

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

LA NUEVA ADMINISTRACION DE BIENES ASEGURADOS
POR LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTIN JUAREZ MORA

ASESOR: LIC DANIEL OJESTO MARTINEZ PORCAYO

CIUDAD UNIVERSITARIA

2002





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.

**LA NUEVA ADMINISTRACIÓN DE BIENES
ASEGURADOS POR LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.**

Tesista: Martín Juárez Mora

Asesor: Lic. Daniel Ojesto Martínez Porcayo



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 4 de abril del 2002

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

El pasante de esta Facultad, Martín Juárez Mora, con número de cuenta, 8129433-8 ha elaborado la tesis "LA NUEVA ADMINISTRACION DE BIENES ASEGURADOS POR LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". bajo la dirección del Lic. Ojeste Martínez Poreayo Daniel y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General

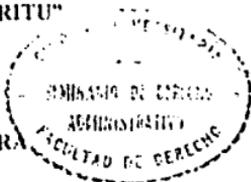
"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis 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".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A MIS PADRES:

AURELIO Y GUADALUPE,

MI SINCERO RECONOCIMIENTO.

A MI HIJO:

HÉCTOR OMAR,

"Este es mi intento de darte las lecciones de la vida para que tú las uses en la tuya, no están pensadas para convertirme en mí. Es mi más grande dicha ver cómo tú te conviertes en ti mismo. El tiempo revela verdades y estas verdades son más grandes que nosotros, si puedo darles la voz que me permita caminar a tu lado durante tus días, entonces habré hecho bien."

MUY ESPECIALMENTE A MI NOVIA:

SILVIA KARINA VELÁZQUEZ LÓPEZ,

*POR BRINDARME TU AMOR, PACIENCIA Y
COMPRENSIÓN.*

*POR TU APOYO INCONDICIONAL PARA LA
CULMINACIÓN DE ESTE TRABAJO.*

*"Escribe en las páginas blancas de mi
vida tus pensamientos, tus esperanzas.
Plasma en mí, con tus labios, la ternura
y el amor que posees. Impregna con tu
aroma el aire que respiro. Confiérame
tus mejores sueños y hazme participe de
ellos. Para que al paso de los días,
seamos una sola persona y juntos
descubramos que es imposible que este
amor termine."*

A MI MAESTRO:

LIC. DANIEL OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO,

*EL MÁS SINCERO Y PROFUNDO
AGRADECIMIENTO, POR SU AMISTAD, TIEMPO
Y DEDICACIÓN QUE DESINTERESADAMENTE HA
BRINDADO PARA MI FORMACIÓN PERSONAL Y
PROFESIONAL.*

AL MAGDO. FRANCISCO BELLO CORONA:

*GRACIAS POR BRINDARME TU AMISTAD, AYUDA,
ESTIMACIÓN Y CONFIANZA, ASI COMO EL
APOYO NECESARIO PARA LA CULMINACIÓN DEL
PRESENTE TRABAJO.*

A LA FACULTAD DE DERECHO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

POR SER LA FORJADORA DE MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

MI AGRADECIMIENTO:

A LA L.I. MARTHA PATRICIA GALLEGOS ROSALES,

POR CONTRIBUIR EN LA REALIZACIÓN DE ESTE
TRABAJO.

A TODOS MIS MAESTROS Y AMIGOS.

ÍNDICE

	Página
Introducción	I

CAPÍTULO I

EL ASEGURAMIENTO DE BIENES

1.1. Concepto de aseguramiento	1
1.2. Tipos de aseguramiento	9
1.3. Efectos y consecuencias	12
1.4. Aseguramiento de bienes considerados como objetos, instrumentos o producto de delito	15
1.5. Marco normativo	24
1.5.1. Constitucional	25
1.5.2. Legal	29
1.5.3. Reglamentario	33

CAPÍTULO II

ETAPAS PROCEDIMENTALES Y AUTORIDADES FACULTADAS PARA ESTABLECER EL ASEGURAMIENTO

2.1.	La Procuraduría General de la República. Naturaleza jurídica y su ubicación en la Administración Pública Federal.....	39
2.2.	Durante la averiguación previa.....	47
2.2.1.	El Ministerio Público de la Federación	91
2.2.2.	El aseguramiento de bienes por parte del Ministerio Público de la Federación.....	119
2.3.	Durante el proceso penal.....	125
2.3.1.	La Autoridad Judicial Federal.....	126
2.3.2.	El aseguramiento de bienes por parte de la Autoridad Judicial Federal.....	130

CAPÍTULO III

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES ASEGURADOS

3.1.	Qué es la administración.....	134
3.2.	Antecedentes.....	137
3.2.1.	La Unidad de Aseguramientos; La Dirección General de Control de Bienes Asegurados; La Dirección General de Administración de Bienes Asegurados; La Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.....	138

3.3.	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Naturaleza jurídica y su ubicación en la Administración Pública Federal.....	146
3.3.1.	Su intervención en la administración de los bienes asegurados por la Procuraduría General de la República.....	149
3.4.	La nueva administración de bienes asegurados.....	151
3.4.1.	Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, decomisados y abandonados.....	158
3.5.	Naturaleza jurídica y organización del Servicio de Administración.....	165

CAPÍTULO IV

DESTINO DE LOS BIENES ASEGURADOS

4.1.	Devolución.....	170
4.2.	Destrucción.....	172
4.3.	Abandono y Decomiso. Su naturaleza de aprovechamientos.....	174
4.3.1.	Función de la Tesorería de la Federación.....	186
4.3.2.	Presupuesto. Su definición.....	190
4.3.3.	Incremento al Presupuesto de Egresos de la Procuraduría General de la República y del Poder Judicial de la Federación.....	195
4.3.4.	Reparación y Multa del daño como pena pecuniaria.....	199
Conclusiones.....		225
Bibliografía.....		229

INTRODUCCIÓN

La Institución del Ministerio Público conforme a las atribuciones que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la encargada de velar por la exacta observancia de las leyes, en los casos en que tenga intervención, siendo tutelar del interés social y facultada por el Estado para que en su nombre realice la función persecutoria de los delitos.

El Ministerio Público de la Federación, en el ejercicio de las facultades que la ley le confiere durante el periodo de averiguación previa, es quien decreta el aseguramiento de bienes que se consideren como instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, conforme a lo previsto en los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal Federal; 181 del Código Federal de Procedimientos Penales; y 8° inciso e) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El aseguramiento de bienes constituye una facultad fundamental del Ministerio Público de la Federación, así como de los Órganos Jurisdiccionales Federales, para la investigación de los delitos, la integración de las averiguaciones previas y el debido desarrollo de los procesos penales. Dicha facultad de asegurar bienes, tiene por objeto evitar que las cosas en las que existan huellas o indicios

de la comisión de los delitos, se alteren, destruyan o desaparezcan; realizar las diligencias conducentes de la averiguación previa y del proceso; garantizar la aplicación de las penas de decomiso a los responsables de los delitos así como la reparación del daño.

Conforme al régimen jurídico anterior a la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, la Procuraduría General de la República administraba los bienes asegurados durante la averiguación previa y la Autoridad Judicial Federal los que fueran puestos a su disposición al ejercitarse la acción penal, y en su caso los asegurados durante el proceso, sujetándose dicha autoridad jurisdiccional a las disposiciones que emitiera al respecto el Consejo de la Judicatura Federal.

De este modo, la administración, utilización, aprovechamiento y destino de los bienes asegurados, estaban regulados por normas dispersas y en ocasiones contradictorias, lo que originaba la existencia de numerosas lagunas jurídicas e interpretaciones equivocadas, traduciéndose en última instancia, en una falta de certeza y seguridad jurídicas. En tal virtud, con el objeto de unificar la diversidad de disposiciones relativas al aseguramiento de bienes y su administración, se consideró necesaria una nueva ley que otorgara a los particulares esa certeza y seguridad jurídicas, por lo que mediante decreto de fecha 27 de abril de 1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo del mismo año, se

crea la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Conforme a lo anterior, en la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, se prevé la creación del Servicio de Administración de Bienes Asegurados, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al cual se le otorga una autonomía técnica y operativa, cuyo objeto será la administración de los bienes asegurados en los términos previstos en la citada ley.

Lo anterior, viene a revolucionar todo un sistema añejo, viciado y carente de certidumbre jurídica, ya que se regula la administración de los bienes una vez que han sido asegurados, sin afectar ni modificar las facultades del Ministerio Público de la Federación o de la Autoridad Judicial Federal en el proceso penal, de modo que los actos de aseguramiento, decomiso y destrucción de toda clase de bienes, seguirán sujetándose a la legislación penal sustantiva y adjetiva del fuero federal. Sin embargo, lo más atractivo de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, resulta ser que contempla que los bienes decomisados y los abandonados, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación, serán considerados aprovechamientos.

En consecuencia, una vez que sean descontados los costos de administración del Servicio de Administración, así como los gastos de mantenimiento y conservación de los bienes asegurados, esos aprovechamientos serán enterados a la Tesorería de la Federación, destinándose por partes iguales a apoyar los presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República.

Por lo anteriormente señalado, el objeto del presente trabajo de investigación es aportar un razonamiento para demostrar que no solamente los aprovechamientos que señala la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, deben dirigirse a apoyar los presupuestos del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, sino también debe procurarse por que los multicitados aprovechamientos sirvan también para resarcir los daños ocasionados a la sociedad, los ofendidos, así como hacer efectivas de manera inmediata las penas pecuniarias que decreten los jueces federales.

CAPÍTULO I

EL ASEGURAMIENTO DE BIENES

1.1. Concepto de aseguramiento

Dentro de las diversas Circulares, Acuerdos e Instructivos que ha emitido la Procuraduría General de la República, relativas al aseguramiento de bienes, se encuentra la Circular C/022/93 publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de agosto de 1993, en la cual observamos que en su artículo Segundo se da un concepto de aseguramiento, señalando para tal efecto lo siguiente:

"SEGUNDO.- Para los efectos de esta Circular, se entenderá por aseguramiento, la facultad real, virtual y jurídica del Ministerio Público Federal (hoy de la Federación) para preservar y tutelar todos aquellos bienes involucrados en una averiguación previa o aquellos que por motivos y en ejercicio de sus funciones le fueren entregados para su guarda y custodia a esta Procuraduría."

El anterior concepto se enfoca concretamente al aseguramiento ministerial, sin embargo, cabe señalar que en la práctica existe así también el judicial, del cual en su oportunidad se hablará más ampliamente.

Asimismo, podemos entender por facultad real, como aquélla que posee el Ministerio Público de la Federación para asegurar de manera material, es decir, a la vista, los bienes considerados como objetos, instrumentos o productos de algún delito del fuero federal. En este sentido, se puede entender por facultad virtual, como aquélla que posee el Ministerio Público de la Federación para asegurar los bienes que aun cuando no los tenga de manera material, es decir a la vista, si tenga indicios de su existencia, así como elementos que hagan presumir que estos bienes sean objetos, instrumentos o producto de un delito del orden federal. Por lo que se refiere a la facultad jurídica, ésta se entenderá como aquélla que la ley le confiere expresamente al Ministerio Público de la Federación para asegurar, dentro de una averiguación previa del fuero federal, todos los bienes que sean considerados como objetos, instrumentos o productos del delito.

Aclarando lo anterior, debemos hacer mención que el aseguramiento de bienes dentro de una averiguación o de un proceso penal, es cada vez más importante en la lucha contra la delincuencia, en especial la organizada; sin embargo, llama la atención que la doctrina en general no haga un profundo estudio del mismo, limitándose en ocasiones a hacer una simple referencia de dicho acto.

Para Marco Antonio Díaz de León, el aseguramiento es una medida cautelar que decreta el Juez o el Ministerio Público, para impedir que se oculten o pierdan los

objetos relacionados con el delito y que sean necesarios o tengan relevancia para el proceso.¹

El anterior concepto señala en su primera parte la existencia de un aseguramiento judicial o ministerial, lo cual resulta incorrecto, tomando en consideración lo establecido en el primer párrafo del artículo 40 del Código Penal Federal, el cual indica en lo que interesa:

"ARTÍCULO 40. ...

Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante la averiguación o en el proceso.

..."

Por otro lado, en la segunda parte del concepto, el citado autor indica la finalidad inmediata del aseguramiento, es decir impedir que se oculten, destruyan o pierdan los objetos relacionados con el delito, estando íntimamente vinculado lo anterior con lo señalado en la primera parte del artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, que en lo conducente señala:

"ARTÍCULO 181. Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan.

..."

¹ Díaz de León, Marco A., "Diccionario de Derecho Procesal Penal", México, Ed Porrúa, 1989, p. 239.

El Ministro Juventino V. Castro y Castro se refiere al aseguramiento de bienes manifestando que éste es considerado como una medida cautelar en tanto se dicta una sentencia sobre un bien que se considere objeto, instrumento o producto de un delito.²

El citado concepto carece de precisión, pues si bien es cierto que el aseguramiento puede persistir hasta el momento que se dicta una "sentencia" —considerando que el autor se refiere a una definitiva—, también lo es que éste puede quedar sin efectos durante la averiguación previa o inclusive durante el proceso, sin que se pronuncie en éste dicha sentencia.

Respecto a lo anteriormente expresado, se estima conveniente señalar las hipótesis por las cuales resulta procedente dejar sin efectos el respectivo aseguramiento, durante el período de averiguación previa:

1. Cuando habiéndose practicado todas las diligencias que resultaron necesarias dentro de la averiguación previa, no se comprueba la existencia de un delito o la responsabilidad de un sujeto —el no ejercicio de la acción penal—.

² Castro y Castro, Juventino V., "La Procuración de Justicia Federal", México, Ed. Porrúa, 1993, p. 49.

2. Que no aparezca la obligación de reparar el daño; o si de las investigaciones llevadas a cabo se desprenda que no existe vínculo entre los bienes retenidos de manera cautelar y el ilícito materia de la averiguación previa en integración.

Ahora bien, señalado lo anterior y analizados los citados conceptos, encontramos dos aspectos en común:

a. Enunciar la naturaleza jurídica del aseguramiento, es decir, se trata de una medida cautelar; y

b. Indicar que este acto recaerá sobre aquellos bienes considerados como objetos, instrumentos o productos del delito.

Sobre el primer punto, podemos indicar que en materia penal las medidas cautelares son aquéllas que se dictan en el transcurso del procedimiento para obtener los medios de prueba necesarios para reconstruir los hechos acaecidos en la realidad y que integren el objeto material del proceso, teniendo como fin el

asegurar la ejecución del pronunciamiento jurisdiccional que resuelva el fondo de la controversia.³

Respecto al segundo punto, encontramos que en la doctrina se distingue entre objeto jurídico y objeto material. Por el primero se entiende el bien jurídico tutelado a través de la ley penal mediante la amenaza de sanción; puede decirse que no hay delito sin objeto jurídico, por constituir éste su esencia. El objeto material –susceptible de aseguramiento– es la persona o cosa dañada o que sufre el peligro derivado de la conducta delictiva, no debiéndose confundir con el sujeto pasivo, aun cuando en ocasiones este último puede al mismo tiempo constituir el objeto material del delito.⁴

El objeto material no se da en todos los delitos, los de simple actividad y los delitos de omisión carecen de objeto material. Aunque como ya se indicó, el sujeto pasivo y el objeto material pueden coincidir en algunas infracciones punibles –el homicidio por ejemplo–; pueden ser objeto material la persona individual o jurídica, los animales y las cosas inanimadas.⁵

³ García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal, 5ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989, p. 466.

⁴ Pavón Vasconcelos, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano, 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1990, p. 175.

⁵ Sainz Cantero, José A. Lecciones de Derecho Penal, 3ª ed., España, Ed. Bosch, 1990, p. 486.

Por otro lado, el instrumento del delito se considera como el medio del que se sirve el agente, según la respectiva figura legal del delito, para efectuar el hecho. El instrumento siempre es una cosa. Cuando el agente utiliza en tal carácter a una persona, no se trata ya de un elemento de la figura legal, sino de una situación regulada por las normas relativas al concurso de sujetos a un hecho punible.⁴

En lo relativo al producto del delito, se entiende por tal, aquel o aquellos bienes que se encuentren en posesión del presunto responsable, cuando sean de su propiedad o cuando haya causas suficientes para presumir ésta y que su adquisición se haya hecho con recursos derivados de la comisión de un ilícito.

Precisado lo anterior, cabe mencionar el criterio expuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación al aseguramiento:

"Los ordenamientos en general, han admitido las medidas cautelares del aseguramiento de bienes, derechos y aún de personas, a fin de preconstituir un estado de cosas que permite dar eficacia a la ejecución de la resolución o sentencia que concluya el juicio o el procedimiento respectivo.

Esta providencia cautelar, si bien tiene la finalidad de asegurar la integridad patrimonial del indiciado, difiere por su objeto de las decretadas en los supuestos de controversias procesales propias de otros sistemas de derecho público y privado,

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", 3ª ed., México, Ed. UNAM, 1989, p. 1763.

pues su objeto únicamente es preservar la materia de la pena pública del decomiso prevista por los artículos 24 punto 8 y 40 del Código Penal Federal, respecto de los bienes que sean objeto, instrumento o producto del delito.

Esencia de las medidas cautelares en general es que se proveen sin audiencia previa de la parte a la que perjudican, pues su naturaleza se agota en una mera indisponibilidad no constitutiva de privación de derechos en sentido jurídico y son por definición, temporales, toda vez que su carácter provisional concluye al momento de decidir en definitiva el juicio o procedimiento en que se dictan.⁷

Lo anterior se sustenta con el criterio de la Tesis Relevante que a continuación se transcribe:

"ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL SU OBJETO, ENTRE OTROS, CONSISTE EN GARANTIZAR LA EVENTUAL APLICACION DE LA PENA DEL DECOMISO.- El artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y los artículos 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, al establecer la figura del aseguramiento de bienes producto del delito, cuya naturaleza se asemeja genéricamente a las medidas precautorias, previstas en otros ámbitos del derecho, confiere a esta institución un carácter específico, en atención a su finalidad, consistente en la preservación de los bienes en cuanto productos del delito penal, con el propósito de garantizar, entre otros, la eventual aplicación de la pena de decomiso que, si fuera el caso, pudiera dictar el juez competente

Amparo en revisión 582/91 - Ramón Cervantes Verástegui - 9 de enero de 1992 -
Mayoría de quince votos - Ponente José Trinidad Lanz Cárdenas - Secretario
Gabriel Ortiz Reyes

⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación Pleno RA 582/91 relativo al juicio de amparo número 215/90.

Por lo antes expuesto, se considera necesario aclarar que aún cuando en la práctica existen el aseguramiento ministerial y el judicial, de ninguna manera se deben confundir estos con la pena del decomiso.

1.2. Tipos de aseguramiento

El aseguramiento puede ser decretado por una autoridad judicial o administrativa, ambas de fuero común o federal, dependiendo del delito de que se trate.

Así las cosas, atendiendo al contenido del artículo 40 del Código Penal Federal, es el Agente del Ministerio Público que, atendiendo al tipo de delito podrá ser del fuero común o federal. Esta especie recibe el nombre de **Aseguramiento Ministerial**, éste se ordena y ejecuta en la etapa en que se instruye la averiguación previa, pudiéndose practicar libremente en la vía pública o mediante una orden de cateo dictada por la Autoridad Judicial –en el mismo sentido, común o federal–, no perdiendo por ello su carácter ministerial, pues los bienes que se aseguran bajo las

circunstancias descritas, quedan a disposición del Ministerio Público hasta en tanto se resuelva en definitiva la respectiva averiguación previa.

Cabe aclarar que se entenderá por "disposición" la facultad o acción legal que tiene una autoridad administrativa o judicial sobre los bienes, objetos o valores asegurados o en custodia.

Ahora bien, para que un agente del Ministerio Público pueda dictar un acuerdo de aseguramiento, deberá existir una averiguación previa que lo justifique, es decir, se debe tomar conocimiento de una conducta –acción u omisión– presumiblemente delictuosa, la cual se hubiere hecho del conocimiento de la Representación Social a través de la satisfacción de algunos de los requisitos de procedibilidad que marca el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, el legal inicio de una indagatoria representa el presupuesto lógico para que la autoridad administrativa dicte un aseguramiento, el cual deberá ser el resultado de una serie de diligencias de carácter indagatorio que finalmente conlleven a determinarlo procedente, en tal virtud el aseguramiento se materializa en un Acuerdo, en donde se deberá detallar:

- A. Los datos de identificación de la averiguación previa;

- B. La concurrencia de los hechos que le dieron origen, y que de cierta forma lo justifican;

- C. Las valoraciones apoyadas en razonamientos lógico-jurídicos que determinen el hecho de dictar el aseguramiento, aplicando el silogismo entre lo acontecido, lo preceptuado por la norma y lo que resulte procedente;

- D. Las determinaciones específicas respecto de los bienes por asegurar.

Por otro lado, al hacer referencia a una autoridad judicial, ésta se materializa en la figura del Juez, quien está legalmente facultado para dictar el aseguramiento de los bienes, que a su juicio, se encuentran dentro de la hipótesis del artículo 40 del Código Penal Federal, en cualquier momento procesal, siempre y cuando sea dentro de la fase instructiva. Este tipo de aseguramiento recibe el nombre de Aseguramiento Judicial.

Cabe señalar que el acto referido originalmente puede ser ministerial para después convertirse en judicial, por haberse consignado la averiguación previa

respectiva y ponerse a disposición del Juez competente los bienes afectos a la misma.

Cuando de las constancias y diligencias que integren una causa penal, se desprenda la necesidad de asegurar determinados bienes, sin perjuicio de los que hayan sido asegurados en la averiguación previa, el Juez del conocimiento dictará el acuerdo correspondiente y proveerá lo idóneo para su cumplimentación.

En el fuero federal, cuando el Agente del Ministerio Público de la Federación al momento de consignar su averiguación previa, pone a disposición del Juez los bienes que se hayan asegurado, por lo general el Órgano Jurisdiccional en auto de formal prisión determina que los bienes queden a su disposición, pero la guarda y custodia a cargo de la Procuraduría General de la República.

1.3. Efectos y consecuencias

La medida precautoria denominada "aseguramiento", en estricto sentido, se traduce en la facultad que tienen los órganos procuradores e impartidores de justicia, de decretar la suspensión de los derechos inherentes a la propiedad de determinados bienes, puesto que constituyen objeto, instrumento o producto de

delito, cuya comisión se atribuye presumiblemente a un sujeto o sujetos que ostenten la calidad de propietarios o legítimos poseedores de dichos bienes.

Tal suspensión es de carácter temporal y cualquier cambio de situación jurídica de los bienes asegurados se traduce en una denominación técnica distinta; tan es así que la devolución de éstos bienes implica dejar sin efectos el aseguramiento, en tanto que la definitividad de esta medida se refiere a la figura jurídica del decomiso, misma que sólo puede actualizarse mediante una sentencia dictada por una autoridad jurisdiccional dentro de una causa penal propiamente dicha.

En relación con lo anterior, es conveniente recordar que los derechos que componen a la propiedad son:

- a) Jus Utendi: derecho de uso.
- b) Jus Fruendi: derecho de usufructo.
- c) Jus Abutendi: derecho de disposición.

Es importante subrayar, que la suspensión de los citados derechos puede variar en relación al delito por el que se haya iniciado la averiguación previa a la que se encuentran afectos los bienes en cuestión y atendiendo al tipo de bienes en sí.

En este sentido, cuando los bienes asegurados son objetos, instrumentos o productos de un ilícito que no son prohibidos en sí mismos, tan sólo existe la mencionada suspensión de derechos del propietario o legítimo poseedor, sin que por ello se le prive definitivamente de ellos, adquiriendo un matiz perentorio la medida del aseguramiento, misma que persistirá hasta en tanto no se ordene dejarla sin efectos y la respectiva devolución de los bienes asegurados, a quienes tengan legítimo derecho a ello, cuando se hayan agotado las instancias legales necesarias en las que se demuestre que no existe vinculación entre los objetos y el ilícito, o bien, que simplemente no quedaron acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.

Sin embargo, en el caso de bienes que en sí mismos son prohibidos por la ley –psicotrópicos, estupefacientes, documentos falsos, armas, explosivos, etc.–, la medida del aseguramiento con su carácter temporal tan sólo surte sus efectos para garantizar la guarda y custodia de los objetos hasta en tanto se remiten a la dependencia competente –Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Salud, etc.–, o se prepara su destrucción, sin que exista la esperanza de ser devueltos a sus propietarios o poseedores, independientemente de las instancias legales que se agoten, en el entendido que tales bienes tienen como destino fatal el decomiso y la consecuente pérdida de los derechos apuntados con antelación.

