

564



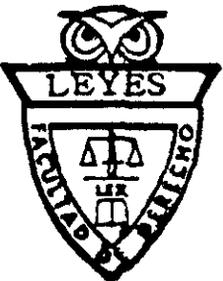
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN
TRATANDOSE DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION
PENAL,**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTINEZ MORALES HECTOR

291553



CIUDAD UNIVERSITARIA.

AÑO 2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

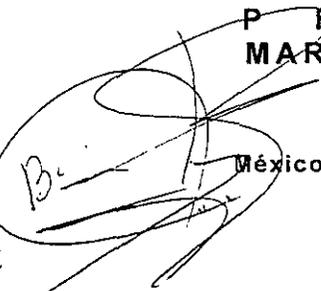
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

**PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN
TRATANDOSE DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL**

PROYECTO DE TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTINEZ MORALES HECTOR**

 México, D.F.,

Octubre del 2000

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

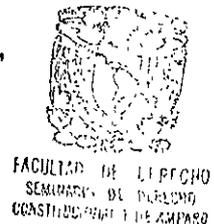
Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **MARTINEZ MORALES HECTOR**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN TRATANDOSE DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Gabriel A. Regino García, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Gabriel A. Regino García en oficio de fecha 25 de abril de 2000 y el Lic. Jesús Martínez García, mediante dictamen del 18 de octubre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 20 de 2000.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.



NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

FACULTAD DE DERECHO.
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO DE LA FACULTAD DE DERECHO.
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

MUY RESPETABLE SEÑOR DIRECTOR:

Por medio de esta masiva me estoy permitiendo manifestar a usted que he revisado con el esmero debido, el trabajo que, en concepto de tesis profesional ha elaborado el alumno **HECTOR MARTINEZ MORALES**, bajo el titulo **"PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN TRATANDOSE DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL"**, y que, habiendo realizado los ajustes que estime procedentes a dicho trabajo, estimo reúne las condiciones y requisitos que para exámenes profesionales fija el reglamento respectivo para que, en su caso, si usted lo estima debido, *autorice su debida impresión y eventos pertinentes.*

Aprovechando la oportunidad para saludarlo con el afecto de siempre.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
CD. UNIVERSITARIA, D.F., A 18 DE OCTUBRE DEL 2000.



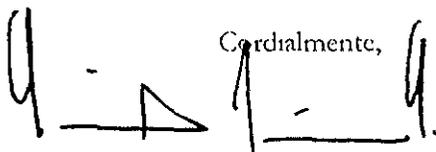
LIC. JESUS MARTINEZ GARCIA.
PROFESOR DE LA FACULTAD DE DERECHO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
Director del Seminario de Amparo y Derecho
Constitucional
Ciudad Universitaria

P R E S E N T E.

El compañero **HECTOR MARTINEZ MORALES**, ha realizado bajo mi asesoría el trabajo de investigación denominado **“PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN TRATÁNDOSE DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL”**, con la finalidad de presentarlo como tesis profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El trabajo en comento, aborda un tema de interés constitucional; por su contenido, fuentes de investigación, método, planteamiento de hipótesis y comprobación, lo hacen apto conforme al Reglamento de Exámenes Profesionales, salvo su ilustre opinión.

Cordialmente,


San Angel, 25 de abril del 2000

AL LICENCIADO GABRIEL A. REGINO GARCÍA:

POR SU COOPERACION Y GUIA EN LA REALIZACION DEL
PRESENTE TRABAJO.

CON ADMIRACION Y RESPETO

AL LICENCIADO JESUS MARTÍNEZ GARCIA:

POR SU APOYO Y TIEMPO DEDICADO EN LA CONCLUSION DE LA
PRESENTE

CON GRATITUD ADMIRADA

A MIS PADRES:

A LOS QUE DEBO PREOCUPACIONES, DESVELOS E INQUIETUDES,
POR SER LO QUE SOY, Y HACER POSIBLE LA CULMINACION DE
MI CARRERA Y CONQUISTAR LA PRIMERA DE MIS METAS.

CON AMOR Y RESPETO.

A MIS HERMANAS:

VERÓNICA Y MARISOL, POR ESA PRESENCIA Y APOYO QUE
SIEMPRE HE TENIDO A MI LADO, PARA COMPARTIR ESTE
MOMENTO TAN ESPERADO. GRACIAS.

A MI FAMILIA, EN PARTICULAR:

RAFAEL MORALES DIAZ, LIC. MARTHA VIRGINIA GONZÁLEZ
NAVARRO. JOSÉ CARLOS MORALES RODRIGUEZ, POR LO QUE
SU APOYO HA SIDO EN MI VIDA. GRACIAS.

A MIS TIOS, PRIMOS Y AMIGOS:

A TODOS ELLOS CON RESPETO Y GRATITUD.

A MIS AMIGOS:

JOSÉ MATA RIVERA. JUAN CARLOS MARTÍNEZ
FLORES, GREGORIO CARTEÑO GARRIDO, JORGE
MEJORADA TREJO, LIC. HECTOR M. GONZÁLEZ
APARICIO.

POR ESA MANO AMIGA QUE SIEMPRE
HA ESTADO A MI LADO CUANDO SE
HA NECESITADO CON ESPECIAL CARÍÑO.

A ERICA:

POR LO QUE SU PRESENCIA HA SIDO EN MI VIDA.

GRACIAS.

AL LICENCIADO HECTOR MANUEL GONZÁLEZ APARICIO:

POR HABERME DADO LA OPORTUNIDAD DE
DESARROLLARME EN EL CAMPO DEL DERECHO.

INTRODUCCION

El análisis jurídico de la Institución del Ministerio Público ha provocado siempre agudas polémicas sobre su naturaleza, funciones y organización, ya que se configura como una institución que asume numerosas modalidades en los diversos sistemas jurídicos, aun cuando el aspecto que puede considerarse común a todos ellos es esencialmente su actividad de investigación y de persecución de las actividades delictivas y su actuación en el proceso penal.

En este contexto, un proceso esencial de la función acusadora del Ministerio Público, que se desorbitaba en los Códigos de Procedimientos Penales, con anterioridad a las reformas de 1991 y 1992, fue relativa a la obligatoriedad del juzgador para sobreseer definitivamente el proceso, si el Ministerio Público desistía de la acción penal o formulaba conclusiones no acusatorias, según los artículos en su texto anteriormente en vigor, 138 y 278, fracciones I y II del Federal de Procedimientos Penales.

Las modificaciones a los Códigos distrital y federal de Procedimientos Penales aprobadas en 1991, resolvieron, con acierto y en acuerdo con una interpretación lógico-sistemática del artículo 21 constitucional, otorgar al juez de la causa la decisión final en cuanto a desistimiento o las conclusiones no acusatorias del Ministerio Público, que a partir de entonces no vinculan obligatoriamente al juzgador.

Con las citadas reformas, el juez recuperó plenamente sus

facultades de decidir sobre la culpabilidad o inocencia del inculpado, que, como se ha dicho, están establecidas en el artículo 21 constitucional, con lo cual se atenúan positivamente las exageradas e inaceptables prerrogativas que se habían otorgado al *Ministerio Público*, en virtud de una indebida interpretación del citado precepto constitucional por parte del legislador.

Dentro de este panorama, el 31 de diciembre de 1994, también se incorpora en el texto constitucional una adición al artículo 21, que permite impugnar las resoluciones del *Ministerio Público* sobre el no ejercicio de la acción penal, por vía jurisdiccional, en los términos que establezca la Ley. De esta manera se le han venido restando facultades al *Ministerio Público*, que no le correspondían, *por errores en el sistema jurídico mexicano*.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto con anterioridad, el presente trabajo de tesis busca, como objetivo general, elaborar un estudio sobre la procedencia del juicio de amparo, tratándose del no ejercicio de la acción penal.

En el primer capítulo se revisan los antecedentes del *Ministerio Público* en las diferentes legislaciones de Roma, Francia, España y México, así como la evolución en los diferentes ordenamientos constitucionales del país.

En el segundo capítulo se reconocen las facultades del *Ministerio Público*, establecidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar su campo de acción en el proceso penal y de amparo

En el tercer capítulo se analiza la naturaleza jurídica y procedencia del juicio de amparo.

En el cuarto capítulo se determina la procedencia o improcedencia del Juicio de Amparo, de acuerdo a las acciones emprendidas con anterioridad por el Ministerio Público.

Por último, se plantea una propuesta para mejorar la administración de justicia en México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO

Para el estudio de cualquier organismo o institución, se debe tomar en cuenta su origen y evolución a través del tiempo, con el fin de determinar si cumple adecuadamente con las funciones que le fueron encomendadas, atendiendo, con ello, las necesidades que demanda el momento histórico en que se vive.

El Ministerio Público, a la luz de la doctrina, es una de las instituciones en la cual su origen es visto con gran especulación; algunos encuadran su nacimiento en la antigua organización jurídica de Grecia y Roma, en la Italia medieval, y la corriente más predominante lo sitúa en el derecho francés.

Al respecto, Juventino Castro, en forma categórica, afirma: "...a Francia corresponde el alto honor de la implantación decisiva de dicha Institución, que se extendió luego a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo",¹ sosteniendo, de esta manera, que realmente el Ministerio Público, ya en forma, surge en Francia, considerada como su cuna. Es necesario, al mismo tiempo, nombrar los

¹ Castro, Juventino V.; El Ministerio Público en México. Funciones y Disposiciones; Porrúa, México, 1992, 4ª Edición, p.16.

funcionarios que tenían encomendadas facultades similares a las del Ministerio Público.

En el presente capítulo se desarrolla una breve reseña histórica de la institución del Ministerio Público y su adopción en México.

1.1 ROMA

En Roma regía la acusación popular y el procedimiento de oficio, “..el delito es un hecho ilícito castigado por la ley, pues algunos tratadistas, como Malaver, sostienen que el antecedente más antiguo de la institución del Ministerio Público, se va a encontrar en Roma”.²

Dentro del Imperio Romano, había personas encargadas de perseguir a los criminales, siendo los magistrados los que realizaban esta tarea, auxiliados por los denominados *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, que eran los que realizaban la tarea policiaca.³

“Existieron los llamados *Judice Questiones* en la Ley de las Doce Tablas, cuya actividad era semejante al Ministerio Público, ya que tenía facultades para comprobar la comisión de los hechos delictivos y

² Malaver, Autor citado por Riquelme, Víctor; Instituciones de Derecho Procesal Penal; Atalaya, Argentina, 1966, 3ª Edición, p.98.

³ Cfr. Riquelme, Víctor; Instituciones de Derecho Procesal Penal; Atalaya, Argentina, 1966, pp.98-99.

perseguir a los delincuentes".⁴

El procurador del César, de quien habla el Digesto en el libro primero, título 19, se ha considerado como antecedente de la institución, debido a que dicho procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales, y cuidar del orden en las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos, para que no regresaran al lugar de donde habían salido.⁵

1.2 FRANCIA

El fundamento del Ministerio Público se encuentra en la ordenanza de Felipe el Hermoso del 23 de marzo de 1302, en la cual "...el monarca tenía a su disposición un procurador y un abogado. El procurador se encargaba del procedimiento, y el abogado, atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el monarca o las personas que estaban bajo su protección".⁶

Algunos autores consideran a este país como la cuna del Ministerio

⁴ Colín Sánchez, Guillermo; Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; Porrúa, México, 1991, p.86.

⁵ Colín Sánchez, Guillermo; Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; Porrúa, México, 1991, p.86.

⁶ Franco Villa, José; El Ministerio Público Federal; Porrúa, México, 1995, p.62.

Público ya que, a consecuencia de la Revolución Francesa se establece la acusación estatal, la cual sufre algunas transformaciones de índole política⁷.

Durante la monarquía, a las autoridades se les consideraba parte integrante de los funcionarios del Rey, le correspondía al soberano la impartición de justicia por derecho divino, encargándose de manera exclusiva de la acción penal; el monarca tenía, como en la época feudal, el derecho de vida y muerte sobre sus súbditos, controlaba las actividades sociales, perseguía a los delincuentes y aplicaba las leyes.

Asimismo, durante la Revolución Francesa, surgieron cambios en las instituciones monárquicas, que otorgó las funciones que eran reservadas al procurador y al abogado, a los "comisarios", los cuales se encargaron de promover la acción penal, y de ejecutar las penas; y a los "acusadores" se les encomendó sostener la acusación en juicio.⁸

El 13 de diciembre de 1799 mediante la Ley del 22 Brumario, Año VIII, se implanta al Procurador General, precisándose sus funciones en forma exacta en las leyes Napoleónicas de 1808, pero el Ministerio Público quedó organizado definitivamente por la Ley del 20 de abril de

⁷ Cfr. Castro, Juventino V.; op. cit. p.23.

⁸ González Bustamente, Juan José; Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano; Botas, 2ª edición, México, 1945, p.23.

1810⁹, bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, asignándole funciones de requerimiento y acción como representante directo de la sociedad referente a la persecución de los delitos, dividiéndose al Ministerio en dos ramas; una para los negocios civiles y otra para los penales, que correspondían, conforme a la Asamblea Constituyente, al Comisario del Gobierno y al Acusador Público, respectivamente, para ser fusionados posteriormente, ordenándose que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público.

El Ministerio Público forma parte de la magistratura y se encuentra dividido en secciones llamadas *parquets*, cada una de las cuales forman parte de un tribunal francés. Estos *parquets* tienen un procurador a la cabeza, y varios auxiliares llamados substitutos en los Tribunales de Justicia, y substitutos generales o abogados generales en los Tribunales de Apelación. El *parquet* representa ante los tribunales al Estado, siempre que se afecten los intereses de éste. Le compete además, el ejercicio de la acción penal, teniendo a sus órdenes al efecto a la Policía Judicial".¹⁰

La institución del Ministerio Público, en Francia, desempeñó las funciones del ejercicio de la acción penal, así como perseguir al responsable, en nombre del Estado, intervenir en el cumplimiento de sentencias y representar a los incapacitados, y ausentes. El Ministerio

⁹ Cfr. González Bustamante, Juan José; Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano; Botas, 2ª edición, México, 1945, p.98.

¹⁰ Franco Sodi, Carlos; El Procedimiento Penal Mexicano; Porrúa, México, 1987, p.52.

Público intervenía, principalmente, en los hechos delictuosos que afectaran los intereses públicos y, secundariamente, en los delitos y contravenciones.

A la Policía Judicial le correspondía investigar el crimen, el delito y las contravenciones, reunir pruebas y entregar los autores de los delitos a los Tribunales encargados de castigarlos.

1.3 ESPAÑA

La promotoría fiscal existió en España durante el siglo XV, conforme al Derecho Canónico; practicaba las pesquisas para hacer del conocimiento del Santo Oficio la conducta de los particulares respecto de las imposiciones de la iglesia; la misión de la Promotoría Fiscal fue encomendada, posteriormente, a dos personas laicas.

