuestro máximo cuerpo legal es claro y preciso en cuanto a las garantías que acabamos de estudiar, y solo quedaría hacer notar el hecho de que cualquier pena impuesta por alguna autoridad distinta a la mencionada en la primera de las garantías referida en este punto, o bien, cualquier sanción superior a las indicadas en líneas anteriores, es una profanación a las garantías concedidas a todo gobernado que han sido estudiadas en esta investigación.

Es momento de analizar la última garantía regulada por este artículo **(antes de las reformas en las que se adicionan tres párrafos del día 30 de diciembre de 1994 publicadas en el Diario Oficial el 31 del mismo mes y año)**.

Pasemos pues, al análisis de la garantía de seguridad jurídica que sustenta **constitucionalmente** la actuación del Ministerio Público, en el ejercicio de la acción penal, como ya se estudió en el capítulo primero de esta tesis. Es al Ministerio Público a quien se le concede la facultad de persecución e investigación de los delitos, auxiliado por la Policía Judicial, la cual esta bajo el mando inmediato de la propia autoridad ministerial. Como ya lo mencionamos en el punto primero de este capítulo

(antecedentes), la creación del Ministerio Público es de lo más reciente, para ser precisos en 1903, a pesar de que no es sino hasta 1917, cuando nace constitucionalmente con las funciones que hoy en día se le conoce al Ministerio Público, recordando que se crea más que nada con la finalidad de desaparecer definitivamente la facultad acusadora que estaba en manos del Poder Judicial, teniendo por este simple hecho, el carácter de juez y parte en un mismo ente Jurídico.

En la actualidad, el Órgano Ministerial cuenta con total autonomía en sus decisiones y libre de toda subordinación jurisdiccional para el ejercicio de sus funciones, no obstante las adiciones del mes de diciembre de 1994, de las cuales hablaremos más adelante en este mismo capítulo, parecen que restan la facultad monopólica que venía arrogándose el Ministerio Público en el ejercicio, no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

La titularidad del ejercicio y desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público, se encuentran implícitas en el artículo 21 del Pacto Federal, toda vez, que es en este mismo numeral, donde se concede la garantía de que únicamente es esta Institución la encargada de la investigación y persecución de todos los delitos cometidos en contra de la sociedad.

De la interpretación del artículo 21, también se desprende la posibilidad del desistimiento de la acción intentada y más aún en el caso de que se compruebe la falta de elementos para tener una integración exacta del delito a investigar, la autoridad ministerial también está en la posibilidad de no ejercitar la acción penal.

Debemos entender como desistimiento, la renuncia a la acción intentada en el procedimiento penal; el desistimiento sólo podrá verificarse cuando así lo considere el agente de Ministerio Público, manifestándose como una facultad exclusiva de éste.

Ahora bien, por lo que respecta al no ejercicio de la acción, esta puede darse por distintas circunstancias, tal y como lo menciona la fracción X del artículo tercero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Distrito Federal, la cual se reproduce por obvio de importancia:

Artículo 3º " Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:

X.- Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

a) Los hechos que conozca no sean constitutivos de delito;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondiente, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

e) Resulta imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, ...".

De acuerdo con el artículo 21 constitucional, el ejercicio de la acción persecutoria, es facultad exclusiva del Ministerio Público, que representa a la sociedad; y por ese simple hecho, es que tanto el desistimiento como el no ejercicio de la acción penal es legal cuando de las pesquisas que realice dicha institución, se desprenda que los datos reunidos son insuficientes para darle vida a la acción penal, o bien, continuar con la acción persecutoria según sea el caso, sin que se tenga por alguna de las dos hipótesis una violación directa a la garantía de seguridad jurídica en estudio.

2.1.3.- Artículo 102 apartado "A" de la Constitución Federal

El artículo 102 de nuestro máximo cuerpo de leyes, tal y como se desprende de la lectura de este tema, se divide en dos apartados clasificados con las letras "A" y "B" respectivamente.

Podemos decir que el apartado "B", (de reciente creación, el 27 de enero de 1992 y publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año, el cual entro en vigor al día siguiente de su publicación), regula constitucionalmente la creación de Comisiones de Derechos Humanos tanto en el ámbito Federal como a nivel Estatal, otorgándole al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados la facultad de crear estos organismos.

Pero el punto de análisis trascendental de nuestra investigación en realidad es el apartado "A", toda vez que es aquí donde constitucionalmente nace a la vida jurídica el Ministerio Público Federal, regulando en este apartado los alcances y funciones de esta autoridad.

Cabe mencionar, como se analizó en el punto anterior, que el sustento Constitucional de la acción penal, nace de la redacción del artículo 21 del Código Político en cita, complementando de esta manera el numeral en cuestión y del cual hablaremos a lo largo de este tema.

En efecto, las actuaciones del Ministerio Público Federal nacen constitucionalmente de la interpretación del artículo 102 apartado "A" de del Pacto Federal; el cual en su primer párrafo, regula la organización interna de la Institución, así como los requisitos a los que deberá sujetarse todo Procurador General de la República para quedar investido como tal, toda vez que es él la persona física en la cual se deposita la presidencia de tan importante autoridad federal, además, también concede la facultad al titular del Ejecutivo Federal, para que sea el Presidente quien decida, sobre el nombramiento del Procurador, previa la ratificación del Senado, y en sus etapas de receso, por la Comisión Permanente; de lo anterior, diremos también, que en su caso el Presidente podrá remover libremente al Procurador, siendo el primer párrafo del artículo en estudio, la base de la organización interna de la autoridad ministerial federal, tal y como lo hemos visto.

A continuación pasaremos a estudiar el párrafo segundo del mismo numeral, ya que es en él, donde encontramos el sustento constitucional, indispensable para dar vida al ejercicio de la acción persecutoria

concedida a la Procuraduría General de la Republica en cuanto a la persecución de delitos del orden federal.

En este párrafo, (el cual se transcribe por obvio de importancia) encontraremos la facultad persecutoria de los delitos del orden federal, el cual incumbe a la autoridad Ministerial en estudio, por lo tanto el precepto constitucional, en la parte de estudio, dice lo siguiente:

Artículo 102 apartado "A".- "...

incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas ...

..."

Como podemos observar, en la lectura transcrita, aquella facultad persecutoria de que habla el artículo 21 constitucional en general, en éste artículo se complementa señalando las facultades en particular de la Procuraduría General de la República, plasmando en artículo 102 "A" de nuestro máximo cuerpo legal, el verdadero sentido con el cual fue creado el Ministerio Público en el año de 1903, es decir tener en esta institución, un órgano con independencia en sus actuaciones sin depender de manera alguna del Poder Judicial, y lograr de esa forma que la persecución e investigación de los delitos recaiga en un ente distinto e imparcial a aquel que por sus funciones tanto formales como materiales, le

corresponde aplicar las sanciones conducentes, y por lo mismo que sea la misma institución persecutora de los delitos, quien tenga la facultad de realizar todas las diligencias respectivas encaminadas a ejercitar la acción penal correspondiente ante los tribunales competentes, y de ser necesario, decidir si existen o no los suficiente medios para poder integrar los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, o bien, tener el libre arbitrio para desistirse de aquella acción intentada.

2.1.4.- Ejercicio de la Acción Penal.

El ejercicio de la acción penal, es uno de los puntos centrales de nuestra investigación, pero no sólo de este trabajo, sino también del entorno social en que vivimos, toda vez, que es en esta institución jurídica en la que encontramos, la posibilidad de obtener justicia a través del Ministerio Público en el supuesto de que existan hechos constitutivos de algún delito cometido en perjuicio de la estabilidad social, y como ya se ha mencionado a lo largo de este trabajo, corresponde única y exclusivamente a dicho Ministerio Público ejercitar la acción penal; de la cual para que se pueda ejercitar, previamente deberán de reunirse algunos presupuestos los cuales se verán a continuación.

Como primer punto, es necesario que exista una acusación de los hechos que se crean, formen parte de la comisión de un delito y poder iniciar la correspondiente averiguación previa, dicha denuncia podrá realizarse por escrito o verbalmente ante la autoridad ministerial.

Por otra parte, la acusación que se formule, se realizara conforme a los requisitos que para tal efecto marca el artículo 16 constitucional, es decir,

según el delito de que se trate se formulara una denuncia, acusación o en su caso la querella.

Ahora bien, entenderemos que la *denuncia* es la comunicación de los hechos presumiblemente constitutivos de delitos perseguibles por oficio. Por otra parte la *acusación* es la imputación legal y directa de un delito que se hace en contra de una determinada persona, ya sea a que dicho delito sea perseguible por oficio o a petición de parte u ofendido. Por último, entendemos por *querella*, a la manifestación voluntaria del sujeto pasivo (persona que sufrió en forma directa o indirecta la comisión de un delito, es decir el ofendido o la víctima); para que el Ministerio Público tome conocimiento de ese delito cuya persecución es perseguible a petición de parte u ofendido, es necesario que el ofendido ponga en conocimiento a la autoridad ministerial de dicho ilícito para que de esta manera y a petición de parte se inicie la indagatoria correspondiente.

Es importante destacar, que de los conceptos descritos anteriormente, solo la denuncia y la querella existen en la practica, de lo antes referido, podemos decir, que la acusación es en sentido general a lo que la denuncia y querella es en sentido particular.

Como mencionamos anteriormente, la denuncia y la querella es el primer paso con el cual se inicia la averiguación previa, por lo tanto, a continuación hablaremos brevemente de lo que procedimentalmente es esta fase. La averiguación previa es la etapa procedimental en la cual (previa la denuncia o querella que se formule de la comisión de algún delito) el órgano ministerial se encarga de hacer las pesquisas necesarias para poder reunir los datos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, como lo dispone el artículo 16 del

Acuerdo Federal, facultad investigadora correspondiente únicamente al Ministerio Público con el auxilio de la policía Judicial conforme a lo regulado por el artículo 21 del mismo Código Político en cita.

De la investigación que realice el Ministerio Público, se desprenderá si efectivamente se reúnen los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, toda vez que es en esta fase, donde constitucionalmente (artículo 21 de la Constitución Federal) se le concede al Ministerio Público la posibilidad de realizar las pesquisas que crea convenientes para la "consignación" (que es la siguiente etapa procedimental) de dicha investigación, así como, de las personas o cosas relacionadas con la indagatoria correspondiente.