Conforme a lo antes expresado, es importante partir de la idea de que el aseguramiento de bienes en materia penal es una medida precautoria y consecuentemente temporal, la cual se apoya en la necesidad de:

- a) impedir que el delito se siga cometiendo;
- b) allegarse los medios materiales necesarios para garantizar una futura reparación del daño (según sea el caso);
- c) allegarse los medios probatorios que ayuden a la prosecución de la indagatoria o el proceso penal, según el caso, y finalmente estar en aptitud de acreditar la plena integración de los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad;
- d) esclarecer la identidad de las personas que cometieron o cometen el ilícito que en la especie se persiga.

1.4. Aseguramiento de bienes considerados como objetos, instrumentos o producto de delito

Concretándose específicamente al aseguramiento denominado ministerial en el ámbito federal, encontramos que el Ministerio Público de la Federación al decretar el aseguramiento sobre aquellos bienes considerados como objetos, instrumentos o productos del delito, llevará a cabo un determinado procedimiento para cada uno de

los bienes, según sea la naturaleza de los mismos, de tal manera que para lograr una mayor eficiencia en la procuración de justicia resultaba indispensable agilizar los sistemas de control de bienes asegurados y actualizar los instrumentos jurídico-administrativos que conformaban su marco jurídico interno.

En tal virtud, el 27 de octubre de 1993, el Doctor Jorge Carpizo en ese entonces Procurador General de la República expide el **Instructivo 03/93** donde se establecen las normas y procedimientos a que se debía sujetar la recepción, custodia, devolución, enajenación o destino final de los diversos bienes asegurados que se encontraban a disposición del Ministerio Público de la Federación, entre los que se encuentran numerario, valores, los bienes muebles e inmuebles, de la especie animal, obras y artículos de arte, arqueológicos o documentos históricos, bienes de uso restringido y especiales, así como bienes perecederos.

Al efecto, daremos una breve descripción de los procedimientos contemplados en el **Instructivo 03/93** que debían aplicarse para las diferentes clases de bienes asegurados.

a) Aseguramiento de Numerario

El numerario nacional o extranjero, que durante la averiguación previa fuese asegurado por el Agente del Ministerio Público de la Federación, dentro del término

de 24 horas debía ser puesto a disposición de la entonces Dirección General de Control de Bienes Asegurados, o bien, de la autoridad judicial competente –Artículo Tercero–.

Las acciones, títulos y demás documentos que amparen inversiones financieras o activos fijos, testimonios notariales, poderes y, en general, documentos que respaldaban el derecho de posesión, propiedad o explotación de bienes muebles e inmuebles, se remitían directamente a la Dirección General de Control de Bienes Asegurados –Artículo Quinto–.

Cuando se trate de cuentas bancarias o bursátiles, el Ministerio Público de la Federación deberá girar oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como al Banco o Casa de Bolsa que tenga en su poder la cuenta, para que proceda a la inmediata inmovilización de todas y cada una de las cuentas que se encuentren a nombre del probable responsable, poniéndolas a disposición de la referida Dirección General –Artículos Sexto y Séptimo–.

b) Aseguramiento de Bienes Muebles

Tratándose de menaje y mobiliario, el Agente del Ministerio Público de la Federación que practique el aseguramiento podrá depositar los bienes en los inmuebles donde se hubieren localizado –pudiendo designar como depositario al

mismo que tenga ese carácter en el inmueble asegurado-, asimismo deberá levantar un inventario en el que relacione los bienes de tal forma que permita su fácil identificación –Artículo Décimo–.

Si son vehículos terrestres los asegurados por el Ministerio Público de la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, aquél podrá entregarlos bajo su responsabilidad a los propietarios que acrediten tal carácter, tratándose de delitos imprudenciales, en caso contrario, serán puestos a disposición de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados –Artículo Décimo Segundo–.

Las aeronaves de cualquier tipo se pondrán a disposición de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados. El Ministerio Público de la Federación previa consulta a la Dirección aludida, designará depositaria a la Dirección General de Servicios Aéreos de la Procuraduría General de la República –Artículo Décimo Tercero–.

Cuando el aseguramiento se trate de vehículos marítimos, fluviales o lacustres, el Ministerio Público de la Federación nombrará un depositario para mantener el bien mueble en el lugar en que esté operando, o bien, en las instalaciones de la Secretaría de Marina y a disposición de la Procuraduría General de la República –Artículo Décimo Cuarto–.

Si entre los bienes asegurados se encontraban semovientes cuya comercialización era lícita, se solicitaba autorización por escrito, mediante la vía más rápida, para su enajenación, toda vez que resultaban de costoso mantenimiento para la Procuraduría General de la República –Artículo Décimo Quinto–.

En caso de que el aseguramiento recaiga en animales de zoológico, fauna de reserva ecológica y otros animales de ornato, se les proveerá de los cuidados y alimentación apropiados, y será el Ministerio Público de la Federación quién deba ponerlos a disposición de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, y ésta a su vez tomará las medidas necesarias para su depósito en zoológicos o centros de conservación, aprobados por la Secretaría de Desarrollo Social –Artículo Décimo Sexto–.

Las alhajas, joyas, metales, piedras preciosas, oro amonedado, objetos numismáticos, etc., quedarán a disposición material de la antes Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, quien determinará la ubicación correspondiente para su guarda y custodia, previo peritaje dictaminando la autenticidad y avalúo de las mismas –Artículo Décimo Séptimo–.

Las obras y artículos de arte, bienes arqueológicos o bien documentos históricos asegurados por el Ministerio Público de la Federación, se les nombrará depositario, previa autorización de la Dirección General de Administración de Bienes

Asegurados, a la Secretaría de Educación Pública, quedando los mismos a disposición de la Procuraduría General de la República –Artículo Décimo Octavo–.

c) Aseguramiento de Bienes Inmuebles

Las fincas o terrenos rústicos, fincas o terrenos baldíos urbanos, deberán quedar a disposición de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, inscribiendo de igual forma el aseguramiento en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio respectivo –Artículo Décimo Noveno–.

En el caso de aseguramiento de edificios de producto (departamentos, oficinas, locales comerciales, etc.) si están ocupados, el Ministerio Público de la Federación nombrará como depositario administrador a alguna de las personas a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, quedando a disposición de la Procuraduría General de la República; pero si están desocupados, de inmediato se pondrán a disposición de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados –Artículo Vigésimo Primero–.

Tratándose de condominios de oficinas o habitaciones, si están ocupados, el Agente del Ministerio Público de la Federación designará depositario de los mismos preferentemente a alguno de sus ocupantes, en especial si se trata de habitación; en caso de ser negocio, quedaban a disposición de la Dirección General de Control de

Bienes Asegurados, nombrando un depositario administrador quien estaba sujeto a los deberes y obligaciones estipulados en el respectivo ordenamiento legal, asimismo se solicitaba la inscripción del aseguramiento de los inmuebles y/o negociación, al Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente –Artículo Vigésimo Segundo–.

Cuando el bien asegurado fuera un negocio o empresa, tomando en cuenta la situación que prevalecía y a fin de mantener las fuentes de trabajo, se designaba como depositario administrador a la persona o personas que fungieran como gerentes o administradores, los cuales continuaban con su función apercibiéndoles sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales, fiscales, mercantiles, etc., derivadas de la administración. Asimismo, se vigilaba que las utilidades generadas por dichos negocios quedaran a disposición de la Procuraduría General de la República, para lo cual se depositaban en la cuenta bancaria que para tal efecto tenía la referida institución –Artículo Vigésimo Tercero–.

Los bienes asegurados como ranchos, huertas, granjas, granjas acuícolas y similares, quedaban a disposición de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, en el caso de que dentro de ellos existieran productos vegetales y animales, de fácil descomposición o de costoso mantenimiento, respectivamente, y no encontrándose en situación de abandono, se designaba un depositario administrador; en caso contrario, se solicitaba autorización por escrito para la venta

de los productos, misma que se sujetaría a lo establecido por el artículo 41 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. De igual forma, si el predio estaba en operación, la maquinaria agrícola, el equipo pecuario y aperos de labranza quedaban bajo depósito del depositario administrador, de no ser así quedarían a disposición de la mencionada Dirección General –Artículo Vigésimo Cuarto–.

Finalmente, los predios sujetos a régimen comunal, será el Ministerio Público de la Federación el encargado de notificar a la Secretaría de la Reforma Agraria, informando además de las actuaciones a la Dirección General de Control de Bienes Asegurados –Artículo Vigésimo Quinto–.

d) Aseguramiento de Bienes de Uso Restringido y Especiales

El armamento, municiones, pólvora y explosivos, se dejarán a disposición de la Procuraduría General de la República y se depositarán en la Secretaría de la Defensa Nacional para su guarda y custodia –Artículo Vigésimo Sexto–.

Los bienes distintos a armas de fuego y otros de uso prohibido, previo peritaje que dictamine que por su naturaleza y características no son aprovechables, se

procederá a su destrucción, previo aviso a la Contraloría Interna de la Dependencia –Artículo Vigésimo Séptimo–.

Los equipos de telecomunicaciones, eléctricos y electrónicos, quedarán a disposición de la Procuraduría General de la República, nombrando como depositaria de los mismos a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para su guarda y custodia, previo peritaje que dictamine las características y uso del bien de que se trate –Artículo Vigésimo Octavo–.

Cuando se trate de sustancias nocivas o peligrosas para la salud, estupefacientes o psicotrópicos, previo peritaje que determine la naturaleza de los mismos y conservando las muestras necesarias para la elaboración de los dictámenes que hayan de realizarse dentro de la indagatoria o del proceso, la Representación Social de la Federación se sujetará a lo dispuesto por el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales –Artículo Vigésimo Noveno–.

Los bienes químicos y medicinales quedarán a disposición de la Procuraduría General de la República y en depósito de la Secretaría de Salud, para su guarda y custodia, previo peritaje que dictamine si su naturaleza y características son propicias para la docencia y la investigación –Artículo Trigésimo–.

Los bienes cuyo dominio directo y exclusivo corresponda a la Nación (isótopos endebles o materias radioactivas que puedan producir energía nuclear, mezclas naturales de carburo o hidrógeno, así como los bienes que puedan ser utilizados en la explotación de dichos recursos materiales), se dejarán en depósito de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, para su guarda y custodia, previo peritaje que dictamine la naturaleza, características y uso del bien, quedando los mismos a disposición de la Procuraduría General de la República —Trigésimo Primero—.

1.5. Marco normativo

Como base angular del presente capítulo debemos considerar que uno de los aspectos fundamentales que tiene encomendado el Estado es, sin lugar a dudas, la Procuración de Justicia, atribución del Poder Ejecutivo que se ejerce por conducto de la Institución del Ministerio Público, la cual en el logro de aquélla tiene como obligación velar y tutelar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la convivencia del Estado de Derecho y de las leyes secundarias que emanan de la propia Constitución.

En tal virtud, se colige que el Ministerio Público de la Federación –presidido por la Procuraduría General de la República–, en el combate a la delincuencia y en el ejercicio de sus atribuciones asegura bienes que presumiblemente son objeto, instrumento o producto de delito, debiendo existir una eficiente y debida fundamentación del mencionado acto provisional conocido como aseguramiento, no sólo por parte de dicha Representación Social, sino también de la Autoridad Judicial; por consiguiente haremos mención de los artículos tanto constitucionales como de la legislación penal federal, así como de la reglamentación interna de la Procuraduría General de la República, que le dan legalidad y sustento jurídico al aseguramiento de bienes.

1.5.1. Constitucional

A pesar de la vital importancia con que cuenta hoy en día el aseguramiento, éste no se encuentra expresamente regulado por ninguno de los 136 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, empero de la lectura de los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Federal en cita, que en lo que interesa señalan:

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

"ARTÍCULO 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en los recesos, de la Comisión Permanente...

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

De una debida interpretación que se haga a los supracitados artículos, será fácil deducir, a través del silogismo básico, que el aseguramiento encuentra su fundamento en las determinaciones legales que llegase a tomar la autoridad judicial –Juez– o administrativa –Ministerio Público de la Federación– correspondiente.

Lo anterior no es obstáculo para hacer a un lado la idea de que existe una apremiante necesidad de elevar la medida del aseguramiento a rango constitucional, ya que dentro de los factores que determinan la impetuosa necesidad de progreso de nuestro país, destaca la valiosa determinación de modernizar nuestro sistema jurídico positivo.

Respecto a lo ya mencionado, en ocasiones se ha discutido sobre la constitucionalidad del aseguramiento de bienes, sin embargo en términos generales, el Poder Judicial de la Federación ha considerado a esta medida cautelar como un acto de simple molestia, más no así como un acto de privación.

La consideración anterior tiene su apoyo en la Tesis Relevante que a la letra dice:

"ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES PRODUCTO DEL DELITO POR EL MINISTERIO PUBLICO. EL ARTICULO 40 DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, Y LOS ARTICULOS 123 Y 181 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. - Los artículos mencionados que facultan al Ministerio Público a dictar medidas para asegurar bienes del inculcado, no infringen la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional. Aunque estas medidas se dictan sin audiencia previa de la parte a la que pudieran perjudicar, no implican privación definitiva de derechos, puesto que son medidas provisionales que constituyen únicamente actos de simple molestia y para decretarse, no requieren cumplir los requisitos que para los actos de privación de derechos establece el artículo 14 constitucional.

Amparo en revisión 582/91 - Ramón Cervantes Verástegui - 9 de enero de 1992 - Mayoría de quince votos - Ponente: José Trinidad Lanz Cárdenas - Secretario: Gabriel Ortiz Reyes.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 61, Pleno, tesis P.X/93 "

En este orden de ideas tenemos el criterio sustentado en la siguiente Tesis Relevante:

"AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE. ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS. DISTINCION. ARTICULOS 14

Y 16 CONSTITUCIONALES.- En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la audiencia previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del gobernado, son de observancia obligatoria únicamente tratándose de actos privativos, sea de la vida, de la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares más no así cuando se trata de actos de molestia que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 constitucional.

Amparo en revisión 1389/71. La Libertad, Compañía General de Seguros, S. A. y acumulado. 4 de septiembre de 1975. 5 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo LXXXI, Tercera Parte, página 15."

En el mismo sentido podemos tener la Tesis de Jurisprudencia que a continuación se transcribe:

"ASEGURAMIENTO DEL OBJETO DEL DELITO.- El aseguramiento de los objetos que constituyen la materia del delito, puede llevarse a cabo, sin necesidad de juicio previo, cuando se encuentran en poder del mismo acusado, o de algún causahabiente suyo que puede ser considerado como inodado en la ejecución de los actos criminosos; pero cuando se encuentren en poder de un tercero de buena fe, es necesario vencer en juicio a dicho poseedor.

Quinta Época

Amparo en revisión 1736/30 - Gordillo Sifabía - 6 de noviembre de 1931.- Mayoría de tres votos.

Amparo en revisión 1266/31.- Otero Agustín - 15 de noviembre de 1932.- Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 2705/31 - Hernández Pedro - 19 de enero de 1933 - Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 2556/33 - Vidal y Cocito, S. en C - 5 de enero de 1934.- Mayoría de tres votos.

Amparo en revisión 10774/32.- Ibañez Desiderio - 24 de abril de 1934.- Mayoría de tres votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, página 20, Primera Sala, tesis 35."

De lo manifestado se desprende que el soporte jurídico del aseguramiento de bienes está formado por las constancias integradoras de la averiguación previa, la cual debe contener los indicios o elementos probatorios en los que se funde la presunción de que los bienes asegurados, puedan ser objetos, instrumentos o productos del delito, todo ello en estricto respeto a la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 Constitucional, el cual indica que todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, que también deben señalarse las circunstancias, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

1.5.2. Legal

Aclarado lo anterior y por lo que respecta a la legislación sustantiva, en casi todos los Códigos Penales de las Entidades Federativas encontramos expresa regulación de la multicitada figura, sin perjuicio de que en materia del fuero federal

encontramos en los artículos 40, 41 y 193, la esencia de los lineamientos a seguir sobre el particular y que en lo conducente señalan:

"ARTÍCULO 40. ...

Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante la averiguación o en el proceso. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

..."

"ARTÍCULO 41. Los objetos o valores que se encuentren a disposición de las autoridades investigadoras o de las judiciales, que no hayan sido decomisados y que no sean recogidos por quien tenga derecho a ello, en un lapso de noventa días naturales, contados a partir de la notificación al interesado, se enajenarán en subasta pública y el producto de la venta se aplicará a quien tenga derecho a recibirlo. Si notificado, no se presenta dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la notificación, el producto de la venta se destinará al mejoramiento de la administración de justicia, previas las deducciones de los gastos ocasionados.

En el caso de bienes que se encuentren a disposición de la autoridad, que no se deban destruir y que no se puedan conservar o sean de costoso mantenimiento, se procederá a su venta inmediata en subasta pública, y el producto se dejará a disposición de quien tenga derecho al mismo por un lapso de seis meses a partir de la notificación que se le haga, transcurrido el cual, se aplicará al mejoramiento de la administración de justicia."

"ARTÍCULO 193...

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los delitos considerados en este Capítulo, así como de objetos y productos de esos delitos, cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes, se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para ese fin, el Ministerio Público dispondrá durante la averiguación previa el aseguramiento que corresponda y el destino procedente en apoyo a la procuración de justicia, o lo solicitará en el proceso, y promoverá el decomiso para que los bienes de que se trate o su producto se destinen a la impartición de justicia, o bien, promoverá en su caso, la suspensión y la privación de derechos agrarios o de otra índole, ante las autoridades que resulten competentes conforme a las normas aplicables."

De igual forma, las legislaciones adjetivas de casi la totalidad de los Estados de la República contemplan los mecanismos legales para la actualización del aseguramiento.

El Código Federal de Procedimientos Penales regula en sus artículos 181 y 183 la figura jurídica en cuestión.

"ARTÍCULO 181. Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. La administración de los bienes asegurados se realizará de conformidad con la ley de la materia.

Las autoridades que actúen en auxilio del Ministerio Público, pondrán inmediatamente a disposición de éste los bienes a que se refiere el párrafo anterior. El Ministerio Público, al momento de recibir los bienes, resolverá sobre su aseguramiento.

Cuando se trate de plantíos de marihuana, papaver somniferum o adormidera, u otros estupefacientes, el Ministerio Público, la policía judicial o las autoridades que actúen en su auxilio, procederán a la destrucción de aquéllos, levantando un acta en la que se haga constar: el área del cultivo, cantidad o volumen del estupefaciente, debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en la averiguación previa que al efecto se inicie.

Cuando se aseguren estupefacientes o psicotrópicos, el Ministerio Público acordará y vigilará su destrucción, si esta medida es procedente, previa la inspección de las sustancias, en la que se determinará la naturaleza, el peso y las demás características de éstas. Se conservará una muestra representativa suficiente para la elaboración de los dictámenes periciales que hayan de producirse en la averiguación previa o en el proceso, según el caso."

"ARTÍCULO 183. Siempre que sea necesario tener a la vista alguna de las cosas a que se refieren los artículos anteriores, se comenzará la diligencia haciendo constar si se encuentra en el mismo estado en que estaba al ser asegurada. Si se considera que ha sufrido alteración voluntaria o accidental, se expresarán los signos o señales que la hagan presumir."

Por otro lado, entre las diversas leyes denominadas Especiales, encontramos que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en su Capítulo Quinto –Del aseguramiento de bienes susceptibles del decomiso–, enuncia las condiciones jurídicas bajo las cuales podrá ser procedente decretar la medida precautoria del aseguramiento, llamando la atención lo señalado en los artículos 29 y 30 de la citada ley, que a la letra dicen:

"ARTÍCULO 29. Cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que una persona es miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación podrá disponer, previa autorización judicial, el aseguramiento de los bienes de dicha persona, así como de aquéllos respecto de los cuales ésta se conduzca como dueño, quedando a cargo de sus tenedores acreditar la procedencia legítima de dichos bienes, en cuyo caso deberá ordenarse levantar el aseguramiento."

"ARTÍCULO 30. Cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que hay bienes que son propiedad de un miembro de la delincuencia organizada, o de que éste se conduce como dueño, podrán asegurarse con autorización judicial previa. Si se acredita su legítima procedencia, deberá ordenarse levantar el aseguramiento."

Cabe señalar que la ley en cita contempla al aseguramiento con una modalidad diferente a los otros ordenamientos jurídicos antes mencionados, pues subraya que el Ministerio Público de la Federación, podrá disponer, **previa autorización judicial**, el aseguramiento de bienes, por lo que se considera que este tipo de regulación merma la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, la cual tiene a su cargo la Institución del Ministerio Público.

1.5.3. Reglamentario

De acuerdo a las atribuciones contenidas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Asimismo, el artículo 102 en su apartado A, del mismo ordenamiento federal, indica que la ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. De igual forma el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República.

En tal virtud, resulta necesario indicar que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el legislador lleva a cabo una labor repetitiva del texto constitucional, al señalar las obligaciones de su titular y del personal a sus órdenes.

Sobre su actualización y funcionamiento, se ha venido regulando en distintas leyes, en la denominada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se remite al Reglamento de esta Ley tal organización y funcionamiento, contra lo que tradicionalmente habían venido haciendo las anteriores leyes del Ministerio Público, en que el Poder Legislativo era el que las establecía.

El Procurador General de la República, por razón de sus funciones, se auxiliará de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Agregados y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como los órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados que también establezca dicho Reglamento, el cual precisará el número de ellos y las atribuciones que les correspondan.

El Ministerio Público de la Federación contará con Unidades Especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los géneros de delitos que, conforme a las clasificaciones tanto del Código Penal Federal como las de otras leyes federales, determinen encomendarse a dichas unidades.

La Institución además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del Procurador General de la República, podrá contar con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.⁸

⁸ Art. 6, Ley Orgánica de la P.G.R., publicada en el D.O.F. el 27 de agosto de 1996, p. 19.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de ésta para el despacho de los asuntos que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y su titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.

Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Oficialía Mayor.

Visitaduría General.

Contraloría Interna.

Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero.

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Dirección General de Coordinación Interinstitucional.

Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.

Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.

Dirección General de Amparo.

Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.

Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.

Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".

Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C".

Dirección General de Visitaduría.

Dirección General de Inspección Interna.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.

Dirección General de Servicios Aéreos.

Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.

Dirección General de Auditoría.

Dirección General de Supervisión y Control.

Dirección General de Quejas y Denuncias.

Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.

Centro de Control de Confianza.

Oficina Central Nacional Interpol-México.

Órganos Desconcentrados:

Delegaciones.

Instituto de Capacitación

Agregadurías.*

Es necesario mencionar que el 30 de abril de 1997, mediante decreto expedido por el Presidente de la República, se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en el cual se adicionan la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, suprimiéndose a su vez al Instituto Nacional para el Combate de las Drogas.

* Art. 2, Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Asimismo, el 21 de julio de 1999, se publicó el Decreto que reforma el artículo 2 del mencionado Reglamento, en el que se sustituye la denominación **Dirección General de Administración de Bienes Asegurados**, por la de **Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales** y se adicionan el Centro de Control de Confianza y la Oficina Central Nacional Interpol-México.

Finalmente, por Decreto publicado el 17 de julio del año 2000, se reforma nuevamente el artículo 2 del multicitado Reglamento, por lo que se adiciona a la estructura de la Procuraduría General de la República la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero.

CAPÍTULO II

ETAPAS PROCEDIMENTALES Y AUTORIDADES FACULTADAS PARA ESTABLECER EL ASEGURAMIENTO

2.1. **La Procuraduría General de la República. Naturaleza Jurídica y su ubicación en la Administración Pública Federal**

Respecto a la naturaleza jurídica señalaremos que el Maestro Miguel Acosta Romero expresa que la Procuraduría General de la República es un órgano superior político-administrativo que preside la institución del Ministerio Público de la Federación, asimismo es auxiliar del Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos y administrativos del Estado¹, según se desprende del contenido del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa señala:

"ARTÍCULO 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un

¹ Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001, p. 178

Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente...El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

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

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

Por otra parte, los artículos 1º y 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señalan:

"ARTÍCULO 1º. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables."

"ARTÍCULO 3º. El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta Ley y su Reglamento, así como de los acuerdos que expida el propio Procurador General de la República."