La novísima Recopilación, libro V, Título XVII, promulgada por Felipe II en 1576, que un proceso desordenado de codificación, se reglamentaron las funciones del Promotor Fiscal se reglamentaron, realizando una división, por una parte, para ventilar los juicios civiles y, otra, para los juicios criminales. Este funcionario se encargaba de la persecución de los infractores del fisco, para después tener facultades en su actuar, para defender la jurisdicción y patrimonio reales; además vigilaban, de oficio, en nombre del pueblo, que era representado por su

Rey. Las promotorías fiscales se suprimen en España, durante el reinado de Felipe V, con el decreto del 10 de noviembre de 1713 y por la Declaración de Principios del 1º de mayo de 1744 y del 16 de diciembre del mismo año, situación que se rechaza en forma unánime por los Tribunales Españoles.

El Promotor Fiscal se encargaba de perseguir a los que cometían infracciones relacionadas con el pago de contribución fiscal, multa o toda clase de penas de confiscación. El procurador fue facultado para defender la Jurisdicción y el Patrimonio de la Hacienda Real, así, también, su función consistía en vigilar lo que ocurría en los tribunales del crimen y obrar de oficio a nombre del pueblo.¹¹

1.4 MEXICO

Los antecedentes del Ministerio Público en México han pasado por varias épocas que a continuación se citan:

- Epoca Precolonial
- Epoca Colonial
- Constitución de Cádiz
- Constitución de 1824
- Constitución de 1836

¹¹ **González Bustamante; op. cit.; p.59.**

- Constitución de 1857
- Constitución de 1917

Existen diferentes épocas que cambiaron la conceptualización dentro de la Constitución Mexicana, referente a la institución del Ministerio Público, pero desarrollar detenidamente estos puntos conduciría a la elaboración de toda una tesis. Es, por este motivo, que se ha preferido destacar sólo los momentos más relevantes.

1.4.1 PRECOLONIAL

Durante la época de los aztecas en México, imperaban una serie de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil y contraria a las costumbres y usos sociales, El Derecho no era escrito, tenía un carácter consuetudinario y, ante todo, se ajustaba al régimen absolutista.

“Se delegaba el poder del monarca en funcionarios especiales en materia de justicia, como el *cihuacoatl*, que desempeñaba funciones muy singulares; Auxiliaba al *hueytlatoani*. Vigilaba la recaudación de los tributos, presidía el Tribunal de Apelación y era consejero del monarca”.¹²

Otro funcionario de importancia era el *tlatoani*, representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de las vidas humanas y a su

¹² Franco Sodi, Carlos; op. cit., p.54.

antojo, y dentro de sus facultades encontramos la de acusar, a perseguir a los delinquentes, aunque generalmente se delegaba esta función a los jueces.

Se debe aclarar que, la persecución de los delitos estaba en manos de los jueces por delegación de los *tlatoní*, de tal suerte que las funciones de éstos y las del *cihuacoatl*, eran jurisdiccionales, por lo cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, ya que la persecución del delito se encomendaba a los jueces.

1.4.2 COLONIAL

Durante la época colonial, en la persecución de los delitos imperó la anarquía, esto es, perseguían los delitos autoridades civiles, militares y religiosos que a su atributo imponían multas o privaban de la libertad a las personas. Asimismo, se atribuyeron estas facultades al Virrey, Gobernadores, Capitanías, o Generales y los Corregidores. Como los "indios" no tenían injerencia en estos asuntos, se les concedió el derecho para intervenir como jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia, para que la justicia se administrara conforme a usos y costumbres, esto fué a través de una cédula real, del 9 de octubre de 1549; ellos se encargaban de detener delinquentes y los caciques ejercían jurisdicción criminal, excepto en los casos en que debía aplicarse la pena de muerte, ya que esta atribución era facultad exclusiva de las audiencias

y gobernadores.¹³

En el año 1527, el fiscal tomó parte de la audiencia que estaba integrada por dos fiscales: uno para lo civil y otro para lo criminal, así como por oidores que se encargaban de realizar investigaciones, desde su inicio, hasta la sentencia. Posteriormente, en la ordenanza española de 9 de mayo de 1587, reproducida en México a través de la Ley del 8 de junio de 1823, se establece la intervención de un juez, con facultades limitadas para dirigir un proceso y la de un fiscal, que formulaba pliego de acusación y perseguía a los herejes y enemigos de la Iglesia. Los fiscales tenían el carácter de promotores de justicia realizando una función pública, impersonal, desinteresada y noble, obrando en defensa y a nombre de la sociedad al perseguir a los delincuentes.

A partir de la Independencia, se perfila la institución del Ministerio Público con mayor claridad, ya que aunque no se le denomina de esta manera, se le empieza a dar un enfoque independiente y, de esta forma, se establece el régimen Constitucional y la Constitución que ordenaba que a las Cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo. Por decreto del 9 de octubre de 1812, se ordenó que en la audiencia de México hubiese fiscales. En la Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, se reconoce a los fiscales auxiliares de la administración de justicia; uno, para tratar los asuntos

¹³ Franco Sodi, Carlos; op. cit., p.54.

civiles y, otro, para los criminales que serían propuestos por el Ejecutivo y designados por el Poder Legislativo.

1.4.2 CONSTITUCION DE CADIZ

Aún cuando expedida en tierra que políticamente comenzaba a ser ajena y su promulgación se adelantara a la consumación de nuestra independencia, la Constitución de Cádiz no puede dejar de invocarse, por su importancia y trascendencia, como antecedente y como elemento decisivo que influiría vigorosamente en la sustancia, estructura y forma de buena parte de ulteriores códigos mexicanos.

Promulgada el 19 de marzo de 1812, la constitución española, que lleva por nombre el lugar de su gestación (Cádiz), fué ratificada en juramento por el gobierno virreinal de la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

La legislación española, que se aplicó en la Nueva España, denominó a la institución materia de nuestro estudio Promotores o Procuradores Fiscales, con tres atribuciones principales: a) defensores de los intereses tributarios de la Corona, actividad de la cual tomaron su nombre; b) perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal, y c) asesores de los tribunales, en especial de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia.

Es importante su referencia, por la influencia que ejerció en la organización constitucional del Estado que nacía. Constitución sancionada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que daba potestad a los tribunales para aplicar las leyes (Artículo 242), no menciona su organización, siendo las Cortes quienes determinan el número de magistrados que lo integran y las Salas en las que se distribuirían (artículos 259 y 260), se apoyó con el reglamento provisional del Primer imperio de 1813; no obstante se pretendió darle vigencia hasta 1820.

Durante el movimiento de Independencia en México, las únicas leyes vigentes eran las españolas y es, entonces, cuando se tiene la necesidad de crear una legislación que se apegara a la realidad que se estaba viviendo en nuestro país, por lo que se lleva a cabo la formación del Primer Congreso Constituyente, el cual quedó instalado en Chilpancingo el día 14 de septiembre de 1813, con seis diputados, que fueron nombrados por el General José María Morelos y Pavón. De este Congreso resultó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, firmado y sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Es así como se dictaron preceptos que en su naturaleza estaban acordes a la realidad mexicana que en esos momentos existía, a pesar de que éstos mostraban influencias de la Constitución de Cádiz.

Se dió lectura al documento que guardara "Los Sentimientos de la Nación", los que sirvieron de apoyo para la realización de la primera

Constitución, cuya redacción y deliberaciones duraron más de un año, quedando concluida con un contenido de 242 artículos.

En esta Constitución se crea la división de Poderes. La Suprema Corte se establece con once Ministros y un Fiscal, equiparando sus funciones a la de los Ministros.¹⁴

1.4.4 CONSTITUCION DE 1824

El acta constitutiva de la República Mexicana, como una nación independiente, organizada como una República Federal, representativa, es promulgada el 31 de enero de 1824; esta época es caracterizada por una gran agitación de las diversas ideologías existentes en el territorio.

Por este motivo el 4 de octubre de 1824, se promulga la Constitución Federal, conforme a la cual se deposita el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales del Circuito y en los juzgados de Distrito, a quienes se les señalan sus atribuciones legales

En esta Constitución se encuadra al fiscal como un integrante de la Suprema corte de Justicia de la Nación. La influencia de la Constitución de Cádiz predominó en los primeros ordenamientos de nuestro país, pues

¹⁴ Castillo Soberanes, Miguel Angel; El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México; UNAM, México, 1992.

basta mencionar que la Constitución de 1824 situó a los procuradores y promotores fiscales como integrantes de los organismos judiciales, con las actividades tradicionales, pero sin establecer un verdadero organismo unitario y jerárquico.

“La administración de Justicia en los Estados y Territorios se sujeta a las reglas siguientes: se prestará entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces y demás autoridades de otros estados; el Congreso General uniformará las Leyes, según las que deberán probarse dichos actos, registros y procedimientos. Quedan prohibidos la confiscación de bienes, el tormento, la detención sin que haya semi-plena prueba o indicio de que alguien es delincuente; la detención por indicios que se haya decretado no debe exceder de setenta horas; el cateo sin orden expresa y fundada legalmente; el juramento sobre hechos propios al declarar en materias criminales; entablar pleito en lo criminal sobre injurias sin hacer constar haber intentado legalmente el medio de conciliación”.¹⁵

1.4.5 CONSTITUCION DE 1836

Un Gobierno Centralista se establece en las Bases y Leyes Constitucionales de 1836. En su artículo 1º. se dispone: “El Poder judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de justicia, por los

¹⁵ Colín Sánchez, Guillermo; op. cit., p.44.

tribunales superiores de los departamentos, por los de Hacienda, que establecerá la Ley de la materia y por los juzgados de primera instancia” El artículo 2º. se refería a la integración de la Corte “La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once Ministros y un Fiscal” Regulándose los requisitos en el artículo 4º. a saber: “Para ser electo individuo de la Corte Suprema se necesita”:

PRIMERO.- Ser mexicano por nacimiento.

SEGUNDO.- Ciudadano en ejercicio de sus derechos.

TERCERO.- Tener la edad de cuarenta años cumplidos.

CUARTO.- No haber sido condenado por algún crimen en proceso legal.

QUINTO.- Ser letrado y en ejercicio de esta profesión por diez años a lo menos”.

La elección se encuentra en el artículo 5º. que señala: “La elección de los individuos de la Corte Suprema, en las vacantes que hubiere en lo sucesivo, se hará de la misma manera y en la propia forma que la del Presidente de la República”; así mismo en su artículo 31 determina “Los miembros y fiscales de la Corte Suprema serán perpetuos en estos cargos, y no podrán ser suspensos ni removidos, sino con arreglo a las prevenciones contenidas en la Segunda y Tercera Ley Constitucionales”.

1.4.6 CONSTITUCION DE 1857

Existe una gran diferencia entre la Constitución Liberal de 1857 y

las anteriores, la cual empieza con una declaración general sobre los Derechos del Hombre que son el precedente inmediato de las garantías individuales que consagra la Constitución de 1917, de la cual hablaremos en el próximo subíndice.

Desde su proyecto, en el artículo 27, se hace mención al Ministerio Público, es decir por primera ocasión, constitucionalmente, se contempla el establecer al Ministerio Público, dando el numeral el siguiente texto: "A todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad";¹⁶ por lo que se desprenden dos opciones: el ofendido podía acudir ante el juez ejercitando la acción, o bien, ante el Ministerio Público para dar inicio a la instancia por su conducto, representando a la sociedad

Los debates no favorecieron al Ministerio Público "... para no quitar al ciudadano el derecho de acusar y se le sustituyese por un acusador público; por si mismo y que todo crimen, que en un ataque para la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar, que de llegarse a establecer en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos de ese derecho"¹⁷.

¹⁶ **González Bustamante; op. cit.; p.112.**

¹⁷ **Ibidem, p.112..**

Por este motivo prevalecen en la Constitución de 1857 los fiscales, en términos de lo preceptuado en el artículo 91, “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros Proprietarios, cuatro Suplementarios, un Fiscal y un Procurador General”.¹⁸

Ante el jurado sus funciones eran acusatorias, aunque desvinculadas del agravio de la parte civil y sólo acusaban en el nombre de la sociedad por el daño que causaba el delincuente. El fiscal debía ser oído en los negocios relativos a jurisdicción, y competencia de los tribunales, en las consultas sobre dudas de la ley y siempre que él lo pidiera o la Corte lo solicitara.

En esta Constitución, donde se otorgó a la Autoridad Judicial en forma exclusiva, la facultad de imponer penas; estableciéndose, además, que los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias y nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Es hasta el 15 de junio de 1869, cuando por primera ocasión se introduce a la legislación mexicana, el término Ministerio Público, en la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, expedido por el propio Benito Juárez, la que en sus artículos 4º, al 8º, preveía el establecimiento de tres Promotores o Procuradores Fiscales, como representantes del Ministerio Público, quienes no estaban vinculados entre sí. Sus funciones

¹⁸ *Ibidem*, p.114.

consistían en acusar, ante el jurado, al delincuente por el daño causado a la sociedad, investigando en el proceso desde el auto de formal prisión. No se trataba de una Institución indispensable para acusar, por lo que los ofendidos se valían de ella, pero en caso de existir desacuerdo, podían acudir ante el juez en forma directa, por lo cual la función del Ministerio Público era muy discutible al poder ser suplidos por particulares

El 15 de septiembre de 1880, se menciona en el Código de Procedimientos Penales al Ministerio Público, como un medio para poder pedir y auxiliar en la pronta administración de la justicia, a nombre y en defensa de la sociedad, por lo que podía aprehender al delincuente, asegurar los objetos del delito y evitar su desaparición.

Al Ministerio Público, le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la aplicación de las sentencias. Este ordenamiento facultaba a la parte ofendida o a cualquier otra persona que tuviera conocimiento de la comisión de un delito, para hacerlo llegar al juez competente, al Ministerio Público o algún funcionario que tuviere atribuciones de Policía Judicial.⁷ Pero el juez no requería del Ministerio Público para iniciar el procedimiento, conocía directamente.

Con el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y

⁷ Existían muchos funcionarios con facultades de investigación: inspectores de cuartel, comisarios de la policía, jueces auxiliares o de campo. Cfr. Castañeda González, Gilberto, El Derecho Mexicano: Porrúa, México, 1982, p.21.

promoviendo el progreso de la colectividad, al Ministerio Público, esencialmente le está asignada la alta misión de velar, porque en el juego de las acciones humanas tanto de los gobernantes como de los gobernados, se respete siempre el orden jurídico establecido.

Esta Constitución, reconoce el monopolio de la acción penal y encomienda su ejercicio a un solo órgano: el Ministerio Público, privando a los jueces de incoar de oficio los procesos, organizó al Ministerio Público como una magistratura independiente, con funciones propias, sin privarlo de las que ya tenía de acción y requerimiento; lo erigió en organismo de control y vigilancia en las funciones investigadoras encomendadas a la policía Judicial. Se trató de controlar y vigilar las investigaciones que preceden a la promoción de la acción y evitar que quedasen en manos de Autoridades Administrativas Inferiores.

Con relación al artículo 21, en la exposición de motivos de Venustiano Carranza, presentada en el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, decía el Primer Jefe del Ejecutivo Constitucionalista:

"El artículo 21 de la Constitución de 1857, dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación de las penas propiamente tales. Este precepto abrió anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta

imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo. La reforma que sobre este particular se propone, a la vez confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa

“Pero la reforma no se detiene allí, sino propone una innovación que de seguro revolucionará el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

“Los jueces mexicanos, han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda, horrorizada, los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley ²¹

²¹ Castillo Soberanes; op. cit., pp.20-21.