Es de mencionarse, que en esta etapa, todo ofendido, tiene derecho a coadyuvar con la autoridad ministerial conforme al artículo 20 constitucional en su último párrafo para la debida integración de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculcado.

Consiguientemente la consignación, que es el acto que realiza el Ministerio Público una vez integrada la averiguación previa, siendo esta etapa la ante sala de la cual se iniciara el ejercicio de la acción penal poniendo a disposición del Poder Judicial las actuaciones derivadas de la investigación realizada a lo largo de la averiguación previa, además de las personas u objetos relacionados con la averiguación que le dio origen.

Los requisitos que debe contener toda consignación, sería, que se practiquen todas las diligencias de la averiguación previa necesarias para integrar los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, requisitos, todos ellos

enumerados en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez satisfecho, todos los supuestos antes mencionados, el Ministerio Público, tiene la posibilidad de ejercitar la acción penal en contra del inculpado ante los tribunales correspondientes; es decir, es este el punto donde el Ministerio Público ocurre ante el órgano jurisdiccional, provocando la función correspondiente a las actuaciones jurisdiccionales, buscando de esta manera la estricta impartición de justicia, para que se aplique la ley al caso concreto, ya sea pidiendo la sanción de una conducta lasciva de las leyes penales, pidiendo la libertad del procesado o bien pidiendo la reparación del daño ocasionado al ofendido y a la víctima por la comisión de un determinado delito, en efecto el artículo 16 señala los supuestos que dan la legalidad al ejercicio de la acción penal en cuyo caso debe soportarse por una denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que integren el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

2.1.5.- Desistimiento de la Acción Penal

Una de las formas extraordinarias de dar fin a cualquier procedimiento, es el desistimiento, por medio del cual, la persona que inicia ante la Autoridad Jurisdiccional cualquier tipo de acción renuncia a sus pretensiones hechas valer procesalmente.

Ahora bien, pese a que el artículo 21 constitucional en su párrafo cuarto nos habla de la posibilidad de atacar jurisdiccionalmente las decisiones del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio y *desistimiento* de la acción penal, también es cierto, que procesalmente, no existe ningún precepto legal que regule al desistimiento como tal, por tal motivo, debemos entender que la dicha figura jurídica es equiparable al sobreseimiento, es decir " la resolución judicial por la cual se interrumpe, libre y definitivamente, o en forma condicional, el normal desarrollo del proceso penal en su marcha hacia la sentencia definitiva."⁷

Podemos decir, que el sobreseimiento procede en los casos que para tal efecto regula el artículo 660 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el cual reproduciremos a continuación:

Artículo 660.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I.- Cuando el Procurador General de Justicia del Distrito Federal confirme o formule conclusiones no acusatorias;

II.- Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida:

III.- Cuando no se hubiere dictado auto de formal prisión o de sujeción al proceso y aparezca que el hecho que el hecho que motiva la averiguación no es delictuoso o cuando estando agotada ésta, se compruebe que no existió el hecho delictuoso que la motivó;

IV.- Cuando habiéndose decretado la libertad por desvanecimiento de datos, esté agotada la averiguación y

⁷ GARCIA RAMIREZ, Sergio.- "Prontuario del Proceso Penal Mexicano" Séptima Edición. Editorial Porrúa S.A., México . 1993, Pág 564.

no existan elementos posteriores para dictar nueva orden de aprehensión o se este en el caso previsto por el artículo 546;

V.- Cuando este plenamente comprobado que en favor del inculpado existe una causa eximente de responsabilidad;

VI.- Cuando existan pruebas que acrediten fehacientemente la inocencia del acusado, y

VII.- Cuando se trate de delitos culposos que sólo produzcan daños en propiedad ajena y/o lesiones de las comprendidas en los artículos 289 y 290 del Código Penal, si se paga la reparación del daño a la víctima o al ofendido por el delito, si el inculpado no hubiese abandonado a aquélla, y no se encontrase el activo en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares.

Lo anterior, no procederá cuando se trate de culpa calificada como grave, conforme a la parte conducente del artículo 60 del Código Penal.

VIII.- ..."

Como podemos observar, de la lectura del precepto transcrito con anterioridad, las causas generadoras del sobreseimiento, son claras y procede en la mayoría de los casos derivado de hechos no constitutivos de delito e incluso cuando haya concluido el término legal para intentar la ejecución de la acción persecutoria, obligando al órgano jurisdiccional en su caso a dictar un auto cuyos efectos harán las veces de una sentencia absolutoria con valor de cosa juzgada.

Por último, solo nos falta mencionar que el sobreseimiento se tramitara a petición de parte o por oficio, pero en los casos en que se tramite a petición de parte, será el juez quien decida si procede o no,

tramitándose por separado y en forma incidental no especificado; y se resolverá de plano cuando el sobreseimiento se decrete de oficio.

Por todo lo anterior, se desprende que el sobreseimiento es una figura jurídica equiparable a la del desistimiento de la acción penal implicando con ello, que el desistimiento constituye a ser aquella figura a través de la cual se pone fin al proceso penal por haber sobrevenido causas extraordinarias que influyan en el ánimo del representante social de que desacrediten los datos que integren el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, o bien que concorra alguna excluyente del delito, entre otros de tal manera que aplicando la ley procesal correspondiente integren los elementos que para tales efectos produce el sobreseimiento, es decir se concluya con la causa penal.

2.2.- Intervención del Poder Judicial en las Decisiones del Ministerio Público en Relación al No Ejercicio y Desistimiento de la Acción Penal

Hoy en día, la facultad monopolica del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal se ha visto disminuida toda vez que, se le ha concedido al Poder Judicial la facultad constitucional de intervenir a petición de parte, en las decisiones que emite la autoridad ministerial en cuanto al no ejercicio y el desistimiento de la acción persecutoria; en efecto, hoy en día, a partir de las reformas del treinta de diciembre de 1994, y en específico la adhesión del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional (del cual ya se hablo anteriormente), se le concede a todo denunciante o querellante, que sospeche, que el Ministerio Público le ha ocasionado un perjuicio personal y directo por el simple hecho de no ejercitar la persecutoria correspondiente o en su caso de desistirse de la acción ya intentada en los casos que se mencionaron en este mismo

trabajo anteriormente, de solicitar la intervención de la autoridad jurisdiccional para atacar las decisiones que anteriormente corresponden única y exclusivamente al Ministerio Público, por ser esa representación social la encargada de iniciar todo aquel procedimiento encausado a impartir justicia.

2.2.1.- Estudio del Artículo 21 Párrafo Cuarto Constitucional.

El estudio del artículo 21 de la Ley Fundamental ha sido de gran importancia para la realización de nuestro trabajo, pero en estos momentos, pasaremos al análisis concreto del párrafo cuarto del numeral en estudio.

Como ya se mencionó anteriormente, el párrafo cuarto del artículo 21 del tratado federal es de reciente creación, para ser precisos fueron creados por el Artículo Único del decreto del 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año; quedando como sigue:

Artículo 21.- "... .

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.

... ."

De la transcripción del párrafo en comento, se desprende que el legislativo, concede abiertamente la posibilidad al denunciante de recurrir

al Poder Judicial ante la negativa del Ministerio Público de ejercitar acción penal, o bien, de promover desistimiento; ante las hipótesis señaladas en la ley procesal aplicable, con las reformas del 30 de diciembre de 1994, ya que con dicha reforma se concede al Poder Judicial la posibilidad de ordenar al Ministerio Público que ejercite la acción penal o que continúe con la acción intentada (en el caso del desistimiento), y es que no debemos olvidar que el Ministerio Público es una Institución de buena fe, y que por tal motivo sus actuaciones serán encausadas a la impartición de justicia; por otro lado tenemos que remarcar el hecho de que solamente podrá desistirse de la acción penal o en su caso no ejercitar la acción penal el Ministerio Público, cuando se reúnan los requisitos mencionados tanto en los artículos 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su fracción X, así como en el artículo 660 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de los cuales ya hablamos con anterioridad.

Otro punto, que debemos mencionar es que pese a que hoy en día no existe legislación alguna que regule las disposiciones enumeradas en el multicitado párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, es muy bien cierto, que constitucionalmente ya se le concede esa nueva garantía de seguridad jurídica a todo denunciante y querellante, originando además, una incógnita respecto a la autoridad que conocerá de dicha controversia, es decir del fuero común o federal; sin embargo debemos entender, que conforme al propio contenido del precepto constitucional en comento que si bien es cierto el cuarto párrafo de reciente creación una garantía individual no menos es que su impugnación será por vía jurisdiccional, luego entonces el órgano facultado para conocer la infracción a una garantía individual será el Poder Judicial, y desde luego del ámbito federal atento a lo dispuesto por el artículo 103 Constitucional

en su fracción primera que solamente da la posibilidad a los Tribunales Federales de conocer de las violaciones a garantías individuales y por un acto de autoridad. Por tanto debemos de concluir en primer término que el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional constituye ser una garantía de seguridad jurídica, y de cuya conculcación solamente el Poder Judicial Federal conocerá de ella, despejando con ello toda incógnita, en cuanto al órgano del Estado para conocer de las impugnaciones que realice el denunciante o querellante en contra del desistimiento o no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

2.2.2.- Reglamentación Legal.

El nacimiento constitucional, que concede la posibilidad de que las decisiones del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal sean recurribles ante órgano jurisdiccional, actualmente tiene una limitación, toda vez que no existe legislación alguna que regule en que términos podrá intervenir el Poder Judicial, y los alcances que realmente podrá tener dicha injerencia, a todo esto, tenemos que añadir la incógnita, ¿a que autoridad judicial (federal o local) corresponde conocer de las impugnaciones que los denunciantes o querellantes realicen por las decisiones de la autoridad ministerial que nos ocupa? , que desde un punto de vista personal, suponemos que al ser esta una disposición de tipo constitucional, la autoridad facultada para conocer de las controversias constitucionales, es el Poder Judicial Federal, por medio de la demanda de garantías, ¡pero esto es algo que no podemos asegurar!, ya que la ultima parte del precepto que nos ocupa, nos dice que dicha impugnación se realizara en los términos que establezca la ley, por tal motivo debemos esperar a que el Poder

Legislativo, aclare la vía y forma en que se deberá intentar la impugnación a las decisiones del Ministerio Público, o en su defecto publicar la ley a que reglamenta el cuarto párrafo del artículo 21 de la Ley fundamental, sin embargo, debemos de considerar que la intervención del poder Judicial se justifica en los términos que se apuntan en el inciso anterior los que desde este momento se deben de tener por reproducidos a la letra para no incurrir en obvio de repeticiones innecesarias, no sin antes hacer plenamente énfasis de que las posibilidades de combatir las decisiones del Ministerio Público en cuanto al desistimiento o no ejercicio de la acción penal a través del juicio de amparo ante el órgano jurisdiccional federal a pesar de que no exista reglamentación legal en el tramite de dicha *inconformidad*.