Asimismo, continúa señalando Acosta Romero, que la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público de la Federación son instituciones que en

México adquieren características que aún cuando hay semejanzas con otras parecidas, la Constitución de 1917 les da una dimensión muy propia al reconocer el monopolio de la acción penal a cargo del Estado y que encomienda su ejercicio a un solo órgano que es el Ministerio Público.²

El Procurador General de la República, afirma Acosta Romero, es un funcionario que forma parte de la estructura de la Administración Pública Centralizada, al ser incorporado a esta por la evolución de la Administración Pública Federal, por lo que ya no existe duda alguna –dice– de la ubicación de la Procuraduría General de la República y de su titular.³

A mayor abundamiento, cabe destacar que durante mucho tiempo, un sector de la doctrina, sostuvo que el Procurador General de la República era un funcionario judicial y que pertenecía al Poder Judicial Federal, indicando que su función era jurisdiccional. Inclusive, existe un precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que forma parte del Poder Judicial Federal (ejecutoria dictada en el amparo número 6543/1959) porque el artículo constitucional que lo prevé –artículo 102– se encuentra dentro de los que regulan este poder, de acuerdo con lo que la doctrina constitucional ha calificado de topografía constitucional, lo que estima el autor Acosta Romero, carece de fundamento dicha interpretación.⁴

² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* (supra, nota 1), p. 179.

³ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* (supra, nota 1), p. 179.

⁴ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.* (supra, nota 1), p. 180.

En efecto, el Procurador General de la República, no está enumerado en los artículos del 90 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hacen referencia a la Administración Pública Federal y que el Procurador está previsto en el artículo 102 Apartado A, el cual se encuentra ubicado en el capítulo IV, denominado del Poder Judicial, por lo que un análisis de dicho numeral y del artículo 94 –dice Acosta Romero–⁵, nos lleva a las siguientes conclusiones:

- a) El Procurador no se encuentra señalado el artículo 94 Constitucional, que enumera a las instituciones que integran el Poder Judicial de la Federación.

- b) La facultad de nombramiento y remoción de los funcionarios del Ministerio Público de la Federación y del Procurador General de la República, era exclusiva del Ejecutivo Federal, hasta antes de la reforma de los artículos 102 y 95 de la Constitución Federal (diciembre de 1994) y también porque hasta esa fecha los artículos 1° párrafo segundo y 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mencionaban a la Procuraduría General de la República y a su titular expresamente en su texto.

⁵ Acosta Romero, Miguel, op. cit., (supra, nota 1), p. 181.

- c) La reforma aludida en el inciso que antecede, también suprimió a la Procuraduría General de la República y su titular del texto del artículo 1° y derogó el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo cual trajo como consecuencia que ya no formen parte, por lo menos formalmente de la Administración Pública Federal Centralizada, denotando el grave problema de no saber a cuál de los Poderes de la Unión pertenece dicha dependencia.

Por otra parte el artículo 6° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hace referencia de la Procuraduría General de la República en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 6°. Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República."

De lo anterior, se desprende que dicho funcionario y la dependencia que preside forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

Asimismo, el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en lo que interesa:

"ARTÍCULO 93.

Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de la Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concierne a sus respectivos ramos o actividades..."

Analizando lo anterior, podemos observar que existe una diferencia evidente en cuanto que la Constitución sí establece la obligación de dar cuenta al Congreso de la Unión, en relación a los Secretarios de Estado, mas no así del Procurador General de la República. Por otro lado al incluir expresamente al Procurador en su texto, debemos entenderlo contemplado entre los funcionarios que integran la Administración Pública dependientes del Presidente de la República.⁶

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en los artículos 1° y 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que en lo conducente señalan:

"ARTÍCULO 1°. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables."

⁶ Acosta Romero, Miguel, *op.cit.* (supra, nota 1), pp. 182 y 183.

"ARTÍCULO 56. Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada..."

Al efecto, Miguel Acosta Romero define al Procurador General de la República como:

"...funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado con aprobación del senado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la PGR, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional), e informa anualmente al Congreso de la Unión."⁷

De lo anterior, Acosta Romero⁸ destaca los diferentes aspectos del carácter político, jurídico y administrativo del Procurador General de la República como observamos a continuación:

Es funcionario político:

- Porque es nombrado con aprobación del Senado y removido libremente por el Jefe de Estado;
- Acuerda con el Jefe de Estado;

⁷ Acosta Romero, Miguel, op. cit. (supra, nota 1), p. 184.

⁸ Acosta Romero, Miguel, op. cit. (supra, nota 1), pp. 184 y 185.

- Forma parte de la Administración Pública Centralizada en el más alto nivel;
- Tiene relaciones con otros poderes;
- Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 constitucional que tiene competencia para acordar la suspensión de garantías individuales;
- Informa anualmente al Congreso de la Unión del estado que guarda su dependencia, aunque no está previsto en la Constitución, y
- Su función implica la realización de actividades políticas en el contenido más amplio de esta expresión.

Es funcionario jurídico:

- Porque era Consejero Jurídico del Gobierno Federal hasta el 31 de diciembre de 1994;
- Es parte en todos los juicios en que la Federación sea parte;
- Es parte en todos los juicios relacionados con agentes diplomáticos y consulares;
- Da opinión jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes;

- Opina sobre las contradicciones de jurisprudencia de la SCJN y de los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo,
- El Procurador General de la República, por conducto del Ministerio Público de la Federación, por sí, o por medio de sus agentes, ejercita la acción penal, y
- El Ministerio Público de la Federación es parte en todos los juicios de Amparo.

Ahora bien, a continuación pasaremos al desarrollo de las etapas procedimentales y de las autoridades facultadas para establecer el aseguramiento de bienes.

2.2. Durante la Averiguación Previa

Para comprender con claridad la fase de averiguación previa, necesitamos analizar el contenido que encierra la función persecutoria, pues dentro de ésta encontramos elementos vinculados directamente con la actividad investigadora encomendada al Ministerio Público.

La función persecutoria, como su nombre lo indica, consiste en investigar y perseguir los delitos o lo que es lo mismo, en buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. De esta manera, en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: **el contenido**, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; **la finalidad**, que se aplique a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley.

La función persecutoria impone dos clases de actividades, que son a saber la Actividad Investigadora y el Ejercicio de la Acción Penal.

Estudiando por separado cada una de estas actividades, se desprende:

- a) **Actividad Investigadora.** Esta entraña una labor de auténtica averiguación; la búsqueda constante de las pruebas y la responsabilidad de quienes en ellas participan. Durante esta actividad, el órgano que la realiza trata de proveer las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos y poder estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y pedir la aplicación de la ley. La actividad investigadora es presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal, es decir, del excitar a los tribunales a la aplicación de la ley al caso concreto, pues

es obvio que para pedir la aplicación de la ley a una situación histórica, es menester dar a conocer la propia situación y, por ende, previamente estar enterado de la misma.

De la actividad investigadora se puede predicar (lo mismo que de la función persecutoria en general) la calidad de pública, en virtud de que toda ella se orienta a la satisfacción de necesidades de carácter social.

Los principios que rigen el desarrollo de esta actividad son:

1. El inicio de la investigación, regido por lo que bien podría llamarse "principio de requisitos de iniciación", en cuanto que no deja a la iniciativa del órgano investigador el comienzo de la misma, sino que se necesita la reunión de requisitos fijados en la Ley.

2. La actividad investigadora está regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hecha por el órgano encargado de la investigación, no se necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Iniciada la investigación, el órgano investigador oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda que se ha mencionado.

3. La investigación está sometida al principio de la legalidad. Si bien es cierto que el órgano investigador de oficio practica su averiguación, también lo es que no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la misma investigación.

En resumen, el legislador se revela en el sentido de que, llenados los requisitos para que se inicie la investigación, ésta siempre debe llevarse a cabo, aún en los casos en que el órgano investigador estime inoportuno hacerla, sujetándola a los preceptos fijados en la Ley.

b) **Ejercicio de la acción penal.** Esta segunda actividad que abarca la función persecutoria, consiste en el llamado ejercicio de la acción penal. Para entender este, previamente debe darse una noción de lo que es acción penal, y para ello, nos separamos de los complicados bizantinismos en que incurren los autores, procurando estudiarlo de la manera más sencilla.

Si hemos expresado que el Estado como representante de la sociedad organizada, vela por la armonía social, lógico resulta conceder a este la autoridad para reprimir todo lo que intente o conculque la buena vida gregaria. Al amparo de esta autoridad, es indiscutible que en cuanto se comete el hecho delictuoso, surge el derecho-obligación del Estado de perseguirlo; y que pueda actuar, resulta obvio que debe tener conocimiento del hecho e investigue éste, llegando a la conclusión

de que es delictuoso, para que de esta manera ejercite su derecho ante la autoridad judicial, reclamando la aplicación de la ley.

En otras palabras, si la autoridad es la que reconoce para efectos ejecutivos, los derechos, el Estado tiene la facultad para exigir que se sancione al delincuente, debiendo reclamar el reconocimiento de su derecho, ejercitando la acción penal una vez que ha reunido los elementos que lo convencen de la comisión de un delito.

Separando los momentos que comprende el resumen expuesto tenemos:

I. La facultad en abstracto del Estado de perseguir los delitos;

II. El derecho en concreto de persecución que surge cuando se ha cometido un delito: acción penal;

III. La actividad realizada para verificar la existencia del delito;

IV. La conclusión de que los sucesos investigados constituyen un hecho delictivo y por haber pruebas de quién o quienes son los autores, debe reclamarse la aplicación de la Ley;

V. La reclamación hecha ante un órgano jurisdiccional para que aplique la ley al caso concreto.

Glosando con más amplitud el contenido anterior, procede manifestar:

- El Estado, tiene en abstracto la función persecutoria, la cual es permanente e indeclinable y, por ende, en ningún momento puede extinguirse.
- Cuando en el mundo histórico aparece la comisión de un delito, el derecho del Estado se concreta surgiendo la obligación de actuar, o lo que es lo mismo, aparece la acción penal, constituida así, por el derecho concreto de acudir al órgano jurisdiccional para que aplique la Ley;
- Para pedir la aplicación de la Ley, le es indispensable al órgano encargado de la exigencia del derecho persecutorio, preparar idóneamente su petición y, por tanto, como presupuesto necesario cerciorarse de la existencia del delito y de los autores del mismo. Se inicia la preparación del ejercicio de la acción penal (lo que llamamos acción procesal penal) a través de una investigación, constitutiva de la llamada averiguación previa y a la cual hemos aludido en párrafos anteriores;
- Agotada la averiguación y cerciorado el órgano encargado de ella (Ministerio Público) de la existencia de una conducta típica y de la imputación que de la misma se puede hacer, se presenta el momento culminante de la preparación del ejercicio de la acción penal.
- Con base en la certeza a que se alude en el inciso anterior, nace el ejercicio de la acción penal (la consignación), o lo que es lo mismo, la

necesidad de ir a excitar al órgano jurisdiccional para que aplique la ley al caso concreto. En este momento termina la etapa de preparación del ejercicio de la acción penal y surge el inicio de la acción procesal penal, porque como se verá posteriormente, el ejercicio no sólo comprende la consignación sino también abarca las actuaciones posteriores como son: aportación de pruebas, órdenes de comparecencia, aseguramientos precautorios, formulación de conclusiones, de agravios y alegatos, pudiéndose observar, que el desarrollo de la acción procesal penal iniciándose con la consignación, llega a su culminación en la formulación de conclusiones.

Habiéndose procurado separar la acción penal de la procesal (ejercicio de la acción penal) ya podemos definir a la última, como un conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante un órgano judicial, con la finalidad de que éste, a la postre, pueda declarar el derecho en un acto que el propio Ministerio Público estima delictuoso.

Esto nos permite resolver en forma sencilla el problema que se escuda en la interrogante ya trillada de cuándo nace la acción penal. La acción penal nace con el delito, y la acción procesal penal se inicia cuando principian las actividades ante el órgano jurisdiccional con la finalidad de que declare el derecho en el caso concreto,

extinguéndose cuando cesan esas actividades, es decir, refiriéndose a nuestro procedimiento legal, y a un caso en que no se interrumpe la secuela normal del procedimiento, la acción procesal penal principia con la consignación, y termina con el acto realizado por el Ministerio Público, que precede a la sentencia firme. Así pues, si es exacto que la acción procesal penal lógicamente reclama como presupuesto la existencia de un delito, más de facto puede suceder que por equivocada estimación del Ministerio Público aparezca la acción en cita sin que haya delito.⁹

Ahora bien, después de haber señalado la distinción que existe entre la acción penal y el ejercicio de la acción penal (acción procesal penal); y ubicando a su vez al período denominado de averiguación previa; resulta ahora conveniente conceptualizar a esta última, para así comprender en su totalidad la función persecutoria encomendada al Ministerio Público.

El Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 1o. enuncia los periodos que comprende el procedimiento penal federal; indicando en su fracción I, el de averiguación previa a la consignación a los tribunales, definiéndolo como aquél que comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal.

⁹ Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 41-50

Llama la atención que aún cuando el citado Código posee una considerable técnica jurídica, el concepto anteriormente enunciado, se encuentra desprovisto de precisión, pues sólo se enfoca a la resolución que el Ministerio Público puede determinar al término y conclusión de las diligencias de averiguación previa; omitiendo enunciar componentes fundamentales dentro de este período.

Dentro de la doctrina se encuentran diferentes conceptos, de los cuales citaremos algunos, a fin de otorgar una idea más precisa acerca del citado período.

José González Bustamante, al referirse a la averiguación previa, señala que también es llamada fase procesal, la cual tiene por objeto investigar el delito y recoger las pruebas indispensables para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal. Es en otros términos, el medio preparatorio al ejercicio de la acción. En esta fase, el Ministerio Público, como Jefe de la Policía Judicial, recibe las denuncias o querellas de los particulares o de cualquier autoridad, sobre hechos que estén determinados por la ley como delitos; practica las primeras diligencias, asegura los objetos o instrumentos del delito, las huellas o vestigios que haya dejado su perpetración, y busca la posible responsabilidad penal de quienes hubiesen intervenido en su comisión.¹⁰

¹⁰ González Bustamante, José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1991, p. 123.

Al conceptualizar de esta manera a la averiguación previa, se considera al Ministerio Público investigador actuando como Jefe de la Policía Judicial, recibiendo las denuncias o querellas de los particulares o de cualquier autoridad así como investigando los delitos, y al término de dichas investigaciones, resolverá si ejercita o no la acción penal, con lo que se está de acuerdo, más no con la afirmación de considerarla antesala del proceso, por corresponder ésta a las actividades llevadas a cabo por la autoridad judicial en el término de 72 horas, en donde al concluir las mismas surge la posibilidad de que se declare abierto el proceso por el delito o delitos de que se trate.

Por su parte, Fernando Arilla Bas, manifiesta que el periodo de preparación del ejercicio de la acción penal, que las leyes de procedimiento acostumburan denominar averiguación previa, tiene por objeto, como su mismo nombre lo indica, reunir los requisitos exigidos por el artículo 16 de la Constitución General de la República, para el ejercicio de la acción penal.¹¹

El citado autor, sin mayor rebuscamiento, se concreta a lo establecido en el artículo 16 Constitucional, al señalar que la averiguación previa tiene por objeto reunir los requisitos exigidos por el precepto mencionado, es decir, que exista una denuncia, querrela, acusación, un hecho determinado que la ley señale como delito o la existencia de datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la

¹¹ Arilla Bas, Fernando, El Procedimiento Penal en México, México, Ed. Kratos, 1992, p. 504.

probable responsabilidad del indiciado, sin embargo, cabe señalar que el concepto expuesto, excluye la posibilidad de que una vez concluidas las diligencias de averiguación previa, ésta desemboque en el no ejercicio de la acción penal.

José Franco Villa, al hacer referencia al multicitado concepto, cae en la misma situación anterior, al establecer que la averiguación previa es la primera etapa del procedimiento penal desarrollada por el Ministerio Público, durante la cual practica las diligencias legalmente necesarias para comprobar la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan, a fin de proceder al ejercicio de la acción penal correspondiente ante los tribunales competentes.¹²

En términos similares, Jorge Garduño Garmendia, conceptúa a la averiguación previa como el conjunto de actividades de investigación de la existencia del cuerpo del delito (elementos del tipo penal) y probable responsabilidad, formadas tanto por las diligencias llevadas a cabo por el Ministerio Público como preparación del ejercicio de la acción penal, como por las practicadas en forma excepcional por la autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público.¹³

¹² Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal, México, Ed. Porrúa, 1985, p. 150.

¹³ Garduño Garmendia, Jorge, El Ministerio Público en la Investigación de los delitos, 2ª ed., México, Ed. Limusa, 1993, p. 48.

Corrigiendo lo procedente, César Augusto Osorio y Nieto indica que puede definirse la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito (elementos del tipo penal) y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención (nótese la palabra abstención) de la acción penal.¹⁴

Por su parte, Guillermo Colín Sánchez, manifiesta que la preparación del ejercicio de la acción penal, se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Procurador General de la República y de los Agentes del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar, en su caso, la acción penal, para cuyos fines deben estar acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.¹⁵

El anterior concepto, a diferencia de los precedentes, deja de conceptualizar al Ministerio Público en abstracto, señalando en cambio, a las personas que realizan la función que tiene encomendada tan alta Institución; por otro lado, señala que al término y conclusión de las diligencias de averiguación previa, existirá la posibilidad,

¹⁴ Augusto Osorio y Nieto, César, La Averiguación Previa, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 2

¹⁵ Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15ª ed., México, Ed. Porrúa, 1995, p. 311.

en su caso, de ejercitar o no la acción penal, para cuyos fines deben estar acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.

Por último, se considera oportuno hacer referencia a Manuel Rivera Silva, el cual no manifiesta en sí un concepto del multicitado período, sino que expone un estudio global del mismo, atendiendo a su límite, finalidad perseguida y contenido.

Manuel Rivera Silva, al referirse a la averiguación previa, la ubica dentro del período llamado preparación de la acción procesal, ésta se inicia con la averiguación previa y termina con la consignación. En otros términos: principia con el acto en el que la autoridad investigadora tiene conocimiento de un hecho estimado como delictuoso y termina con el acto en que el Ministerio Público solicita la intervención del órgano encargado de aplicar la Ley. El fin de este período reside en la reunión de los datos que son necesarios para que el Ministerio Público pueda excitar al órgano jurisdiccional a que cumpla con su función. El contenido de la preparación de acción procesal, es llenado por un conjunto de actividades realizadas por y ante un órgano especial que es el Ministerio Público y la Policía Judicial, debidamente reglamentadas en capítulo propio.¹⁶

Una vez conceptualizada la averiguación previa, se considera necesario señalar los preceptos que gobiernan a la misma.

¹⁶ Rivera Silva, Manuel, *op. cit.* (supra, nota 9), p. 26

Esta etapa, es regulada por lo dispuesto en los siguientes artículos: 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. fracción I, 2o. 113 al 141, 168 al 205 del Código Federal de Procedimientos Penales; 2o., 3º. fracción I, 94 y siguientes relacionados, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

El artículo 16 Constitucional, señala en lo que interesa:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en los casos urgentes, cuando se trate de delito grave así 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 por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley..."¹⁷

¹⁷ Art. 16, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp 12 y 13.

Atento en lo dispuesto en el precepto transcrito, para la válida promoción de la acción penal, deberá darse los siguientes requisitos: la comisión u omisión de un hecho, reputado por la ley como delito; que tal hecho lo haya realizado una persona física; que se haya dado consentimiento del ofendido o su legítimo representante, si el delito se persigue a petición de parte agraviada; en términos a la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, que lo dicho por el denunciante o querellante, esté apoyado por declaración de persona digna de fe y de crédito, o por otros elementos de prueba que hagan presumir la responsabilidad del inculpado.¹⁸

De las líneas precedentes, se desprende que no es posible desencadenar de cualquier manera la averiguación. Para que ésta comience, es menester que se satisfagan los llamados requisitos de procedibilidad, entendidos éstos como condiciones o supuestos que es preciso llenar para que se inicie jurídicamente el procedimiento penal.¹⁹

En los Códigos de Procedimientos Penales de los fueros federal y común, se sigue el procedimiento de oficio en la investigación de los delitos de carácter público, y como excepción al mismo, la querrela, figura jurídica prevista para los delitos privados de acción pública.

¹⁸ Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, (supra, nota 15), p. 314

¹⁹ García Ramírez, Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, 5ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989, p. 448.

En la Ley Procedimental Penal para el Distrito Federal, el artículo 262 señala en lo conducente:

"...La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querrela necesaria, si no se ha presentado ésta; y**
- II. Cuando la ley exija algún requisito previo, y éste no se ha llenado."**

En el artículo 113 del Código Federal de Procedimientos Penales se señala:

"...El Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que reciban de aquéllos, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. La averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

- I. Cuando se trate de delitos en los que solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si ésta no se ha presentado; y**
- II. Cuando la ley exija algún requisito previo, si éste no se ha llenado..."**

Fernando Arilla Bas, considera que la averiguación previa se inicia de oficio, por denuncia o querrela, y lo justifica al agregar: "...Por proceder de oficio se entiende proceder oficialmente, es decir, en razón de la propia autoridad de que está investido el Ministerio Público de acuerdo con el artículo 21 Constitucional..."²⁰

²⁰ Arilla Bas, Fernando, op. cit., (supra, nota 11), p. 51.

Por otra parte, y de acuerdo a lo señalado por Colín Sánchez, los medios con que se inicia la averiguación previa y con ello el procedimiento penal, son la denuncia, la querrela, la excitativa y la autorización; la primera reservada a los delitos de persecución pública, ya que ambos términos por denuncia o de oficio deben concebirse como sinónimos, toda vez que en la práctica de la integración de averiguaciones previas y 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 un parte de policía o la denuncia del particular que figura directamente como ofendido o tercero, llevando la noticia criminis.²¹

De acuerdo a lo anterior, y con la finalidad de aclarar las diferencias entre la querrela, la denuncia, la excitativa y la autorización; expondremos a continuación una breve idea de cada una de ellas.

Arturo Arriaga Flores afirma: "...La denuncia, se define como la figura jurídica por medio de la cual cualquier persona formula una narración de hechos

²¹ Garduño Garmendia, Jorge. op. cit., (supra, nota 13), p. 52.

presumiblemente delictuosos a fin de su esclarecimiento por parte del representante social (Ministerio Público) y mismos que han de perseguirse de oficio...²²

Sergio García Ramírez menciona: "...La denuncia constituye una participación de conocimiento hecha a la autoridad competente, sobre la comisión de un delito que se persigue de oficio..."²³

Jorge Garduño señala: "...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..."²⁴

La denuncia como se ha indicado, es un requisito de procedibilidad que puede dar origen a una averiguación previa.

Cualquier persona puede hacer del conocimiento del Agente del Ministerio Público conductas delictuosas, no importa que se trate del propio ofendido o de un tercero extraño a aquélla, de la edad, sexo, condición social, raza, etcétera.

²² Ariaga Flores, Arturo, Derecho Procedimental Penal Mexicano, 2ª ed., México, Ed. UNAM, 1990, p. 220.

²³ García Ramírez, Sergio, op. cit., (supra, nota 19), p. 449.

²⁴ Garduño Garmendía, Jorge, op. cit., (supra, nota 13), p. 52.

La denuncia deberá hacerse ante el órgano investigador antes mencionado, salvo en aquellos casos en que por las circunstancias del momento, no puedan ser recibidas por dicha autoridad, pudiendo intervenir la Policía Judicial y proceder a levantar las actas correspondientes, con la obligación de dar cuenta inmediata al Ministerio Público, para que éste se aboque al conocimiento de los hechos.

Por otro lado, en lo que toca a la querrela, la doctrina la manifiesta de la siguiente manera:

Fernando Arilla Bas afirma: "...La querrela es, como la denuncia, la relación de hechos constitutivos de delito, formulada ante el Ministerio Público por el ofendido o por su representante, pero expresando la voluntad de que se persiga..."²⁵

Sergio García Ramírez menciona:

"...La querrela es tanto una participación de conocimiento sobre la comisión de un delito, de entre aquéllos que sólo se pueden perseguir a instancia de parte, como una declaración de voluntad, formulada por el interesado ante la autoridad pertinente a efecto de que, tomada en cuenta la existencia del delito, se le persiga jurídicamente y se sancione a los responsables..."²⁶

²⁵ Arilla Bas, Fernando, op. cit., (supra, nota 11), p. 52.

²⁶ García Ramírez, Sergio, op. cit., (supra, nota 19), p. 453.