El artículo 21 constitucional es promulgado en la Constitución de 1917 dando nacimiento constitucional a la institución del Ministerio Público

Se establece que la persecución de delitos "...incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél"²². La inserción de este párrafo en el artículo 21 Constitucional se debe, principalmente, a la necesidad de restarle poder a los jueces, ya que éstos eran, hasta entonces, los encargados de averiguar los delitos, presentar las pruebas, a cuyo efecto siempre se ha considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar. Con este proceso se daba pie a que fuera la Policía Judicial, bajo el mando del Ministerio público, la que aprehendiera a los sospechosos y no los Jueces, Presidentes Municipales y Policía común.

Se intentaba con este precepto separar las funciones de la Policía Judicial de la Policía común, no se pretendía, con ello, dar una presencia omnimoda al Ministerio Público, ni dislocar el Proceso Penal con prácticas fuera de toda norma constitucional, ni facultar al Ministerio Público para declarar inapelable la no persecución del delito.

²² Aguilar Maya; *op. cit.*; p.58.

CAPITULO II

FACULTADES DEL MINISTERIO PUBLICO

Nuestra Carta Magna designa al Ministerio Público como el encargado de perseguir los delitos, disponiendo que la Policía Judicial estará a su servicio para aclarar los hechos.

En el presente capítulo se analiza al Ministerio Público como encargado de la persecución de los delitos, además del papel que juega dentro de los juicios penales, civiles y de amparo.

Asimismo, se analiza el papel de la multicitada figura del Ministerio Público antes, y después de la reforma constitucional de diciembre de 1994, ya que con anterioridad tenía la facultad de determinar el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, lo que se prestaba a una creciente desconfianza de la sociedad, pues el delincuente en muchas ocasiones salía libre de toda culpa. Para remediar tal situación, el 31 de diciembre de 1994 se publicaba en el Diario Oficial de la Federación un cambio al artículo 21, donde se especificaba la impugnación por vía judicial al no ejercicio de la acción penal.

2.1 LA PERSECUCION DE LOS DELITOS

Son funciones tradicionales de la ley la protección de la vida, la de

la integridad corporal, del honor, de la vida privada y de la propiedad de los ciudadanos, la salvaguarda del interés superior del Estado y de la propiedad colectiva. Pero, según se está viendo, cambian las convenciones y los sistemas de valores que la ley está destinada a proteger, y aparecen nuevos aspectos. La criminalidad económica, por ejemplo, con las infracciones a las leyes sobre las sociedades comerciales, fiscalidad, la observancia de las reglas de la competición y del mercado, es todavía un sector mal explorado. Son, asimismo, poco combatidos los abusos de autoridad por parte de la administración, en particular los relativos a los derechos del hombre. El ciudadano, víctima de la burocracia, tiene pocos recursos en el sistema de las leyes actuales.

El Artículo 21 Constitucional señala que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público:

“... La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél...”, quedando reglamentadas estas actividades en las leyes secundarias, en el Código de Procedimientos Penales; en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

La Policía Judicial “...es la corporación de apoyo al Ministerio Público , que por disposición constitucional, auxilia a aquel en la persecución de los delitos y que actúa bajo la autoridad y mando del

Ministerio Público”.²³

La razón principal de la intervención del órgano de Policía Judicial es que, en ocasiones, la investigación de los hechos materia de la averiguación requiere conocimientos especializados de la Policía, los cuales no siempre posee el Ministerio Público. Por otra parte, las limitaciones propias de la función del Ministerio Público le impiden atender personalmente, las investigaciones policiacas en todos los casos que son de su conocimiento, por lo cual requiere del conocimiento que tiene la Policía Judicial.

Dentro del Distrito Federal, en las llamadas agencias del Ministerio Público especializadas, se adoptó el sistema de quitar los mandos medios o puentes entre el Agente del Ministerio público y la policía judicial, ya, que estos mandos intermedios provocaban una mala comunicación.

Cuando la información la tenía el policía judicial no siempre llegaba al Agente del Ministerio público, retrocediendo la investigación, es por este motivo que se eliminaron los mandos medios y trámites burocráticos, obteniéndose así buenos resultados resolviendo casos complicados.

Otro problema que afronta el Ministerio Público, en relación con las órdenes de aprehensión y cateo es que “...las órdenes de detención, d. aprehensión o de cateo, no pueden emanar sino de la autoridad judicial,

²³ Osorio y Nieto, C

Resulta evidente e incuestionable la dependencia o subordinación del Ministerio Público respecto a la autoridad judicial, y limitada o restringida la autonomía del órgano investigador...”

No obstante esos señalamientos, Rafael Pérez Palma indica, en páginas posteriores, que ese error de los constituyentes queda enmendado en el mismo artículo 16 constitucional, autorizando las detenciones administrativas en favor del Ministerio Público, el cual, al ser una autoridad de carácter administrativo, queda dentro del supuesto señalado en el párrafo 5o. del precepto constitucional, que textualmente establece :

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial en razón de hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. “

La intervención del Ministerio Público, en este caso, se encuentra supeditada a que previamente se haya ejercitado la acción penal ante el órgano jurisdiccional, y ante la presunción de que el probable responsable pretenda sustraerse a la acción de la justicia y no se cuente con la orden de aprehensión, ya que por la hora o el lugar no exista Juez que la expida, la autoridad administrativa podrá proceder a la captura del inculcado

poniéndolo de inmediato a disposición de la autoridad judicial. Pero este no es el único caso en que el Ministerio Público, y la Policía Judicial, no tendrán necesidad de recurrir al Juez para proceder a la detención del probable responsable, ya que el mismo artículo 16 constitucional en su párrafo cuarto autoriza a cualquier persona para detener al probable responsable penal cuando se le sorprenda al momento de estar cometiendo el delito, hipótesis dentro de la cual se encuentra el Ministerio Público y cualquier otra persona sin importar el carácter de la misma. Esta situación es reglamentada y ampliada en los artículos 266,267,268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y en los artículos 193, 194 y 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

Manuel Rivera Silva señala, al analizar estas dos situaciones, la flagrancia del delito y los casos de urgencia con base en los preceptos constitucionales y legales, precisando que el Ministerio Público no requerirá de la orden de aprehensión cuando el delincuente sea sorprendido en el momento de estar cometiendo el delito, circunstancia que denomina flagrancia típica, y cuando el infractor sea aprehendido en el momento inmediato posterior a la comisión del delito por existir persecución del mismo, situación que incluye dentro de la cuasiflagrancia, en la cual encuadra otro caso más señalado en el artículo 194 de la Ley Procesal Penal Federal, que surge en el momento en que cometió el delito, el inculpado es señalado por alguna persona como responsable del mismo y se encuentran en el poder pruebas o indicios que hagan suponer

su responsabilidad

Sergio García Ramírez señala al respecto :

"... Hay flagrancia estricta cuando el sujeto es detenido en el momento mismo de cometer el delito, sin solución de continuidad alguna entre la perpetración del crimen y el instante en que se produce a la captura... cuasiflagrancia, cuando la detención se produce tras haber perseguido materialmente al responsable, sin perderle de vista, una vez cometido el delito... presunción de flagrancia, en el caso de que una vez cometido el delito alguna persona señale a otra como responsable del crimen en cuestión, y se encuentre en poder del señalado el objeto del mismo delito, el instrumento con que aparezca cometido o huellas o indicios que hagan presumir su culpabilidad..."²⁴

Lo expuesto por Manuel Rivera Silva se podría ampliar señalando que la flagrancia surge cuando el infractor es sorprendido al momento de estar cometiendo el delito, lográndose su captura en esos momentos, o cuando al estar cometiendo el delito y verse sorprendido trata de darse a la fuga siendo aprehendido en lugar distinto al de la comisión del hecho delictivo, razón por la cual lo expuesto por Sergio García Ramírez acerca de la cuasiflagrancia encuadra más bien dentro de la flagrancia, ya que la cuasiflagrancia implica, necesariamente, que el delincuente, después de cometer el delito consigue darse a la fuga, ignorándose el lugar donde se

²⁴ García Ramírez, Sergio; Justicia Penal; Porrúa, México, 1982. p.103.

encuentra y siendo necesario investigar su paradero, logrando su captura tras las investigaciones realizadas por el delito denunciado o la querrela presentada ante la autoridad del Ministerio Público, en tanto la averiguación previa no haya sido archivada o haya prescrito la acción penal. El tercer caso de presunción de flagrancia surge cuando el delincuente, sin darse a la fuga o en el transcurso de ella, después de cometer el delito, es señalado como responsable del mismo al encontrarse en su poder el objeto o los instrumentos relacionados con el hecho criminoso y que hacen suponer su implicación o responsabilidad en la conducta delictiva.

Por lo que respecta al cateo, no se señalan excepciones, por lo que el Ministerio Público siempre requerirá de la orden escrita de la autoridad judicial para llevar a cabo tal diligencia.

“Una vez realizado el análisis de las ideas expuestas por Rafael Pérez Palma, se concluye que este autor no está en lo correcto al afirmar que la función investigadora del Ministerio Público se subordina y limita a las determinaciones de la autoridad judicial, ya que las leyes han previsto situaciones legales en las cuales, libremente y dentro de la legalidad, puede desenvolverse la actividad investigadora del Ministerio Público y cumplir con la función que se la ha encomendado”.²⁵

²⁵ *Ibidem*, p.108.

Los únicos medios con que se inicia la averiguación previa y con ello el procedimiento penal, son la denuncia y la querrela, la primera reservada a los delitos de persecución oficiosa y la segunda a los delitos privados de persecución pública, ya que ambos términos, por denuncia o de oficio, deben concebirse como sinónimos, toda vez que, en la práctica, en la integración de averiguaciones previas y en la persecución de delitos de oficio, siempre figura el Ministerio Público como autoridad investigadora; el ofendido o un tercero como denunciante, y como probable responsable una o varias personas, y nunca se observa al Ministerio Público con doble carácter de autoridad investigadora y denunciante por hechos o conductas delictuosas de que pudiera tomar conocimiento personalmente, puesto que siempre espera una parte de policía o la denuncia del particular que figure directamente como ofendido o tercero, llevando la noticia criminal.

Por lo tanto, se puede afirmar que la denuncia es el relato de hechos constitutivos de algún delito de persecución oficiosa que hace cualquier persona ante el Ministerio Público.

2.2 EL MINISTERIO PUBLICO COMO PARTE

2.2.1 Civil

El proceso civil en México tiene como función solucionar los litigios

de carácter civil, que afectan fundamentalmente a los particulares. Entre tales conflictos se encuentra el de la propiedad y en general los derechos reales, así como la nulidad, cumplimiento o rescisión de contratos civiles, y, en general, las obligaciones civiles. Asimismo, litigios o asuntos referentes a las sucesiones o transmisiones del patrimonio de personas fallecidas y los concursos o liquidaciones del patrimonio de personas no comerciantes declaradas insolventes.

Dentro de la Carta Magna de México, se encuentran principios que rigen al proceso civil, como son: El artículo 17 Constitucional; establece que los "tribunales estarán expeditos para administrar justicia en plazo y términos que fije la ley; su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

El artículo 14, en su segundo párrafo, establece la garantía de audiencia " ..nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expeditas con anterioridad al hecho".

Asimismo, el artículo 16 constitucional, en su primer párrafo, regula el deber de todos los órganos de autoridad de fundar y motivar legalmente las resoluciones que tomen: "...nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento

escrito por la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Así mismo dicho ordenamiento expresa que toda resolución debe ser expedida por la Autoridad Judicial y con la existencia de que preceda denuncia o querrela.

El artículo 124 de la Constitución, establece la distribución de competencias entre los órganos federales y locales, por lo que le corresponde a los órganos legislativos de los Estados la expedición de las leyes civiles. “Como consecuencia de esta distribución de competencia legislativa, existen en la República Mexicana, un Código de Procedimientos Civiles para cada Estado, uno para el Distrito Federal y otro para la Federación

Los maestros Hector Fix Zamudio y José Ovalle Favela afirman que: “...la existencia de tantos ordenamientos procesales civiles dificulta, en una medida considerable, el estudio completo del derecho procesal mexicano. Sin embargo, se debe aclarar que esta cantidad tan grande de códigos no se ha traducido en una gran variedad en el contenido de los mismos. Así, la mayor parte de los códigos estatales ha copiado el contenido del viejo Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal del 29 de agosto de 1932, todavía vigente en dicha entidad”²⁶

El Ministerio Público, dentro de este proceso, también tiene

²⁶ Fix Zamudio, Héctor, et. al.; Derecho Procesal; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1983, p.14.

funciones que desempeñar; puede tener la calidad de parte en un proceso civil, aunque se trata de una parte *sui generis*, de una parte imparcial, que no persigue un interés propio o ajeno, sino solamente la realización de la voluntad de la ley.

Aguilar y Maya, al referirse al Ministerio Público Federal dice, "...a partir de la Constitución de 1917, tiene una función típica, inasimilable a la de otros órganos del Poder, pues si al Poder Legislativo compete la fijación del derecho; si al Poder Judicial corresponde establecer el derecho disputando cuando no se ha podido componer una controversia espontáneamente, y si a los órganos del Ejecutivo corresponde realizar las innumerables funciones indispensables para mantener la paz social y asegurar el normal desenvolvimiento de la vida nacional, al Ministerio Público le está encomendada la alta misión e velar porque se respete siempre el orden jurídico establecido. De ahí concluye que la trascendental función que corresponde cuando procede a defender los intereses del Estado, ya sea en su carácter de actor, ya en el de demandado, debe ejercitarla también observando el principio primordial en que en todo juicio se aplique la ley".²⁷

Las actividades tan variadas del Ministerio Público difícilmente quedan comprendidas en una clasificación rigurosa. Sin embargo, en doctrina, para los efectos puramente civiles, se le pueden asignar las

²⁷ Aguilar Maya, E.; El Proceso Civil Mexicano; Porrúa, México, 1989. p.126.

siguientes.

Actúa como substituto procesal cuando el Estado es actor, demandado o tercerista. En estos casos, ejercita acciones y defensas, aun cuando no es titular del derecho sustantivo hecho valer. En la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se establece que le compete representar a la Federación y a sus órganos, instituciones o servicios en los juicios en que sean parte como actores, terceristas o demandados (artículo 1º, fracción II).

En otros casos, interviene cuando se aplican normas de interés social. Por ejemplo, en los casos en los que puede pedir la nulidad del matrimonio y al que agregamos el previsto por el artículo 242 C.C., que nace del parentesco de consanguinidad no dispensado y el que dimana del parentesco de afinidad en línea recta. El derecho que tiene el Ministerio Público de promover la separación de los tutores que ejerzan la administración de la tutela, sin haber caucionado su manejo que, se conduzcan mal, que no se rindan cuentas, etc.