CAPITULO III

BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO A LA INTERVENCION DEL ORGANO JURISDICCIONAL EN RELACION AL DESISTIMIENTO Y NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO

- 3.1.- TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL.
- 3.1.1.- LOS PODERES DE LA UNION.
- 3.1.2.- DIVISION DE PODERES.
- 3.1.3.- FUNCION FORMAL Y FUNCION MATERIAL.
- 3.1.4.- CONCULCACION A LAS GARANTIAS PREVISTAS EN EL ARTICULO 49 CONSTITUCIONAL.
- 3.2.- CONSIDERACIONES LEGALES.
- 3.2.1.- EL MINISTERIO PUBLICO EN EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL COMO AUTORIDAD.
- 3.2.2.- MONOPOLIO DE LA ACCION PENAL. SU ATENUACION.
- 3.2.3.- INJERENCIA DEL ORGANO JURISDICCIONAL RESPECTO DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO.
- 3.2.4.- DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL.
- 3.2.5.- IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PUBLICO.
- 3.2.6.- REFLEXION FINAL.

CAPITULO TERCERO**“BREVES CONSIDERACIONES EN TORNO A LA INTERVENCIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL EN RELACIÓN AL DESISTIMIENTO Y NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO”****3.1.- Trascendencia Constitucional.**

En torno, a la importancia constitucional que desenvuelve la injerencia del Poder Judicial en las decisiones del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podemos decir, que modifica el entorno jurídico con el que originalmente fue creado el Ministerio Público por el constituyente de 1917 que fundamentalmente consistía, en crear un organismo autónomo y libre en cuanto a sus decisiones y actuaciones, en torno a la investigación y persecución de los delitos, equilibrando de esta forma las fuerzas en el procedimiento penal.

El hecho de que hoy en día, existía la posibilidad de impugnar las decisiones del órgano ministerial en cuanto al no ejercicio de la acción penal y el desistimiento de la misma, como lo sanciona el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, trae consigo grandes cambios a la vida jurídica del Ministerio Público, ya que corta de tajo con la facultad monopolica que caracterizaba al Ministerio Público al ejercitar la acción penal.

En efecto, la ampliación realizada por el legislativo de 1994 al precepto constitucional en cuestión (artículo 21) invade la facultad monopolica del

Ministerio Público toda vez que se le concede al particular la posibilidad solicitar la intervención del Poder Judicial para de esa manera combatir las decisiones de la autoridad ministerial, ya que independientemente de que exista o no un ordenamiento legal que regule esta disposición, no hay que olvidar que la norma suprema que rige en nuestro país es la Constitución General, de acuerdo al artículo 133 del mismo ordenamiento fundamental en cita, el cual consagra expresamente:

"Artículo 133.- Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los Estados"

Por último, cabe señalar que nuestro Código Político sólo puede ser modificado o reformado por un Poder Extraordinario integrado en términos del artículo 135 constitucional¹. De tal manera, que para el caso de que se pretenda reintegrar al Ministerio Público esa facultad monopolica que lo caracteriza, es preciso que las autoridades competentes cubran todos y cada uno de los requisitos mencionados en el precepto constitucional en cita, para efecto de llevar a cabo la reforma del artículo 21 constitucional.

¹ El artículo en comento, regula los casos en que nuestra constitución podrá ser modificada o adicionada, mencionando a las autoridades facultadas y el número de votos que deberá de contener la propuesta que modifique nuestra Constitución.

3.1.1.- Los Poderes de la Unión.

El principio de los Poderes de la Unión se encuentra consagrado en el artículo 41 de la Ley Suprema, al indicar "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión...", este principio se basa en el hecho de que a lo largo de la historia, el hombre se ha visto en la necesidad de asociarse para mejorar su calidad de vida, agrupandose en un principio en pequeñas comunidades carentes de un gobierno bien definido, evolucionando poco a poco tanto en su estructura social, cultural, económica y política, dando origen a verdaderas luchas entre los integrantes de dichas comunidades para lograr la dirección y el mando de las mismas depositando la dirección de su destino en gobernantes.

Con el tiempo, los dirigentes de aquéllas comunidades, se convirtieron en verdaderos dictadores o autocratas creando regímenes monárquicos absolutistas los cuales decidían a su libre arbitrio, el rumbo de su pueblo, sin que hubiese manera de detenerlos en sus decisiones, provocando con ello (en muchas ocasiones) la pérdida de riqueza e inclusive de territorio, del cual los únicos perjudicados con tan terribles disposiciones, eran los gobernados; aquellas personas que anteriormente habían confiado en ellos para dirigir su rumbo y su destino político, económico, cultural y social.

Derivado de aquellas manifestaciones autocráticas del poder, asfixiantes y desgastantes para los gobernados, surge la necesidad de crear instituciones más evolucionadas que garantizaran un gobierno en el cual las decisiones de gobierno no recayeran en una sola persona, evitandose con ello la concentración de funciones en una sola persona.

En México, existen tres órganos de poder en los cuales se depositan ciertas funciones para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente, entre los cuales no existe independencia el uno del otro, toda vez que de la actuación conjunta de los tres entraña el desarrollo del Poder Público del Estado; estos órganos de poder son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Las funciones encomendadas, a cada uno de los órganos de poder mencionados en el párrafo anterior, son ejercitados mediante múltiples actos de autoridad, los cuales forzosamente deben someterse a los lineamientos jurídicos regulados por la Ley fundamental, pese a todo esto, los Poderes de la Unión hacen valer sus decisiones conforme a los atributos esenciales "Imperatividad, unilateralidad y coercibilidad", haciendo incapie en el hecho de que todos los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, se desarrollarán acatando las prevenciones jurídicas consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también conforme a las Leyes ordinarias o secundarias que para tales efectos entren en vigor.

3.1.2.- División de Poderes.

El sustento constitucional de este concepto lo encontramos en los Artículos 41 y 49 del Pacto Federal, los cuales textualmente nos dicen:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las

particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

..."

"Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en **Legislativo, Ejecutivo y Judicial**.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Para iniciar el estudio de éste punto, es necesario que analicemos en primer término el significado del concepto Poder Público, del cual diremos que la palabra Poder por sí sola, significa "una actividad, fuerza, energía o dinámica". Conforme al concepto anterior, podemos afirmar que el Poder es la actividad dirigida a la estructuración jurídico-política y económica de una Nación, acorde a la creación de un Ordenamiento Jurídico Fundamental, traduciéndolo en otras palabras resultaría ser la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamiento Jurídico del cual emanan todas y cada una de las actividades que en ejercicio de sus funciones los Organos de Poder realizan; para de ésta manera alcanzar los diversos objetivos que persigue el Estado sujetandose al tiempo y espacio que la misma Constitución le confiere.

Si bien es cierto, que todos los actos de autoridad que realicen los Organos de Poder deben de apegarse a lo regulado por el Pacto Federal,

Leyes Ordinarias y Secundarias, también es cierto que estos deberán de realizarse ajustado a sus atributos esenciales, es decir la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad.

Pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, es necesario resaltar que el Poder Público no es un Poder Soberano, ya que el Poder Público deberá someterse al Ordenamiento Jurídico Fundamental del cual se deriva.

Ahora bien, y entrando al estudio del principio de la división de poderes, éste nos enseña que cada una de las tres funciones que se ejerza por Organos de Poder deberán ser distintos de tal manera que no se concentren dichas facultades en una sola persona; ésta división implica la separación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el sentido de que dichas funciones se ejerzan por Organos distintos e interdependientes. Es necesario mencionar, que no existe una independencia de estos tres Organos, toda vez que si fuesen independientes no existiría una vinculación reciproca creandose de ésta manera tres poderes soberanos rompiendose con esto último, la unidad y la indivisibilidad de la soberanía.

El principio de división o separación de poderes entraña la imputación de la capacidad jurídica para realizar los distintos actos de autoridad que constitucionalmente se les confiere a los diversos Organos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un sólo Organo Estatal.

Es importante señalar que la división de poderes como se encuentra regulada en nuestro sistema jurídico ha venido a significar una vigilancia y

control funcional que permite una mejor interrelación y cooperación entre cada uno de los poderes establecidos revelandose de ésta forma el proceso histórico-evolutivo de la doctrina de la división de poderes.

3.1.3. **Función Formal y Función Material.**

Los fines fijan el extenso campo de la actividad pública en un proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación y extensión que va desde el Estado Abstencionista con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante subsistencia de la actividad privada, todo ello puede reducirse en la función del Estado que se manifiesta a través de los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

La palabra función proviene del vocablo latino *fungere*, la cual quiere decir "cumplir, ejercitar", que a su vez deriva de "definire que significa terminar."

Ahora bien, así como los particulares realizamos funciones encaminadas al ejercicio de su profesión, de igual manera, el Estado ejecuta sus funciones a efecto de cumplir con sus fines, derivando la teoría de las funciones del Estado en forma sumaria de la Teoría de la División de Poderes, de la cual ya analizamos en el punto anterior.

Por otro lado, el sustento constitucional de las funciones la encontramos en el artículo 49 del Pacto Federal, dividiéndolas en tres:

a) Función Legislativa.- la cual tiene como finalidad, el establecer las normas jurídicas generales creando con ello un Estado de derecho al cual se deberan de sujetar tanto los particulares como los gobernantes.

b) Función Jurisdiccional.- esta función estatal se encamina a resolver las controversias y declara el Derecho.

c) Función Ejecutiva.- cuya principal característica es la de administrar los recursos del Estado.