Por su parte, Guillermo Colín Sánchez manifiesta:

"...La querrela es el derecho o facultad que tiene una persona a la que se designa querellante, víctima de un hecho ilícito penal, para hacerlo del conocimiento del Procurador de Justicia o del Agente del Ministerio Público, y con ello dar su anuencia para que se investigue la conducta o hecho, y satisfechos que fueren los requisitos previstos en el artículo 16 Constitucional, se lleve a cabo el proceso correspondiente..."²⁷

La querrela como manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, podrá formularse ante el Agente del Ministerio Público por el propio ofendido, o su legítimo representante, en los casos establecidos por la ley, la cual señala que se estimará parte ofendida para tener por satisfecho el requisito de la querrela necesaria, a la víctima o titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la conducta imputada al indiciado.

Julio Acero, justifica la existencia de la querrela, al señalar que por ejemplo, los perjuicios existentes en nuestra sociedad y por reprobadas prácticas sociales, se rechaza de todo trato y se considera sin honra a la mujer forzada, y que el escándalo y la publicidad que provocan el proceso y la consigna de esta clase de hechos, resultan un castigo más grave para la víctima para proceder en contra del

²⁷ Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., (supra, nota 15), p. 321.

presunto responsable, decidiendo que si ésta no se satisface, dejará impune el delito, antes de ocasionar con su represión consecuencias más graves al ofendido.

Al respecto, cabe señalar que al dejar a la elección del agraviado la represión de estos delitos de querrela, la norma jurídica quedará en muchos casos, sujeta a la vida jurídica, a la conveniencia o inconveniencia del mismo querellante, que de acuerdo con su interés personal hará uso de estas reglas jurídicas, lo que se justificará siempre y cuando se protejan los intereses jurídicos personales o familiares de que están impregnados estos delitos perseguibles sólo a instancia de parte interesada.²⁸

En cuanto a las personas que la ley reconoce como legitimadas para querrellarse, el artículo 264 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, señala en lo que interesa:

"...Cuando para la persecución de los delitos sea necesaria la querrela de parte ofendida, bastará que ésta, aunque sea menor de edad, manifieste verbalmente su queja...Se reputará parte ofendida... a la víctima o titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro... y tratándose de incapaces, a los ascendientes y a falta de éstos, a los hermanos o a los que representen a aquéllos legalmente..."

En materia federal, el artículo 115 del Código Federal de Procedimientos Penales previene:

²⁸ Garduño Garmendia, Jorge, op. cit., (supra, nota 13), p. 55.

"...Cuando el ofendido sea menor de edad, pero mayor de dieciséis años, podrá querrellarse por sí mismo o por quien esté legitimado para ello. Tratándose de menores de esta edad o de otros incapaces, la querrela se presentará por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela".

Para el caso de las querellas presentadas por las personas morales o físicas por medio de apoderado, la ley exige de acuerdo a lo ordenado por el artículo 264, párrafo segundo, del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, la exhibición de un poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo previo o ratificación del Consejo de Administración o de la Asamblea de Socios o Accionistas de que se trate.

Al hablar de la querrela, resulta necesario hacer mención de la figura jurídica llamada perdón del ofendido, éste como forma de extinción de la acción penal, se encuentra previsto en el artículo 93 del Código Penal del Distrito Federal, siendo en consecuencia, aplicable en el fuero común como en el federal. Esta figura, surge precisamente por la existencia legal de los delitos de querrela, siendo una facultad potestativa otorgada al ofendido o legítimo representante.

El perdón es irrevocable, cualquiera que sea el motivo 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 expresa al respecto, tal situación crearía inseguridad jurídica.

Por otro lado, los delitos de querrela prescriben en un año contado desde el día en que la parte ofendida tenga conocimiento del delito y del delincuente, y en tres años fuera de esta circunstancia.

A continuación señalaremos las reglas procedimentales aplicables, tanto para la denuncia como para la querrela.

La denuncia y la querrela pueden ser verbales o por escrito, concretándose en todo caso, a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente, y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición, establecido en el artículo 8o. Constitucional (de manera pacífica y respetuosa). Si no se reúnen los requisitos citados, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante para que la modifique ajustándose a ellos. Asimismo, se informará al denunciante, dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realiza, sobre las penas en que incurrirán quienes se producen falsamente ante las autoridades, y sobre las modalidades del procedimiento.

La denuncia o querrela que se presente verbalmente o por escrito, se hará constar en el acta que levantará el servidor público que la reciba, deberá contener la firma o huella digital del que la presente y su domicilio.

En caso de que la denuncia o querrela sea presentada por escrito, el servidor público que conozca de la averiguación deberá asegurarse de la identidad del denunciante o querellante, así como de la autenticidad de los documentos en que se apoye aquélla (artículo 119 del Código Federal de Procedimientos Penales).

Es preciso señalar que cuando el denunciante o querellante haga publicar la denuncia, está obligado igualmente, a su costa y en la misma forma utilizada para esa publicación, a propagar el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación, si así lo solicita la persona en contra de la cual se hubiese formulado dicha denuncia o querrela, sin perjuicio de las responsabilidades en que aquél incurriere en su caso, conforme a otras leyes aplicables.

Al lado de las figuras jurídicas de la denuncia y de la querrela, se menciona a la excitativa y la autorización, precisándolas de la siguiente manera:

La "excitativa", es la petición que hace un estado extranjero, por conducto de su representante, acreditado ante los Estados Unidos Mexicanos, para que se

proceda penalmente, en su caso, en contra de la persona que le haya proferido injurias o a sus agentes diplomáticos.

Atendiendo a la personalidad internacional del Estado, se ha establecido, para estos casos, que sean los agentes diplomáticos quienes manifiesten su voluntad para que se persiga al probable autor del delito.

El procedimiento, para llevar a cabo la excitativa, no está previsto en el Código Federal de Procedimientos Penales, sin embargo, en la práctica, el embajador o el agente del Estado ofendido, pueden solicitar al Agente del Ministerio Público de la Federación, se aboque a la investigación de los hechos.

Es posible que a solicitud del Estado ofendido, sea el funcionario competente de los Estados Unidos Mexicanos por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien formule la excitativa ante el Procurador General de la República. Esto se justifica en los principios del Derecho Consuetudinario Internacional; que fue previsto en el artículo 29, de la Convención de Viena, sobre relaciones diplomáticas, de fecha 18 de abril de 1961, que a la letra dice:

"La persona del agente diplomático es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto.

El Estado receptor la tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad."

La "autorización", es la aprobación otorgada por los representantes de organismos o autoridades competentes, en los casos, expresamente previstos por la Ley, para la persecución de la acción penal.

Atendiendo a la cualidad o especial situación del supuesto sujeto activo del delito, es necesario satisfacer ese requisito para proceder en su contra, siendo evidente que no lo será para que se inicie la preparación de la acción penal, aunque sí para proseguirla; tal es el caso del desafuero de los diputados, del permiso del superior para proceder en contra de un Juez, de un Agente del Ministerio Público, de un Tesorero, etc.²⁹

A nuestro modo de ver, si la denuncia y la querrela desencadenan el procedimiento penal, es preciso situar a la flagrancia y caso urgente. Pero aún y cuando el artículo 16 Constitucional, hace alusión a dichas situaciones, son los Códigos adjetivos, tanto del fuero común como del federal, los que regulan ambos casos.

Las reformas hechas valer en los artículos 267 y 268 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, así como 193 y 193 BIS del Código Federal de Procedimientos Penales, establecen lo que se debe entender por

²⁹ Colin Sánchez, Guillermo, op. cit., (supra, nota 15). p. 336.

flagrancia y por caso urgente, enfocados en un mismo sentido dentro del fuero común como del federal.

Se entiende que existe delito flagrante, cuando la persona es detenida en el momento de estarlo cometiendo (flagrancia estricta),³⁰ o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito (cuasiflagrancia).³¹

Se equipara la existencia de delito flagrante, cuando la persona es señalada como responsable por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiera participado con ella en la comisión del delito; o se encuentre en su poder el objeto, instrumento o indicios que hagan presumir fundadamente su participación en el delito (presunción de flagrancia);³² siempre y cuando se trate de un delito grave calificado por la ley, que no haya transcurrido un plazo de setenta y dos horas desde el momento de la comisión de los hechos delictivos, o se hubiese iniciado la averiguación previa respectiva sin que se hubiera interrumpido la persecución del delito.

³⁰ García Ramírez, Sergio, op. cit., (supra, nota 19), p. 465.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

Habr  caso urgente cuando concurren los siguientes casos:

1. Tratándose de delito grave así calificado por la ley.
2. Cuando exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y cuando el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial para solicitar orden de aprehensión, por razón de la hora, lugar u otras circunstancias.

Existe el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, en atención a las circunstancias personales del inculpado, ya sean sus antecedentes penales, a sus posibilidades de ocultarse o al ser sorprendido al tratar de abandonar el ámbito territorial de jurisdicción de la autoridad que estuviera conociendo del hecho o, en general a cualquier indicio que haga presumir fundadamente que pueda sustraerse de la acción de la justicia.³³

En los casos de delito flagrante y en los urgentes, ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial. Este plazo podrá duplicarse en los casos de delincuencia organizada.

³³ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 1996.

De igual forma podemos señalar que las diligencias investigadoras llevadas a cabo por el Ministerio Público en el período de averiguación previa en cuanto a la forma de practicarse, se sujetan a las disposiciones legales que permiten al titular de la institución organizar administrativamente las actividades a desarrollar.

De la forma en que se lleva una investigación, se desprende la naturaleza administrativa que le corresponde a la averiguación previa, ya que ésta se desenvuelve con independencia (salvo en algunas diligencias) del ámbito jurisdiccional.

Su desarrollo e integración, se encuentran previstos en los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador, donde se establece el criterio jurídico que interpreta el contenido de los Códigos de Procedimientos Penales, por lo cual se afirma que la averiguación previa es de naturaleza administrativa.

En cuanto a la duda de saber si la averiguación previa es de carácter público o privado, se puede afirmar que por la finalidad que persigue en hacer vigente el Derecho Punitivo del Estado, en contra de quien haya infringido una ley penal, se le considera pública, ya que inclusive en los delitos que se persiguen por querrela o a petición de parte ofendida, el contenido y la finalidad de tales averiguaciones

practicadas para esta clase de delitos no cambia, y sigue siendo la tutela y protección del interés público.³⁴

Por lo que hace a la esencia de la averiguación previa normada por la ley secundaria, tal parece que no ha habido consenso para determinar qué es.

Tanto en la ley como en los precedentes judiciales y la propia doctrina, se observa un desacuerdo respecto a su esencia. Se puede decir que las ideas que se han expuesto, se traducen a dos corrientes o posiciones fundamentales:

a) Criterio de Promoción. Entre las ideas que podemos considerar tradicionales o mejor dicho, más divulgadas, se sostiene que a través de la averiguación previa, el Ministerio Público —especialmente el mexicano— prepara la promoción de la acción procesal. Militan en esta corriente González Bustamante, Rivera Silva, Collín Sánchez, etc.

b) Criterio de Determinación. En este enfoque se encuentran ideas de Sergio García Ramírez, que según su criterio, el Ministerio Público no prepara la acción procesal penal, sino la determinación (del sujeto encargado de promoverla) acerca si la inicia o no, es decir, no es lo

³⁴ Garduño Garmendia, Jorge, *op. cit.*, (supra, nota 13), p. 49.

mismo preparar la promoción de la acción, que realizar los actos necesarios para resolver si se promueve o no la acción procesal.

Sergio García Ramírez afirma:

"...La averiguación previa, de la que generalmente se sostiene su naturaleza administrativa, seguida ante la autoridad del Ministerio Público y de la Policía Judicial, tiene como objetivo directo preparar la determinación del Ministerio Público, entendida ésta en amplio sentido, por igual comprensivo del ejercicio de la acción penal o del no ejercicio...No obstante esta realidad, suele otorgarse a la averiguación previa acepción sinónima de preparación del ejercicio de la acción penal..."³⁵

De lo anterior se puede decir, que en el procedimiento penal el Agente del Ministerio Público que recibe una denuncia o querrela, antes de enviarla al tribunal prefiere conocer por sí mismo o mediante el auxilio de sus colaboradores, no sólo el contenido de los hechos en que se basa, sino también si pueden ser demostrados y, además, ser favorable la pretensión. A consecuencia de estos actos, el Ministerio Público podrá estar en posibilidad de resolver si inicia con probabilidad de éxito un proceso penal.³⁶

³⁵ García Ramírez, Sergio, op. cit., (supra, nota 19), p. 443.

³⁶ Silva, Jorge A., Derecho Procesal Penal, México, Ed. Harla, 1990, pp. 20-252.

Resulta importante manifestar que la actividad de investigación que realiza el Ministerio Público durante la averiguación previa, puede culminar con diversas determinaciones, a saber: La consignación o ejercicio de la acción penal, la resolución de no ejercicio de la acción penal o consulta de archivo y resolución de reserva.

Las diligencias realizadas por la Policía Judicial o averiguaciones practicadas por el Representante Social, conducen a cualquiera de las siguientes situaciones:

- Se considera que con las diligencias practicadas no se comprueba la existencia de un delito, o la responsabilidad de un sujeto;
- Que en las averiguaciones que se practiquen se compruebe la existencia de un delito sancionado con pena privativa de libertad y la responsabilidad de un sujeto, que no se encuentra detenido;
- Que de las averiguaciones llevadas a cabo, se estime comprobada la existencia de un delito que no merece pena privativa de libertad y la responsabilidad de un sujeto;

- Que de las averiguaciones efectuadas, se haya comprobado la existencia de un delito sancionado con pena privativa de libertad y la responsabilidad de un sujeto que se encuentra detenido.

Estudiando lo que sucede en cada una de las hipótesis señaladas, se observa:

A) En la primera procede distinguir dos aspectos:

1. Cuando con las diligencias practicadas no se comprueba la existencia de un delito o la responsabilidad de un sujeto, pero quedan por practicarse algunas diligencias, y
2. Cuando habiéndose practicado todas las diligencias que solicita la averiguación, no se comprueba la existencia de un delito o la responsabilidad de un sujeto.

En este sentido se indica que no se han practicado todas las diligencias. Para la clara comprensión del mismo, cabe fijar el por qué no se practican, encontrándonos que puede ser por una situación de hecho o por una dificultad

Falta Página

80 |

no es posible hasta el momento de atribuir la probable responsabilidad a la persona determinada.

Cuando se manda a la "reserva" la averiguación previa en modo alguno significa que ésta ha concluido o que no se pueden llevar a cabo más diligencias, puesto que en el caso de obtener nuevos elementos, y no habiendo prescrito la acción penal, el Ministerio Público investigador está obligado a realizar nuevas diligencias, ya que dicha resolución de reserva, no tiene carácter de definitiva y constituye una causa de interrupción de la prescripción de la acción penal, por lo que siempre queda la posibilidad de practicar nuevas diligencias investigadoras para ejercitar la acción penal.³⁸

Dentro del segundo caso, cuando practicadas todas las diligencias, no se comprueba el delito, se determina el no ejercicio de la acción penal. Esta resolución, llamada vulgarmente "de archivo", es criticada por la doctrina.

El no ejercicio de la acción penal, es definida por Guillermo Colln Sánchez como un acto unilateral en el que el agente investigador del Ministerio Público, en su carácter de representante del Estado, determina que por no estar satisfechos los

³⁸ Garduño Garmendia, Jorge, *op. cit.*, (supra, nota 13), p. 82.

requisitos exigidos en el artículo 16 Constitucional, no ha lugar al ejercicio de la acción penal.³⁹

El artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales, señala cinco hipótesis en las que el Ministerio Público no ejercerá la acción penal:

- I. Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;
- II. Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y sólo por lo que respecta a aquél;
- III. Cuando, aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;
- IV. Cuando la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código Penal; y

³⁹ Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, (supra, nota 15), p. 352.

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

En el fuero común, el Código procedimental en su artículo 3° BIS hace mención al no ejercicio de la acción penal, al señalar que cuando en las averiguaciones previas en el 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 ejercitará acción penal.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 3° fracción X, contempla los casos en que se determinará el no ejercicio de la acción penal.

Jorge Garduño afirma que la resolución de archivo por no ejercicio de la acción penal, procede cuando el Agente del Ministerio Público investigador ha verificado que no existe indicio alguno que haga suponer la comisión del delito, en este supuesto acuerda el archivo de la averiguación previa. Tanto en el fuero común como en el federal, a esta resolución de archivo se le ha otorgado el carácter de definitividad, esgrimiéndose como argumento para evitar la investigación de los

hechos ya examinados en forma indefinida, mediante la reapertura de la averiguación previa, y proporcionar así, seguridad jurídica a los gobernados que pudieran llegar a sufrir las consecuencias de la mala fe de los funcionarios del Ministerio Público.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha manifestado al decir que el acto por el cual se ordena el archivo de una averiguación, no es firme, ni inmodificable como algunas resoluciones judiciales, pues aquí opera la jerarquía del Procurador, quien puede dictar un acto y después, por razones de oportunidad o de una más serena reflexión y siempre en interés de la Sociedad, tiene poder para provocarlo, puesto que el archivo de un asunto, no produce cosa juzgada, y es esencialmente revocable por motivos supervenientes.⁴⁰

Cabe señalar, que desde el momento en que se dicta la resolución de archivo, empieza a correr el término de la prescripción de la acción penal, de acuerdo con lo señalado por el artículo 110 en su párrafo segundo, del Código Penal Federal, lo que permite la posibilidad de una resolución que por necesidad jurídica establecerá certeza.

⁴⁰ Garduño Garmendia, Jorge, op. cit., (supra, nota 13), p. 83.

Un grupo importante de procesalistas mexicanos, se pronuncian en favor de la provisionalidad de los efectos del archivo, mientras que otros como Manuel Rivera Silva, lo hacen en pro de sus consecuencias definitivas, al manifestar que la crítica, con purismo jurídico, puede tener vigencia, pero cabe pensar que por economía y práctica procesal, es correcto que no se acuda a los tribunales para que hagan la declaratoria de la no existencia del delito, cuando el Ministerio Público no tiene elementos que lo comprueben y por ende no puede hacer la consignación, en atención a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.⁴¹

Por su parte Sergio García Ramírez afirma:

"...A nuestro modo de ver, si el archivo se funda en la carencia absoluta de elementos para consignar (falta de delito o de responsabilidad del indiciado), en la imposibilidad material e insuperable de prueba del delito o en el agotamiento de la pretensión (por prescripción, amnistía, muerte del inculcado, etc.), no existe inconveniente alguno en aceptar la definitividad de aquel acuerdo. A lo sumo, podría admitirse, como fórmula intermedia, el cambio en el régimen de la prescripción (plazos más reducidos que solo se interrumpirían por la obtención de pruebas que permitan efectuar la consignación y, no por la simple actividad averiguatoria del Ministerio Público) en la hipótesis de archivos determinados por carencia de prueba sobre el delito o acerca de la responsabilidad del inculcado..."⁴²

⁴¹ Rivera Silva, Manuel, op. cit., (supra, nota 9), p. 135.

⁴² García Ramírez, Sergio, op. cit., (supra, nota 19), p. 500.

Es importante señalar, que el Código Federal de Procedimientos Penales, es terminante cuando prescribe que, la resolución de archivo que dicte el Ministerio Público durante la averiguación previa, en los casos a que se refiere el artículo 137, producirá el efecto de impedir definitivamente el ejercicio de la acción penal respecto de los hechos que la motiven.

Por otro lado, en el ámbito federal, se establece que contra la resolución que decreta el no ejercicio de la acción penal, sólo procederá de acuerdo con lo señalado por el artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, que el denunciante, el querellante u ofendido acudan dentro de los 15 días siguientes contados desde que se le haya hecho saber esa determinación, ante el Procurador General de la República, quién será el que decida bajo su estricta responsabilidad la resolución recurrida, previamente con el parecer de sus agentes auxiliares, o en su caso, que confirme el mandamiento negativo. Contra la resolución del Procurador no cabe recurso alguno, pero puede ser motivo de responsabilidad.

Al ser reformado el artículo 21 Constitucional, en su párrafo cuarto indica 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 establecidos por la ley, entendiéndose por vía jurisdiccional Juicio de Amparo.

B) La segunda situación obliga al Ministerio Público a solicitar de la autoridad judicial la orden de aprehensión. Para comprender esta orden, debemos primero explicar qué se entiende por aprehensión y, después separar esta institución de otras que ofrecen analogía con ella, como la detención, la prisión preventiva, la prisión por cumplimiento de sentencia y el arresto.

"Aprehender" viene del latín prehencia, que denota la actividad de coger, de asir, por lo que en términos generales se debe entender por "aprehensión", el acto material de apoderarse de una persona privándola de su libertad.

La "detención", como dice González Bustamante, es "el estado de privación de libertad que sufre una persona por mandato de un juez". Dicho de otra manera es el estado de privación de libertad en que se encuentra una persona cuando ha sido depositada en la cárcel, o prisión pública, u otra localidad que preste la seguridad necesaria para que no se evada.

La "prisión preventiva", se refiere al estado de privación de la libertad que guarda una persona contra la que se ha ejercitando acción penal.

La "prisión por ejecución de sentencia", consiste en la privación de libertad sufrida en cumplimiento de una sanción corporal, después de haberse dictado sentencia que ha causado estado.

Por último, el "arresto" es la privación de la libertad, como consecuencia de un mandato de autoridad administrativa. El artículo 21 Constitucional señala que el arresto consistirá hasta por 36 horas, a excepción de que el infractor no pague la multa, se permuta por el arresto correspondiente, que no excederá del citado término.

Señalado el concepto de aprehensión y el de otras instituciones glosadas, claramente queda destinada la primera de las segundas y, en esta forma, se comprenderá que la orden de aprehensión consiste en el mandato que se da para privar de la libertad a un individuo.

C) En esta situación cuando las averiguaciones practicadas acreditan la existencia de un delito que no merece pena privativa de libertad y la responsabilidad de un sujeto, el Ministerio Público debe ejercitar la acción penal sin solicitar orden de aprehensión, pues como ya se dijo, ésta sólo puede librarse cuando el delito imputado, está sancionado con pena privativa de libertad. El Ministerio Público pedirá se libere orden de comparecencia en contra del inculcado para que rinda su declaración preparatoria.

D) En este último caso, lo primero que se debe de estudiar, es la situación que sufre el sujeto a quién se presume responsable, o sea, el hecho de que se encuentre detenido. La ley ilustra sobre este punto cuando manifiesta que se puede detener a una persona sin orden de aprehensión, en los casos de flagrante delito y en los casos urgentes, cuando no hay en el lugar ninguna autoridad judicial.⁴³

De lo anterior se deduce, que el Ministerio Público al ejercitar acción penal, puede hacerlo según los hechos investigados, con detenido o sin detenido, en el caso de consignarse sin detenido, el delito de que se trata determinará que la consignación vaya acompañada de la orden de aprehensión o de comparecencia. Tratándose de delitos que se sancionan con pena privativa de libertad, la consignación se hará solicitándose la orden de aprehensión. Si el delito es sancionado con pena alternativa o pecuniaria, se solicitará la orden de comparecencia.

Para Guillermo Colín Sánchez, la consignación es el acto procesal a través del cual el Estado, por conducto del Agente del Ministerio Público ejercita la acción penal.⁴⁴

⁴³ Rivera Silva, Manuel, op. cit., (supra, nota 9), p. 144.

⁴⁴ Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., (supra, nota 15), p. 352.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 286 BIS indica: "...Cuando aparezca de la averiguación previa que existe denuncia o querrela, que se han reunido los requisitos previos que en su caso exija la ley y que se ha acreditado la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público ejercerá la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda...". Enfocándose en términos similares el artículo 134 del Código Federal de Procedimientos Penales.

El acto consignatorio presenta además, la característica de ser informal por no requerir su formulación de requisitos especiales en cuanto a la forma de su elaboración, ni de palabras solemnes cuya omisión le pudiera restar validez, aunque es necesario advertir que jurídicamente debe estar debidamente fundado y motivado; entendiéndose por fundamentación, el señalar los preceptos legales del Código Penal que tipifiquen y sancionen el hecho delictuoso, mencionándose asimismo las leyes correspondientes en que se apoyan las facultades del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, y la competencia del órgano jurisdiccional al cual se solicita la aplicación del Derecho al caso concreto que se le da a conocer; y por motivación, el dejar asentado en actuaciones las diligencias de investigación que acrediten la existencia del cuerpo del delito, elementos del tipo penal y la probable responsabilidad.