En estos casos, Ugo Rocco dice que "...actúa como agente porque las normas procesales junto con los sujetos titulares de las relaciones jurídicas o de los estados jurídicos que van a discutirse, autorizan o legitiman para obrar al Ministerio Público, como portador de un interés

público, que se concreta en un interés estatal".²⁸

²⁸ Ugo Rocco, J.; Comparando el Derecho; Pac, México, 1990. p.71.

Tiene funciones consultivas: en los juicios sucesorios el Ministerio Público debe ser citado y formular pedimento con motivo de la información testimonial que rindan los herederos en juicio intestado, para acreditar su parentesco con el autor de la sucesión; cuando comparecen otros parientes durante el término señalado por los edictos, el juez les señala un plazo de quince días para que, con audiencia del Ministerio Público, presenten los justificantes del parentesco.

El Ministerio Público es oído en la substanciación de las excepciones de incompetencia cuando se afectan derechos de familia.

2.2.2 Penal

Siendo los bienes jurídicamente tutelados por el derecho penal los soportes de una sociedad, como una necesidad imperante de cualquier grupo humano, surge la necesidad de la represión del delito. En efecto, en todos los tiempos y en todos los pueblos, sin excepción, en todas las épocas, desde las precursoras hasta los apogeos de las modernas civilizaciones, se ha considerado imprescindible la persecución de determinados actos constitutivos de la delincuencia.

En este sentido, atento a lo dispuesto por el artículo 7 del Código Penal Federal, en materia de dicho fuero, y para el Distrito Federal, en materia de fuero común, el delito ha sido definido como el acto u omisión

que sancionan las leyes penales. Y en este sentido, el derecho penal sustantivo, el que define los delitos y establece las penas, una vez actualizada la norma penal con la adecuación de la conducta del activo al tipo (penal), se hace necesaria la represión del ilícito penal y, para que esta se concrete, en acatamiento a los mandamientos jurídicos constitucionales, se hace necesario un procedimiento; esto es, dada la necesidad de sanción, surge naturalmente el problema de alcanzar ese castigo, por lo que el Estado instrumenta, a través de normas adjetivas, ese procedimiento. "Para producir un efecto cualquiera, es necesaria una fuerza, una potencia; y para poner en juego esa fuerza, esa potencia, es el procedimiento".²⁹ Dicho en otras palabras, como la imposición de la pena por parte de la autoridad judicial, necesariamente implica el ejercicio de una facultad reservada exclusivamente al Estado, la ejecución del delito da origen a una relación jurídica de carácter público entre el Estado y el sujeto ejecutor, misma que se establece a través del procedimiento y constituye, a su vez, una garantía de seguridad jurídica otorgada al gobernado en el artículo 14 constitucional, en el párrafo donde perpetúa que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Efectivamente, el artículo 21 constitucional, en el primer enunciado de su párrafo primero, establece imperativamente que la

²⁹ Ortolan M., citado por Julio Acero: Procedimiento Penal; Cajica, México, 1961, p.15.

imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial; para que, en el segundo enunciado de ese mismo párrafo, atendiendo a la división de los Poderes, señala que, como ya se ha dicho, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, estando ésta bajo la autoridad y mando del primero; y, en consecuencia, las disposiciones constitucionales referidas, disponen que la actualización de la conminación penal establecida por la ley se realice a través de dos funciones, una persecutoria y otra sancionadora, atribuidas al Ministerio Público y a la autoridad judicial, respectivamente, todo ello a través de un procedimiento, cuya existencia deriva de un mandamiento constitucional.

Cuando se inicia un procedimiento penal, entendiéndose como: "El conjunto de actividades y formas regidas por el Derecho Procesal Penal, que se inicia desde que la autoridad pública interviene al tener conocimiento de que se ha cometido delito, lo investiga y se prolonga hasta el pronunciamiento de la sentencia, donde se obtiene la cabal definición de las relaciones de Derecho Penal".³⁰

Cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de la realización de algún hecho delictuoso, ya sea por medio de una denuncia, querrela o alguna otra forma permitida por la ley, debe poner en práctica la maquinaria administrativa que fundamenta su facultad en el artículo 21 constitucional para perseguir o investigar lo relacionado con tal conducta,

³⁰ González, Bustamante, Juan José; Principios del Derecho Procesal Mexicano; Porrúa, México, 1945. p.25.

tendiente a integrar la comprobación del hecho delictuoso; y procederá así, una vez cumplidos los requisitos formales y legales, con la realización de la consignación correspondiente ante el órgano jurisdiccional. Tal actitud reside en el desplazamiento del juez de la tarea indagatoria y en la atribución exclusiva de ésta a otro órgano del Estado, el Ministerio Público, situado en el ramo ejecutivo y desprovisto de facultades jurisdiccionales.

“Por demás está decir que durante la averiguación previa, y precisamente para agitarla y decidir en consecuencia, el Ministerio Público lleva al cabo un verdadero juicio, en el sentido lógico, estricto, de la palabra, cuya repercusión trasciende este período del procedimiento y avanza sobre toda la extensión del proceso. Hay, entonces, un juicio previo al que luego se desenvuelve, si éste es el caso, ante la autoridad jurisdiccional”.³¹

El artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, otorga valor probatorio pleno a las diligencias legalmente practicadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial, Pérez Palma define la solución que ese precepto aporta y sobre ello escribe: “...sería inconcebible que lo actuado por el Ministerio Público, en calidad de autoridad, careciera de valor probatorio”³².

³¹ García Ramírez, Sergio; Justicia Penal; Porrúa, México, 1982. p.121.

³² Cfr. *Ibidem*, p.122.

En cambio, Alcalá Zamora³³ y Juventino V. Castro³⁴ militan en pro de la argumentación contraria. Castro sentencia: "...absurdo mayor no podía haberse establecido".

Dentro de la Constitución se estableció, en materia penal, una doble función del Ministerio Público; la primera, como titular de la acción penal y, la segunda, como Jefe de la Policía Judicial.

La acción penal no vive sino en tanto exista una jurisdicción ante la que se ejerza, de tal manera, que está supeditada a una jurisdicción. Debe, así, afirmarse que no hay acción mientras no haya un juez que conozca de ella. Por el contrario, la policía judicial es ejercitada por el Ministerio Público ante sí mismo, bastando para que tenga vida su simple ejercicio.

Dentro de un proceso penal se presentan las siguientes etapas: el de la preparación de la acción penal, desde la denuncia hasta la consignación, el segundo, que es de preparación del proceso, que es del auto de radicación hasta el auto de término constitucional y, el tercero, que es el periodo del proceso que comprende la instrucción del auto de formal prisión o sujeción a proceso en que se declara cerrada la instrucción, periodo preparatorio del juicio a partir del auto, que declara

³³ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto; Derecho Procesal Mexicano; Porrúa, México, 1985. Tomo II. p.568.

³⁴ Castro V. Juventino; *op. cit.*; p.46.

cerrada la instrucción hasta que se cita para audiencia. El de discusión o audiencia para vistas y por último, la sentencia donde se declara visto el proceso hasta la emisión de la sentencia.

Resulta necesario estudiar en qué consiste la acción persecutoria que le ha sido atribuida al Ministerio Público, como su nombre lo indica, en la persecución de los delitos, significando con ello el hecho de buscar y de reunir todos los datos necesarios para la correcta integración de los elementos del ilícito a efecto de que, una vez reunidos, pueda, mediante un juicio lógico-jurídico concluir que son bastantes los ahí reunidos para presumir que se encuentran acreditados el tipo del delito y la probable responsabilidad penal de la persona a la que se imputa el delito, para que pueda pedir ante el órgano jurisdiccional la aplicación de la pena correspondiente, de donde se deduce que la acción persecutoria se divide como un contenido y una finalidad: el primero, consiste en realizar las actividades necesarias para que no se evada la acción de la justicia y, la segunda, en que se aplique al sujeto activo de un delito la pena señalada en la ley, o bien, que el juzgador, al dictar la resolución, lo haga conforme a derecho. La función persecutoria se integra por dos clases de actividades de diferentes campos: la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal.

A lo largo del proceso se presentan las audiencias de lo que Colín Sánchez dice: "el término audiencia, viene del latín audiencia, acto de oír; Por lo mismo, tradicionalmente, en el orden jurídico, equivale a momento

procedimental o tiempo destinado a la celebración de una diligencia en que las partes se hacen escuchar ante el juez”³⁵

Expuesto lo anterior se concluye que la audiencia es el conjunto de actos jurídicos realizados, principalmente de viva voz, ante el juez y el Ministerio Público por las partes, y los terceros que tengan que intervenir como órganos de prueba. Así, también, se presentan las probanzas que sean por escrito.

De este modo las audiencias permiten “...al juez o al tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros...”³⁶. Lo que permite que el órgano jurisdiccional tenga conocimiento más completo sobre los hechos sometidos a su consideración y estar, de esta manera, en aptitud de encontrar la verdad histórica de los mismos, que con el conocimiento de los elementos mencionados; el juzgador tendrá conocimiento pleno de los hechos y podrá, así, dictar la sentencia correspondiente.

Al Ministerio Público le compete, en suma, buscar las pruebas de la existencia de los delitos del orden federal y de la responsabilidad de quienes en ellos hubieren participado, así como cuidar de que los

³⁵ Colín Sánchez, Guillermo; Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; Porrúa, México, 1982. pp.460-461.

³⁶ Gómez Lara, Cipriano; Teoría General del Proceso; Porrúa, México, 1983. p.126.

Tribunales Federales apliquen estrictamente las leyes relativas, y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente.

2.2.3 Amparo

El fundamento constitucional del juicio de amparo son los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna. Sin embargo, dichos artículos de la Constitución de 1917, sufrieron reformas que se publicaron el sábado 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Actualmente el texto del artículo 103 es el siguiente:

"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. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal".

En relación con el texto anterior, la modificación que se percibe claramente se basa en el reconocimiento que se hace del Distrito Federal, ya que en la redacción anterior no se contemplaba, de manera expresa.

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden que determine la ley”.³⁷

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983, en su texto vigente, trata de adecuarse al sentir de la propia Constitución y nos señala en su contenido:

“Artículo 2.- La institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 Constitucional, tendrá las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta ley:

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

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1996.

III. La opinión, en los términos y por los fines a que se refiere la fracción anterior, cuando la denuncia de tesis contradictorias provenga de Ministros de la Suprema Corte, Salas de ésta, Tribunales Colegiados o partes en los Juicios de Amparo.⁴⁰

“Artículo 16.- En la designación del personal del Ministerio Público...”⁴¹

En este artículo, después de los requisitos para poder ser agente del Ministerio público Federal, agente de la policía judicial federal y para ser perito de la institución, en el tercer y cuarto párrafos se señala.

“Con independencia de lo establecido en el artículo 28 acerca de los agentes ordinarios del Ministerio público Federal, el Procurador podrá designar agentes especiales para que intervengan, con la misma representación social, en asuntos en los que, a juicio de aquél, sea útil la intervención. La designación recaerá en juristas que cuenten con el mayor prestigio personal y profesional.

Los agentes especiales actuarán en procedimientos civiles, penales o de amparo, o en otros de incumbencia de la Procuraduría, según el encargo específico que en cada caso se haga, con las mismas atribuciones de un Agente ordinario del Ministerio Público Federal”.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ *Ibidem.*

Ministerio Público al separar los siguientes argumentos:

“...El Ministerio Público se encuentra en la situación de gobernado, y puede acontecer que el órgano jurisdiccional dicte una sentencia definitiva absolviendo al proceso que puede considerarse como ilegal, porque puede suceder que el juzgador que decide un recurso, lo haga en un sentido violatorio de las normas sustantivas o adjetivas aplicables en detrimento de las pretensiones procesales de dicha institución.

“Esa sentencia es indiscutiblemente un acto de autoridad que se emite en perjuicio de los intereses representados por el Ministerio Público, y éste, al encontrarse en una situación de gobernado, es decir, de parte, en obsequio del principio de igualdad procesal, debe tener expedita la acción constitucional para impugnar dicha resolución cuando le cause agravio”.⁴³

Con todo acierto, la doctrina que impugna la presunta calidad de parte que puede tener el Ministerio Público en el Amparo, nos señala que este no es sujeto de garantías individuales, que si se les concede Amparo, las demás autoridades demandarán también la misma legitimación, que no se puede convalidar la ineficiencia del Ministerio Público que se observó en dos instancias y otorgar además una tercera, etc. Pero al margen de la

⁴³ Castellanos Tena, Fernando; “El Ministerio Público en el Juicio de Amparo”: Revista Mexicana de Derecho Penal; Ponencia presentada en el Congreso de Procuradores, México, No.24, junio de 1963, p.68.

validez de estos argumentos, de ninguna manera podemos concebir al Ministerio Público como parte, porque se supone que esta institución es encarnación viva del principio de legalidad, o sea, sinónimo de imparcialidad, como se destaca a continuación:

“El Ministerio Público, cuya misión característica consiste en promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés de la ley, personifica también, como lo ha sostenido el maestro Chioyenda, el interés público en el ejercicio de la jurisdicción, y como institución procesal no es representante de ninguno de los Poderes del Estado, sino de la Ley”.⁴⁴

¿Cómo podemos conceptualizar la intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Garantías? Posiblemente como la de un tercero que, con todos los medios legales y técnicos de los que dispone, coadyuva con la jurisdicción especializada de Amparo a las realizaciones de los objetivos específicos encomendados a esto, al igual que con toda la administración de la Justicia Federal. En esta función, el Ministerio público Federal no puede representar, de ninguna manera, los intereses particulares de los agraviados por un perjuicio individual, grave y directo, no los intereses de la autoridad responsable, que a todas luces y por todos los medios posibles trata de demostrar la legalidad de los actos que le reclamen y el respeto que presuntamente profesa por nuestro Estado de

⁴⁴ Carranza, José: El Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1990, p.312.

Derecho.

Por un lado, el Ministerio Público Federal actúa como "representante de la ley y el interés social", pero, por el otro, opera como representante de la autoridad responsable, en sus funciones de Consejero Jurídico del Gobierno, que son totalmente incompatibles respecto a la que tiene como Representante Social

Como Consejero Jurídico del Gobierno, evidentemente tenderá a favorecer los intereses de éste y, entonces, vemos cómo la demostración teórica de la imparcialidad del Ministerio Público cae por tierra. Esta contraposición de intereses que presenta prácticamente en todos los Amparos, aunque en menor grado cuando la autoridad que es señalada como responsable no pertenece a la Administración Pública centralizada, ha sido advertida y plenamente denunciada con éxito por diversos tratadistas, entre los que destaca Luis Cabrera, con su ensayo "La Misión Constitucional del Procurador General de la República", pero desafortunadamente, no ha sido bien canalizada esta denuncia, salvo en aquella época en donde privó la Comisión Intersecretarial, creada para formular proyectos, iniciativas de ley, decretos, etc., Comisión que fué abortada por el argumento de que la función de salvaguardar el principio de legalidad, debe corresponderle a una sola dependencia; argumentó que desgraciadamente no fue acompañado por la consideración de que la entidad encargada de velar por el principio de legalidad debe ser lo más independiente posible del Poder Ejecutivo y, en general, de los otros dos

Poderes.