Desde el punto de vista de la distribución de las funciones del Estado, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera que el poder legislativo tenga atribuído exclusivamnete la función legisltiva; el poder judicial la función judicial; y el poder ejecutivo, la función administrativa. Sin embargo, los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica, se han visto obligados a no seguir este criterio; de este modo nos encontramos con la hipótesis de que el poder legislativo además de la función legislativa, le corresponde por excepción otras funciones; por ejemplo, las Cámaras del Congreso de la Unión nombran a su personal, lo que significa una función eminentemente administrativa; se erige en gran jurado, implicando con ello una función jurisdiccional, etc.

En cuanto, al Poder Administrativo diremos, que además de las funciones administrativas, como ya lo mencionamos, le corresponde otras actividades, por ejemplo; la facultad reglamentaria, que es un acto de naturaleza legislativa; las controversias en materia fiscal, agraria y de trabajo, los cuales sin lugar alguno representan actos eminentemente jurisdiccionales sin lugar a duda.

De igual forma podemos decir del Poder Judicial, a quien también le son atribuidas otras funciones, verbigracia, la facultad de designar a su propio personal que representa un acto administrativo, tal y como lo comentamos en el caso del Poder Legislativo.

Por lo anterior, es necesario remitirnos a clasificar las funciones del Estado desde dos puntos de vista: desde **un criterio formal y a través de un criterio material**, los cuales son la vértice de este punto en análisis.

El criterio formal considera al acto jurídico tomando en cuenta el órgano que realiza legalmente la función, de este modo todas las funciones que corresponden al poder legislativo se encuentran señaladas en los artículos 73, 75, y 77, todos ellos de nuestro Ordenamiento Jurídico Fundamental y demás relativos son funciones formalmente legislativas. Así el artículo 89 del mismo Código Político, señala las funciones administrativas; y el artículo 97 y siguientes indican, de acuerdo con el mismo criterio que las funciones por estos numerales reguladas, son de carácter jurisdiccionales.

El criterio formal es insuficiente porque resulta inadecuado llamar actos legislativos al nombramiento de un empleado, y de igual manera, cuando el poder Legislativo se erige en gran jurado, toda vez que el primero se considera un acto administrativo y el segundo un acto jurisdiccional.

El criterio material, es objetivo y no toma en cuenta el órgano que realiza la función, este criterio considera el acto jurídico en sus elementos naturales o propios. Tomando en cuenta, el criterio anterior, podemos decir que la expedición de una ley y reglamento, aunque corresponde a los

poderes Legislativo y Ejecutivo, son actos de naturaleza legislativa desde el punto de vista material.

Es por tanto útil aplicar este criterio de la formalidad y de la materialidad al estudio de las funciones del Estado, y así abordar la actividad del Estado descompuesta en sus tres principales funciones: Legislativa, Administrativa y Jurisdiccional.

a) La Actividad Legislativa del Estado.

La función Legislativa corresponde formalmente al Poder Legislativo Federal, que es el órgano que elabora la Legislación Federal, así como en las Legislaturas de las Entidades Federativas, que expiden las leyes ordinarias de su competencia.

De esta manera en México, la función legislativa formal, es la que realiza el Congreso de la Unión, compuesta por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El Poder Legislativo Federal, es uno de los órganos por medio de los cuales, el pueblo ejerce su soberanía.

Una importante consecuencia de carácter formal de la función legislativa, la encontramos en el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ordena:

Artículo 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y

se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

b) Función Jurisdiccional del Estado.

El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización de la sociedad sería caótica.

La función jurisdiccional se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia.

La expresión jurisdicción proviene del vocablo latino "jurisdictio" que significa "decir el derecho", se le denomina también función judicial, pero el empleo más frecuente es el de función jurisdiccional atribuida a León Duguit quien no está de acuerdo con la expresión función judicial y sugiere el empleo de función jurisdiccional, porque aquella evoca el criterio formal y el segundo se refiere a la verdadera naturaleza de dicha función.

Desde luego que la función Jurisdiccional se encuentra atribuida al Poder Judicial quien realiza el acto judicial. El artículo 94 de la Constitución Política Federal en forma específica señala en quienes se deposita el ejercicio del Poder Judicial Federal teniendo como órgano de mayor jerarquía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguido de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunal Federal Electoral y en un Consejo de la Judicatura Federal, luego entonces, dichos órganos tienen atribuida la función judicial. En éste orden de ideas expuestas, la función formal del Poder Judicial en su

actividad jurisdiccional es la que se ha señalado en líneas anteriores, como una función del Estado encaminada a decir el derecho

c) La Función Administrativa.

Según Serra Rojas, la función administrativa "es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un Servicio Público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de Policía y control".⁸

De ésta definición, encontramos los siguientes elementos:

I.- Es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, desde un punto de vista formal.

II.- Se realiza bajo un orden jurídico, las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico. Este orden tiene diferentes contenidos cuando se refiere a cada una de las funciones del Estado.

Toda Ley Administrativa realiza una determinada finalidad. El desvío de poder se refiere a dar a la ley una finalidad que no le corresponde.

⁸ SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Décima Edición. Editorial Porrúa. S.A., México, 1981, pág. 61.

III.- Actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales el mundo de las relaciones administrativas se desenvuelve en la realidad con la ejecución de dos clases de actos:

a) Los actos Jurídicos, que producen efectos de derecho como la concesión administrativa, el contrato administrativo, etc., son actos jurídicos que producen una modificación de el orden legal imperante.

b) Los actos materiales, que no producen efectos de derecho como elaborar planos, diseños, copias mecánicas de diversa naturaleza, etc.

IV.- Tiene por finalidad la prestación de un servicio público, la función administrativa no supone un conflicto preexistente, ni resuelve controversias. Los actos de la función Administrativa tienen por objeto: La prestación de un servicio, o la realización de actividades reguladas por el interés público.

V.- La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos, la función administrativa es una función practica, concreta, particular, sus efectos son limitados, circunstanciales. Por ello el reglamento, no es un acto Administrativo, sino un acto materialmente Legislativo, por su propia proyección general, a diferencia del acto administrativo, que es un acto de aplicación limitada.

VI.- Bajo un régimen de policía y control, la función administrativa se realiza por los medios de Policía del Estado sin los cuales, carecería de facticidad el orden jurídico administrativo.

3.1.4. Conculcación a las Garantías Previstas en el Artículo 49 Constitucional.

Como hemos visto, el regimen constitucional que regula la vida jurídica de nuestro país, tomó como base para la organización de nuestro gobierno la teoría de la División de Poderes, de la cual ya se ha hablado en los puntos anteriores, específicamente en los puntos 3.1.1. y 3.1.2. del presente trabajo de investigación. Pues, ahora bien, ha llegado el momento de analizar a profundidad lo regulado por el artículo 49 del Pacto Federal, en el cual nace y le da forma a esa idea doctrinaria de la División de Poderes, numeral que textualmente señala:

"Artículo 49.- El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más poderes en una sólo persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Del análisis de éste artículo se desprende, que si bien es cierto el gobierno es uno sólo, éste deslinda sus funciones en los tres Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los cuales actúan interdisciplinariamente como ya ha quedado explicado en el punto 3.1.2 de éste capítulo, funciones que solamente en casos extraordinarios se faculta al Ejecutivo Federal para absorber las funciones Legislativas que en los artículos 29 y el 131 Constitucionales le confieren.

Tocante a la función jurisdiccional tenemos que recordar que se manifiesta fundamentalmente en una sentencia o en la resolución de un conflicto el cual se le pone en conocimiento para que éste en el ejercicio de sus funciones dicte el derecho.

Hoy en día, derivado de las modificaciones constitucionales del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, al Poder Judicial se le otorgaron funciones distintas a las mencionados en el párrafo anterior, toda vez que como se desprende del artículo 21 párrafo tercero del Código Político, las resoluciones de la autoridad ministerial podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial conculcándose con ello el principio de la División de Poderes que se menciona en éste artículo 49 Constitucional.

En efecto, queda claro que si el Ministerio Público es una Institución que depende del Poder Ejecutivo, el cual al ejercitar sus funciones tiene como finalidad el prestar un servicio público, la cual se encuentra regulada por el interés general. Por tal motivo, y al reunir las siguientes hipótesis: "que el Ministerio Público una institución cuyas funciones son material y formalmente administrativas; que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación y por ultimo que el fin por el cual la autoridad persecutoria de los delitos fue separada del poder judicial por el constituyente del diecisiete, era precisamente que no ocurriera en una sola persona la facultad persecutoria de los delitos y la de decir el derecho respecto de esa acción u omisión, toda vez que con esto se perdía toda imparcialidad, en el procedimiento penal", atendiendo estas tres cuestiones, es que decimos, que con la reforma al artículo 21 constitucional del 31 de diciembre, se conculcan las garantías consagradas en el artículo 49 del ordenamiento legal supremo en cita.

3.2.- Consideraciones Legales.

A lo largo de éste trabajo, se ha hablado en numerosas ocasiones de las consideraciones Constitucionales que reglamentan las actividades de los poderes o autoridades que nos gobiernan, un marco constitucional del cual no se puede apartar ninguna autoridad en el ejercicio de sus funciones; por tal motivo ha llegado el momento de analizar el entorno jurídico reglamentario de los artículos constitucionales que regulan el tema de nuestro trabajo de tesis .

3.2.1.- El Ministerio Público en el Ejercicio de la Acción Penal como Autoridad.

Como ya se menciona en el CAPITULO SEGUNDO de éste trabajo, el ejercicio de la Acción Penal corresponde única y exclusivamente al Ministerio Público, tal y como lo menciona el artículo 21 del Pacto Federal, ahora bien, las leyes reglamentarias de dicho numeral constitucional, en cuanto a materia común se refiere, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, principalmente, en sus artículos 2, 3, 3 bis., 4 , 6, 7 y 8., entre otros, se encargan de regular la Acción Penal, y por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en sus artículos 2 fracción I; 3 y 4, son los numerales encargados de dar legalidad a las actuaciones de la autoridad ministerial en el ejercicio de la acción penal.

El artículo 2 del Código de Procedimientos Penales textualmente menciona:

Artículo 2.- Al Ministerio Público le corresponde el ejercicio exclusivo de la acción penal, la cual tiene por objeto:

I.- Pedir la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales;

II.- Pedir la libertad de los procesados, en la forma y términos que previene la Ley;

III.- Pedir la reparación del daño, en los términos especificados en el Código Penal.