De igual forma, se hace necesario establecer si el ejercicio de la acción penal es un derecho o una obligación para el Ministerio Público. Se puede afirmar que de acuerdo con las facultades que se le han otorgado en la Constitución, el ejercicio de la acción penal es una facultad inherente a la persecución del delito; sin embargo, tal facultad se halla impregnada de una obligatoriedad que deviene en la misma forma, tanto del artículo 21 como del 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en esencia el ejercicio de la acción penal es un derecho y una obligación del Ministerio Público, pues como órgano del Estado facultado para perseguir los delitos se subordina a la ley, ejercitando la acción cuando se desprenda de lo investigado y que se han reunido los requisitos legales para acudir ante el órgano jurisdiccional, solicitándole la aplicación de las consecuencias jurídicas al caso concreto.⁴⁵

2.2.1. El Ministerio Público de la Federación

La institución del Ministerio Público es el resultado de un largo proceso en el que se ha manifestado la necesidad de un procurador de los derechos de los ciudadanos; pero para entender mejor esta figura daremos un concepto de Ministerio Público, observando aquellos enunciados contenidos en algunas de las

⁴⁵ Garduño Garmendia, Jorge, *op. cit.*, (supra, nota 13), p. 85.

constituciones locales de los estados de nuestro país, así como los que utiliza la doctrina.

Etimológicamente la palabra ministerio proviene del latín *ministerium-ii*, que quiere decir cargo que ejerce una persona, oficio u ocupación de carácter noble; y público, del latín *publicus-a-um*, notorio, visto, manifiesto que emana del pueblo.

El Código de Procedimientos Penales de 1880, conceptuaba al Ministerio Público como auxiliar de la administración de justicia, así, en su artículo 28 establecía: "...El Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes...".

El Presidente Díaz dio cuenta al Congreso de la Unión por conducto de su Secretario de Justicia e Instrucción Pública, de las facultades en cuya virtud expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, dirigiéndose a aquél en los siguientes términos:

"...Uno de los principales objetos de esta ley es definir el carácter especial que compete a la institución del Ministerio Público, prescindiendo del concepto que la ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia...", seguidamente el Mandatario define al Ministerio Público dentro de la nueva concepción como: "Representante de la Sociedad ante los Tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social

cuando ha sufrido quebranto. El Medio que ejercita, por razón de su oficio, consiste en la acción pública...".

Con este carácter, que encierra el concepto expuesto por el Presidente Díaz, perduró en nuestro medio hasta el advenimiento de la legislación revolucionaria de 1917, en la cual el Ministerio Público adquirió características propias, como el permitir diferenciar las funciones del órgano investigador de las del órgano jurisdiccional.

El artículo 102 apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en lo que interesa:

"ARTÍCULO 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en los recesos, de la Comisión Permanente...

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

El análisis del apartado A del artículo 102 Constitucional nos permite desglosar el cometido asignado al Procurador General de la República, quien ha

de realizar funciones a título personal y no sólo como cabeza del Ministerio Público de la Federación.

En efecto, este artículo establece que el Procurador General de la República presidirá la Institución del Ministerio Público de la Federación, con todas las atribuciones inherentes a dicha función, pero también intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, así como en aquellos casos contemplados en la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Como se observa del texto constitucional, se concluye que, fundamentalmente el Ministerio Público de la Federación tiene asignadas las facultades siguientes: perseguir los delitos del fuero federal, representar a la Federación ante los Tribunales e intervenir en el Juicio de Amparo.

a) Persecución de los delitos, o más bien dicho, la persecución de los probables autores de los delitos del fuero federal: tiene como fundamentación jurídica lo establecido en los artículos 21, 102 y 104 Constitucionales; en los dos primeros, se otorga a los funcionarios correspondientes la facultad persecutoria; en el tercero, les señala su competencia.

En cumplimiento a sus atribuciones, el Ministerio Público de la Federación ejercerá la acción y exigirá la responsabilidad civil o penal que sea procedente.

b) Representar a la Federación en los negocios en que aquella sea parte o tenga interés jurídico. Esta intervención estará siempre encaminada a los intereses de la Federación, a la manera de litigante que comparece en juicio a los tribunales; empero, es necesaria su intervención como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuando así lo solicite el coordinador del sector correspondiente. El Procurador General de la República a su vez, acordará lo pertinente, tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.⁴⁶

c) Intervención en el Juicio de Amparo. Tomando en consideración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene encomendada la impartición de justicia constitucional, salvaguardando con ello los derechos del gobernado frente al desvío de poder de los órganos del poder público, esto se logra por un instrumento como lo es el Juicio de Amparo, mediante el cual se impugna cualquier acto u omisión de

⁴⁶ Art. 7, Ley Orgánica de la P.G.R., publicada en el D.O.F. el 10 de mayo de 1996, p. 20.

autoridad que lesione las garantías instituidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que con anterioridad existía el asesoramiento al Gobierno en Materia Jurídica, toda vez que el titular de tan alta Institución, tenía entre sus atribuciones a título personal, el ser consejero jurídico del Gobierno Federal, correspondiéndole esencialmente emitir su opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley y sobre los asuntos que ordenara el Presidente de la República, o solicitara el titular de una dependencia de la Administración Pública Federal. Además, el asesoramiento jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Actualmente, en algunas de las constituciones locales de los estados de la República Mexicana, se establecen diversos conceptos de lo que constituye hoy en día la institución del Ministerio Público, como se muestra a continuación:

Constitución del estado de Baja California:

"Artículo 69. El Ministerio Público es la Institución encargada de la investigación y persecución de los delitos, el cual se auxiliará con una policía

que estará bajo su autoridad y mando inmediato. También le corresponde el velar por la exacta observancia de las leyes en los casos en que tengan intervención, conforme a su Ley Orgánica respectiva. A ese fin, deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; hacer efectivos los derechos concedidos al Estado y representar a éste ante los tribunales."

Constitución del estado de Durango:

"Artículo 81. El Ministerio Público es una Institución que tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los Intereses de la sociedad, velar por la exacta observancia de las leyes de Interés general, investigar y perseguir los delitos del orden común, la protección de las víctimas de los mismos, y ejercitar la acción penal ante los tribunales judiciales."

Constitución del estado de Hidalgo:

"Artículo 89. El Ministerio Público, representante del interés social, es una Institución de buena fe, con autonomía técnica y administrativa para garantizar su independencia en la emisión de las determinaciones de su competencia."

Constitución del estado de Nayarit:

"Artículo 92. El Ministerio Público es el representante legítimo de los intereses sociales ante los Tribunales de Justicia."

Constitución del estado de Oaxaca:

"Artículo 93. El Ministerio Público es órgano del Estado y a su cargo está velar por la exacta observancia de las leyes. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía, que estará bajo su autoridad y mando inmediato. El Ministerio Público intervendrá además, en los asuntos judiciales que interesen a las personas a quienes la ley concede especial protección, en la forma y términos que la misma ley determina."

Constitución del estado de Puebla:

"Artículo 95. El Ministerio Público es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo, a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las leyes de interés público y para realizar su función deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de dichas Leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la ley otorgue especial protección."

Constitución del estado de Querétaro:

"Artículo 61. El Ministerio Público es la institución que tiene por objeto velar por el cumplimiento de las leyes; ejercerá las acciones que procedan en contra de quienes las transgredan, hacer efectivos los derechos del Estado e intervenir en los juicios que afecten a las personas a quienes la ley otorga protección..."

En el campo doctrinal, algunos autores definen al Ministerio Público como:

"...una Institución del Estado (Poder Ejecutivo) cuya actuación se da en

representación y tutela de la sociedad, ejerciendo la acción penal en todos los casos que las leyes le asignan..."⁴⁷

"...es una función del Estado que la ejerce éste, por conducto del Procurador de Justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas que expresamente determinan su intervención a los casos concretos..."⁴⁸

"...es el órgano al cual el Estado ha facultado para que, a nombre de éste, realice la función persecutoria de los delitos cometidos y en general vigile el estricto cumplimiento de las leyes, en todos los casos que las mismas le asignen..."⁴⁹

Por lo anteriormente expuesto, se colige que la mayoría de los autores y Constituciones referidas, conceptualizan al Ministerio Público como una institución encargada de velar por la exacta observancia de las leyes, en los casos en que tenga intervención; siendo tutelar del interés social y facultado por el Estado para que en su nombre realice la función persecutoria de los delitos cometidos.

Una vez observada la idea que encierran los términos Ministerio Público, es preciso puntualizar sobre la naturaleza jurídica de éste.

La determinación de su naturaleza ha provocado discusiones interminables. Dentro del campo doctrinario, se le ha considerado: a) como representante de la

⁴⁷ Arriaga Flores, Arturo, *op. cit.*, (supra, nota 22), p. 90

⁴⁸ Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, (supra, nota 15), p. 103.

⁴⁹ Garduño Garmendia, Jorge, *op. cit.*, (supra, nota 13), pp. 19-23.

sociedad en el ejercicio de las acciones penales; b) como órgano administrativo que actúa con el carácter de "parte"; c) como órgano judicial; y d) como colaborador jurisdiccional.

Para fundamentar la representación social, atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir a la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esta manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad; por lo cual, en ninguna forma debe considerársele como un representante de alguno de los poderes estatales, independientemente de la subordinación que guarda frente al Poder Ejecutivo.

Como ente que actúa con el carácter de "parte", el Ministerio Público es un órgano administrativo, afirman no pocos autores fundamentalmente en la doctrina italiana, misma en la que algunos le consideran también como "órgano judicial".

Guarneri manifiesta: "Como el Ministerio Público no decide controversias judiciales, no es posible considerarle órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo, derivándose de esto su carácter de parte puesto que la representación penaria pertenece a la sociedad y al Estado en personificación de la misma, para que la ley no quede violada, persigue al delito y al sujetivarse las

funciones estatales en: Estado-Legislación, Estado-Administrativo y Estado-Jurisdicción; el Ministerio Público, realiza las funciones del Estado-Administrativo, poniéndose como sujeto ante el Estado-Jurisdicción, pidiendo la actuación del Derecho, pero sin actuarle él".

Por otra parte, los actos que realiza el Agente del Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se apliquen a éstos los principios del Derecho Administrativo, tan así es que pueden ser revocados, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de la actuación del Agente del Ministerio Público; se manifiesta también la discrecionalidad de sus actos, puesto que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona, situación en la que no podría intervenir el subórgano jurisdiccional oficiosamente para actuar en el proceso. Aún más, la sustitución como consecuencia de la jerarquía que prevalece dentro de la organización, permite que se den órdenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran el Ministerio Público, aspecto que cae también dentro del orden administrativo.

En esas condiciones, actuando con el carácter de parte, hace valer la pretensión punitiva y de acuerdo con ello ejerce poderes de carácter indagatorio, preparatorio y coercitivo; sobre todo presenta, a través de la actuación del Agente del Ministerio Público, las características esenciales de quienes actúan como parte.

La doctrina más reciente, encabezada por Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli, se inclina a otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional perteneciente a la judicatura. Sostienen que no puede ser un órgano administrativo, sino más bien, de carácter judicial. Para eso, adoptan la postura de Santi Romano, el cual distingue la potestad fundamental del Estado dentro de las tres funciones comúnmente admitidas: legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial.

Si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como esta última abarca al Poder Judicial y éste, a su vez, a las otras actividades no jurisdiccionales comprendidas en el objeto indicado de esta manera, los autores mencionados afirman que el Ministerio Público es un órgano judicial, pero no administrativo.

En necesario reconocer, agrega Frosali, que la actividad del Ministerio Público es administrativa, porque no es legislativa ni jurisdiccional, ni tampoco política, pero amerita la calificación de judicial porque se desenvuelve en un juicio.

No se considera que Frosali esté en lo justo, porque desde su punto de vista habría que considerar con tal carácter al procesado, a los testigos y demás personas que intervienen en el proceso, lo cual, en su caso, equivaldría a un error.

El personal del Ministerio Público, dada su naturaleza y fines que le son característicos, carece de funciones judiciales en *stricto sensu* sus funciones son de aplicación del Derecho, mas no de declararlo.

No falta quienes identifiquen al personal del Ministerio Público como auxiliares o colaboradores de la función judicial, debido a las actividades que realizan a través de la secuela procedimental, ya que, todos sus actos van encaminados a lograr un fin último: la aplicación de la ley al caso concreto.

En cierta forma es posible admitir que colabora en la actividad judicial, a través de sus funciones específicas, porque, en última instancia, éstas obedecen al interés característico de toda la organización estatal.

Para el cumplimiento de sus fines, el autor Guillermo Colín Sánchez manifiesta que: "El Estado encomienda deberes específicos a los funcionarios, para que en colaboración plena y coordinada, mantengan el orden y la legalidad; razón por la cual, el Agente del Ministerio Público (acusador) al investigar, debe hacer cesar todo acto lesivo en contra de los particulares, así dentro de ese postulado auxiliar al titular de la función judicial".⁵⁰

⁵⁰ Colín Sánchez, Guillermo, *op. cit.*, (supra, nota 15), pp. 106-109.

De lo expuesto se concluye que, efectivamente, el Ministerio Público en estricto sentido, más que ser un representante social, es titular del interés social en el ejercicio de la función persecutoria; así también que los actos que realiza son de naturaleza administrativa y que no es un auxiliar, sino un colaborador de los órganos jurisdiccionales; pero en lo que prevalece un completo desacuerdo, es en que se le considere como un órgano judicial, ya que con ello el Ministerio Público sufre un retroceso en su formación histórica, puesto que sobre la idea de separar en forma específica la función jurisdiccional de la que debía corresponderle, se avanzó progresivamente hasta establecer el sistema jurídico actual que, en forma suficientemente clara, precisa en su artículo 21 Constitucional, que es a los órganos jurisdiccionales a quienes se les ha otorgado la facultad de aplicar el Derecho y al Ministerio Público, como institución pública, la investigación y persecución de los delitos.

Ahora bien, una vez analizada la naturaleza jurídica del Ministerio Público, se considera oportuno enunciar y explicar los principios que rigen a la multitudada institución.

En relación con el funcionamiento del Ministerio Público en México, de la doctrina y de la ley, se desprenden los siguientes principios esenciales: a) jerarquía; b) imprescindibilidad; c) indivisibilidad; d) independencia; e) irrecusabilidad; y f) institución de buena fe; los que se definen de la siguiente manera:

a) **Jerarquía.** El Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General de la República, en quien residen las funciones.

Las personas que lo integran, no son más que colaboradores del titular, motivo por el cual, reciben y acatan las órdenes de éste, porque la acción y el mando en esa materia es de competencia exclusiva del Procurador General de la República.⁵¹

b) **Imprescindibilidad.** Ningún Tribunal Penal puede funcionar sin que haya algún Agente del Ministerio Público en su adscripción. Ningún proceso penal puede seguirse, ni aun prácticamente iniciarse sin la intervención del Ministerio Público. Todas las resoluciones del Juez o Tribunal se le notifican y, en una palabra, el Ministerio Público es parte imprescindible en toda causa criminal, en representación de la sociedad.

c) **Indivisibilidad.** Esta unidad, parte de la idea de que bajo cualquier circunstancia, el Ministerio Público representa siempre una sola persona, la sociedad. De aquí el axioma de que a pluralidad de los miembros corresponde la indivisibilidad de funciones.

⁵¹ ibidem, p 124.

En efecto, los representantes del Ministerio Público que intervengan en una causa pueden ser muchos y de diferentes jerarquías; uno es el funcionario que inicia la investigación y otro el que sigue el proceso; pero su personalidad y representación es siempre única e indivisible, porque es a la misma entidad a quien representa.⁵²

d) Independencia. Debe entenderse en cuanto a la competencia asignada a los Ministerios Públicos adscritos a los Tribunales y/o Juzgados del Poder Judicial de la Federación, porque si bien es cierto que éstos reciben órdenes de su superior jerárquico –Procurador General de la República–, no sucederá lo mismo en relación a los jueces de su adscripción. Esto explica sin mayores complicaciones, si para ello se hace notar la división de poderes existentes en los Estados Unidos Mexicanos y sus características, de tal manera que, concretamente, las funciones señaladas por el legislador al personal integrante del Ministerio Público correspondan al Ejecutivo; por ende, no es admisible la injerencia de ninguno de los integrantes de los otros poderes en su actuación.

e) Irrecusabilidad. En la actualidad nadie tiene duda del imperativo legal de que las funciones encomendadas al personal integrante del Ministerio

⁵² Dávalos Morales, José, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 157.

Público, necesariamente deben ejercerse en todo procedimiento penal; sin embargo, en muchas ocasiones la persona o personas que intervienen en actos procedimentales encomendados al Ministerio Público, deben ser sustituidos por otros para que continúen actuando, ya sea en el momento en que tenga lugar la relación jurídico-material de derecho penal, o bien, en la relación jurídico-procesal. En otros términos, la función no es recusable, pero si lo son las personas.⁵³

- f) **Institución de Buena Fe.** Como lo ha aceptado la moderna doctrina, el derecho penal no tiene por objeto castigar el delito en sí mismo, es decir, que no es esta toda su función. Su naturaleza es eminentemente preventiva y tiende a garantizar las bases mínimas para el desarrollo de una convivencia organizada.

El derecho penal realiza su tarea de protección de la sociedad de dos maneras, en primer lugar, sancionando las infracciones ya cometidas, por lo que es de naturaleza represiva; y en segundo, previniendo infracciones de posible comisión futura, por lo que también posee naturaleza preventiva.

⁵³ Colin Sánchez, Guillermo, op. cit., (supra, nota 15), p. 125.

Por otra parte, el derecho penal protege la paz pública, lo que significa que el dominio del más fuerte desaparece y que la conciencia de seguridad general hace posible a todos los ciudadanos el libre desarrollo de su personalidad, entendiéndose que seguridad general no quiere decir que no se cometa ningún delito, sino que la criminalidad se somete al control del Estado, mediante la averiguación de un elevado porcentaje de los delitos cometidos y su persecución sin discriminación por razón de la persona.

En este contexto, la misión persecutoria de delitos a cargo del Ministerio Público se enmarca dentro de los fines del derecho penal y tiende a hacerlo efectivo para garantizar un mínimo de convivencia organizada.

La persecución de los delitos no es ni puede ser en modo alguno un ejercicio sistemático y arbitrario; a la sociedad importa que el Derecho se imponga, pero no a costa del quebranto del principio general de seguridad cuyo fortalecimiento incumbe al propio Derecho.

Así como a la colectividad interesa el castigo del culpable, también le importa la protección del inocente, puesto que en ello va el equilibrio de la justicia y la tranquilidad social.

De lo que se concluye, que la Buena Fe del Ministerio Público, reside en su intervención justa en toda contienda y en un manejo racional del poder punitivo.

"... Ni delator, ni inquisidor; ni siquiera contendiente forzoso de los procesados –diría Acero–; solamente coadyuvante para que el derecho penal Impere y se aplique con justicia a quien lo merece..."⁵⁴

Ahora bien, una vez analizados los puntos anteriores, cabe señalar que en la práctica el Ministerio Público, concibiéndolo como Institución, se distribuye en diferentes ámbitos según la competencia que le corresponda.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la atribución específica del Ministerio Público, es decir, la persecución de aquéllos a quienes se atribuya la comisión de algún delito; sin embargo, teniendo presente la organización político-jurídica que priva en el medio mexicano, el contenido vertido en el artículo 102 del mismo cuerpo normativo, lo instituido en la naturaleza de las leyes en materia penal, el carácter o circunstancias referentes al probable autor o autores del delito, la afectación de los bienes jurídicamente tutelados, etc., se colige que en los Estados Unidos Mexicanos existen: el Ministerio Público para el Distrito Federal, el Ministerio Público de la Federación, el Ministerio

⁵⁴ Dávalos Morales, José, op. cit. (supra. nota 52), p. 158.

Público del Fuero Común para cada una de las Entidades Federativas y el Ministerio Público Militar.

Aunque en el texto del artículo 21 de la Constitución mencionada se desprenden las atribuciones encomendadas al Ministerio Público, en la práctica, no sólo investiga y persigue a los probables autores de delitos, sino que su actuación es manifiesta en otras esferas de la administración pública.

De acuerdo con el texto constitucional, tomando en cuenta el espíritu que animó a los integrantes del Congreso Constituyente de 1917 para su creación, el o los Agentes del Ministerio Público, se afirma que el o los Agentes del Ministerio Público actúan, a su vez, en representación del interés social en la investigación de los hechos delictivos y de sus probables autores; para cumplir con ese cometido incursionan en muy diversos órdenes de la sociedad, para así, en pro de la verdad real y con la ayuda de los técnicos en diversas materias, reunir un conjunto de indicios que como base para la injerencia lógica sean el sustento que satisfaga los requerimientos legales para el ejercicio de la acción penal y de toda la dinámica que implica sus funciones específicas.

Consecuentemente, con el contenido de los textos constitucionales, el de las leyes que lo organizan y las demás disposiciones de otros ordenamientos jurídicos –sin omitir la jurisprudencia–, textos todos que otorgan a la institución del Ministerio

Público la titularidad de la acción penal; sin embargo, prácticamente, su esfera de acción se extiende más allá del ámbito del Derecho Penal; es notable su intervención en materia civil, como en los casos de incapacitados o ausentes y también en algunas otras situaciones, en las que son afectados los intereses del Estado (tal es el caso del Ministerio Público de la Federación y Local de algunas Entidades Federativas).

En términos generales dicha institución tiene encomendada asimismo, la delicada misión de preservar a la sociedad de las conductas o hechos considerados como delitos.

De lo apuntado se concluye: el personal del Ministerio Público tiene asignadas funciones específicas en las siguientes materias: a) Penal, b) Civil, c) Constitucional y d) como Consejero Auxiliar y Representante Legal del Ejecutivo.

- a) En Materia Penal.** En ejercicio de sus atribuciones, primordialmente, preservará a los integrantes de la sociedad de las conductas o hechos considerados delitos, también promoverá lo conducente para la aplicación de la sanción de todo acto ilícito por el cual haya ejercitado la acción penal. Para la realización de ese cometido llevará a cabo las funciones siguientes: 1. investigación, 2. persecución y 3. vigilancia del cumplimiento de las leyes durante la ejecución de sanciones.

- b) **En Materia Civil.** Tiene encomendada, fundamentalmente, una función derivada del contenido de leyes secundarias, aquellos asuntos en los cuales el interés del Estado debe manifestarse para la protección de intereses colectivos, o cuando estos mismos requieran por su naturaleza y trascendencia de una tutela especial.
- c) **En Materia Constitucional.** Esta función se refiere en forma concreta al funcionario del Ministerio Público de la Federación, mismo que en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que en lo conducente señala: "...Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia...". Como "parte" también tiene injerencia en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 5o. fracción IV, de la Ley de Amparo.
- d) **Como Consejero Auxiliar y Representante Legal del Ejecutivo.** Este deber recae en el Procurador General de la República y también en los Procuradores de Justicia de cada una de las entidades federativas, aunque en este segundo caso, la función de consejero jurídico será del Ejecutivo Local de que se trate.

Ahora bien, a continuación hablaremos sobre las facultades del Ministerio Público de la Federación dentro de la Averiguación Previa y el Proceso Penal; sobre este punto, antes de enfocarnos específicamente a la Institución del Ministerio Público en relación a sus facultades dentro de la Averiguación Previa, resulta pertinente señalar la dualidad de sus funciones en general en la persecución de los delitos.

En el ejercicio del derecho de acción, el Ministerio Público asume dos tipos de funciones: la de autoridad, cuando investiga la infracción penal y se allega pruebas para acreditar la existencia del delito y la probable responsabilidad; y la de parte, desde el momento en que se ejercita la acción hasta que concluye el proceso. Es por esto que se le excluye la calidad de parte y juez en el juicio penal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido este criterio en la siguiente Tesis Relevante:

"MINISTERIO PÚBLICO, FACULTADES DEL, EN MATERIA PENAL.- El artículo 21 Constitucional, concede facultades al Ministerio Público para perseguir los delitos, y esa Institución, para cumplir ese precepto legal, asume dos papeles: el de autoridad, cuando investiga la infracción penal y se allega los elementos necesarios para la comprobación de los actos antijurídicos y la probable responsabilidad de los indiciados; y el de parte, en el momento en que consigna la averiguación al Juez competente, ejercitando la acción penal respectiva en contra de las personas que resulten con presunta responsabilidad en la perpetración de los delitos por los que hayan incoado el procedimiento. En estas condiciones, es indudable que el Ministerio Público no hace las veces de Juez y parte, al recibir las pruebas en la averiguación previa.