2.3 ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL ANTES DE LA REFORMA

El texto del artículo 21 Constitucional, hasta antes de diciembre de 1994, era el siguiente.

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y el mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía...”

Este artículo, -materia de estudio del presente trabajo-, establece la atribución del Ministerio Público de perseguir los delitos a través de dos momentos procedimentales: el primero de ellos a través de la averiguación previa, en la que el órgano investigador, auxiliado por la policía judicial, realiza todas las diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado y optar por el no ejercicio de la acción penal.

El hecho de determinar el no ejercicio de la acción penal, es porque

no se comprobaron los elementos del tipo ni la probable responsabilidad. Pero sucedía, hasta antes de la reforma, que en muchas ocasiones no se integraba debidamente el expediente, por ineptitud de la autoridad investigadora o por deliberada equivocación, como forma de corrupción.

El Ministerio Público debe investigar la realidad de los hechos denunciados, auxiliado por el propio ofendido, por peritos y por terceros, entre ellos los testigos, a efecto de acreditar el cuerpo del delito, así como la presunta responsabilidad del infractor de la ley penal, para que, en su caso, ejercite o no la acción penal que corresponda.

En esta etapa procedimental se presentan situaciones que involucran al Ministerio Público, cuando menos en la práctica, como un funcionario incapaz y deshonesto. Pero cabe insistir, que estas imputaciones se derivan de la práctica cotidiana, que la misma ha constituido la fuente real de una reforma constitucional que, de alguna manera modifica la esencia del procedimiento penal.

Por principio de cuentas, no se encuentra establecido en las leyes procesales la temporalidad en que debe consignarse a los tribunales una indagatoria, o, en su caso, cuándo debe formularse la ponencia de no ejercicio de la acción penal. Esta circunstancia provoca que el Ministerio Público, cuando no se le aportan por parte del ofendido las pruebas conducentes a la integración de la materialidad del delito y a la responsabilidad del infractor de la ley penal, envíe a reserva la

indagatoria, quebrantando la función de policía judicial que lo obliga a investigar los hechos denunciados, reserva que, sin constituir una declaratoria de no ejercicio de la acción penal, prácticamente imposibilita la continuación de la indagatoria. Esta situación provoca, en las víctimas del delito, una profunda desconfianza en la administración de justicia.

Por otro lado, tomando en cuenta las reglas de prescripción, atendiendo a la reserva de la averiguación previa, por el tiempo que transcurre sin que el Ministerio Público investigue los hechos materia de *notitia criminis*, provoca que, en su momento, para librarse de expedientes, declare el no ejercicio de la acción penal por haber prescrito la misma; esto es, el propio órgano encargado constitucionalmente de perseguir los delitos, provoca, por su inactividad en la función de Policía Judicial, que la acción penal prescriba, justificando su indiferencia en la investigación con el argumento de resultar imposible la prueba de la existencia del injusto punible.

Hasta antes de la reforma constitucional existía el recurso administrativo del artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, para que el denunciante, querellante u ofendido, recurrieran al Procurador General de la República, quien, oyendo el parecer de sus agentes, decidía en definitiva el ejercicio o no de la acción penal.

En realidad este recurso es ineficaz y deja al particular sin posibilidad de obligar al Ministerio público a ejercitarla cuando

indebidamente se hubiese negado a hacerlo.

2.4 ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL DESPUES DE LA REFORMA

Para corregir los agravios causados a los denunciantes o, en su caso, querellantes, por los abusos del Ministerio Público, se reformó el artículo 21 constitucional en decreto del 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, y en vigor al siguiente día de su publicación; se estableció que: “.. Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”.⁴⁵

Resulta, pues, que el no ejercicio de la acción penal, en la fase indagatoria, y el desistimiento de la misma, en el proceso (por suponerse ya su ejercicio), son atacables por vía jurisdiccional desde el día siguiente a la publicación del decreto en cuestión en el Diario Oficial de la Federación, y, en este sentido, será la autoridad jurisdiccional la que determine la procedencia del ejercicio de la acción penal o, en su caso, su improcedencia, así como la procedencia o improcedencia del desistimiento. La impugnación al no ejercicio de la acción penal o al desistimiento de la misma, puede ser a través del juicio de amparo o a

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Porrúa, México, 1996.

través de algún recurso que se establezca en los códigos procesales.

Pero de cualquier manera, debe destacarse que el problema no es nuevo y que, si la reforma constitucional se justifica, es por el hecho del inmenso poder que tiene el Ministerio Público. La reforma limita dicho poder, pero en la limitación es el órgano jurisdiccional quien determinará el desistimiento de la acción penal o si su no ejercicio es procedente.

La fase indagatoria culmina con la consignación a los tribunales jurisdiccionales, como una manifestación expresa del ejercicio de la acción penal, con detenido o sin detenido, luego que aparezca en la averiguación previa que se ha comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos establecidos en los códigos procesales, dando lugar dicha consignación al proceso.

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICA Y PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

3.1 DISPOSICIONES GENERALES

A continuación se exponen algunas concepciones que sobre el amparo se han elaborado, no sin indicar que tienen elementos comunes.

Para empezar, la Ley de Amparo nos dice, en su artículo 1º, que el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

- I. "Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal,
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal , que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal"⁴⁶

⁴⁶ Ley de Amparo; Delma, México, 1997, Art.1.

Don Ignacio L. Vallarta concibió el amparo de la siguiente manera:

“Es el proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una autoridad de cualquier categoría que sea o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera o local respectivamente”.⁴⁷

En esta definición se puede observar un contenido eminentemente individual, toda vez que la finalidad del amparo la hizo consistir Vallarta en la recuperación de los derechos del hombre, establecidos en la Constitución frente a cualquier acto de autoridad.

Por su parte, Octavio A. Hernández estima que:

“El amparo es una de las garantías del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de éste, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar, por parte de éstas, y en beneficio de quien pida el amparo, directamente, el respeto a la Constitución y su Ley

⁴⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio; El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1991, p.328.

Reglamentaria".⁴⁸

Esta concepción es exhaustiva y comprende todos los elementos de procedencia y teleología del juicio de amparo. No obstante, contiene el error de afirmar que el Poder Judicial de la Federación o sus órganos auxiliares, mediante el amparo, vigilan imperativamente la actividad de las autoridades, puesto que nuestro juicio constitucional no tiene por objetivo la vigilancia de dicha actividad, sino su anulación o invalidación cuando se manifieste en actos de autoridad y la dispensa del cumplimiento de la ley constitucional reclamada en el caso concreto de que trate.

3.2 CAPACIDAD Y PERSONALIDAD

Las partes en el juicio de garantías deben justificar que tienen capacidad, personalidad y legitimación, activa o pasiva. Por lo que se refiere a la capacidad, diremos que es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones, y en materia de amparo, se necesita capacidad de goce y ejercicio, salvo las excepciones de ley, como son las personas en estado de interdicción, quienes podrán solicitar el amparo a través de sus representantes legales.

La legitimación del juicio de amparo es aquella en que las partes deben ser sujetos reales en el juicio

⁴⁸ Hernández, Octavio; Curso de amparo; Herrero, México, 1993, p.6.

La personalidad se refiere a que las partes estén en condiciones legales, a fin de poder realizar una conducta procesal, o sea, es la aptitud de poder promover en dicho juicio, ya sea por propio derecho, o bien, por representante legal.

La autoridad responsable justifica su legitimación pasiva y personalidad en el juicio de garantías, ajustándose con base en el artículo 103 Constitucional, y la del Ministerio Público en la de la Ley de Amparo.

Cuando en un juicio de amparo falta la capacidad o la personalidad de las partes, la actuación que hayan originado será nula.

Si hay incapacidad o falta de legitimación del quejoso de quien promueve en su nombre, la demanda será desechada de plano o se sobreseerá ,en caso de que se haya admitido.

Si hay falta de representación legítima por parte de la autoridad responsable, y si ésta ya hubo rendido los informes, se desechará de plano.⁴⁹

Ahora bien, el artículo 10 de la Ley de Amparo, textualmente dispone:

⁴⁹ Castillo del Valle, Alberto del; La Defensa Jurídica de la Constitución; Orlando Cárdenas, México, 1990, p.280.

“El ofendido o las personas que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, sólo podrán promover juicio contra actos que emanen del incidente de la reparación o de responsabilidad civil. También podrá promover el juicio de amparo contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionados inmediata o directamente con el aseguramiento del objeto del delito y de los bienes que estén afectados a la reparación o a la responsabilidad civil”.⁵⁰

Interpretando por exclusión dicha disposición legal, se concluye que, los sujetos a que la misma alude no están legitimados para promover juicio de amparo contra resoluciones judiciales de carácter penal diversas de las señaladas en el artículo 10 de la Ley de Amparo, tales como los autos de libertad o la sentencia definitiva, principalmente, que se dicten a favor del autor del delito.

Con vista a la restricción legal de la legitimación de los sujetos a que se refiere dicho precepto para promover juicio de garantías contra los actos de autoridad diversos de los limitativamente mencionados, la posición del ofendido por un delito y de las personas que tengan derecho a la reparación del daño y a exigir la responsabilidad civil correspondiente, resulta muy precaria, hasta el grado de colocar sus más

⁵⁰ Ley de Amparo; op. cit., Art.10.

caros intereses bajo el arbitrio, muchas veces injusto, de los funcionarios del Ministerio público, que de sea manera se convierten en los dictadores de la justicia penal.

Por ello, la defensa constitucional que los referidos sujetos puedan hacer de sus derechos es un poco menos que ilusoria, máxime si se atiende el derecho de los incidentes de responsabilidad civil dentro de un proceso penal y la reparación del daño, como pena pública que se impongan al procesado, depende del resultado del juicio principal, de tal suerte que obteniendo el acusado un auto de libertad a su favor o una sentencia absolutoria, la víctima del delito, sus herederos y las personas que hayan dependido económicamente de ella, sólo pueden conseguir la indemnización correspondiente por medio del juicio civil que se entable en contra de los que tengan responsabilidad civil subjetiva del hecho que hubiere causado la acusación penal.

3.3 TERMINOS

La palabra término, en su acepción general, significa terminación de una cosa, conclusión o consumación de algo.

“Desde el punto de vista de su significación gramatical, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, recoge múltiples acepciones de la palabra término de origen latino, ‘terminus’, pero, las

más usual es la que se refiere al último punto donde llega o se extiende una cosa".⁵¹

Cabe advertir que los términos son muy importantes para el desarrollo de cualquier procedimiento, toda vez que la substanciación de todo proceso no se llevaría a cabo si no existieran dichos términos, debido a que es necesario precisar el tiempo que debe transcurrir para la realización de un acto procesal, así como para determinar el momento en que llega a su término el periodo temporal concedido para que se realice dicho acto.

Los términos en el juicio de amparo, son como cualquier juicio, lapsos establecidos por la ley fijados por el Juez cuando la ley lo faculta para ello, por lo cual es necesario que el propio Juez, o las partes que intervienen en el juicio, lleven a cabo determinados actos jurídicos tendientes a provocar ciertas consecuencias, cuyo transcurso ocasiona, por sí mismo, efectos jurídicos en el procedimiento, si el Juez o las partes no efectúan determinados actos.

Las partes en un procedimiento, al no acatar o al no ceñirse al tiempo que el Juzgador determina, conforme a la Ley, para realizar cualquier acto jurídico, pueden perder el derecho para llevarlo a cabo.

⁵¹ Arellano García, Carlos: El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1983, p.665.

Cuando fenece el término otorgado por la autoridad que conoce del juicio, o sea el Juez, para que las partes efectúen actos que se determinen en el mismo, puede ocasionar efectos jurídicos, tanto para quien los otorga, cuando deja de cumplir con el procedimiento y para las parte, cuando no realizan dichos actos, pero los problemas negativos que se suscitan, no perjudican al Juzgador que dispone de los términos, sino a las partes que no promueven dentro del término establecido para hacerlo.

"Los términos pueden ser combinados con los plazos, originando un posible cómputo a través de la medición de los intervalos de éstos".⁵²

Tenemos, entonces, que en el procedimiento del juicio de amparo, algunos preceptos relativos a términos, se apoyan en sendos plazos. Por ejemplo, el artículo 147 de la Ley de amparo, al establecer que la celebración de la audiencia deberá de efectuarse a más tardar dentro del término de treinta días. Por lo tanto, es necesario, para tener clara concepción en el aspecto de los actos en el proceso de amparo, distinguir con precisión qué es lo que debe entenderse por término, debido a que con frecuencia se confunde tanto la terminología de los Tribunales, así como en la propia Ley con lo que es el plazo.

Así, pues, retomando la idea de la mayoría de los tratadistas, podemos entender por término: como el momento en el cual las partes del

⁵² Briseño Sierra, Humberto; El Control Constitucional de Amparo; Trillas, México, 1990, p.357.

procedimiento pueden llevar a cabo la realización de algún acto procesal, mientras que por plazo se entiende que, es el lapso de tiempo que la ley concede a las partes para que dicho acto procesal se realice.

Los términos procesales, desde el punto de vista de su consumación o fenecimiento y de las consecuencias jurídicas, pueden ser, prorrogables, improrrogables y fatales.

Será prorrogable el término, cuando éste sea susceptible de ser ampliado, es *improrrogable cuando no puede ser ampliado el término*. Por otra parte, un término fatal se establece por el sólo transcurso del tiempo, cuando se produce la consecuencia de la pérdida del derecho que se tenía para ejercitar algún acto jurídico.

“En el juicio de amparo, podemos decir que generalmente los términos procesales son improrrogables y fatales, según sea el caso; Improrrogables, porque para los distintos actos procesales que requieran un período cronológico especial para su ejercicio, su duración no puede ampliarse, y fatales, porque, transcurrida ésta sin haber desplegado dentro de ella el acto que se debió haber desempeñado, se pierde este derecho automáticamente”.⁵³

Los términos prejudiciales son “Aquéllos que se presentan antes de

⁵³ Burgoa Orihuefa, Ignacio; op. cit., p.240

que se inicie el juicio”.⁵⁴

En el juicio de amparo, el término general para interponer la demanda de garantías respectiva es de quince días. Así lo establece el artículo 21 de la Ley de la materia

“Artículo 21. El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al que se haya notificado al quejoso la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que hubiese ostentado sabedor de los mismos”.⁵⁵

El precepto citado confirma la existencia de la regla general del término de quince días para interponer el juicio de amparo, por lo que, si no existe alguna excepción concedida por el legislador, la demanda respectiva deberá promoverse dentro del término referido, ya que si no se hace de esta manera, el juicio que se trate de promover será improcedente y se decretará la no admisión de la demanda intentada o desechamiento, de plano, de la demanda.

Por otra parte, el cómputo del término prejudicial se inicia en cualquiera de los tres momentos indicados por el artículo 21, y que son, a

⁵⁴ González Cosío, Arturo; El Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1993, p.104.