Como podemos apreciar, es éste el artículo central del cual se desprenden todas las funciones que realiza el Ministerio Público en el ejercicio de la Acción Penal (genericamente hablando), es el numeral con el cual se le da vida jurídica y se materializa la Acción Penal en nuestra legislación, facultando al Ministerio Público como el ente exclusivo para promover la decisión del órgano jurisdiccional, ante las acciones u omisiones sancionadas por la ley penal, luego entonces, y como ya se mencionó a lo largo del CAPITULO SEGUNDO de éste estudio, nuestro ordenamiento jurídico fundamental y las leyes reglamentarias del artículo 21 Constitucional, facultan como único y exclusivo ejecutor de la acción penal al Ministerio Público.

Por otro lado, debemos recordar, que el ejercicio de la acción penal es una facultad-obligación del Ministerio Público, y una vez que a criterio de esta autoridad decide que efectivamente la conducta denunciada se encuadra a un determinado tipo penal; la naturaleza jurídica de la acción penal es la de buscar que se aplique la ley estrictamente por el Organismo Jurisdiccional, por tal motivo es que la fracción I del artículo 2 del Código

de Procedimientos Penales en vigor para el Distrito Federal, es una vez que se ejercita la acción penal, solicitar del órgano jurisdiccional la aplicación de las sanciones establecidas en las leyes penales, toda vez que si no existiera dicha finalidad por parte del Ministerio Público se estaría actuando fuera del marco jurídico al cual debe sus actuaciones la autoridad ministerial competente en estos casos y en específico en esta ciudad por ser el código invocado aplicable en esta capital.

Siguiendo con el análisis del numeral que en este apartado nos ocupa, podemos decir que los mismos argumentos esgrimidos en el párrafo anterior corresponden a la fracción II, ya que siendo el Ministerio Público una autoridad cuyas funciones se consideran de buena fe, y aunado a esto, la tan repetida facultad exclusiva de ejercitar la acción penal, no menos sería la facultad de pedir la libertad de los procesados cuando de sus pesquisas se desprenda que existe algún elemento que demuestre la inocencia del presunto responsable en los términos que previenen las leyes.

Por último, refiriéndonos al artículo 2 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, debemos recordar que con la comisión de un delito se trasgrede el entorno jurídico que dicho tipo penal tutela, por tal motivo, es que el ofendido o bien la víctima, se vea en la necesidad de que se le repare el daño cometido por el sujeto activo, y siendo en todo momento el Ministerio Público una autoridad de representación social a la cual se le encomienda el ejercicio de la acción penal, es que se desprende esa facultad para pedir la reparación del daño que menciona la fracción III del artículo en estudio.

En cuanto a lo que dispone el artículo 3 del Código de Procedimientos Penales, tenemos lo siguiente:

"ARTICULO 3.- Corresponde al Ministerio Público:

I.- Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar los elementos del tipo ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente su cometido, o practicando el mismo aquellas diligencias.

II.- Pedir al juez a quien se consigne el asunto, la practica de todas aquellas diligencias que, a su juicio, sean necesarias para comprobar la existencia del delito y sus modalidades:

III.- Ordenar en los casos a que se refiere el artículo 266 de éste Código la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión;

IV.- Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite:

V.- Pedir al juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado:

VI.- Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable; y

VII.- Pedir la libertad del detenido cuando ésta proceda.

Este artículo regula en forma específica las diligencias que el Ministerio Público debe realizar en el procedimiento penal, es decir una vez iniciada la Acción Penal, por tal motivo, y siguiendo, el principio regulado en el

artículo 21 de nuestro Código Político el cual concede al Ministerio Público la facultad de dirigir a la Policía Judicial en las pesquisas que realiza para la investigación de los hechos que presumiblemente constituyen un delito, este numeral es el sustento jurídico que con el cual el Ministerio Público da legalidad a los actos que realiza dirigiendo a la Policía Judicial , desde un simple citatorio, orden de presentación, cumplimiento a una orden de aprehensión, etcetera.

En cuanto a la segunda fracción del artículo en comento, podemos decir que se trata de una facultad necesaria, en las investigaciones que realiza al Ministerio Público ya que siendo dicha autoridad la única facultada para ejercitar la Acción Penal, resulta lógico que esta autoridad debe tener un poder amplio y suficiente para recurrir a las autoridades Judiciales cuando el alcance legal de sus actuaciones no sean suficientes para desarrollar debidamente sus funciones. ya que debemos tener siempre presente que cualquier acto de autoridad que se realice debe de ser fundado y motivado conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho de que se trate, es decir a pesar de que se le conceden plenas facultades al Ministerio Público, esta autoridad nunca debiera de rebasar las que expresamente le conceden las leyes penales aplicables.

"ARTICULO 3 BIS.- En las averiguaciones previas en que se demuestre plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal previo acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público lo pondrá en libertad y no ejercitara acción penal."

En este artículo, se evidencia aun más la facultad discrecional que posee el Ministerio Público para ejercitar la Acción Penal, toda vez que es

en este numeral, donde se le concede a dicha autoridad ministerial, la facultad de decidir sobre el no ejercicio de la Acción Penal derivado de circunstancias excluyentes del delito, siendo esto último por demás obvio, ya que al estar el sujeto activo del delito bajo alguna circunstancia que lo excluya de la responsabilidad penal que podría recaer en su persona, no habría por ese simple hecho sujeto alguno en contra de quien iniciar la multicitada Acción Penal.

Pero lo antes mencionado no tiene mayor importancia para nuestra investigación, lo que realmente es trascendente para nosotros en este momento, es el hecho de que con dicho numeral se reafirma la facultad-obligación que envuelve las actuaciones del Ministerio Público, respecto al ejercicio, desestimiento y no ejercicio de la Acción Penal.

"ARTICULO 4.- Cuando de la averiguación previa no aparezca detención de persona alguna el Ministerio Público practicará todas las diligencias necesarias, hasta dejar comprobados los requisitos que señala el artículo 16 constitucional para obtener la orden de aprehensión."

De este artículo se desprende la hipótesis, en la cual se inicia la averiguación Previa sin detenido, por tal motivo, es necesario realizar todas y cada una de las pesquisas necesarias para la comprobación de los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, requisitos que se mencionan en el artículo 21 constitucional y que reglamenta el numeral en comento.

"ARTICULO 6.- El Ministerio Público pedirá al juez la aplicación de la sanción correspondiente al caso concreto de que se trate o a la libertad del procesado, sea porque el

delito no haya existido, sea porque existiendo no sea imputable al procesado o porque exista en favor de éste alguna de las circunstancias excluyentes de responsabilidad a que se refiere el capítulo CUARTO, título PRIMERO, libro PRIMERO del Código Penal, o en los casos de abnístia, prescripción y perdón o consentimiento del ofendido."

"ARTICULO 7.- En el primer caso del artículo anterior, el Ministerio Público presentará sus conclusiones en las que, después de hacer resumen de los hechos que aparezcan comprobados en el proceso, fijará con precisión las disposiciones penales que, a su juicio, sean aplicables."

"ARTICULO 8.- En el segundo caso del artículo 6 el Agente del Ministerio Público presentará al juez de los autos su promoción, en la que expresará los hechos y preceptos de derecho en que se funde para pedir la libertad del acusado."

Los artículos 6, 7 y 8 del Código Adjetivo en materia, mencionan los actos que el Ministerio Público debe realizar según la hipótesis de que se trate, es decir en caso de que se comprueben los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público se debe de encargar de pedir al Juez que conozca de la causa penal, la sanción que en derecho penal proceda, por la conducta típica que se cometió.

Por otro lado, en caso de que se desprenda de la propia averiguación que existe a favor del indiciado causas excluyentes, reguladas en el propio Código Penal o alguna otra circunstancia que en el artículo 8 prevé del ordenamiento legal en cita, la Autoridad ministerial, deberá de pedir la libertad del inculcado, ya que debemos recordar que el Ministerio Público

es una institución a la cual se le concedió la representación social y sobre todo que sus actuaciones se presumen de buena fe.

Siguiendo con el estudio de los artículos que le dan legalidad a las actuaciones ministeriales, corresponde a la Ley Organica de la Procuraduría General del Distrito Federal reflexionar sobre los preceptos legales que regulan dichas actuaciones:

"Artículo 2.- "La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demas disposiciones aplicables:

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

..."

En efecto, este es uno de los preceptos jurídicos más importantes que regulan las actuaciones del Ministerio Público, ya que en el se establece la facultad-obligación que le constriñe a dicha institución ministerial, la investigación y persecución de los delitos cometidos en el entorno territorial del Distrito Federal.

Ciertamente, como se aprecia en la fracción I del numeral en cuestión, la Ley Organica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es quien concede la facultad-obligación del Ministerio Público para investigar los delitos cometidos dentro del alcance territorial para la cual

dicha ley fué creada. En este sentido, el periodo procedimental (Averiguación Previa) en el cual la autoridad ministerial se encargará de realizar todas y cada una de las diligencias necesarias para comprobar y reunir los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado; requisitos indispensables para realizar la consignación de la Averiguación Previa, e iniciar de esta manera la correspondiente acción penal.

“Artículo 3.- Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de ésta ley respecto de la averiguación previa, comprenden:

I.- Recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

II.- Investigar los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta ley y otras autoridades competentes tanto federales como de las entidades federativas, en los terminos de los convenios de colaboración;

III.- Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;

IV.- Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V.- Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables;

VI.- Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos siempre y cuando no se afecte a terceros y estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y, en caso de considerarse necesario, ordenará que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, exigiendo el otorgamiento de garantías que de ejercitarse la acción penal, se pondrán a disposición del Órgano Jurisdiccional;

VII.- Conceder la libertad provisional a los indicados en términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII.- Solicitar al Órgano Jurisdiccional las ordenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX.- Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela;

X.- Determinar el no ejercicio de la acción penal cuando:

- a) Los hechos de que conozca no son constitutivos de delito;
- b) Una vez agotadas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

- c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;
- d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;
- e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos del delito, por obstáculo material insuperable; y
- f) En los demás casos que determinen las normas aplicables.

Para los efectos de esta fracción, el Procurador o los Subprocuradores que autoricen el reglamento de ésta ley, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal;

XI.- Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales;

XII.- Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del Órgano Jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables, y

XIII.- Las demás que establezcan las normas aplicables."