Amparo penal directo 5619/39.- González Alcántara Julián.- 24 de enero de 1940.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Jesús Garza Cabello.- La publicación no menciona el nombre del ponente.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXIII, página 756, Primera Sala."

La representación social, en ejercicio de la facultad exclusiva de perseguir los delitos, tiene atribuciones investigatorias plenas que le permiten allegarse pruebas de todo tipo, siempre que no sean contrarias a la ley o a la moral. Sus actos son de autoridad en la averiguación previa y tienen por objeto probar la pretensión jurídica que contiene el derecho de acción penal que ejerce. Las actuaciones que se practiquen en esta etapa procesal, tienen validez en la misma, de tal forma que las pruebas que se aporten al proceso, podrán ser objeto de valor probatorio por el juzgador, al examinar su trascendencia jurídica.⁵⁵

Por otro lado, no se pretende señalar la variedad de actuaciones que lleva a cabo el Ministerio Público de la Federación, con la finalidad de recabar elementos probatorios del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, por ser esto prácticamente imposible, ya que sus investigaciones y la forma de practicarlas las determinan las mismas circunstancias de los hechos delictuosos, las cuales son múltiples y variables. Por esta razón, sólo se mencionan las facultades en términos generales, haciéndose notar que existen disposiciones legales y administrativas de

⁵⁵ Mancilla, Jorge Alberto, Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso, México, Ed. Porrúa, 1993, p. 93.

contenido general que ordenan la práctica de diligencias de averiguación previa aplicables a los delitos en general y que, asimismo, el Agente del Ministerio Público investigador se ve obligado a llevar a cabo diligencias indagatorias sin fundamento legal, lo que se justificará siempre y cuando los medios utilizados no estén prohibidos por la misma ley.⁵⁶

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 2o. fracción V establece:

"Artículo 2o. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I.

II.

III. ...

IV.

V. Perseguir los delitos del orden federal;

..."

Asimismo, el artículo 8o. del referido ordenamiento señala:

"Artículo 8o. La persecución de los delitos del orden federal a que se refiere la fracción V del artículo 2o. de esta Ley, comprende:

I. En la averiguación previa:

a)...

b)...

⁵⁶ Garduño Garmendia, Jorge. *op. cit.* (supra, nota 13), p. 57.

c)...

d)...

e) Realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

f)...

g)...

h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público de la Federación formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan;

i)...

j)..."⁵⁷

De lo anterior se desprende que en la averiguación previa, el Ministerio Público de la Federación cuenta con las facultades necesarias para estar en aptitud de resolver sobre el ejercicio o no (sobreseimiento administrativo, en virtud de sus efectos) de la acción penal, interviniendo éste, desde la presentación de la denuncia o querrela, hasta aquellas resoluciones trascendentes que le han sido encomendadas. El Ministerio Público de la Federación deberá recibir las denuncias o querrelas legalmente formuladas o bien, si en el caso, las actuaciones de otras autoridades le remitan y que aparejan ya, algunas diligencias de averiguación previa, por ejemplo, procedimientos ante funcionarios persecutorios del fuero común, sobre ilícitos federales; o diligencias desarrolladas por y ante cónsules o capitanes o patrones de aeronaves y buques mexicanos, etc.

⁵⁷ Art. 8º, Ley Orgánica de la P.G.R., publicada en el D.O.F. el 27 de agosto de 1996.

En el mismo período, corresponde al Ministerio Público de la Federación la potestad-deber de practicar, solicitar, recibir o disponer los actos conducentes a comprobar la existencia o inexistencia del delito; la responsabilidad de quienes lo cometieron y la vigencia de la pretensión punitiva. De todo ello derivará que se ejercite o no la acción penal.

Para su desempeño en la averiguación previa, el Ministerio Público de la Federación puede y debe requerir la colaboración de otras autoridades cuya intervención resulte pertinente en la hipótesis concreta que se investiga. Esto implica:

- ❖ Auxiliares directos del Ministerio Público de la Federación, sujetos a la autoridad de éste (sin perjuicio de la autonomía técnica que retienen) e integrados en la organización de la Procuraduría General de la República: Policías Judiciales y Peritos;
- ❖ Auxiliares indirectos, a los que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (complementan o no por actos normativos diversos, como los convenios Federación-Estados) asignan esta misión auxiliar, como deber permanente;
- ❖ Otras personas, lo mismo particulares que entidades e individuos del Estado.

En este último caso pueden hallarse, inclusive, los órganos jurisdiccionales (cuyas resoluciones son, por supuesto, soberanas y no tienen que ajustarse a lo que precise el Ministerio Público de la Federación) cuando se les solicita una medida cautelar que no puede ordenar por sí mismo el Ministerio Público, sin que por ello cese la averiguación previa y se inicie el proceso penal.

La averiguación desemboca en el ejercicio de la acción penal, el no ejercicio o la reserva. Empero, ésta no es una determinación conclusiva de la averiguación previa, sino un acuerdo de suspensión, sin efectos definitivos. En la averiguación previa el Ministerio Público de la Federación actúa como autoridad y no como parte procesal. Por ende, su actividad no queda sujeta al pronunciamiento de los tribunales del fuero federal, como lo estaría si se desarrollara en sede judicial.⁵⁸

Por otra parte, podemos decir que la fase de averiguación previa, es parte integrante de la llamada función persecutoria, en la cual está al frente el Ministerio Público. El artículo 21 Constitucional, deja en claro lo anterior al establecer que "...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...".

⁵⁸ García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, (supra, nota 19), p. 288

2.2.2. El aseguramiento de bienes por parte del Ministerio Público de la Federación

El Ministerio Público de la Federación, en el ejercicio de las facultades que la ley le confiere durante el período de averiguación previa, es quién decreta el aseguramiento de bienes que considera como objetos, instrumentos o producto de un delito conforme a lo previsto en los artículos 40, 41 y 193 párrafo quinto, del Código Penal Federal; 181 del Código Federal de Procedimientos Penales; y artículo 8º inciso e) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

—Sin embargo, dicho acto jurídico-administrativo, ya fue objeto de estudio dentro del presente trabajo, por lo que ahora nos limitaremos a señalar las resoluciones que se puedan tomar en relación con los bienes que han sido asegurados, al llevarse a cabo una averiguación ministerial en el ámbito federal—.

Cabe señalar que las resoluciones que se tomen de los bienes afectos al aseguramiento, dependen en ocasiones de la naturaleza de los mismos, es decir, si son de uso lícito, prohibido, restringido, perecederos, nocivos o peligrosos.

A lo anterior, se puede afirmar que en el ámbito federal, dentro del período de averiguación previa, existen posibles resoluciones relativas a los bienes asegurados, como son: la subasta, la donación, la destrucción y la devolución.

La subasta ocurre en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de bienes de uso lícito, que no se deban destruir y que no se puedan conservar o sean de costoso mantenimiento;
2. Cuando se trate de bienes perecederos (verduras, frutas, lácteos, etc.), cuyo tiempo de vida útil sea lo suficientemente prolongada como para llevar a cabo la subasta de los mismos;
3. Cuando se trate de bienes mostrencos de uso lícito, que se encuentren a disposición de la Oficialía Mayor de la Procuraduría General de la República; y
4. Cuando se trate de bienes de uso lícito que por falta de interés jurídico del propietario, éste no se haya presentado ante la autoridad competente, a fin de hacer valer su derecho de propiedad sobre un bien determinado.

La donación de la siguiente forma:

Cuando se trate de bienes perecederos (frutas, verduras, lácteos, etc.), cuyo tiempo de vida útil sea el suficiente como para llevar a cabo la donación de los mismos;

La destrucción en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de bienes de uso ilícito, que sean sustancias nocivas o peligrosas para la salud;
2. Cuando se trate de bienes perecederos, los cuales no cuenten con la calidad necesaria para ser aptos del consumo humano;
3. Cuando se trate de bienes, que encuadren en el supuesto señalado por el numeral Vigésimo Séptimo del Instructivo 03/93, emitido por el Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1993.

La devolución ocurre cuando:

Se trate de bienes de uso lícito, una vez que se hayan cumplido con los requisitos del trámite administrativo correspondiente.

Continuando con el tema de las resoluciones relativas a los bienes asegurados, respecto a la donación, tanto el Código Penal Federal como el Código Federal de Procedimientos Penales, no hacen mención de ésta, sin embargo, mediante oficio circular **O.M.-DGABA-012-97**, de fecha 17 de marzo de 1997, emitido por el Oficial Mayor de la Procuraduría General de la República, se señalan

los criterios que regirán en relación a los bienes asegurados perecederos; indicando que cuando los Agentes del Ministerio Público de la Federación, en el ejercicio de sus funciones decreten el aseguramiento sobre este tipo de bienes, se dará aviso a la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, dentro de las veinticuatro horas siguientes, anexando el peritaje atinente en el que se determinen los bienes en cuestión, la perennidad, el valor y en su caso la calidad de ser aptos para el consumo humano.

En el caso de no poder hacer la comercialización del bien, la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados –previo acuerdo del Oficial Mayor– podrá determinar su donación, preferentemente a instituciones legalmente establecidas y constituidas, cuyo objeto social sea el beneficio de la niñez desvalida, clases marginadas, comunidades indígenas, la docencia, la investigación o la procuración de justicia.

Por lo que respecta al primer caso de la destrucción, el artículo 181 párrafo tercero del Código Federal de Procedimientos Penales, indica que cuando el aseguramiento se trate de plantíos de marihuana, *papaver somniferum* o adomidera u otros estupefacientes, el Ministerio Público, la Policía Judicial o las autoridades que actúen en su auxilio, procederán a la destrucción de éstos, levantando acta en la que se haga constar el área de cultivo, cantidad o volumen del

estupefaciente, recabando muestras del mismo para que obren en la averiguación previa que al efecto se inicia.

Tratándose de estupefacientes o psicotrópicos, el Ministerio Público acordará y vigilará su destrucción, de ser procedente y previa la inspección de las sustancias, en la que se determinará su naturaleza, el peso y demás características de éstas, conservándose una muestra representativa suficiente para la elaboración de los dictámenes periciales que hayan de producirse en la averiguación previa o en el proceso penal en su caso.

Por lo que respecta al tercer caso planteado, se debe señalar que el numeral Vigésimo Séptimo del **Instructivo I/03/93**, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de octubre de 1993, indica que cuando se aseguren bienes distintos a armas de fuego y otros de uso prohibido, y se determine mediante peritaje que no son aprovechables, se procederá a su destrucción, previo aviso a la Contraloría Interna, debiendo informar las características y cantidades a la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados.

Por otra parte, para que fuera procedente la devolución de algún bien asegurado, se requería el cumplimiento de los requisitos contenidos en el procedimiento administrativo de devolución previsto en el citado **Instructivo I/03/93**; este indicaba que el interesado o su apoderado legal debían presentar, ante la

Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, solicitud de devolución, acreditando fehacientemente la calidad del primero y la personalidad del segundo, mediante copia certificada del instrumento respectivo. Asimismo, se debía incluir copia certificada de la resolución judicial que haya causado estado de cosa juzgada, cuando ésta exista, o del acuerdo ministerial relativo a la resolución de la averiguación previa (resolución del no ejercicio de la acción penal), o aquel que se encuentre fundado en el artículo 38 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Recibida la promoción del interesado, debidamente fundada y motivada, se solicitaba a las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, Control de Procesos y Amparos, que informaran sobre la situación jurídica de la averiguación o del proceso correspondiente, y de la definitividad de las resoluciones. Una vez recabada la información, la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados procedería a dictar el acuerdo correspondiente conforme a derecho.

Todas las devoluciones llevadas a cabo debían informarse oportunamente a la Contraloría Interna en la Institución.

2.3. Durante el proceso penal

El Diccionario de la Lengua Española define al proceso como: "...8. ant. Der. Procedimiento, actuación por trámites judiciales o administrativos...".

Según el autor Marco Antonio Díaz de León, proceso es un conjunto de actos procesales, ligados entre sí como una relación jurídica, por virtud de la cual el Estado otorga su jurisdicción con objeto de resolver los litigios o relaciones de derecho sometidos a su decisión.

El proceso, continúa diciendo Díaz de León, es una serie de actos concatenados que se desarrollan, progresivamente, para llegar a su fin natural, que es la sentencia definitiva con calidad de cosa juzgada y resolutoria del conflicto.

Dichos actos procesales entrañan una relación jurídica, consistente en el conjunto de ligámenes, de vinculaciones que la ley establece entre los sujetos de la relación procesal. Demanda, contestación, consignación, declaración preparatoria, sentencia, según el proceso que se trate, constituyen la expresión externa de tal relación, que se da entre las partes y el juez.

Para el autor, los mencionados actos conforman una unidad que se deriva del fin que persiguen: la cosa juzgada y, por virtud de ésta, la protección de un derecho subjetivo elevado a pretensión jurídica, la actuación del derecho material, etc.⁵⁹

2.3.1. Autoridad Judicial Federal.

Primeramente señalaremos que el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela señala que el concepto de Autoridad tiene dos importantes acepciones jurídicas. La primera, dice, equivale a *poder, potestad o actividad* que es susceptible de imponerse a algo y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, desplegándose imperativamente, de tal forma, que nada ni nadie puede desobedecerlo o desacatarlo, dicho de otra manera, es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo.⁶⁰

⁵⁹ Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989, p. 1392.

⁶⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000, p. 62.

Como segunda acepción menciona el autor que, por “*autoridad*” se entiende el *órgano del Estado*, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendente a realizar las funciones estatales en su nombre, en tal virtud, el concepto “*autoridad*” ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio.⁶¹

Asimismo, para formular el concepto jurídico de “*autoridad*” dice el Dr. Burgoa, se requiere señalar los elementos distintivos, que establecen su diferenciación con el de órganos estatales no autoritarios, los cuales son a saber:

- a) Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;
- b) La titularidad de facultades de decisión o ejecución, realizables conjunta o separadamente;
- c) La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades;
- d) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

⁶¹ Burgoa Onhuela, Ignacio, *op. cit.*, (supra, nota 60), p. 63.

De lo anterior, se puede inferir el concepto de "autoridad" de la siguiente forma: *autoridad es aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.*⁶²

Otros autores definen "autoridad" como la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. También señalan que se denomina "autoridad" a la persona u organismo que ejerce dicha potestad.⁶³

Ahora bien, dado que nuestro tema de estudio se relaciona con los Jueces Federales señalaremos que De Pina indica que la denominación de "Juez" se aplica al funcionario público que participa en la administración de la justicia con la potestad de aplicar el derecho por la vía del proceso, así como al ciudadano que accidentalmente administra justicia como jurado, árbitro, etc.⁶⁴

⁶² Burgoa Onhuela, Ignacio, *op. cit.* (supra, nota 60), p. 64.

⁶³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael *Diccionario de Derecho*, 24ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997, p. 117.

⁶⁴ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *op. cit.* (supra, nota 63), p. 336.

También señala este autor que la función del juez, en uno u otro caso, es la de aplicar el derecho, no pudiendo crearlo, por no ser su tarea legislativa, sino jurisdiccional.

El Dr. Burgoa nos dice que los Jueces de Distrito son los funcionarios que conocen en primera instancia de los juicios federales, tanto en *la función judicial propiamente dicha* como en la de *control constitucional*. Su nombramiento, señala, lo formula la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede cambiarlos de adscripción, alcanzándoles de inamovilidad a partir de la ratificación de su designación una vez fenecido el periodo de cuatro años por el que inicialmente se nombran.

En cuanto a la función judicial, los Jueces de Distrito tienen competencia para conocer de los siguientes juicios: a) Juicios civiles y penales federales; b) Juicios sobre derecho marítimo; c) Juicios sobre casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular; y d) Juicios sobre controversias entre un Estado y uno o más vecinos de otro.⁶⁵

⁶⁵ Burgoa Onhuela, Ignacio, op. cit., (supra, nota 60), p. 251.

2.3.2. El aseguramiento de bienes por parte de la Autoridad Judicial Federal.

Una vez que el Ministerio Público de la Federación ejercite acción penal ante el órgano jurisdiccional competente, solicitará que se realicen entre otras, las medidas precautorias tendentes al aseguramiento o embargo precautorio de bienes, o la constitución de garantías para efectos de la reparación de los daños y perjuicios, debiendo para tal efecto poner a disposición de la autoridad judicial los bienes que se hubieren asegurado durante la instrucción de la averiguación previa.

El Juez Federal al radicar el proceso penal correspondiente, deberá acordar si acepta o no la puesta a disposición de los bienes asegurados por el Ministerio Público, en caso afirmativo, decretará el aseguramiento judicial señalando que dichos bienes quedan a su disposición jurídica y material, de ser esto último posible, pues en el caso de los bienes inmuebles, aeronaves, embarcaciones, vehículos, maquinaria industrial o agrícola, etc., los mismos quedarán en depósito de quien designe el órgano jurisdiccional.

La obligación de la autoridad judicial respecto al aseguramiento de los bienes puestos a su disposición, se corrobora de acuerdo al contenido de las Tesis de Jurisprudencia que a continuación se transcriben:

"ASEGURAMIENTO DEL OBJETO DEL DELITO.- La ley impone al juez que practique una averiguación del orden penal, la obligación de asegurar, ante todo, las cosas objeto del delito; y en el curso de la instrucción deberá acreditarse a quién pertenece la propiedad de esas cosas.

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 725/20. Castillo Juan. 13 de julio de 1920. Unanimidad de nueve votos.

Tomo VII, pág. 1558. Jennink Randolph P. 13 de agosto de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 189/20. Cravioto Gallardo Francisco. 13 de agosto de 1920. Mayoría de ocho votos.

Amparo en revisión 255/20. Bringas y Robles Luz. 13 de agosto de 1920. Mayoría de ocho votos.

Amparo en revisión. Santiago Conrado. 20 de octubre de 1920. Unanimidad de diez votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, página 20, Pleno, tesis 36."

"ASEGURAMIENTO DEL OBJETO DEL DELITO. SUSPENSION IMPROCEDENTE.- La suspensión es impropio contra el aseguramiento de los bienes objeto del delito, porque si desaparecieran, se dificultaría la comprobación del mismo, que es la base de todo proceso penal, puesto que la sociedad y el Estado están interesados en la averiguación de los delitos y en el castigo de los que de ellos resulten responsables.

Quinta Epoca:

Amparo en revisión 58/19. Balderrama Adolfo. 16 de marzo de 1920. Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 90/20. Vaqueiro Manuel. 6 de julio de 1920. Unanimidad de nueve votos.

Amparo en revisión 3232/21. Cia. Parker, S A. 4 de enero de 1922. Unanimidad de ocho votos.

Amparo en revisión 835/23. Cia. Minera de Conchos, S A. 19 de octubre de 1923. Mayoría de ocho votos.

Amparo en revisión 3280/23. Gómez Pablo. 21 de diciembre de 1923. Unanimidad de diez votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, página 21, Pleno, tesis 38."

"ASEGURAMIENTO DE LOS OBJETOS DEL DELITO. AUTORIDADES MILITARES CARECEN DE FACULTADES PARA RETENERLOS.- Jurídicamente corresponde a la autoridad judicial que conoce de un proceso penal dictar las resoluciones conducentes para determinar el aseguramiento a la devolución de los bienes relacionados con la causa y no a autoridades distintas que por cualquier motivo hayan intervenido con el Ministerio Público en la averiguación previa, pues esta institución actúa con imperio de autoridad, pero sólo dictando las medidas pertinentes para la conservación de las huellas del delito. Por lo tanto, el juez de Distrito procede correctamente al ordenar a la autoridad militar que ponga a disposición material del órgano investigador los vehículos secuestrados para poder acordar conforme a derecho respecto a la devolución, que de los mismos soliciten los interesados; de ahí que ninguna justificación existe para que los bienes secuestrados se relengan materialmente a disposición de autoridades militares, salvo determinación de autoridad judicial que así lo decrete.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 197/88. Hermelinda Alvarado viuda. de Pacheco. 10 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Morales Cruz. Secretario: Daniel Juan García Hernández.

Amparo en revisión 198/88. Samuel Barboza Rodríguez. 17 de junio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Morales Cruz. Secretario: Miguel Ángel Arteaga Iruiralde.

Amparo en revisión 192/88. Mariano Barboza Rodríguez. 1o. de julio de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Nicandro Martínez López. Secretario: Indalecio Wences Ulloa.

Amparo en revisión 251/88. Rogaciano López Aras. 30 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Nicandro Martínez López. Secretario: Luis Alejandro Villalpando Rendón.

Amparo en revisión 318/88. Magdalena Montes Espinoza. 29 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretario: Jesús Ernesto Cárdenas Fonseca.

Nota: Esta tesis apareció publicada también en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 10-12, página 171, y en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo II, Materia Penal, Segunda Parte, tesis 420, pág. 242."

La situación jurídica de los bienes asegurados que queden a disposición de los jueces federales, podrá resolverse en primera instancia si el interesado solicita

su devolución mediante un Incidente no Especificado de Devolución de Bienes, en el cual tras su tramitación el juez correspondiente resolverá sobre su procedencia, en caso de ser procedente se realizará la devolución de los bienes asegurados, en caso contrario el destino final de los bienes se resolverá hasta que se dicte la sentencia definitiva respectiva.

Lo antes mencionado se refuerza con el criterio sostenido en la Tesis Relevante que se cita a continuación:

"BIENES QUE PUEDEN SER DECOMISADOS Y QUE SE ENCUENTRAN ASEGURADOS POR EL JUEZ DE LA CAUSA. SI ESTAN VINCULADOS DIRECTAMENTE CON EL ACUSADO, SOLAMENTE EN SENTENCIA DEFINITIVA SE DEFINIRA SU DESTINO DE LOS.- De conformidad con el artículo 40, del Código Penal Federal, el juez de la causa tiene facultades para asegurar los bienes que podrían ser materia de decomiso, cualquiera que sea la naturaleza de esos bienes, por tanto, el aseguramiento de un bien y la decisión de negar su devolución es apegada a derecho si tal bien está vinculado directamente con las acciones imputadas contra quien figura como acusado, supuesto que el destino definitivo de ese bien asegurado, sea decomiso o devolución a quien acredite ser su legítimo dueño, sólo se pronuncia hasta sentencia definitiva o en el auto que tenga efectos similares.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO

Amparo en revisión 486/92. Antonio Couñño Gálvez 15 de octubre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente Mariano Hernández Torres. Secretario: Miguel Angel Perulles Flores.

Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI-Febrero, página 217."

CAPÍTULO III

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES ASEGURADOS

3.1. Qué es la administración

Los autores De Pina y De Pina Vara definen el término en comento como la "...Actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza –pública o privada– con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino..."¹

Asimismo, nos remiten a la definición de *Acto de Administración*, el cual definen como "Acto jurídico destinado a la conservación o acrecentamiento de un patrimonio, o a la obtención de beneficios o utilidades de que es susceptible, realizado por su dueño o por quien, sin serlo, obra legalmente autorizado, en cualquier forma de representación o en cumplimiento de las funciones de un cargo que le obligue a ello."²

¹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, 24ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997, p. 59.

² De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, op. Cit. (supra, nota 1) p 52.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela nos dice que el *Acto Administrativo* formalmente es "...todo acto que emana de cualquier autoridad administrativa con independencia de su índole intrínseca... el acto administrativo es el que emite cualquier órgano del Estado, en ejercicio de sus funciones públicas o cualquier entidad paraestatal y que tiene como elementos característicos la *concreción*, la *individualidad* y la *particularidad*. Su materia o contenido es múltiple y variable y su finalidad no estriba en dirimir ninguna controversia, resolver ningún conflicto jurídico ni solucionar ninguna cuestión contenciosa..."³

Para Luis Ribó Durán el Acto Administrativo en un sentido amplio "...es todo acto que procede de la Administración destinado a producir un efecto jurídico; o, como se ha dicho, es una decisión jurídica de la Administración, cualquiera que sea la autoridad que la ha producido... Este, en su auténtico sentido técnico, es una declaración de voluntad de un órgano administrativo destinada a producir un efecto jurídico para la realización de un fin administrativo...refiriéndose siempre a una situación de hecho o de derecho concreto y singular, y quedando sometido al control jurisdiccional contencioso-administrativo. El acto administrativo, por otra parte, es una categoría de los llamados actos *juri imperii* o actos de autoridad, por

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000, p. 15.

cuanto su formación y manifestación están calificadas por el interés público que la Administración tutela."⁴

Por otra parte, la Real Academia Española define a la *administración* como: "...// pública. Acción del Gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado..."⁵

Para los efectos del presente estudio nos referiremos a lo que el Maestro Gabino Fraga señala que debe entenderse como Administración Pública, desde el punto de vista formal "...el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales...", desde el punto de vista material "...la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión..."⁶

⁴ Ribó Durán, Luis. Diccionario de Derecho. 2ª ed. Barcelona, España, Ed. Bosch, 1995, p. 79.