⁵⁵ Ley de Amparo; op. cit., 1997.

saber, los siguientes:

- a) Tomando como base la notificación del acto reclamado, si el quejoso ha sido notificado de la resolución o acuerdo que reclama, el término corre a partir del día siguiente al de la notificación, lo que debe entenderse de manera objetiva

- b) Si el agraviado, aunque no haya sido notificado, ha tenido conocimiento del acto reclamado o de su ejecución, entonces el término para la promoción del amparo corre a partir del día siguiente a dicho conocimiento. En este caso, el conocimiento del quejoso consta la mayor parte de las veces sólo por su propia manifestación, que vale mientras no sea contradicha por alguna constancia fehaciente, pues la autoridad responsable o el tercero perjudicado pueden aportar la prueba que demuestre que de hecho el quejoso conoció el acto de que se trate, en fecha anterior a la que el mismo quejoso ha manifestado, si tal prueba resulta legal, el Juez de Distrito la tomará en cuenta para fijar el día en que comenzó a correr el término para interponer el amparo, sin atender a la manifestación relativa del agravio.

- c) Si el quejoso se ha ostentado sabedor de la resolución que reclama, entonces el término para pedir amparo comienza a correr el día siguiente de dicha ostentación, la ley considera diferente al anterior, debido a que la ostentación a que se refiere, necesita ser corroborada por alguna de las otras partes.

Los términos judiciales, “..son aquellos que se dan durante la tramitación del juicio, de los cuales disponen las partes para realizar algún acto procesal”.⁵⁶

Todos los términos, dentro del juicio de amparo, empiezan a transcurrir a partir del día siguiente a aquel día en que se haya practicado la diligencia de notificación, la que debe realizarse conforme a las disposiciones de los artículos 28 y 30 de la Ley Reglamentaria, de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o Ley de Amparo, en los que se establecen las bases para que una resolución sea notificada a las partes dentro del juicio de garantías.

El cómputo de los términos en el juicio de amparo se sigue bajo las reglas establecidas en el artículo 24 de la Ley de amparo, que dice:

Artículo 24. “El cómputo de los términos en el juicio se sujetará a las reglas siguientes:

- I. Comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, y se incluirá en ellos el día del vencimiento;
- II. Los términos se contarán por días naturales con exclusión de los

⁵⁶ Chávez Castillo, Raúl; El Juicio de Amparo; Harla, México, 1994, p.142.

inhábiles; excepción hecha de los términos en el incidente de suspensión, los que contarán de momento a momento;

- III. Para la interposición de los recursos, los términos correrán para cada parte desde el día siguiente a aquél en que para ellas haya surtido sus efectos la notificación respectiva;
- IV. Los términos deben entenderse sin perjuicio de ampliarse por razón de la distancia, teniéndose en cuenta la facilidad o dificultad de las comunicaciones; sin que, en ningún caso, la ampliación pueda exceder de un día por cada cuarenta kilómetros".⁵⁷

La fracción I del artículo invocado debe entenderse en relación con el artículo 34 de la Ley de la Materia, el que, en su fracción II, dispone que las notificaciones distintas de las hechas a las autoridades responsables surtirán sus efectos al día siguiente de la fecha de la notificación, esto es, que el término empieza a transcurrir al segundo día en que se haya hecho la notificación

De acuerdo con la fracción II del precepto citado, se aclara que los términos deben contarse por días naturales, o sea, conforme al calendario y de las cero a las veinticuatro horas, sin incluir los días inhábiles, pero excluye los términos en el incidente de suspensión y ordena que éstos se cuenten de momento a momento, lo que quiere decir, que transcurren precisamente en la fecha y la hora en que la notificación relativa a las

⁵⁷ Ley de Amparo; op. cit.

autoridades responsables o personalmente a las partes o en que se tenga por hecha la realizada por medio de lista, por lo que, en el incidente las notificaciones surten sus efectos inmediatamente, transcurriendo el término de igual forma.

Por lo que respecta a la fracción III, se entiende que los términos no son comunes, sino que cuentan separadamente, para cada una de las partes, tomando como base la notificación realizada a las mismas, es decir, para que independientemente las partes puedan preparar e interponer el recurso que proceda en contra de la resolución que les causa agravio, sin que sea necesario esperar a que la resolución respectiva sea notificada a todos los sujetos procesales que intervienen en el juicio.

Por último, la fracción IV del artículo en comento, consigna la regla que amplía los términos, por razón de la distancia, que existe entre el lugar del juicio y la residencia del promovente y, en consideración a la facilidad o dificultad de las comunicaciones, estableciendo también que dicha ampliación no deberá exceder de un día por cada cuarenta kilómetros.

3.4 IMPROCEDENCIA

La palabra *improcedencia*, está compuesta por el prefijo *im*, y del sustantivo *procedencia*. El prefijo *im*, equivale al prefijo *in*, prefijo que se utiliza en sentido negativo, cambiándose en este caso por *im*, debido a

que ortográficamente antes de *p* o *b* debe ir *m*, por lo que cuando antecede a *procedencia*, significa que no existe la misma, no hay *procedencia*.

El diccionario de la Real Academia Española señala, en sentido literal, que "improcedencia", es cuando hay falta de oportunidad, de fundamento o de derecho. Hablando en sentido gramatical, la *improcedencia*, traducida al campo del amparo, sería la falta de oportunidad, de fundamento o de derecho, para que avance o se desenvuelva una demanda o juicio de amparo.

Al respecto, hay que señalar que la palabra "improcedencia", hay que delimitarla en lo específico a la materia que en el presente trabajo nos ocupa, por lo que es menester señalar que es la "improcedencia", refiriéndonos en este caso a la materia de amparo.

La *improcedencia* del juicio de amparo se manifiesta en la imposibilidad, de que mediante el entablamiento del mismo se logre su objetivo, es decir, que mediante el ejercicio de la acción de amparo, se decida la cuestión de fondo o sustancial que en ella se plantea.

La *improcedencia* de la acción de amparo, equivale a la *improcedencia* del juicio de amparo, ya que tanto el ejercicio de la acción entendida, como el ejercicio de un derecho subjetivo público y el entablamiento del juicio de amparo, traducido como proceso que se inicia

al ejercitar la acción, persiguen un mismo objetivo, es decir, en que le imparta al promovente de la acción por parte del Estado a través de sus órganos jurisdiccionales de control constitucional y legal, la protección de la justicia federal

Ignacio Burgoa Orihuela señala, respecto a la improcedencia del amparo que: "...se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional de control estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente de resolver la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad reclamado".⁵⁸

Por otra parte, Alberto del Castillo del Valle, en relación a la improcedencia del amparo establece que: "...es una institución por virtud de la cual, el juzgador federal está impedido a establecer si el acto por el quejoso es constitucional o inconstitucional".⁵⁹

Atendiendo a lo expresado, por los anteriores tratadistas, el órgano jurisdiccional, sea este Juez de Distrito, Tribunal de Circuito o Suprema Corte de Justicia, se abstienen de dirimir la controversia constitucional planeada, por estar impedidos a conocer de ella, ya sea que ese impedimento sea señalado por la Constitución, La Ley o la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia o por Tribunales Colegiados de

⁵⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio: op. cit., p.477.

⁵⁹ Castillo Del Valle, Alberto del; op. cit., 1990, p.136.

Circuito; por lo que, en base a lo anterior, se puede hablar de tres tipos de improcedencia del juicio de amparo, a saber: constitucional, legal y jurisprudencial.

El tipo de improcedencia legal, que significa un impedimento para que el órgano de control constitucional estudie y decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos que se reclaman, está previsto en el Capítulo VIII, de la Ley de Amparo, en el artículo 73, mismo que las enumera en dieciocho fracciones y se intitula "De los casos de Improcedencia". La improcedencia legal del amparo, se establece atendiendo a circunstancias relativas y contingentes, que pueden presentarse o no en los casos particulares y semejantes en relación con un mismo acto de autoridad.

No todas las causas de improcedencia de tipo legal tienen el carácter de relativas y contingentes, sino que algunas de ellas tienen el carácter de absolutas y necesarias o naturales, siendo este caso lo previsto en la fracción I, del mencionado Ordenamiento, mismo que considera improcedente al juicio de amparo, cuando se reclamen actos de la Suprema Corte de Justicia. Así mismo, cuando el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos del quejoso, correspondiendo también este caso a causas absolutas y necesarias.

Las causas de improcedencia que señala el Artículo 73, son limitativas, ya que únicamente los casos consignados en dicho precepto

pueden constituir el motivo generador de dicha improcedencia, motivo por el cual, no puede señalarse ninguna otra causa de improcedencia al respecto, sino única y exclusivamente las legalmente enumeradas en dicho precepto.

No obstante lo anterior, el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, establece: “El Juicio de Amparo es improcedente: XVIII - En los demás casos en los que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley”. Dicha disposición parece advertir que cualquier ordenamiento puede consignar la improcedencia del juicio de amparo, que siendo el señalamiento de las causas de improcedencia de estricta legalidad, tal como se ha establecido por la Suprema Corte, la disposición contenida en la fracción XVIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, vendría a hacer nulo el sistema de improcedencia respectivo, puesto que dejaría la opción abierta a toda actividad legislativa para declarar en cualquier ordenamiento la improcedencia de la acción de amparo.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido, en jurisprudencia, que no existen más causas de improcedencia en el amparo, que las expresamente señaladas en la ley; por lo que se considera que la fracción XVIII, del artículo 73, de la Ley de Amparo, va en contra del sistema que la propia Ley establece, ya que permite el establecimiento de causas de improcedencia no contenidas en el mencionado ordenamiento

3.5 PERSONAS FACULTADAS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO

El Capítulo II de la Ley de Amparo, titulado de la Capacidad y Personalidad en su Artículo 4º, indica:

"El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente, y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor".⁶⁰

En el juicio de Garantías y a través del artículo 4º de la Ley de Amparo se establece que partes son:

1. Quejoso
2. Autoridad(es) responsable(s)
3. Tercero(s) perjudicado(s)
4. Ministerio Público Federal.

1º El quejoso es el titular de la acción de amparo y es:

- a) El gobernado en cuya esfera jurídica se ve afectado por un acto de autoridad violándose sus garantías individuales.
- b) El gobernado que sufre un agravio cuando la autoridad federal transgrede la soberanía estatal.

⁶⁰ Ley de Amparo; op. cit., Art.4.

c) El gobernado que sufra un agravio cuando la autoridad local invade la esfera federal.

Para el maestro Jorge Barrera, “. . . quejoso es el titular de la acción de amparo frente a la autoridad o autoridades que lo hubieran agraviado, o concretamente en materia laboral son quejosos”.⁶¹

El trabajador, patrón, asociaciones, sindicatos patronales u obreros, en algunas ocasiones el propio Estado, obreros, jornaleros, artesanos, empleados privados y públicos, contratistas, empresarios, uniones, organismos descentralizados, órganos del Estado o personas morales oficiales.⁶²

Así, el quejoso puede ser persona física, moral de derecho privado – sociedades- del derecho social –sindicatos y comunidades agrarias-, organismos descentralizados y personas morales de derecho público.

En cuanto a las personas morales públicas se consideran como quejosos cuando se afectan sus intereses patrimoniales que le son indispensables para desarrollar sus funciones, siempre y cuando estén realizando relaciones de coordinación.

⁶¹ Citado por: Noriega Cantú, Alfonso; Lecciones de Amparo; Porrúa, México, 1975, p.75.,

⁶² TRUEBA BARRERA, Jorge; Manual del Juicio de Amparo; Porrúa, México, 1990, p.186.

Hay un caso en que el Estado puede interponer el juicio de amparo (entre otros) y es cuando él tiene la categoría de patrón frente a los trabajadores a su servicio, o sea, que el Estado en este caso no tiene las características del *ius imperium*.

2° Autoridad Responsable. Es parte en el Juicio de Amparo, y en relación con este punto ya indicamos que es la autoridad para los efectos del amparo.

3° Tercero perjudicado. No es parte constante en el juicio de amparo y, por regla general, es aquel que tiene intereses opuestos al quejoso.

4° Ministerio Público. Es la institución que tiene por finalidad defender los intereses sociales o del Estado y es una parte equilibradora de las pretensiones de las demás partes; su función es la de vigilar que el proceso se acelere y respeten las normas constitucionales, a la vez, tiene derecho de ejercitar todos los actos procesales, incluyendo los recursos, pero en un juicio de amparo podrá abstenerse de intervenir cuando en el juicio no haya interés público.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO IV

LA ACCION PENAL Y EL AMPARO

Es importante mencionar que con la reforma del artículo 21 constitucional, se expuso lo siguiente: se propone sujetar al control de la legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aún existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y, con ello, se agrava todavía más a las víctimas o familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aun por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido. Por esta razón la iniciativa planteó adicionar un párrafo al artículo 21 Constitucional, a fin de disponer que la ley fijara los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio público que determinaran el no ejercicio de la acción penal.

4.1 LA AVERIGUACION PREVIA

A juicio muy personal, ésta es la función esencial del Ministerio

Público puesto que la misma tiene encaminada no sólo la investigación de los hechos calificados como delitos sino, también, la obtención de los elementos de convicción para demostrar la responsabilidad de los inculpados. Primeramente el Ministerio Público interviene en la etapa preliminar como averiguaciones previas; pero, además, una vez ejercitada la acción penal, el propio Ministerio Público actúa como parte acusadora en el proceso penal propiamente dicho, es decir, el que desarrolla ante el juez de la causada

- a) En primer lugar, el Ministerio público, está encargado de realizar las *investigaciones previas para reunir los elementos necesarios para el ejercicio de la acción penal*, lo que efectúa mediante la instancia que se ha calificado en nuestro Derecho como consignación.⁶³ A fin de que pueda acudir ante el juez, el citado ministerio, es preciso, en primer lugar, que exista denuncia, acusación o querrela en los términos del artículo 16 de la Carta Federal, y, en segundo término, debe reunir los elementos probatorios para demostrar de manera preliminar los elementos objetivos del delito y la presunta responsabilidad del inculpado, aun cuando tiene la posibilidad de aportar mayores elementos durante las setenta y dos horas de que dispone el juez de la causa para dictar el auto llamado de formal prisión o de sujeción a proceso (artículo 19 de la Carta Federal).

⁶³ *García Ramírez, Sergio; Cursos de Derecho Procesal Penal; Porrúa, México, 1984, p.213.*

Ya se ha señalado que en nuestro ordenamiento dicha etapa previa al ejercicio de la acción penal se califica como averiguación previa artículos 113-120 del Código Federal de Procedimientos Penales; las que el Código Distrital califica de diligencias de policía judicial e instrucción con menor precisión). Esta etapa es esencial, pues los errores u omisiones en la investigación repercuten posteriormente en el proceso penal ante el juez de la causa. Sin embargo, en la práctica este periodo ha adolecido de numerosos defectos, tanto por lo que respecta a la labor de la Policía Judicial como del Ministerio Público, propiamente dicho. En efecto, la citada Policía está bajo la autoridad y las órdenes del Ministerio Público, por lo que es éste el que debe dirigir la propia investigación y no a la inversa.