El numeral que se transcribió anteriormente regula las atribuciones conferidas al Ministerio Público respecto de la fracción I del artículo 2 de la Ley en comento, pero sobre todo en lo que se refiere a la Averiguación Previa, es decir los actos que van desde recibir las denuncias o querellas propuestas por los ofendidos o víctimas, hasta el momento de acreditarse

los datos del cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, para que de esta manera se realice la consignación que corresponda a la indagatoria iniciada.

"Artículo 4.- Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta ley respecto de la consignación y durante el proceso, corresponden:

I.- Ejercer la acción penal ante el Organismo Jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en el hubieran intervenido, solicitando las ordenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación, en su caso:

II.- Solicitar al Organismo Jurisdiccional las ordenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III.- Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley:

IV.- Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculcado los hubiese garantizado previamente;

V.- Aportar las pruebas pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación de los elementos del tipo penal del delito de que se trate, de la

responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios y para la fijación del monto de su reparación;

VI.- Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.

La formulación de conclusiones no acusatorias o de cualquier acto cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia, requiera la autorización previa del procurador o de los subprocuradores que autorice el reglamento de ésta ley;

VII.- Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público, y

VIII.- En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

Respecto del artículo en estudio, en todas sus fracciones se regulan las etapas procedimentales, así como las diligencias necesarias para restituir al denunciante o querellante en sus derechos cuando se ha perturbado su entorno jurisdiccional tutelado por las leyes penales, etapas procesales y diligencias a seguir por el Ministerio Público una vez comprobados los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado,. En efecto el numeral en comento, es el

partaguas del cual principia la Acción Penal en los terminos apuntados a lo largo de este trabajo.

Es necesario mencionar, que además de los artículos señalados en el presente punto, existe un título en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que regula las diligencias que se realizan en la Averiguación Previa por parte del Ministerio Público, las cuales serán necesarias para la comprobación de los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado; los artículos que integran el Título en comento; por lo extenso de éste, es materialmente imposible transcribir dichos artículos en nuestro trabajo, por lo tanto de ser necesario complementar la información que en este trabajo se integra, sólo nos resta decir que el Título en comento es el Título segundo, y empiezan a partir del artículo 94 de la ley procesal penal que en este punto se analiza.

3.2.2.- Monopolio de la Acción Penal. su Atenuación.

Hablar del monopolio que ejerce el Ministerio Público en cuanto al ejercicio de la Acción Penal, es elaborar una remembranza de todo lo realizado en nuestra investigación, empezando por el estudio del artículo 21 constitucional, y siguiendonos por el analisis de los artículos de las leyes secundarias que reglamentan el artículo 21 del Pacto Federal; pero en esta ocasión nos abocaremos a la atenuación que sufre la autoridad ministerial en el ejercicio de la acción penal, derivada de las reformas constitucionales del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, al otorgar al gobernado la posibilidad de impugnar las decisiones del no ejercicio y desistimiento de la acción penal por medio de la vía jurisdiccional.

Por principio de cuenta, diremos que la palabra monopolio significa, el privilegio exclusivo de venta o explotación de algo en un territorio; ahora bien dicha explotación o venta exclusiva, desde un punto de vista amplio, podemos decir que se encuentra prohibido por nuestra Constitución, en su artículo 28 párrafo primero; más sin embargo al hablar del monopolio que ejerce el Ministerio Público, en cuanto a la Acción Penal, debemos entenderla como esa facultad-obligación de la que ya hemos hablado con anterioridad en éste trabajo.

Por otra parte, al referirnos a la atenuación que sufre el Ministerio Público, es precisamente al hecho al cual hemos indicado en el primer párrafo de este punto, es decir, por las reformas constitucionales de 1994, ya que con dichas reformas se restringe en el ejercicio de su facultad-obligación de ejercer la Acción Penal. ¿Pero, porqué se restringe el Ejercicio de la Acción Penal?; esta afirmación la sostenemos de la hipótesis que se consagra en el párrafo cuarto del artículo 21 de nuestro Código Político el cual textualmente señala:

"Artículo 21.- ...

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.

..."

De la lectura del párrafo antes transcrito, podemos confirmar el hecho de que hoy en día a la autoridad ministerial se le coarta su facultad-

obligación, toda vez que queda al libre arbitrio del gobernado la posibilidad de impugnar sus decisiones en cuanto al desistimiento y no ejercicio de la acción penal. Es importante remarcar el hecho de que hasta el momento no existe Ley secundaria que regule esta disposición constitucional, pero independientemente de que no se haya legislado en este sentido, hoy en día ya cabe esa posibilidad constitucionalmente.

3.2.3.- Injerencia del Organo Jurisdiccional Respecto del no Ejercicio y Desistimiento de la Acción Penal por Parte del Ministerio Público.

Una vez presentada la denuncia o querrela ante el Ministerio Público, se inicia la respectiva indagatoria respecto de los hechos presumiblemente constitutivos del delito que se denuncia, con el fin de integrar los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. ¿Pero qué pasa cuando los requisitos antes mencionados no se integran?, como ya se mencionó en los capítulos anteriores, el Ministerio Público, al realizar sus conclusiones deberá de dictar un acuerdo en el que se decreta el **no ejercicio de la Acción Penal**; por otro lado, se puede dar la figura en la que una vez iniciada la Acción Penal, se compruebe que no existe delito o bien que el indiciado no es la persona que cometió la acción u omisión que es penalmente sancionada, (entre otras hipótesis señaladas en el Código procesal vigente); el Ministerio Público en cualquier etapa procesal, deberá de pedir el sobreseimiento de la causa, que en materia penal se considera como desistimiento de la acción, tal y como ha quedado consignado en el capítulo segundo de nuestra investigación.

Ahora bien, retomando el estudio de este punto, es a partir de las multicitadas reformas constitucionales de diciembre de 1994, que se le

concede la "facultad" al Órgano Jurisdiccional de intervenir a petición de parte interesada en las decisiones del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

De la reflexión anterior, deberemos comentar que no existe ninguna ley que reglamente dichas disposiciones del artículo 21 constitucional. No obstante lo anterior, lo más importante de esta cuestión es el hecho de que constitucionalmente hoy en día se puede recurrir a esta instancia jurisdiccional, perturbando con ello el monopolio que se le concede a la autoridad ministerial en el primer párrafo del numeral en comento; perturbación que se presenta desde el momento mismo en que el Poder Judicial invade al Ministerio Público quien es el organismo constitucionalmente facultado para realizar la actividad investigadora y persecutoria de los delitos (funciones como ya se mencionó anteriormente en este trabajo son material y formalmente administrativas); **toda vez que**, al concederse al Poder Judicial la facultad de suspender provisional y definitivamente las decisiones del Agente Ministerial a petición de parte, es decir, a solicitud del ofendido, además de que se atenua el derecho-obligación concedido al Ministerio Público, es a todas luces comprobado el hecho de que efectivamente se perturba esa facultad que se habla a lo largo de este punto, por razón de que será precisamente el Órgano Jurisdiccional quien decida a través de la impetración de una demanda de garantías, si el Ministerio Público en cuanto a su decisión de ejercitar la acción penal, se encuentra ajustado al mandamiento constitucional, supuesto que evidencia la intervención en ésta facultad monopolica del Poder Judicial en el Ministerio Público como Órgano Administrativo, cuestión que robustece las ideas esgrimidas a lo largo de éste inciso, ya que en estricta pureza del monopolio del ejercicio de la acción penal que tiene el Ministerio Público, no admitiría la intervención de ningún otro

Organo del Estado, sin embargo dicho hecho no es posible por razón de la facultad que se deriva del artículo 21 Constitucional en comento facultando al Poder Judicial para intervenir en las decisiones del Organo Ministerial en el ejercicio o no de la acción penal.

3.2.4.- Desistimiento de la Acción Penal por Parte del Ministerio Público como Parte en el Procedimiento Penal.

Como ya mencionamos en punto 2.1.5 de ésta investigación, existen varios supuestos en los que se puede dar el sobreseimiento (desistimiento), pero es aquí en donde se divide nuestra investigación y nos dedicaremos en éste espacio a estudiar unicamente las posibilidades que se dan cuando es el Ministerio Público quien por conducto de sus representantes solicita de la autoridad judicial el sobreseimiento de la causa penal, poniendo fin al procedimiento y por ende, la consumación de la acción penal.

El artículo 660 del Código Penal Adjetivo menciona los casos en los en que procede el sobreseimiento de la acción penal, el cual transcribimos textualmente:

"Artículo 660.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I.- Cando el Procurador General de Justicia del Distrito Federal confirme o formule conclusiones no acusatorias.

En todo procedimiento Penal, las partes estan obligadas a rendir sus conclusiones (artículos 308 y del 315 al 326 del Código de Procedimientos

Penales para el Distrito Federal) una vez terminada la etapa de desahogo de pruebas. Las conclusiones es la etapa procesal en la que el Ministerio Público fija en proposiciones concretas los hechos punibles que se le atribuyen al acusado, solicitando por este medio la aplicación de las sanciones que amerite la conducta ilícita apegándose a lo señalado por el tipo penal, pidiendo además la reparación de los daños y perjuicios, dichas proposiciones deberán de estar fundadas y motivadas conforme a la ley penal aplicable y a la jurisprudencia correspondiente al caso concreto. Conteniendo y apoyándose en los medios de prueba presentados para la comprobación del delito.

Las conclusiones definitivas que el Ministerio Público presente no podrán ser modificadas, salvo que dicha modificación sean por hechos supervenientes y a favor del acusado.

Por otro lado, cuando las conclusiones del Agente del Ministerio Público, las realice en un sentido no acusatorio, en éste caso el Juez enviará al Procurador las conclusiones, para que oiga y analice el parecer del Agente Ministerial, emitiendo su parecer dentro de un plazo de hasta diez días contados a partir de aquél en el que se le da vista con el expediente, en el caso de que la causa penal exceda de doscientas fojas, existe la posibilidad de ampliar dicho término un día por cada cien fojas de exceso o fracción, en el que en todo caso, no podrá extenderse del plazo de veinte días hábiles. Si no se recibe respuesta alguna dentro de éste plazo, se entendera que el Procurador esta conforme con las conclusiones del Agente Ministerial.