⁵ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española, 21ª ed., Madrid, España, Ed. Espasa Calpe, 2000, p. 44.

⁶ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 41ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001, p. 119.

3.2. Antecedentes

La Procuraduría General de la República, se encuentra ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su Titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, requiere de una organización capaz de establecer los órganos y mecanismos de apoyo necesarios para alcanzar los propósitos encomendados.

Por tal motivo, existe la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, los cuales se encargan de organizar la estructura de la mencionada dependencia, precisando las facultades y atribuciones de todas y cada una de las áreas, tanto administrativas como sustantivas que la integran.

Sin embargo, sólo nos ocuparemos en el presente trabajo del área relativa a la administración de los bienes asegurados por el Ministerio Público de la Federación, desde la Unidad de Aseguramiento hasta la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.

3.2.1. La Unidad de Aseguramientos; La Dirección General de Control de Bienes Asegurados; La Dirección General de Administración de Bienes Asegurados; La Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales

La Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, formaba parte integrante de la Procuraduría General de la República, la cual se encuentra ubicada dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, que además es la encargada del despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos.

Antes de comenzar a enumerar las facultades que el propio Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, le confirió a la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados; se considera hacer una retrospectiva referente a esta Dirección General, desde su comienzo hasta la última reforma.

La Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, no fue en sus inicios, una Dirección General; comenzó como una Unidad de Aseguramiento, creada el 11 de julio de 1990, mediante el Acuerdo 13/90 emitido por el Procurador

General de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha, que a la letra dice:

**"CC. Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República relacionados con la Materia de este Acuerdo.
Presentes.**

Con fundamento en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o., fracción V, 7o., 10, 12, 14, 18 y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y 1o., 2o., 10, 11, fracciones I, XI, XIV; y 12 de su Reglamento; he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Se crea la Unidad de Aseguramiento dependiente en forma directa del Oficial Mayor, con las siguientes atribuciones, que ejercerá en los términos de ley y de la normatividad correspondiente:

- a) Actuar por la Procuraduría General de la República en los casos en que ésta sea designada como depositaria de bienes asegurados y determinar la custodia de los mismos, así como proveer a su guarda, protección y conservación;
- b) Recibir las actas de aseguramiento, los inventarios y los bienes asegurados que le sean remitidos por quienes practiquen los aseguramientos;
- c) Realizar la clasificación definitiva de los bienes asegurados;
- d) Participar en la devolución o enajenación de bienes asegurados, y
- e) Los demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

SEGUNDO.- La Unidad que se crea estará a cargo de un Director, y contará con el personal que requiera para el ejercicio de sus atribuciones.

TRANSITORIOS

1.- Queda sin efecto el contenido de los Acuerdos y Circulares que se hayan dictado hasta la fecha en todo lo que se oponga al presente.

2.- Este Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

**México, D.F., a 11 de julio de 1990.- El Procurador General de la República,
Enrique Álvarez del Castillo.- Rúbrica."**

No existe Acuerdo o Circular, por medio de los cuales la Unidad de Aseguramiento se eleve a nivel de Dirección General, sin embargo, no fue hasta la nueva publicación del Reglamento de la Procuraduría General de la República, el 4 de febrero de 1991, donde en su artículo 19, se señalaban las atribuciones de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, las cuales coinciden en su totalidad con las enumeradas en el posterior Reglamento de fecha 8 de octubre de 1993, cuyo artículo 24 establecía lo siguiente:

"ARTICULO 24. Al frente de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, habrá un Director General, quien tendrá las atribuciones siguientes:

I. Recibir las actas de aseguramiento, los inventarios y los bienes asegurados que sean puestos a disposición por los Agentes del Ministerio Público Federal;

II. Realizar la clasificación definitiva de los bienes asegurados, con auxilio de la Dirección General de Servicios Periciales, cuando el caso lo requiera;

III. Proponer, instrumentar y controlar los sistemas de asignación y entrega de los bienes asegurados, a las instancias administrativas que para su control, guarda, custodia y conservación se determine;

IV. Tramitar, en su caso, el destino final de los bienes asegurados, conforme a la resolución judicial correspondiente, y

V. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador."

Actualmente, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996, así como su

Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1996, varias veces reformados, establecen innovaciones sustanciales en lo relativo a la organización y facultades de las Unidades Administrativas y Organos integrantes de la Institución encargada de la Procuración de Justicia de la Federación.

En lo referente a la multicitada Dirección General, ésta también sufrió algunas reformas; en primer plano, se observa una variación en su nombre, modificándose a Dirección General de Administración de Bienes Asegurados; cambio que expresa el verdadero sentido y naturaleza jurídica de esta Unidad Administrativa, en virtud de ser precisamente la encargada de proveer la guarda, protección y conservación de los bienes asegurados, en una palabra, administrarlos; y sólo ejercerá un control en los sistemas de administración, más no tiene facultades expresas para realizar un control autónomo e independiente sobre los bienes asegurados por los Agentes del Ministerio Público de la Federación.

Por otro lado, aparentemente el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, confinó a la citada Dirección General facultades más extensas de las que ya poseía; sin embargo, cabe resaltar que aquéllas ya eran ejercidas con apoyo en lo señalado en los diversos Instructivos, Acuerdos y Circulares emitidos por el Procurador General de la República, por lo que lo único que se ha hecho, fue elevar este tipo de atribuciones a nivel de reglamento.

Así, se ve que el artículo 38 del referido ordenamiento, señalaba lo siguiente:

"Artículo 38. Al frente de la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Recibir las actas de aseguramiento, los inventarios y los bienes asegurados que para su administración le sean puestos a su disposición por los Agentes del Ministerio Público de la Federación;

II. Realizar la clasificación definitiva de los bienes asegurados, con auxilio de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, cuando el caso lo requiera y actualizar permanentemente el registro de los referidos bienes;

III. Proponer, instrumentar y controlar los sistemas de administración, asignación y entrega de los bienes asegurados a las instancias administrativas que para su control, guarda, custodia y conservación se determine, así como otras facultades que específicamente le delegue el Oficial Mayor en materia de otorgamiento de depositarias, devolución, subastas públicas y destrucción de bienes asegurados;

IV. Tramitar, en su caso, el destino final de los bienes asegurados, conforme a la resolución ministerial o judicial correspondiente, y

V. Fungir como Secretario Técnico del Consejo Técnico para la Supervisión y Control de la Administración de los Bienes Asegurados."

Para el desarrollo de las facultades señaladas, la Dirección General de Administración de Bienes asegurados, se auxiliaba como ya se ha mencionado, de Instructivos y Circulares emitidos por el Procurador General de la República; entre las Circulares más importantes se encuentran las C/017/93 y C/022/93, así como el Instructivo I/01/93.

Estos ordenamientos, han tenido por objeto precisar las atribuciones conferidas a la citada Unidad Administrativa; estableciendo así, el procedimiento a

que se han de ajustar tanto los Agentes del Ministerio Público de la Federación en materia de Aseguramiento de Bienes, como la propia Dirección General de Administración de Bienes Asegurados.

La Circular **C/017/93**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1993, instruye a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, para que en todas las averiguaciones previas en las que se realice el aseguramiento de bienes, se haga del conocimiento dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, así como a su superior inmediato en las Delegaciones Estatales. Asimismo, deberían dar aviso de cualquier cambio de la situación jurídica relacionada con bienes asegurados, sin importar el estado que guardara el expediente de averiguación previa, causa auxiliar, proceso penal o juicio de amparo, según fuera el caso.

Por otro lado, la Circular **C/022/93**, establece los criterios y normas a que deberá de sujetarse el aseguramiento, control y destino legal de los bienes asegurados, indicando el procedimiento jurídico-administrativo del aseguramiento de bienes, los cuales son objeto o producto del delito. Dicho procedimiento es llevado a cabo por los Agentes del Ministerio Público de la Federación que se encuentran adscritos a Tribunales Penales Federales, en materias de averiguaciones previas, control de procesos, Delegaciones y Visitaduría.

Además también, se instruye a la Oficialía Mayor para que por conducto de la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, se emitan los lineamientos y normas necesarias para el inventario, guarda y conservación de los bienes asegurados, así como hacer las propuestas sobre el uso y el destino final de los bienes, o en su caso, realizar la subasta y el otorgamiento de depositarias.

Finalmente, el 21 de julio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual en su artículo Primero señala lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Se sustituye la denominación de la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, por la de Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales, y se adicionan el Centro de Control de Confianza y la Oficina Central Nacional Interpol-México, en el artículo 2 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República..."

El artículo Segundo del Decreto en comento precisa que se reforma el artículo 38 del aludido reglamento —que indica las facultades de la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados—, así como el artículo 42, para quedar como sigue:

"Artículo 38. Al frente de la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

- I. Para los efectos propios del Ministerio Público de la Federación, llevar el control, registro y clasificación internos de los bienes asegurados, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables;**
- II. Fungir como enlace de la Procuraduría con las autoridades competentes en materia de administración de bienes asegurados, y establecer los mecanismos de coordinación necesarios para el mejor desempeño de sus funciones;**
- III. Requerir a los agentes del Ministerio Público de la Federación informes sobre el aseguramiento de bienes y su situación jurídica, así como la documentación relacionada con el aseguramiento decretado y el estado de los bienes;**
- IV. Verificar el estado material de los bienes asegurados y la información que hubieren proporcionado las autoridades respectivas;**
- V. Recibir los bienes asegurados que, conforme a las disposiciones aplicables, se otorguen en depósito a la Procuraduría; llevar el control y registro internos de los mismos, y rendir los informes que correspondan a la autoridad competente para su administración;**
- VI. Asignar a las unidades administrativas que determine el Procurador los bienes asegurados que sean otorgados en depósito a la Institución;**
- VII. En coordinación con las unidades administrativas competentes, llevar el control y registro de los seguros que contrate la Procuraduría para el caso de pérdida o daño de los bienes asegurados otorgados en depósito a la Institución, y**
- VIII. Denunciar ante las autoridades correspondientes las irregularidades que detecte con motivo del ejercicio de sus funciones."**

"Artículo 42. ...

I y II. ...

- III. Coadyuvar en la vigilancia y verificación de los procedimientos de control y registro internos de los bienes asegurados, e intervenir en las actas de entrega-recepción, en los casos de cambio de servidores públicos, y**

IV. ...".

De lo antes transcrito, podemos observar la modificación del sentido y naturaleza jurídica de la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, lo que le despoja sus atribuciones de ser la encargada de proveer la guarda, custodia, protección y conservación de los bienes asegurados, es decir, administrarlos; en tal virtud, en la actualidad sólo ejercerá un control interno en los sistemas de registro y clasificación de los bienes asegurados. Vigilando también la asignación a las unidades administrativas de bienes asegurados otorgados en depósito a la Procuraduría General de la República.

3.3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Naturaleza Jurídica y su ubicación en la Administración Pública Federal

Miguel Acosta Romero, señala que a raíz de la consumación de la independencia se creó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cambió su denominación en 1821, por la de Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, este agregado de "Comercio" le fue suprimido con posterioridad, denominándose como originalmente se instituyó y actualmente la conocemos.⁷

⁷ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 11ª ed., México, Ed Pomía, 1993, p. 198.

Podemos observar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 1°, 2° y 26 señala en lo que interesa:

"ARTÍCULO 1°. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado..., integra la Administración Pública Centralizada."

"ARTÍCULO 2°. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

**I. Secretarías de Estado;
..."**

"ARTÍCULO 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

**...
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
..."**

Asimismo, el artículo 1° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa lo siguiente:

"ARTÍCULO 1°. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República."

De lo anterior se colige, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público forma parte de las dependencias que integran la Administración Pública Federal Centralizada dependientes del Presidente de la República.

Entre las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señaladas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podemos mencionar de manera resumida, que le corresponde formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, así como las leyes de ingresos federales y para el Gobierno del Distrito Federal, en base a los proyectos de ingresos respectivos; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en los términos de las disposiciones fiscales respectivas, así como imponer las sanciones por falta de cumplimiento de las mismas; dirigir la policía fiscal y los servicios de aduanas e inspección; intervenir en las operaciones en que se haga uso del Crédito Público y dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; plantear, coordinar y evaluar el sistema bancario del país, ejercer las funciones que le señalan las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito; administrar las casas de moneda y ensaye, y todo lo que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

3.3.1. Su intervención en la administración de los bienes asegurados por la Procuraduría General de la República

La intervención que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene en la administración de los bienes asegurados por la Procuraduría General de la República, se limita al alcance de la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en los procedimientos penales federales.

De tal forma, dichos bienes serán entregados a un *órgano desconcentrado* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado –Servicio de Administración de Bienes Asegurados–, para que de manera profesional los administre, hasta en tanto se resuelva sobre su devolución, el abandono o el decomiso de los mismos.

En efecto, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala en su artículo 2° lo siguiente:

"ARTÍCULO 2°. Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

- A...
- B...
- C...

D. Órganos Desconcentrados:

I...

II.

..."

Servicio de Administración de Bienes Asegurados;

Asimismo, el Capítulo VIII-B del mencionado reglamento, relativo a los Órganos Desconcentrados, en sus artículos 98-B y 98-C indica los siguiente:

"ARTÍCULO 98-B. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán Jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán autonomía técnica y facultades ejecutivas para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de competencia que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación."

"ARTÍCULO 98-C. El Servicio de Administración Tributaria, el Servicio de Administración de Bienes Asegurados, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, tendrán la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados."

Los artículos antes transcritos fueron adicionados al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre del año 2000.

Finalmente, cabe señalar que en los siguientes puntos del presente capítulo nos ocuparemos de analizar con profundidad la administración que realiza el Servicio de Administración de Bienes Asegurados.

3.4. La nueva administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados

Conforme al régimen jurídico anterior a la entrada en vigor de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1999, la cual entró en vigor tres meses después de su publicación –artículo Primero Transitorio–, la Procuraduría General de la República administraba los bienes asegurados durante la averiguación previa y la autoridad judicial debía hacerse cargo de los asegurados durante el proceso penal, de acuerdo a las disposiciones que al efecto emitiera el Consejo de la Judicatura Federal.

El Código Penal Federal prevé principalmente en sus artículos 40, 41 y 193, lo relativo al aseguramiento y decomiso de bienes. Asimismo, el Código Federal de Procedimientos Penales; la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y otros ordenamientos jurídicos, contienen

diversas disposiciones en la materia, que dificultan realizar una adecuada labor de interpretación o integración jurídicas.

De este modo, la administración, utilización, aprovechamiento y destino de estos bienes, se encontraban regulados por normas dispersas y en ocasiones contradictorias, dando lugar a numerosas lagunas jurídicas e interpretaciones equivocadas, lo que se traducía en la falta de certeza y seguridad jurídicas.

Cabe mencionar que los bienes asegurados son de naturaleza muy diversa, entre los que se encuentran numerario nacional y extranjero, vehículos aéreos, terrestres y marítimos, armas, inmuebles, especies de flora y fauna protegidas, obras de arte, alhajas, etc., lo que origina problemas muy serios por cuanto hace a su guarda y administración.

En tal virtud, las autoridades que practican los aseguramientos no cuentan con los elementos necesarios para realizar una adecuada administración. Otras veces, se designaba como depositarios de los bienes asegurados a personas que no resultaban idóneas para hacerse cargo de ellos.

Como consecuencia de esta falta de control, frecuentemente los bienes asegurados sufrían deterioro, pérdida o destrucción, lo que se traducía en el incumplimiento de las finalidades del acto de aseguramiento.

El deterioro de los bienes asegurados se debe en cierta medida, a que éstos eran administrados por autoridades a las que, por la naturaleza de sus funciones, no debía corresponderles la guarda, custodia y conservación de los mismos y por ende, carecen de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios. Tal es el caso del Ministerio Público y de los órganos jurisdiccionales, cuyas funciones esenciales son perseguir los delitos e imponer las penas, respectivamente, las cuales no son compatibles con la de administrar bienes.

Otro aspecto fundamental que incide en la problemática relacionada con los bienes asegurados, es el fenómeno de la delincuencia organizada.

Es sabido que las actividades de este tipo de delincuencia se realizan mediante el uso de instrumentos y equipos sumamente avanzados, superando incluso los recursos con que cuentan las instituciones de procuración de justicia.

Por otra parte, los bienes asegurados a la delincuencia organizada, como muchos otros, frecuentemente no son reclamados por sus propietarios o poseedores, ocasionando que la autoridad los administre a un alto costo durante períodos prolongados.

No podemos dejar a un lado que los bienes asegurados constituyen, en muchas ocasiones, herramientas útiles para que las instituciones de procuración de

justicia combatan a las organizaciones criminales con mayor eficacia y equilibrio en cuanto a recursos se refiere. Por ello, diversos países han avanzado en la estrategia de desarticular a las organizaciones criminales de los recursos materiales con los que cuentan, para utilizarlos en su contra.

Con base en los principios contemplados en los artículos 40 y 193 del mencionado Código Penal Federal, que indican respectivamente que la autoridad competente determinará el destino de los instrumentos, objetos o producto del delito, según su utilidad, para beneficio de la administración de justicia; así como que los instrumentos, vehículos y objetos utilizados en la comisión de delitos contra la salud, incluyendo sus productos, se destinarán al apoyo de la procuración de justicia; resulta necesario prever el otorgamiento en depósito a la Procuraduría General de la República y a otras instancias que coadyuvan en la investigación, persecución y sanción de los delitos, de bienes asegurados, autorizando su utilización en el desarrollo de sus funciones.

Por lo anterior, se consideró prioritario el fortalecimiento de los programas y mecanismos de control, vigilancia y protección de los bienes asegurados y decomisados, a efecto de garantizar su integridad y el destino que la ley determine.

Resultando así indispensable regular la administración, utilización y destino de los bienes asegurados por normas que proporcionen certeza y seguridad

jurídicas, suprimiendo los vacíos legales que existen y acotar la discrecionalidad de las autoridades a cargo de la administración.

De este modo, se consideró necesario la creación de una nueva ley que satisfaga los siguientes objetivos:

1. Evitar la distracción de las funciones fundamentales del Ministerio Público de la Federación y de los órganos jurisdiccionales federales, en la administración de bienes, así como las prácticas viciadas. Concretándose dichas autoridades a cumplir sus funciones constitucionales y legales de investigar, perseguir y sancionar los delitos.
2. Codificar armónica y sistemáticamente las normas relativas a la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en favor de la Federación, a efecto de dar transparencia y eficacia a los actos de la autoridad encargada de administrarlos.
3. Proporcionar certeza y seguridad jurídicas a los particulares, a través del conocimiento preciso de los procedimientos, situaciones jurídicas especiales, obligaciones y derechos que

integran el régimen jurídico relacionado con los bienes asegurados en procedimientos penales federales.

4. Establecer normas que rijan la devolución de los bienes asegurados, en los casos en que proceda, en el mismo estado en el que se encontraban al momento de su aseguramiento y el pago, a un valor justo, de las indemnizaciones en los casos de enajenación, pérdida o deterioro de los bienes.
5. Determinar reglas y controles estrictos a los que deberá sujetarse la autoridad para utilizar los bienes asegurados en la investigación y persecución de los delitos y, principalmente, en el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico.
6. Definir el Régimen jurídico a que se sujete el abandono en favor de la Federación, de bienes asegurados en los procedimientos penales federales, con apego a los principios fundamentales de nuestro Estado de Derecho.

Por consiguiente, la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, limita su alcance a la administración y

destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en los procedimientos penales federales, excluyendo expresamente los aseguramientos, decomisos y abandonos previstos en otras materias, los cuales continuarán rigiéndose por las disposiciones legales que les sean aplicables.

Dicha ley, tendrá por objeto regular la administración de los bienes una vez que han sido asegurados, sin afectar ni modificar las facultades del Ministerio Público o de la autoridad judicial en el procedimiento penal, de modo que los actos de aseguramiento, decomiso y destrucción de toda clase de bienes, seguirán sujetándose a la legislación penal sustantiva y adjetiva del fuero federal.

El Ministerio Público de la Federación, al ejercitar la acción penal, pondrá a disposición jurídica de la autoridad judicial los bienes asegurados, a fin de que ésta resuelva sobre la continuidad del aseguramiento, la devolución de los bienes o, en su caso, su decomiso. Igualmente, los bienes que se hubieran asegurado durante el proceso penal quedarán a disposición jurídica de la autoridad judicial.

La creación de la Ley en comento resultó necesaria, a efecto de dar claridad al régimen de administración de los bienes asegurados; eficientar su manejo; posibilitar que en los casos previstos en las leyes, ingresen al patrimonio del Estado en las mejores condiciones para ser aprovechados en el combate a la delincuencia y, por razones de elemental justicia, que en los casos en que proceda su

devolución, se garantice su restitución a los particulares, en las mismas condiciones en que fueron asegurados o se les indemnice de manera apropiada.

3.4.1. Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados

Esta ley es la que se encarga de regular la administración y destino de los bienes asegurados, decomisados y abandonados en los procedimientos penales federales, siendo sus disposiciones de orden público y de observancia en todo el territorio nacional.

Los bienes asegurados serán administrados por el Servicio de Administración, independientemente de que su aseguramiento haya sido durante la averiguación previa o dentro del proceso penal, conforme a las disposiciones marcadas en la ley, hasta resolverse su devolución, abandono o decomiso, en el caso de decomiso y abandono se les dará el destino previsto en el mismo ordenamiento.

El aseguramiento y decomiso, están sujetos a lo dispuesto en el Código Penal Federal, así como la destrucción de bienes, en los cuales son incluidos los narcóticos y precursores químicos.

En el ámbito de competencia, corresponde a la Autoridad Judicial y Ministerio Público, de acuerdo a las disposiciones aplicables, proceder sobre el aseguramiento de aquellos bienes que les corresponda asegurar.

Para realizar el aseguramiento, el Agente del Ministerio Público con ayuda de la Policía Judicial Federal o bien Actuarios y funcionarios designados por la autoridad judicial, deberán conforme al artículo 6, de la Ley de Administración en comento:

"...

- I. Levantar acta que incluya inventario con la descripción y el estado en que se encuentren los bienes que se aseguren;
- II. Identificar los bienes asegurados con sellos, marcas, cuños, fierros, señales u otros medios adecuados;
- III. Proveer las medidas conducentes e inmediatas para evitar que los bienes asegurados se destruyan, alteren o desaparezcan;
- IV. Solicitar que se haga constar el aseguramiento en los registros públicos que correspondan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 esta ley;
- V. Solicitar, en su caso, que se realice el avalúo correspondiente, y
- VI. Proceder a entregarlos al Servicio de Administración, dentro de las 72 horas de haber concluido el aseguramiento."

De los bienes asegurados que hayan sido embargados, secuestrados, intervenidos o asegurados, deberá notificarse del nuevo aseguramiento a las autoridades que ordenaron dicho acto, estos estarán en custodia de quien haya sido designado para tal fin, así como a disposición de la Autoridad Judicial o Ministerio Público para los efectos legales correspondientes, posteriormente serán entregados al Servicio de Administración, quien integrará una base de datos con el registro de dichos bienes, el cual contendrá su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión, estos se conservarán en el estado de como se hayan asegurado, salvo el deterioro normal que los cause por el tiempo transcurrido.

Solamente el Servicio de Administración es quien podrá administrar los bienes asegurados, o bien, nombrar algún otro administrador, depositario o interventor, de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o bien, autoridades estatales o municipales, sin el perjuicio de ser otras personas. Estos estarán obligados a rendir informe periódico sobre los mismos, así como dar facilidades para supervisar y vigilar dichos bienes.

En el caso de armas de fuego, municiones o explosivos, estos estarán a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. En el caso de narcóticos, sólo procede en términos de la Ley Federal.

Los que resulten de dominio público o privado de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los Municipios, serán devueltos a la dependencia o entidad correspondiente conforme a las normas aplicables. Cada uno de los bienes asegurados, contarán con seguro en caso de pérdida o daño del mismo.