Sin embargo, resulta evidente que existen deficiencias en la preparación de ambas autoridades, Ministerio público y Policía Judicial, que se ha pretendido corregir acertadamente con el establecimiento de institutos técnicos de capacitación, pero éstos se han establecido hace pocos años, si tomamos en consideración que el primero de estos institutos se introdujo en la Ley Orgánica de 1971, por iniciativa del entonces Procurador General de justicia del Distrito Federal, el destacado jurista Sergio Ramírez. La impartición de los conocimientos modernos sobre la criminalística y la criminología permitirán desterrar las graves carencias que se advertían en la investigación preliminar.

Pero no sólo la falta de conocimientos técnicos ha viciado la

investigación, sino también las disposiciones legales anteriores e, inclusive, algunas tesis jurisprudenciales de la suprema Corte de Justicia. Entre las primeras podemos mencionar y citar los artículos 136 y 249 del Código Distrital y 207 y 287 del Federal, de Procedimientos Penales, los que autorizaban que la confesión del inculpado podía realizarse no sólo ante el juez y el Ministerio público sino también ante el funcionario de la Policía Judicial que practicara las averiguaciones.

Por su parte, las tesis 469, 482 y 480, páginas 816, 836 y 832, del volumen segundo, tesis comunes al Pleno y a las Salas de la Suprema Corte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, publicado en 1989, disponen, la primera, que la Policía es competente para recibir la prueba confesional del inculpado, la carga de la prueba de que su confesión fue coaccionada; y, la última, que de acuerdo con el principio procesal de inmediación procesal y salvo la procedencia legal de la retractación, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores.

Como es bien conocido, tanto dichas disposiciones como las citadas tesis de jurisprudencia, aún cuando tuviesen otros propósitos, propiciaron gran número de abusos por parte de los agentes de la Policía Judicial, los que en ocasiones obraban de manera independiente al Ministerio Público, con lo cual las averiguaciones previas se simplificaban ya que se reducían a detener a los sospechosos y convencerlos, con todo tipo de presiones

físicas y morales, a fin de que confesaran los hechos que se les atribuían. Es un hecho notorio que los malos tratos e, inclusive, el tormento, se han utilizado para arrancar confesiones rendidas ante la Policía Judicial, las que posteriormente no podían desvirtuarse fácilmente por los defensores, en virtud de la carga de la prueba en perjuicio del inculpado en cuanto a la coacción, y debido al carácter de espontaneidad que le atribuía la jurisprudencia, con lo cual se desconocía el derecho básico de la no incriminación establecido categóricamente por la fracción II del artículo 20 de la Constitución Federal.

B) La segunda función del Ministerio Público en el proceso penal es la de la parte acusadora dentro del proceso penal propiamente dicho y que inicia cuando ejercita la acción por medio de la consignación. Esta instancia debe apoyarse con la aportación de elementos, así sea de carácter preliminar, que pueden perfeccionarse, tanto en la etapa previa a la resolución del juez sobre la formal prisión o sujeción al proceso y durante el juicio, los que permitan acreditar los aspectos materiales del delito y la presunta o definitiva responsabilidad del inculpado. En ese mismo documento, se realiza una clasificación que puede ser preliminar, de tipo delictivo. El propio Ministerio Público, actúa, durante todo el proceso, como acusador hasta el momento de formular las llamadas "conclusiones", que son los alegatos finales, y en las que puede variar fundamentalmente la calificación de los hechos delictuosos e, inclusive, solicitar, por medio del desistimiento expreso o de las

llamadas conclusiones no acusatorias, el sobreseimiento definitivo de la causa.⁶⁴

Un proceso esencial de la función acusadora del Ministerio Público que se desorbitaba en los Códigos de Procedimientos Penales con anterioridad a las citadas reformas de 1991 y 1992, fué la relativa a la obligatoriedad del juzgador para sobreseer definitivamente el proceso si el Ministerio Público desistía de la acción penal o formulaba conclusiones no acusatorias, según los artículos, en su texto anteriormente en vigor, 323 del Código Distrital y 138 y 278, fracciones I y II del Federal de Procedimientos Penales

Las funciones acusatorias del Ministerio Público no terminan con la sentencia de primera instancia, sino continúan en la apelación e, inclusive, en el juicio de amparo, el cual no puede ser interpuesto por el mismo, pero tiene la atribución de formular alegatos como tercero perjudicado en los términos del artículo 180 de la Ley de Amparo.

4.2 BAJO QUE TERMINOS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO

La Constitución es el objeto primordial y directo de tutela del juicio de amparo (en función del agravio que por un acto de autoridad sufra el gobernado), circunstancia que le atribuye el carácter de medio de control

⁶⁴ *Ibidem*.

constitucional. Pero, además, la Ley Fundamental es la fuente del amparo, o sea, el ordenamiento que lo establece o en donde se origina. Por tanto, el juicio de amparo es una institución constitucional.

La Constitución señala los casos o hipótesis en que procede, los que, por ende, configuran su procedencia constitucional, determinada en el artículo 103 de nuestra Ley Suprema vigente. Este precepto, que corresponde al artículo 101 de la Constitución de 1957 y que se reproduce por el artículo primero de la Ley de Amparo, es de capital importancia en la vida y funcionamiento del juicio de amparo, puesto que de él deriva todo su ser jurídico.

El artículo 103 consagra, limitativamente, los casos en que se puede ejercitar, y que son dos, contenidos en tres fracciones, a saber

- a) Cuando se violen por las autoridades estatales las garantías individuales
- b) Cuando en perjuicio de una persona se altere el régimen federativo de distribución de competencias, produciéndose invasión de soberanía entre las autoridades federativas y locales.

4.2.1 PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

El tema sobre el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, ha sido muy discutido y muchos han sostenido que no

es procedente el amparo cuando se abstiene de ejercitar la acción penal, al reunir los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado que son los requisitos que establece el artículo 16 de la Constitución Federal.

El maestro Burgoa, en su libro de amparo manifiesta que: "Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con la improcedencia del juicio de amparo contra los actos del Ministerio Público cuando realiza o deje de realizar funciones persecutorias de los delitos. Bien es verdad que cuando dicha institución resuelve no ejercitar la acción penal, está obrando conforme a una facultad que le confiere la Constitución; mas ésta en manera alguna excluye la posibilidad de que, cuando el no ejercicio de dicha acción no se justifica, la decisión negativa correspondiente sea impugnabile. Es más, la Ley Suprema, en el artículo 102, impone al Ministerio Público Federal la obligación de perseguir, ante los tribunales, todos los delitos de orden federal; en otras palabras, tal ordenamiento no solamente consagra en su artículo 21 a favor de dicho órgano (federal o local) la facultad de perseguir los delitos, sino que impone a este la obligación correspondiente".⁶⁵

Pasemos a analizar los motivos por los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos juristas han negado la presencia del amparo contra el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio

⁶⁵ Burgoa, Ignacio; *op. cit.*, p.480.

Público

Uno de los principales motivos por el cual la Suprema Corte ha negado el amparo contra los actos del Ministerio Público, es que dicho órgano no actúa como autoridad en el proceso sino como parte, pero cuando dicho órgano persecutor de los delitos no ejercita la acción penal, nunca deja de ser autoridad dado que al no ejercitar la acción nunca llega a haber proceso y jamás puede actuar en contra de alguien; tan es así, que se han publicado tesis jurisprudenciales en las que se sostiene que cuando el Ministerio Público no ejercita la acción penal y el juez de primera instancia desarrolla un proceso contra una persona sin que exista acción penal la sentencia que se dicte será violatoria de Garantías.

El Ministerio Público al, decidir si ejerce o no la acción penal, ejecuta verdaderos actos de autoridad y como tales deben de ser examinados en la vía constitucional, pues dichos actos repercuten en la bolsa y en la vida de los ciudadanos y no se debe permitir que siga existiendo un fuero extra legal cuyas resoluciones no puedan ser revisadas por el Poder Judicial.

Por otra parte, la Suprema corte y algunos tratadistas han argumentado que con el amparo contra el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público el juez federal está invadiendo funciones que sólo le corresponden al Ministerio Público y que es la de perseguir los delitos y este quedaría sólo como una figura decorativa ante la investigación de los delitos, dado que el juez federal sería quien los

investigara.

También se ha argumentado que el amparo contra el Ministerio Público rompe con el equilibrio de Poderes.

Podemos manifestar que el Poder Judicial no le quita la facultad de perseguir los delitos al Ministerio Público dado que sólo se limita a decir si la resolución de no ejercicio de la acción penal es conforme a derecho y, en caso de no estarlo, decir que ejercitará dicha acción.

De lo anterior podemos concluir que si no se admite el amparo contra el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, esta quedando como figura decorativa el juez, dado que para que éste pueda abrir un proceso contra determinada persona, se necesita que el Ministerio Público ejercite la acción penal, y si nunca ejercita dicha acción, el juez sólo se cruza de brazos porque no puede hacer nada en contra del indiciado.

El Ministerio Público no goza de garantías individuales dado que éste representa a la sociedad, la cual se compone de individuos y sin ellos no existiría dicha institución; de esto se deduce que al Ministerio Público no se le violan garantías individuales por no gozar de ellas, pero sí se le pueden violar indirectamente a los individuos que representa, resultando que no es un agravio directo para la procedencia del amparo.

4.3 PERSONAS FACULTADAS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Amparo, es autoridad facultada para promover el juicio de amparo “la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”; de esta manera se comprende, tanto a la autoridad ordenadora, como, a la ejecutora.

Todo organismo estatal que actúa como persona jurídica de derecho público, con carácter soberano, puede ser considerado como autoridad facultada para la promoción del juicio de amparo; incluyendo a algunos organismos descentralizados, cuando actúan externamente por disposición de la ley y por medio de autoridades estatales que ejecutan actos, no por propia decisión, sino por decisión del organismo descentralizado, de acuerdo con la ley correspondiente.

4.4 COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO

La competencia de los jueces de distrito, en materia de amparo indirecto, está expresamente regulada en la fracción VII del artículo 107 constitucional, en la cual, desde 1917, se establecieron algunos principios fundamentales a los que sujeta este tipo de amparo que procede, básicamente, contra ciertos actos judiciales, contra las leyes y contra actos de autoridad administrativa. Esto es, desarrollado a nivel legislativo,

y así tenemos el artículo 114 de la Ley de Amparo, regulando, minuciosamente, en sus seis fracciones, la competencia de los Jueces de Distrito, quienes quedan facultados para conocer del amparo en contra de:

1° *Leyes*: Procede el amparo indirecto ante el juez de Distrito contra las leyes en sentido material –se incluye toda legislación federal o local, tratados internacionales, reglamentos del Ejecutivo Federal o de los gobernadores y otros decretos o acuerdos de observancia general-, que por su sola entrada en vigor o por su primer acto de aplicación perjudiquen a un particular (Fracción I).

2° *Leyes o actos*: Debe pedirse amparo ante el mismo juez, contra alguna ley o acto proveniente de autoridad federal o de los estados que vulnere, restrinja o invada sus respectivos ámbitos constitucionales

3° *Actos que no provengan de tribunales judiciales. Administrativos o del trabajo*: Excluidas las leyes y los actos jurisdiccionales, es evidente que en estos casos se trata de cualquier acto de las autoridades administrativas, es decir, aquellos que emanan de los distintos órganos del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos locales (Fracción II). Con la aclaración de que cuando el acto reclamado emane de un procedimiento en forma de juicio, el amparo indirecto sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución durante el procedimiento, si por virtud de éstas se hubiere quedado sin defensa el quejoso o se le hubiere privado de los

derechos que la ley de la materia le concede.

Actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo:

Excepcionalmente la competencia del juez de distrito abarca ciertos actos de los tribunales, cualquiera que sea su naturaleza, lo cual se prevé en la propia Constitución en el artículo 107, fracción III, inciso b y c y fracción VII, así como en las restantes fracciones del artículo 114 de la Ley de Amparo:

Fracción III: Considera dichos actos cuando son ejecutados después de concluido el juicio, o fuera del mismo, y establece dos procedimientos concretos, en caso de ejecución de sentencias o de remate. Tratándose del primer caso, sólo procederá el amparo indirecto contra la última resolución dictada en el respectivo procedimiento de ejecución de sentencia, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubiere dejado sin defensa al quejoso, y, el segundo caso, solo procederá contra la resolución definitiva que apruebe el remate de los bienes.

Fracción IV: Estructura de procedencia del amparo indirecto en contra de aquellos ejecutados en el juicio, que pudieran tener, en las personas, o en las cosas, una ejecución de imposible reparación.

Fracción V: Regula una situación de trascendencia, y es aquella en la que se encuentran personas extrañas al procedimiento, a las que la ley

no les concede ningún recurso ordinario o medio de defensa que pueda modificar o revocar los actos que les afecten y que sean ejecutados dentro o fuera de un juicio; salvo cuando se trata de juicio de tercería.

4.5 EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

El no ejercicio de la acción penal, es aquella resolución que emite el Ministerio Público, previa autorización del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, en la etapa de averiguación previa, cuando agotadas todas las diligencias de la averiguación y los medios de prueba correspondientes no se comprueben los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, esto es, que no se acrediten los elementos que integran el tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculpado. De igual forma el Ministerio Público consultará al Procurador el no ejercicio de la acción cuando opere a favor del inculpado alguna causa de exclusión del delito, como son: ausencia de conducta, atipicidad, legítima defensa, estado de necesidad, cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho, impuntualidad, realizar el delito bajo error invencible, la no exigibilidad de otra conducta y caso fortuito, o la acción penal se hubiese extinguido por muerte del delincuente, amnistía, prescripción o por perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo tratándose de los delitos que se persiguen por querrela, o bien, resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos del delito, por obstáculo material insuperable. Lo anterior se desprende de lo dispuesto por los artículos 3º bis del Código de Procedimientos Penales

para el Distrito Federal, en relación con el artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, 91, 92, 93 párrafo primero y 100 del mismo ordenamiento legal y 3º, fracción X, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal., mismos que a continuación se transcriben:

Artículo 3 bis del CPPDF. “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 ejercerá acción penal.

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

- X. Determinar el no ejercicio de la acción penal cuando:
 - a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delitos;
 - b) Una vez agotadas todas 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 de 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 autorice el reglamento de esta ley, resolverá en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal.

Artículo 15 CP. “El delito se excluye cuando.

- I. El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente,
- II. Falte alguno de los elementos del tipo penal del delito de que se trate,
- III. Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado,

siempre que se llenen los siguientes requisitos:

- a) Que el bien jurídico sea disponible;
- b) Que el titular del bien tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del mismo, y
- c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y sin que medie algún vicio; o bien, que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir que, de haberse consultado al titular, éste hubiese otorgado el mismo;
- d) Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

IV. Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie racionalidad dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga obligación de defender, al sitio donde se

Cuando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior sólo se encuentre considerablemente disminuida se estará a lo dispuesto en el artículo 69-Bis de este Código:

VIII. Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible:

- a) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o
- b) Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma *porque crea que está justificada su conducta.*

Si los errores a que se refieren los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este Código;

IX. Atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho; o

X. El resultado típico se produce por caso fortuito”.

Artículo 91 CP. “La muerte del delincuente extingue la acción penal, así como las sanciones que se le hubieren impuesto, a excepción de la reparación del daño, y la de decomiso de los instrumentos con que se

cometió el delito y de las cosas que sean efecto u objeto de él

Tal precepto establece una situación obvia, pues al morir el sujeto activo del delito no existe persona a la cual se le pueda aplicar la sanción penal, pues ésta, conforme al artículo 22 constitucional, párrafo primero, no puede ser trascendental, sólo puede ser sujeto de una sanción penal el autor de una conducta delictiva”.