Como hemos analizado, existen dos hipótesis en las cuales pueden ser desahogadas las conclusiones de parte del Ministerio Público, sólo que en

éste caso nos interesa sobre manera, para el estudio de nuestra investigación, aquella en las que el Agente Ministerial, confirme o formule sus conclusiones no acusatorias, ya que en éste caso, el Juez al recibir por parte del Procurador la confirmación o no dentro de los plazos mencionados en el párrafo anterior, sobreseerá el asunto, poniendo al procesado en inmediata libertad., ya que el auto de sobreseimiento produce los efectos que tiene una sentencia absolutoria.

Lo importante de los puntos que se han analizado en este apartado, es el hecho de que si bien es cierto se le concede al Ministerio Público la posibilidad de desahogar sus conclusiones en forma no acusatoria, por su calidad de "representante social, actuando como parte en el proceso penal que se ventila", como se menciona al principio del análisis de ésta fracción, todas las conclusiones deberán realizarse conforme a las disposiciones de los Códigos Adjetivos y Sustantivos de la materia Penal aplicable, así como de la jurisprudencia que corresponda a los actos tipificados de que se trate, además de que la decisión final de las conclusiones no acusatorias, correspondera al Procurador o Subprocurador que corresponda, por tal motivo, podemos decir que si bien es cierto es al Agente adscrito al juzgado en el que se ventila la causa penal a quien corresponde desahogar las conclusiones en el tiempo legal para ello concedido, es al superior jerárquico a quien corresponde decidir sobre el parecer del Agente responsable en los autos del juicio de que se trate.

II.- Cuando aparezca que la responsabilidad penal está extinguida;

En relación a la fracción dos del artículo 660 de la ley Adjetiva Penal, en esta fracción se regula el supuesto en el cual, la acción penal ha

prescrito y toda vez que la acción penal y la sanciones se extinguen, por tal motivo, la responsabilidad penal de igual manera queda extinguida por el simple transcurso del tiempo señalado por la ley.

III.- Cuando no se hubiere dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y aparezca que el hecho que motiva la averiguación no es delictuoso o, cuando estando agotada ésta, se compruebe que no existió el hecho delictuoso que la motivó:

De la fracción en estudio se desprenden dos hipótesis, la primera se sustenta en el hecho de que no se haya dictado el auto de plazo constitucional, y a su vez que no exista tipicidad es decir el encuadramiento de la conducta descrita en el tipo penal elaborado por el legislador; o bien no obstante de haberse agotado las diligencias indagatorias por parte del Ministerio Público se acredita que la conducta desplegada por el sujeto activo del delito no constituye ser un delito.

IV.- Cuando habiéndose decretado la libertad de desvanecimiento de datos, esté agotada la averiguación y o existan elementos posteriores para dictar nueva orden de aprehensión, o se esté en el caso previsto por el artículo 546:

En éste supuesto, habrá que considerar que la intervención del Ministerio Público se reduce a su calidad de parte en el proceso penal, toda vez que cuando aparezcan en dicho proceso que se han desvanecido los fundamentos para haber decretado la formal prisión o la sujeción a proceso del inculpado, necesariamente deberá escucharse a éste en audiencia pública a la que no dejará de asistir, cuestión que

implica su anuencia o inconformidad con la libertad del inculpado por desvanecimiento de datos.

V.- Cuando esté plenamente comprobado que en favor del inculpado existe alguna causa eximente de responsabilidad.

Para que opere el supuesto señalado en la Fracción V del ordenamiento legal en cita, es necesario que ocurran alguna de las hipótesis mencionadas en el artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal, es decir que al momento de realizarse el delito existió alguna causa o circunstancia que excluye la antijuridicidad de la conducta típica, es decir que al momento de que ocurran alguno de los supuestos mencionados en el artículo 15 de ordenamiento legal invocado el Ministerio Público o a petición de parte, podrán solicitar la investigación de dicha exclusión en el estado en que se encuentre el proceso penal.

En efecto, si en cualquier etapa procesal el Ministerio Público comprueba que efectivamente existe alguna de las causas de justificación que excluyan al procesado de toda responsabilidad, el Agente Ministerial podrá solicitar el sobreseimiento del procedimiento, toda vez que las excluyentes son objetivas, es decir recaen sobre la acción realizada y no sobre la persona que cometió la conducta típica, y por tal motivo, si no existe delito objeto de la acción penal, no existirá controversia alguna para que el órgano judicial realice la actividad para la cual fue creada.

VI.- Cuando existan pruebas que acrediten fehacientemente la inocencia del acusado; y

De la fracción en estudio, se desprende que si efectivamente, el procesado no es la persona que realizó la conducta típica, lógicamente la acción penal deberá ser sobrelleada respecto de la persona por la cual se inició dicha acción penal por parte del Ministerio Público

VII.- Cuando se trate de delitos culposos que sólo produzcan daño en propiedad ajena y/o lesiones de las comprendidas en los artículos 289 o 290 del Código Penal, si se paga la reparación del daño a la víctima o al ofendido por el delito, si el inculcado no hubiese abandonado a aquélla, y no se encontrase el activo en estado de ebriedad, o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares.

Lo anterior, no procederá cuando se trate de culpa calificada como grave, conforme a la parte conducente del artículo 60 del Código Penal.

Los delitos a que hace referencia el supuesto jurídico regulado en esta fracción, se refiere al tipo penal de lesiones, cuando dicha lesión no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde menos de quince días en sanar, o que tarden en sanar más de quince días, la diferencia en este caso sería la sanción que se hace acreedor el sujeto activo del delito; el segundo supuesto es el que se refiere la fracción VII del artículo en estudio, es cuando la lesión cometida deja al ofendido cicatriz en la cara perpetuamente notable

3.2.5.- Imprudencia del Juicio de Amparo Contra el Desistimiento de la Acción Penal por Parte del Ministerio Público.

Si bien cierto que el artículo 21 constitucional, en su párrafo cuarto que ha sido motivo del presente trabajo de investigación faculta como garantía de seguridad jurídica el ofendido, impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no menos es, que en el segundo de los supuestos aludido, es decir sobre el desistimiento de la acción penal, jamás podrá ser impugnada por vía de amparo por razón de la naturaleza que desempeña el Ministerio Público en el proceso penal.

En efecto, como ya se ha mencionado con anterioridad, la función que desenvuelve el Ministerio Público en el proceso penal, siempre será en su calidad de parte, figurando como oponente del procesado, y que como tal tiene la facultad de intervenir en dicho proceso con el sumo de atribuciones que la ley procesal le confiere pero única y exclusivamente como parte. Ello nos conlleva a inferir, que si la intervención del Organismo Ministerial en el proceso como parte opositora del procesado, excluye desde luego su calidad de autoridad tal y como la desempeña en la fase de la Averiguación Previa, luego entonces, la función del Ministerio Público en el procedimiento penal puede bifurcarse según la etapa procedimental en la que actúen, pues en la integración de la Averiguación Previa, actuará siempre como autoridad; y en el proceso penal, como parte.

Lo anterior, nos motiva para interpretar el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional en comento, es decir, ¿Si las resoluciones del Ministerio Público respecto del desistimiento de la acción penal, pueden ser

impugnadas por Vía Jurisdiccional en los términos que establezca la ley? Conforme a los argumentos ya esgrimidos en líneas anteriores, podemos afirmar que tal supuesto resulta improcedente, en el entendido de que a la fecha carecemos de una legislación reglamentaria en los diferentes Códigos Adjetivos Penales de cada entidad federativa incluyendo la del Distrito Federal que determine el recurso o el procedimiento para impugnar a través del Organismo Jurisdiccional la resolución del Organismo Ministerial que decide desistirse de la acción penal, para ubicarlos necesariamente en el contexto de la acción de amparo, esto es, que solamente dichas decisiones puedan ser impugnadas ante el Organismo Jurisdiccional única y exclusivamente por vía de amparo, sin embargo, esto de igual manera será imposible y por tanto improcedente, en virtud de que el juicio de amparo por razón de su naturaleza jurídica solamente procederá contra actos de autoridad.

Ciertamente, que la procedencia constitucional del juicio de garantías se finca en la fracción I del artículo 103 Constitucional que a la letra dice:

Artículo 103.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

II.- ...

III.-...

y se complementa dicho numeral con el artículo 107 del mismo Parte Federal. Obviamente que la fuente formal de la procedencia del juicio de amparo, se encuentra tutelada en nuestro máximo ordenamiento

jerárquico, sin embargo la extensión tuteladora de dicha acción se ve limitada frente a los actos que no sean emitidos por una autoridad, en el entendido que por tal, debemos de concebir a toda aquella entidad que *forma parte del Estado*, con facultades de decisión y ejecución , y en cuyo ejercicio, crea, modifica derechos en forma imperativa, unilateral y coercitiva; sin menoscabar lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Amparo que en el caso específico señala que:

"Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

Luego entonces, y reafirmando todo lo anterior, precisaremos con toda certeza que *el juicio de amparo solamente procede contra actos de autoridad por violación a las garantías individuales o en su caso por invasión de esfera competencial previsto en las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional.*

Ahora bien, tomando como sustento los argumentos vertidos a lo largo del presente inciso, resulta evidente que el juicio de amparo será improcedente contra la resolución del Ministerio Público que se desista de la acción penal, toda vez que dicho Organismo Ministerial, siempre actuará como parte en la fase del proceso penal , en cuya etapa procedimental solamente puede darse el desistimiento de la acción penal (a pesar de nuestra inconformidad en éste caso por razones de técnica jurídica, toda vez que el Código Adjetivo Procesal en materia Federal y para el Distrito Federal equiparan al desistimiento de la acción penal con las conclusiones inacusatorias) , pues es el único momento en que el Ministerio Público, con anuencia del Procurador, puede desistirse de la acción penal, es decir

que al formular sus conclusiones inacusatorias no lo hará como Autoridad, sino como parte del proceso penal. Por tanto, conforme a todos los argumentos vertidos a lo largo del presente inciso, puntualizaremos que el juicio de amparo será improcedente contra el desistimiento de la acción penal (formulación de conclusiones inacusatorias) que formule en la secuela del proceso penal el Ministerio Público por razón de que éste carece de las atribuciones que tiene el perfil de toda autoridad a cuya cuestión se ciñe la procedencia constitucional del juicio de garantías conforme al concepto de autoridad que ha quedado explicado en líneas anteriores en términos de la fracción I del artículo 103 Constitucional.

3.2.6.- Reflexión Final.