Artículo 92 CP. “La amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola, y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos los efectos, con relación a todos los responsables del delito”.

“La amnistía opera mediante una ley expedida específicamente para determinados casos y vigente mediante el proceso legislativo de creación de leyes, común a todas las leyes que integran el sistema normativo de derecho. La ley de amnistía que se promulgue debe contener la mención de que se declaró la amnistía y la referencia de las personas y casos a los que va a aplicarse dicha ley”.⁶⁶

Artículo 93, Párrafo primero, CP. “El perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo extingue la acción penal respecto de los delitos

⁶⁶ Osorio y Nieto, César Augusto; nociones de Amparo; Limusa, México, 1989, p.30.

que se persiguen por querrela, siempre que se conceda ante el Ministerio Público si éste no ha ejercitado la misma o ante el órgano jurisdiccional antes de dictarse sentencia de segunda instancia. Una vez otorgado el perdón, éste no podrá revocarse”.

Osorio y Nieto establece que “el perdón es una manifestación de voluntad expresada por persona normativamente facultada para hacerla en virtud de la cual se extingue la acción penal o, en su caso, hace cesar los efectos de la sentencia dictada. El perdón puede manifestarse verbalmente o por escrito. En caso de exposición oral debe asentarse por escrito. No requiere formalidad especial ni frase sacramental alguna, aún cuando debe ser expreso. Cualquier manifestación en la cual no conste expresamente la voluntad de perdonar, no puede surtir efectos legales el perdón”.⁶⁷

“El perdón, una vez otorgado, no puede válidamente revocarse, cualquiera que sea la razón que se invoque para ello, en razón de que la legislación establece el perdón como causa extintiva de la responsabilidad penal, y la revocación del perdón no puede invocarse como motivo válido para que renazca una responsabilidad extinta por disposición categórica al respecto”⁶⁸

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

El perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo, extingue la acción penal respecto de los delitos que se persiguen por querrela de parte ofendida, siempre que se conceda antes de pronunciarse sentencia en segunda instancia y el reo no se oponga a su otorgamiento.

“La prescripción es otra de las formas de extinción de la acción penal y se aplicará tomando en consideración, básicamente, si el delito es sancionable con pena pecuniaria, corporal o alternativa, el requisito de procedibilidad que le corresponde; si existe acumulación, fecha de la última actuación en averiguación de los hechos y el término medio aritmético de las sanciones, para resolver conforme a los artículos 104, 107 y 110 del Código Penal”.⁶⁹

⁶⁹ *Ibidem*, p.32.

CAPITULO V

PROPUESTA PARA MEJORAR LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN MEXICO

Hemos visto en el desarrollo del presente trabajo, al Ministerio Público con funciones de investigación, persecución y acusación de los delitos y estamos convencidos de que esas facultades no deben ejercerlas caprichosamente en virtud de que la acción penal no es algo que ha ingresado a su patrimonio y de la cual pueda disponer a su arbitrio sino que es una atribución que en todo momento debe cumplirse. Lamentablemente, en nuestro sistema la realidad es otra, y que es la misma Institución del Ministerio Público la que decide, en última instancia, si ejercita o no la acción penal y, de la misma manera, si son de confirmarse conclusiones inacusatorias.

La reforma constitucional en materia de impugnación del no ejercicio de la acción penal, deviene de un reclamo popular que ha pugnado por limitar algunos excesos incontrolados del Ministerio Público. Pero para producir sus plenos efectos, requiere de una normatividad que debe diseñarse muy cuidadosamente para evitar que se vuelva nugatoria o contraproducente

La cuestión medular sobre la que debe versar dicha normatividad gira en torno de un principio, aparentemente teórico, del procedimiento penal que tiene amplias e incalculables consecuencias prácticas: la naturaleza de la acción penal. De la manera en que cada ordenamiento procesal penal considere a la acción como potestad pública o como potestad privada y, dentro de estos extremos, las diversas gradaciones intermedias, se podrá edificar una normatividad certera o, por lo menos, congruente.

Estamos conscientes que uno de los objetivos más anhelados por nuestro régimen de derecho es el lograr siempre la recta y pronta administración de justicia, implantando para ello todos los medios que se consideren convenientes para este fin. Y uno de los remedios que nuestras leyes han dispuesto para lograrlo, dada la falibilidad humana, son precisamente los recursos, considerados como medios de impugnación para rectificar los actos de autoridad erróneos o arbitrarios de cualquier inferior.

Sin embargo, las determinaciones que toma el Ministerio Público como autoridad investigadora se llevan a cabo sin control de legalidad efectivo que llene las necesidades de justicia, de tal manera que los ofendidos por el delito y los que tengan interés en ella, quedan siempre bajo el arbitrio y voluntad de la misma Institución, la que, finalmente, a través de sus actuaciones y determinaciones, producen actos de autoridad que afectan de una u otra forma la esfera jurídica del gobernado.

“Hemos visto que sin el ejercicio previo de la acción penal por el Ministerio Público, el juez no puede avocarse el conocimiento de los hechos, por que esto sería contrario al artículo 21 constitucional; pero su el Ministerio Público no ejercita la acción penal, no sólo restringe con ello su propia función, sino también la jurisdiccional, y aceptar que esto suceda, es tanto como afirmar que el portero de una casa está facultado para impedir que el dueño entre en ella”⁷⁰

Ahora bien, si el Ministerio Público, al ejercer sus funciones, no funda su actividad, o la funda en causas ajenas a la ley, con ello, evidentemente, rompe con el orden jurídico, lo cual no puede ser tolerado jamás, antes bien, debe ser reprimido; de ahí la necesidad de que existan verdaderos medios de control cuando el órgano acusador se desvía de la ley y de sus funciones, y siempre y cuando actúe como autoridad y no como parte

Toda vez que, si bien es cierto, es procedente el juicio de amparo indirecto sobre el no ejercicio de la acción penal, lo es únicamente para efectos de fundamentación y motivación y no así para ordenar el ejercicio de la acción penal, toda vez que el juez de distrito no es parte acusadora. Como ejemplo, podría señalar que en el supuesto que el quejoso solicitara el amparo y protección de la Justicia Federal sobre la resolución del no ejercicio de la acción penal, la autoridad federal entraría al estudio

⁷⁰ Castillo Soberanes, Miguel Angel; El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México; UNAM, México, 1994, p.56.

únicamente para efectos de fundamentación y motivación, y en el caso de que se encontrase que la resolución impugnada carece de debida fundamentacion o motivación se concederá el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso y será en el sentido de que dicha resolución resulta violatoria de la garantía que al respecto establece el artículo 16 Constitucional, en virtud de que no cumple con el requisito de debida fundamentacion o motivación que todo acto de autoridad debe contener.

Debiendo entender, por esto ultimo, lo que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial No. 902, visible en la pagina 148, del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación, segunda parte, salas y tesis, que, textualmente dice

"Fundamentacion y motivación.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, atendiendo por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación de los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".

Actualmente la sociedad mexicana vive aterrorizada por los sucesos

de violencia que están surgiendo día a día a su alrededor, además de sentirse, en la mayoría de los casos, completamente desvalida debido a la impunidad prevaleciente en nuestro país y si, aunado a esto, se considera la información amarillista de los medios de comunicación, la credibilidad en nuestro sistema de justicia, por parte de la población, es casi nula.

Ahora bien, la Constitución no es la norma adecuada en la cual se debe de regular las actividades o no actividades de los diferentes Poderes y de las diferentes autoridades, órganos y organismos que nos gobiernan. Esto se debe dejar a las leyes secundarias; o reglamentarias de nuestras diferentes disposiciones constitucionales y hemos de advertir que, por desgracia, nuestra legislación no tiene una Ley Reglamentaria de los artículos 21 y 102 constitucionales, sólo se le ha dado a cada uno una Ley Orgánica que, valga la redundancia, organiza a la Institución del Ministerio Público, respectiva, pero no la reglamenta o regula sus actividades. Esto se ha venido dando por medio de circulares, acuerdos y disposiciones aisladas dentro de los reglamentos de las respectivas leyes orgánicas y muchas veces estas disposiciones resultan hasta anticonstitucionales y esto a todas luces resulta injusto e insuficiente, por lo que creemos que ya es hora de reglamentar los diferentes actos y actividades de la Institución del Ministerio Público mediante una ley específica, una Ley Reglamentaria de los artículos 21 y 102 constitucionales que en forma genérica aluden a esta Institución, así como del Ministerio Público Federal.

CONCLUSIONES

Con la intención de corregir los agravios causados a los denunciantes o, en su caso, querellantes, por los abusos del Ministerio Público se reformó el artículo 21 constitucional en decreto del 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, y en vigor al siguiente día de su publicación, así se estableció que, las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, pueden ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establece la ley.

La impugnación de las resoluciones del Ministerio Público relativas al no ejercicio de la acción penal, contempladas en el artículo 21 constitucional, surgen como respuesta urgente al reclamo de la sociedad mexicana, ante una interminable lista de crímenes cometidos y en donde el delincuente pareciera estar más protegido que el ofendido mismo

Es así que la impugnación al no ejercicio de la acción penal por

parte del Ministerio Público, representa una prerrogativa para el ofendido, permitiendo ejercer una mejor administración de justicia por parte de los tribunales encargados de ejecutarla.

Ahora bien, las determinaciones que toma el Ministerio Público como autoridad investigadora se llevan a cabo sin control de legalidad efectivo que llene las necesidades de justicia, de tal manera que los ofendidos por el delito y los que tengan interés en ella, quedan siempre bajo el arbitrio y voluntad de la misma Institución, la que finalmente, a través de sus actuaciones y determinaciones producen actos de autoridad que afectan de una u otra forma la esfera jurídica del gobernado.

Al ejercer sus funciones, el Ministerio Público no funda su actividad, o la funda en causas ajenas a la ley; con ello, evidentemente, rompe con el orden jurídico, lo cual no puede ser tolerado; antes bien, debe ser reprimido, procediendo en consecuencia el amparo indirecto, toda vez que entre las garantías individuales de que goza el gobernado se cuenta con la de legalidad que obliga a las autoridades a fundar y motivar sus actos de molestia, prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal, para que tales actos sean acordes con ésta; por lo que la ausencia de motivación y fundamentación, es una violación manifiesta a dicho precepto constitucional en perjuicio del gobernado. De modo que, aun cuando el quejoso no se duela de la violación a la garantía a que se alude, el juez, de oficio, está obligado a estudiar si el acto reclamado cumple con ese aspecto, para el beneficio del quejoso..

Aunque los esfuerzos realizados por los legisladores están encaminados a proteger los intereses sociales, y la reforma constitucional en materia de impugnación del no ejercicio de la acción penal, deviene de un reclamo popular que ha pugnado por limitar algunos excesos incontrolados del Ministerio Público, la verdad es que el ciudadano común no confía en una administración de justicia real en México

Para producir efectos positivos ante las necesidades sociales, se requiere de una normatividad que debe diseñarse muy cuidadosamente para evitar que se preste a malas interpretaciones o sea contraproducente.

BIBLIOGRAFIA

Acero, Julio; Procedimiento Penal; Editorial Cajica, S.A. México 1961, P.15.

Aguilar Maya, José, El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen; Editorial Porrúa, S.A. 25ª Edición, México, 1942, p.33.

Aguilar Maya, E.; El Proceso Civil Mexicano; Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. p.126

Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, Derecho Procesal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Tomo II. p.568.

Arellano García, Carlos; El Juicio de Amparo; Editorial Porrúa, S.A. México, 1983, p.665.

Briseño Sierra, Humberto, El Control Constitucional de Amparo; Editorial Trillas, S.A. México, 1990, p.357.

Burgoa Orihuela, Ignacio; El Juicio de Amparo; Editorial Porrúa, S.A. México, 1991, p.328.

Carranza, José; El Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo; Editorial Porrúa, S.A. México, 1990, p.312.

Castañeda González, Gilberto, El Derecho Mexicano; Editorial Porrúa, S.A. México, 1982, p.21.

Castellanos Tena, Fernando, "El Ministerio Público en el Juicio de Amparo"; Revista Mexicana de Derecho Penal; Ponencia presentada en el Congreso de Procuradores, México, No.24, junio de 1963, p.68.

Castillo del Valle, Alberto del; La Defensa Jurídica de la Constitución; Orlando Cárdenas, México, 1990, p.280.

Castillo Soberanes, Miguel Angel; El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México; UNAM, México, 1992.

Castro, Juventino V.; El Ministerio Público en México. Funciones y Disposiciones; Editorial Porrúa, S.A. México, 1992, p.16.

Colín Sánchez, Guillermo; Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; Editorial Porrúa, S.A. México, 1991

Chávez Castillo, Raúl; El Juicio de Amparo; Harla, S.A. México, 1994, p.142.

- Fix Zamudio, Héctor, et. al.; Derecho Procesal; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1983. p.14.
- Franco Sodi, Carlos, El Procedimiento Penal Mexicano; Editorial Porrúa, S.A México , 1987, p.52.
- Franco Villa, José; El Ministerio Público Federal; Editorial Porrúa, S.A. México, 1995, p.62
- García Ramírez, Sergio; Cursos de Derecho Procesal Penal; Editorial Porrúa, S.A. México, 1984, p.213.
- García Ramírez, Sergio, Justicia Penal; Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. p.121.
- Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. p.126.
- González Bustamente, Juan José; Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano; , 2ª edición, México, 1945, p.23.
- González Cosío, Arturo; El Juicio de Amparo; Editorial Porrúa, S.A. México, 1993, p.104.
- Hernández, Octavio; Curso de Amparo, Editorial Herrero, S.A. México, 1993, p.6.
- Noriega Cantú, Alfonso; Lecciones de Amparo; Editorial Porrúa, S.A. México, 1975, p 75.,
- Osorio y Nieto, César Augusto; Nociones de Amparo; Editorial Limusa, S.A México, 1989, p 30.
- Riquelme, Víctor; Instituciones de Derecho Procesal Penal; Atalaya, Argentina, 1966, pp.98-99.
- Trueba Barrera, Jorge; Manual del Juicio de Amparo; Editorial Porrúa, S.A. México, 1990, p.186.
- Ugo Rocco, J.; Comparando el Derecho; Pac, S.A. México, 1990 p.71.

LEGISLACION

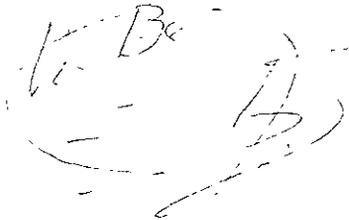
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, S.A. México, 1996

Ley de Amparo; Ediciones Delma, S.A DE C.V México, 1997, Art.1.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ediciones Delma, S.A. DE C.V. México, 1996.

A handwritten signature or set of initials, possibly 'Bc' and 'H', enclosed in a circular scribble.