Dada la redacción del artículo 21 Constitucional en su párrafo cuarto que ha sido motivo de investigación en el presente trabajo, del que se desprende que las resoluciones del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal pueden ser impugnadas a solicitud del ofendido a través de la vía jurisdiccional, y sin que a la fecha exista una reglamentación especial que tutele el presente supuesto de procedencia de combatividad de dichas resoluciones, infiriéndose con ello que al aludir dicho precepto a la vía jurisdiccional da pauta para la procedencia única del juicio de amparo, permitiendo con ello la intervención del Poder Judicial Federal para examinar a nivel constitucional si la determinación del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio de la acción penal se encuentra ajustada a la garantía de seguridad jurídica consignada en el artículo 21 Constitucional en comento (única posibilidad de recurrir ante tal instancia para combatir dicha determinación, por virtud de que siendo congruentes con las ideas

esgrimidas en el inciso anterior, sabemos que la decisión del Ministerio Público en cuanto al desistimiento de la acción penal, es decir en cuanto a la formulación de conclusiones inacusatorias jamás podrán combatirse por vía de amparo dada la calidad de parte y no de autoridad que asume el Organismo Ministerial en ésta fase procesal), con ello se conculca lo dispuesto por el artículo 49 Constitucional que regula la división de poderes y a su vez prohíbe la reunión de dos o más de ellos en uno sólo.

En efecto, el artículo 49 de nuestro Ordenamiento Jurídico Fundamental tutela lo siguiente:

"Artículo 49.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

No podrán reunir dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

De la redacción del precepto constitucional anterior, nos conlleva a reflexionar que el sistema de división de poderes delimita la función formal específica de cada uno de ellos, cuestiones que fueron ampliamente abordadas en el inciso 3.1.3 del capítulo tercero de este trabajo, y que por tanto, si encuadramos a la función del Ministerio Público como órgano del Estado con monopolio en el ejercicio de la acción penal dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, y a los Tribunales Federales como parte del

Poder Judicial Federal, no dudaremos en señalar que cada uno de estos tiene sus funciones formalmente delimitadas en términos de la esfera a que pertenecen. Sin embargo, a la luz del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, la división de poderes aludida, se evidencia violentada por la injerencia que por disposición misma constitucionalmente tiene el Poder Judicial, en las decisiones del Ministerio Público respecto al no ejercicio de la acción penal para examinarlas a la luz de la impetración del juicio de amparo conforme a la garantía de seguridad jurídica tutelada en los artículos 21 y 16 constitucionales.

Ciertamente, que la citada injerencia al permitir que el órgano jurisdiccional intervenga en las decisiones del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio de la acción penal, conculca la facultad monopolica que tiene este último para decidir sobre el ejercicio o no de dicha acción, y por tanto, dicha facultad, se ve atenuada con la intervención en comento, ámen de la prohibición contenida en el artículo 49 constitucional que prohíbe la reunión de dos o más poderes en una sola persona infiriéndose con ello y a manera de reflexión, que la disposición contenida en el artículo 21 constitucional pugna con el contenido del artículo 49 del ordenamiento jurídico fundamental en cita.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La acción penal como Garantía de Seguridad Jurídica, concede a todo gobernado la posibilidad de recurrir al Ministerio Público, con el fin de que dicha institución realice la averiguación previa correspondiente para la investigación y persecución de los delitos.

SEGUNDA.- Al concederle al Ministerio Público la facultad-obligación exclusiva de ejercitar la acción penal. (facultad monopólica contenida en el artículo 21 del Código Político), se le concede también la facultad-obligación de realizar todas aquellas diligencias necesarias para que en su caso no ejercite o se desista de la acción penal, sin que deba de existir atenuación alguna en la autonomía que se le concede por los legisladores de nuestro país de decidir libremente sobre el ejercicio o no de la acción penal.

TERCERA.- Con la reforma constitucional del 31 de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, al momento de conceder al Poder Judicial la facultad de revocar las decisiones ministeriales de no ejercicio y desistimiento de la acción penal a petición de parte, se excluye la facultad monopólica que tenía el Ministerio Público respecto del ejercicio de la acción penal.

CUARTO.- De la lectura del artículo 21 párrafo primero de nuestro máximo ordenamiento fundamental, se desprende que es exclusiva del Ministerio Público la facultad de persecución e investigación de los delitos cometidos, luego entonces, también lo es de decidir libremente sobre el no ejercicio y desistimiento de la multifacitada acción penal.

QUINTA.- El no ejercicio y desistimiento de la acción penal deberá decretarse por parte del Ministerio Público, cuando no ocurran los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del inculpado.

SEXTO.- La institución del Ministerio Público nace de la necesidad de que exista una institución encargada de perseguir, investigar y acusar ante los tribunales la comisión de los delitos.

SEPTIMA.- El sustento constitucional que dà vida al ejercicio de la acción penal es el artículo 21 de nuestra Constitución Política, el cual es creado por el constituyente del 17 con el fin de desaparecer el carácter de Juez y parte del Poder Judicial.

OCTAVA.- El desistimiento de la acción penal no es una institución jurídica que se reglamente en esos términos por la ley procesal penal, pero también es cierto que existe el sobreseimiento figura procesal que se equiparà al desistimiento.

NOVENA.- En caso de que el Ministerio Público decida sobreseer la causa penal, porque si presentan alguna de las causales que reglamenta el Código de Procedimientos Penales, derivado de las reformas constitucionales de 1994, hoy en día existe la posibilidad de impugnar dicho sobreseimiento de la causa a pesar de que en esta etapa el Ministerio Público se parte en el Proceso y no una autoridad.

DECIMA.- Con la intervención del Poder Judicial para conocer de las decisiones del Ministerio Público en cuanto al no ejercicio y desistimiento de la acción penal, su facultad monopòlica se ha visto disminuida.

DECIMA PRIMERA.- Con la reforma al 21 constitucional, en especial la adición del párrafo cuarto, independientemente de que no exista a la fecha ley reglamentaria, deberá entenderse que es la Ley de Amparo la legislación aplicable al caso, ya que es la demanda de garantías el medio de control constitucional que tutela el cumplimiento de las garantías individuales, y es el Poder Judicial Federal, el encargado de la interpretación de nuestra Constitución Política.

DECIMA SEGUNDA.- La intervención del Poder Judicial en relación al desistimiento y no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, modifica el entorno jurídico para el cual fue creado este último, toda vez que la finalidad del constituyente del 17 era la de crear un organismo autónomo y libre en sus decisiones, persecutorias y de investigación de los delitos.

DECIMO TERCERA.- El principio de la división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no constituye un simple principio doctrinario intranscendente, sino una institución jurídico-política dinámica que ha evolucionado históricamente, cuya idea principal consiste en el reparto de poderes entre los diferentes órganos de Gobierno, no tanto para aislarlos entre sí, sino para permitir un control recíproco de Poder, es decir que exista una interdependencia entre los actos que a cada órgano gubernamental le corresponde constitucionalmente.

DECIMO CUARTA.- El Ministerio Público es una institución que depende del Poder Ejecutivo, y por tanto los actos de autoridad que realiza en la investigación de los delitos, son actos formal y materialmente administrativos.

DECIMO QUINTA.- La gènesis del Ministerio Público se deriva de la necesidad de que exista un ente con independencia y *autonomía en sus decisiones* y sus funciones persecutorias e indagatorias de los delitos, por tal motivo es que se comprueba la hipótesis de que efectivamente se conculca con la adición del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional las garantías consagradas en el artículo 49 del máximo ordenamiento legal de nuestro país.

DECIMO SEXTA.- El artículo 49 Constitucional tutela la división de poderes, el cual señala que dos o más poderes no podrán reunirse en una sola persona

DECIMO SEPTIMA.- En cuanto a la injerencia del Poder Judicial en cuanto a las decisiones del Ministerio Público respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal se conculca el artículo 49 constitucional.

DECIMO OCTAVA.- El Ministerio Público en el proceso penal, no actúa como autoridad, sino como parte, por tal motivo si dicho agente decide solicitar el sobreseimiento de la causa penal, por los motivos que fundados y motivados exprese este último, por tal razón es que no debe de existir limitante alguna a las decisiones de sobreseimiento (desistimiento) de la acción penal.

DECIMO NOVENA.- Es improcedente el Juicio de Garantías contra el desistimiento de la acción penal que realiza el Ministerio Público en el proceso penal por carecer de la calidad de autoridad.

BIBLIOGRAFIA

ARELLANO GARCIA, CARLOS. "El Juicio de Amparo". s/e Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.

BAZDRESCH, LUIS. "Garantías Constitucionales", Segunda Edición, Editorial Trillas, S.A. México 1983.

_____. "El Juicio de Amparo", Cuarta Edición. Editorial Trillas, México, 1983.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales", Décima Octava Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

_____. "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo", Editorial Porrúa, S.A., México 1984.

_____. "El juicio de Amparo", Vigésima Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

CASTRO, JUVENTINO V. "Garantías y Amparo". Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1997.

_____. "El Ministerio Público en México". Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1990.

DEL CASTILLO DEL VALLE, ALBERTO. "Garantías Individuales y Amparo en Materia Penal", Segunda Edición Editorial Duero, S.A. de C.V., México 1997.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO. "Poder Judicial y Ministerio Público", Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

GONZALEZ COSIO, ARTURO. "El Juicio de Amparo", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

GONGORA PIMENTEL, GENARO. "La Suspensión del Acto Reclamado", Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

HERNANDEZ LOPEZ, AARON. "El Proceso Penal Federal", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993.

HERNANDEZ, OCTAVIO A. "Curso de Amparo", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.

MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO. "Estudio sobre las Garantías Individuales", Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1991.

NORIEGA, ALFONSO. "Lecciones de Amparo", Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1980.

OSORIO Y NIETO, CESAR AUGUSTO. "La Averiguación Previa". Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

POLO BERNAL, EFRAIN. "Breviario de Garantías Constitucionales", s/e, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

ZAMORA-PIERCE, JESUS. "Garantías y Proceso Penal", Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. s/e Editorial Andrade S.A., México, 1997.

Código Federal de Procedimientos Penales. s/e Editorial Andrade S.A., México, 1997.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, s/e Editorial Andrade S.A., México, 1997.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. "Penal Práctica". Editorial Andrade, S.A., México, 1997.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. "Penal Práctica", Editorial Andrade S. A., México, 1997.

Reformas al Artículo 21 Constitucional del 30 de diciembre de 1994. Editorial Andrade S.A., México, 1995.