Los recursos obtenidos de la administración de bienes asegurados, serán destinados a reparar el costo del mantenimiento de los mismos y el resto, si lo hubiere, se mantendrá en un fondo que será entregado en su momento a quien acredite tener derecho.

Los bienes asegurados son custodiados y conservados en lugares determinados por el Servicio de Administración.

Cuando el caso de aseguramiento es moneda nacional o extranjera, esta deberá depositarse en la Tesorería de la Federación a disposición del Servicio de Administración, para responder de ella ante la autoridad que ordene dicho aseguramiento, estos percibirán intereses conforme la tasa que cubra la Tesorería de la Federación por los depósitos recibidos. Los billetes o piezas metálicas que teniendo marcas, señas u otras características y estén bajo aseguramiento, se conservarán en el estado en que se reciban, y no percibirán interés alguno.

Tratándose de depósitos, títulos de crédito, bienes o derechos relativos a operaciones celebradas entre las instituciones financieras y clientes, se dará aviso al Servicio de Administración y autoridades competentes, quienes tomarán medidas para evitar actos contrarios al aseguramiento.

Cuando el aseguramiento se refiera a las especies de flora y fauna de reserva ecológica, serán depositados en zoológicos o instituciones análogas, en consideración de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Las obras de arte, arqueológicas o históricas aseguradas, se depositarán en museos, centros o instituciones culturales de acuerdo a la Secretaría de Educación Pública.

Los delitos culposos ocasionados con motivo del tránsito de vehículos, estos serán entregados en depósito al conductor o quién sea legítimo poseedor.

En caso de bienes semovientes, fungibles, que sean de mantenimiento costoso por parte del Servicio de Administración, serán enajenados por el mismo Servicio, conforme a lo que establece la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, así como los percederos, que serán donados a personas o instituciones dedicadas a la beneficencia, investigación científica u otras.

En cuanto a los bienes inmuebles asegurados, podrán quedar depositados con alguno de sus ocupantes, administrador o quien designe el Servicio de Administración.

Asimismo, el aseguramiento de bienes inmuebles, derechos reales, aeronaves, embarcaciones, empresas, negociaciones, establecimientos, acciones, partes sociales, títulos bursátiles, cualquier otro bien o derecho susceptible de registro o constancia, así como el nombramiento de depositario, interventor, o administrador, se hará constar en los registros públicos correspondientes; dicho registro o su cancelación se realizará a petición de la autoridad judicial o ministerial.

El Servicio de Administración y en su caso los depositarios, interventores o administradores designados, tendrán respecto de los bienes asegurados además de las obligaciones previstas en esta Ley, las señaladas en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal respecto del depositario.

Para la debida conservación y buen funcionamiento de los bienes asegurados, el Servicio de Administración, tendrá las facultades y obligaciones de un mandatario para pleitos y cobranzas, actos de administración y, en los casos previstos en esta ley, actos de dominio; los depositarios, interventores y administradores designados por el Servicio de Administración, sólo tendrán

facultades para pleitos y cobranzas y de administración que dicho Servicio les otorgue.

Otra obligación, es la de dar todas las facilidades a la autoridad judicial o el Ministerio Público que así lo requieran, para realizar con los bienes asegurados las diligencias del procedimiento penal necesarias.

Tralándose de aseguramiento de empresas, negociaciones o establecimientos, no es causa para la suspensión o cierre de actividades lícitas de estas.

El Servicio de Administración nombrará un administrador, el cual se encargará, en términos de las disposiciones aplicables de la ley, de mantener en operación y marcha el negocio. Sólo procederá el cierre y suspensión, cuando en las empresas, negociaciones o establecimientos ocurran actividades incosteables, con previa autorización de la Junta de Gobierno del Servicio de Administración, en cuanto a las actividades ilícitas se procederá a su regularización.

3.5. Naturaleza jurídica y organización del Servicio de Administración

La regulación de la administración, utilización y destino de los bienes asegurados, partirá de la base de que una vez asegurados los bienes por el Ministerio Público o por la autoridad judicial, los bienes serán entregados sin demora y mediante inventario, a un órgano especializado, para que –como se ha señalado con anterioridad– de manera profesional los administre, hasta en tanto se resuelva sobre la devolución, el abandono o el decomiso de los mismos.

De tal forma, independientemente de que el aseguramiento se realice durante la averiguación previa o el proceso penal, los bienes asegurados serán administrados por un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Servicio de Administración de Bienes Asegurados.

Según lo dispuesto en los artículos 2 y 53 de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, el Servicio de Administración es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominado Servicio de Administración de Bienes Asegurados, el cual tendrá autonomía técnica y operativa, cuyo objeto es la administración de los bienes asegurados en los términos previstos en esta Ley.

Al efecto, se realizaron modificaciones y adiciones a los artículos 2°, 98-B y 98-C del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que señalan en lo que interesa:

"ARTÍCULO 2°. Al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

A...

B...

C...

D. **Órganos desconcentrados:**

I...

II. **Servicio de Administración de Bienes Asegurados;**

..."

"ARTÍCULO 98-B. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán autonomía técnica y facultades ejecutivas para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de competencia que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación."

"ARTÍCULO 98-C. El Servicio de Administración Tributaria, el Servicio de Administración de Bienes Asegurados, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, tendrán la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados."

Este Servicio de Administración tendrá a su cargo administrar directamente los bienes asegurados, previéndose la posibilidad de que nombre depositarios, administradores o interventores de los mismos, en cuyo caso deberá designar,

preferentemente, a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o a las autoridades estatales o municipales, sin perjuicio de que pueda designar a otras personas idóneas.

Con excepción a este régimen de administración, las armas, municiones y explosivos que se aseguren serán administrados exclusivamente por la Secretaría de la Defensa Nacional, en cumplimiento a lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

Este Servicio cuenta con una Junta de Gobierno la cual se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá; un Subsecretario de la misma y otro de Gobernación; un Subprocurador de la Procuraduría General de la República, así como el Tesorero de la Federación. La Junta sesionará cuando menos cada tres meses y sus resoluciones serán por mayoría de votos presentes, teniendo su presidente voto de calidad para el caso de empate.

Este Órgano es el encargado de emitir los acuerdos y lineamientos necesarios para la debida administración de los bienes asegurados, así como para evitar que se alteren, deteneren, desaparezcan o destruyan; examinar y aprobar los informes periódicos que someta a su consideración el Director General del Servicio de Administración, relacionados con la administración y manejo de los bienes asegurados; nombrar y remover a los depositarios, interventores o administradores

y supervisar su desempeño; emitir lineamientos para la utilización de los bienes asegurados y supervisar que la base de datos se actualice permanentemente.

El Director General será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, previo Acuerdo con el Ejecutivo Federal. Será el representante legal del Servicio de Administración y estará encargado de dirigir y coordinar sus actividades, nombrar y remover a los depositarios, administradores o interventores con carácter provisional y someter a la consideración de la Junta de Gobierno los nombramientos definitivos, así como las demás que señalen otros ordenamientos, o que mediante acuerdo le otorgue la Junta de Gobierno.

El órgano de vigilancia se deposita en un delegado designado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, encargado de la inspección, supervisión y vigilancia de dicho servicio; aprobar el informe anual que rinda el Servicio de Administración a la Procuraduría General de la República y al Consejo de la Judicatura Federal sobre los bienes asegurados y su administración, así como de los bienes que hayan sido abandonados y decomisados y de las subastas públicas realizadas.

El Servicio de Administración de Bienes Asegurados, tendrá las facultades y obligaciones de un mandatario para pleitos y cobranzas, actos de administración y, en su caso, actos de dominio, con la finalidad de que pueda realizar una

administración integral de los bienes asegurados, que incluya la posibilidad de conducirse como dueño cuando así sea necesario.

Los depositarios, administradores o interventores designados por el Servicio de Administración sólo tendrán las facultades para pleitos y cobranzas y actos de administración que el propio Servicio le otorgue.

No se consideran aplicables a la administración de bienes asegurados las normas relativas a la administración de bienes del patrimonio federal, en virtud de que los bienes asegurados no ingresan al patrimonio de la Federación, sino hasta que se decreta su decomiso o abandono. Mientras ello no ocurre, los bienes son propiedad de los particulares, aunque se encuentren temporalmente bajo la administración de la autoridad por disposición de la ley.

CAPÍTULO IV

DESTINO DE LOS BIENES ASEGURADOS

4.1. Devolución

Conforme al artículo 38, de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, procede la devolución de bienes asegurados en los casos siguientes:

"I. En la averiguación previa, cuando el Ministerio Público resuelva el no ejercicio de la acción penal, la reserva, o se levante el aseguramiento, de conformidad con las disposiciones aplicables, y

II. Durante el proceso, cuando la autoridad judicial no decrete el decomiso o levante el aseguramiento de conformidad con las disposiciones aplicables."

Quando proceda la devolución de bienes asegurados, los mismos quedan a disposición de quien tenga derecho a ellos. La autoridad judicial o el Ministerio Público, harán notificación al interesado o representante legal dentro de los treinta días siguientes a la fecha en la que expidan su resolución, para que dentro en el plazo de tres meses se presenten a recogerlos, bajo el apercibimiento que de no

hacerlo, se declararan abandonados. Asimismo, ordenarán la cancelación de las inscripciones que se hubieren practicado en los registros públicos.

El Servicio de Administración, al momento de entregar los bienes debe levantar Acta en la que se haga constar el derecho del interesado o de su representante legal a recibir los bienes y realizar un inventario de los mismos.

En la devolución se incluirá la entrega de productos que hubieren generado durante el aseguramiento, descontándose los gastos ocasionados por mantenimiento y administración para que dichos bienes no sufrieran pérdidas o deterioro; en caso de que esto ocurriera, el interesado o su representante a partir de la recepción de los bienes, tendrán un plazo de treinta días hábiles para interponer recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En caso que la autoridad competente determine la devolución de los bienes que hubieren sido previamente enajenados con base en el artículo 27 de esta Ley, o el Servicio de Administración se encuentre imposibilitado a devolverlos, la devolución se tendrá por cumplida entregando el valor de los bienes al momento de su aseguramiento más los rendimientos correspondientes.

Cuando proceda la devolución de bienes que hubieren sido utilizados, la Procuraduría General de la República, o bien, los depositarios, administradores o interventores, cubrirán las indemnizaciones a que haya lugar con motivo del deterioro derivado de su utilización.

El Servicio de Administración es responsable de los daños derivados de la pérdida o deterioro de los bienes que administre, por lo que los interesados que hubieran sufrido daños podrán reclamarle su pago. Por consiguiente, como medida para garantizar a los particulares la devolución de sus bienes o el pago de los mismos, se establece la obligación a cargo del Servicio de Administración, así como de quienes los custodien, utilicen o administren, de contratar seguros para el caso de pérdida o daño.

4.2. Destrucción

La Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados señala que el aseguramiento, decomiso y destrucción de bienes, incluidos los de narcóticos y precursores químicos, se sujetarán a lo previsto en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como en el Código Federal de

Procedimientos Penales. Asimismo, indica que tratándose de bienes relacionados con delitos de propiedad industrial o derechos de autor, se procederá a su destrucción, de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto expida la Junta de Gobierno del Servicio de Administración.

En el párrafo anterior debemos tomar en cuenta lo dispuesto por el Código Penal Federal, en virtud de que el artículo Segundo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1999, señala que las menciones que en otras disposiciones de carácter federal –como lo es la Ley en comento– se hagan al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, se entenderán referidas al Código Penal Federal.

El artículo 40 del Código Penal Federal en su párrafo segundo menciona que si los instrumentos o cosas decomisados son sustancias nocivas o peligrosas, se destruirán a juicio de la autoridad respectiva, en términos del Código Federal de Procedimientos Penales; si se estima conveniente, podrá determinarse su conservación para fines de docencia o investigación; respecto a los instrumentos del delito o cosas que sean objeto o producto de él, se destinarán según su utilidad para beneficio de la procuración e impartición de justicia.

Por otra parte, el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que tratándose de plantíos de marihuana, papaver somniferum o adormidera, estupefacientes o psicotrópicos, se procederá a su destrucción, levantándose acta en la que se hagan constar el área de cultivo, cantidad o volumen del estupefaciente, naturaleza, peso y demás características de los mismos, recabando las muestras necesarias para los dictámenes periciales que hayan de producirse en la averiguación previa o en el proceso, según el caso.

4.3. Abandono y Decomiso. Su naturaleza de aprovechamientos

Según el Diccionario de la Lengua Española se entiende por abandono: "...2.Der. Renuncia sin beneficiario determinado, con pérdida del dominio o posesión sobre cosas que recobran su posición de bienes nullius o adquieren la de mostrencos...".¹

Otros autores lo definen como: "Desamparo o dejación, voluntaria o por presunción legal, de las cosas, derechos, obligaciones, recursos, procesos, cargos o funciones".²

¹ Real Academia Española Diccionario de la Lengua Española. 21ª ed., Madrid, España, Ed Espasa Calpe, 2000, p. 3

² De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 24ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997, p. 13.

Respecto del abandono de bienes muebles, lo señalan como: "Dejación de una cosa de esta naturaleza, en virtud de la cual pasa a ser considerada como bien mostrenco."; por bien mostrenco se entiende "Bienes muebles abandonados y perdidos cuyo dueño se ignore".³

Conforme al artículo 44, de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, los bienes asegurados cuyo interesado o representante legal no hubiere hecho manifestación alguna, causarán abandono en los plazos siguientes:

"I. Cuando se trate de bienes muebles, transcurrido seis meses, contados a partir de la notificación de su aseguramiento, y

II. Cuando se trate de bienes inmuebles, transcurrido un año, contado a partir de la notificación de su aseguramiento."

El Servicio de Administración notificará al interesado o a su representante legal, el vencimiento de los plazos antes mencionados, a efecto de que en el plazo de tres meses contados a partir de la notificación manifiesten lo que a su derecho convenga, apercibidos que de no hacerlo se declararan abandonados los bienes asegurados.

³ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, op. cit., (supra, nota 2), p. 13.

Con apego a lo previsto en el artículo 46 de la ley de la materia, el Servicio de Administración procederá a declarar abandonados los bienes asegurados conforme a las siguientes reglas:

- a) Solicitará a la autoridad correspondiente un informe en el que conste que el interesado o representante legal no se presentaron a recoger los bienes.

- b) Transcurridos los plazos previstos en la Ley, se notificará al interesado o a su representante legal apercibiéndolo que de no manifestar lo que a su derecho convenga dentro de los 30 días siguientes a la notificación los bienes serán declarados abandonados.

- c) Concluido el plazo a que se refiere el inciso anterior, el Servicio de Administración declarará que los bienes han causado abandono a favor de la Federación.

- d) Una vez declarado el abandono se requerirá la ratificación del mismo a la autoridad judicial a cuya disposición se encontraban los bienes abandonados, o en caso de que el Ministerio Público no haya ejercitado acción penal, a la autoridad judicial competente en materia administrativa.

Los órganos jurisdiccionales no impondrán la pena de decomiso respecto de bienes que hubieren causado abandono, ya que éste implica la incorporación de los bienes al patrimonio de la Federación.

El decomiso, se define como una sanción impuesta por un Juez declarando la pérdida de la propiedad o posesión de los objetos con los cuales se ha cometido un delito o que son objeto del mismo. Generalmente esos objetos son transferidos al Estado y en los casos de que estos sean de uso ilícito o prohibido se ordena su destrucción. En ningún caso el Estado paga indemnización, ni contraprestación ya que se trata de una sanción.

El decomiso es reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 22 y 109, así como por el legislador ordinario, tanto como una sanción administrativa o penal como una medida de policía por razones de seguridad, moralidad y salubridad.

Este se decreta respecto de bienes muebles que han sido utilizados como instrumento para la comisión de delitos o infracciones administrativas o que han resultado como frutos de tales ilícitos, o bien, tratándose de bienes muebles que por su naturaleza o cualidades representan un peligro o riesgo para la sociedad.

Así, entendiéndolo como la pérdida definitiva de una cosa mueble sin indemnización, este debe suponerse necesariamente como una relación causal entre el bien afectado y el orden o interés público.

El planteamiento que hace valer el artículo 24 del Código Penal Federal resulta poco claro ya que su rubro dice "PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD", lo cual hace parecer ilógico, pues unas deben ser las penas o sanciones que aplicarán los jueces al dictar sentencias en los procesos penales y otras las medidas de seguridad que pueden decretar durante el desarrollo del proceso y aún después para ejecutar las sentencias.

En efecto, podemos observar que el artículo citado señala lo siguiente:

"Artículo 24. Las penas y medidas de seguridad son:

1. Prisión.
2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
3. Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.
4. Confinamiento.
5. Prohibición de ir a lugar determinado.
6. Sanción Pecuniaria.
7. Derogado
8. Decomiso de Instrumentos, objetos y productos del delito.
9. Amonestación.
10. Apercebimiento.

- 11. Caución de no ofender.**
- 12. Suspensión o privación de derechos.**
- 13. Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.**
- 14. Publicación especial de sentencia.**
- 15. Vigilancia de la autoridad.**
- 16. Suspensión o disolución de sociedades.**
- 17. Medidas tutelares para menores.**
- 18. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito*.**

Como se observa, dentro de este amplio catálogo de penas y medidas de seguridad, el decomiso está previsto en los puntos 8 y 18, tratándose desde luego de una pena o sanción y no de una medida de seguridad, esto es importante en el sentido de que siendo una pena, el decomiso debe ser impuesto como tal y declarado por un Juez Penal Federal en términos del artículo 21 Constitucional, en consecuencia, las autoridades Administrativas, especialmente las Fiscales, el Ministerio Público de la Federación y la Policía Judicial Federal, no tienen facultades para sancionar un delito con el decomiso, ya que estas se restringen sólo para asegurar los bienes y ponerlos, en su caso, a disposición del Juez competente.⁴

El artículo 40 del Código antes citado, hace mención sobre la regulación del decomiso, sin embargo, no lo define ni tampoco señala si se trata de una pena.

⁴ Acosta Romero, Miguel y Belancourt López, Eduardo, Delitos Especiales, México, Ed. Porrúa, 1994, pp. 107-108.

De éste artículo se desprenden las hipótesis bajo las cuales tiene cabida este tipo de pena:

1. Cuando los instrumentos del delito, objetos o productos de él sean de uso prohibido, tales como armas y cosas que sólo sirven para delinquir (ganzúas, documentos falsos, etc.). Dada su ilicitud general, el decomiso se aplica aún cuando pertenezcan a terceros;

2. Cuando los instrumentos del delito, objetos o productos de él de uso lícito que pertenezcan al condenado, o si perteneciendo a un tercero se emplearon para fines delictuosos intencionalmente, con el conocimiento para su utilización del dueño. Al emplearse la palabra "conocimiento", quiso expresar "consentimiento", pero basta el simple conocimiento.

El artículo 40 del Código Penal Federal establece que el decomiso de los instrumentos del delito, objetos o productos de él, procederá si son de uso ilícito; si son de uso lícito, cuando el delito sea intencional.

La pena de pérdida de los instrumentos del delito, objetos o producto de él de uso lícito, es el legislador quien aplica la sanción contra el dolo manifiesto con que el agente los utiliza en una actividad delictiva distinta al uso normal e inofensivo de la cosa. Por lo que no procede el decomiso de los instrumentos de un delito de imprudencia, pues éste no los utilizó voluntariamente con una finalidad ilícita; además, los delitos de imprudencia tienen reglas peculiares de penalidad en los artículos 60, 61 y 62 del Código Penal Federal, que no comprenden la pérdida.⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, define en términos similares al decomiso como la privación coactiva de una parte de los bienes de una persona por razones de interés público; y más concretamente, la pérdida definitiva sin indemnización de una cosa mueble o inmueble por razones de seguridad, moralidad o salubridad pública, pudiendo conceptuarse así también como una sanción o pena que establece la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito, o de los bienes que son objeto o producto del mismo.

Al tenor del artículo 24 del Código Penal Federal, en relación con los artículos 40 del citado Código, 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, es dable distinguir con toda precisión por una parte, las facultades que competen al Ministerio Público de la Federación en materia de aseguramiento de bienes y por otra, las que correspondan al Juez respecto de la imposición del decomiso, habida

⁵ González De la Vega, Francisco, El Código Penal Comentado, México, Ed. Porrúa, 1992, p. 133.

cuenta que las providencias cautelares emitidas conforme a tales preceptos constituyen la condición de la aplicación por el Tribunal, del artículo 24, punto 8, del Código antes mencionado, lo que evidencia que no es exacto que tales disposiciones en manera alguna faculten a la autoridad administrativa a imponer por sí misma la sanción indicada.⁶

Sirve de apoyo a lo anterior, los criterios de las Tesis Relevantes que a continuación se transcriben:

"ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. NO ES DECOMISO. El decomiso es la privación coactiva, definitiva y sin indemnización de una parte de los bienes de una persona, por razones de interés, seguridad, moralidad o salud públicos y constituye una pena establecida en la ley, consistente en la pérdida de los instrumentos con los cuales se comete un delito o de los bienes que son objeto o producto del mismo. Las medidas que dicta el Ministerio Público para el aseguramiento de los bienes producto del delito, no constituyen un decomiso, pena cuya aplicación compete sólo al órgano jurisdiccional. Los artículos 24 y 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y los artículos 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales no facultan a la autoridad investigadora a aplicar penas.

Amparo en revisión 582/91 - Ramón Cervantes Verástegui - 9 de enero de 1992 - Mayoría de quince votos - Ponente: José Trinidad Lanz Cárdenas - Secretario Gabriel Ortiz Reyes.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 62, Pleno, tesis P. XII/93 "

"ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. NO ES CONFISCACION.- La confiscación es una pena que priva de todos los bienes a las personas, pena que, conjuntamente con otros castigos como la mutilación, el destierro, las penas infamantes, etcétera, está prohibida por el artículo 22 de la Constitución. En este sentido, las medidas de aseguramiento previstas en los artículos 24 y 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y 123 y 181 del Código

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, R.A. 582/91, relativo al juicio de amparo 215/90.

Federal de Procedimientos Penales no constituyen un caso de confiscación, puesto que tales medidas no tienen por finalidad la privación de bienes, sino que establecen una indisponibilidad patrimonial limitada a los bienes producto del delito, de orden provisional, con el propósito de garantizar, entre otras cosas, la eventual aplicación de la pena de decomiso.

Amparo en revisión 582/91. Ramón Cervantes Verástegui. 9 de enero de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: José Trinidad Lanz Cárdenas. Secretario: Gabriel Ortiz Reyes.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 63, Pleno, tesis P. XIII/93."

"ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL SU DIFERENCIA CON LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES EN MATERIA CIVIL.-

Las medidas precautorias que se dictan en el proceso civil requieren del otorgamiento de garantías del sujeto en cuyo favor se pronuncian, puesto que su finalidad consiste en proteger los intereses de las partes contendientes, de conformidad con el principio de igualdad procesal. En cambio, las medidas de aseguramiento previstas en el artículo 40 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y en los artículos 123 y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, que facultan al Ministerio Público Federal o a los encargados de realizar diligencias de policía judicial a decretarlas, tienen como finalidad, entre otras, la satisfacción del interés público consistente en la eventual aplicación, si es el caso, de la pena de decomiso por el juez penal.

Amparo en revisión 582/91. Ramón Cervantes Verástegui. 9 de enero de 1992. Mayoría de quince votos. Ponente: José Trinidad Lanz Cárdenas. Secretario: Gabriel Ortiz Reyes.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 60, Pleno, tesis P. IX/93."

Por lo que hace a su naturaleza de aprovechamientos, la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados señala que los dos últimos, sus frutos y productos, así como los que se deriven de su enajenación, se considerarán aprovechamientos en términos del Código Fiscal de la Federación; a este respecto, el aludido Código define como aprovechamientos a los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones,

de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.⁷

Asimismo, dichos aprovechamientos, una vez que sean descontados los costos de administración, gastos de administración y conservación de los bienes asegurados serán enterados a la Tesorería de la Federación, destinándose en partes iguales a apoyar los presupuestos del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la República.

Finalmente, podemos observar que los bienes distintos al numerario serán enajenados por el Servicio de Administración, de acuerdo a los procedimientos previstos en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación los cuales se mencionan a continuación:

- I. Licitación Pública;
- II. Subasta;
- III. Remate, y
- IV. Adjudicación directa.

⁷ Art. 3, Código Fiscal de la Federación, México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

La venta de los bienes se realizará preferentemente a través del procedimiento de licitación pública, a efecto de garantizar las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad.

Los bienes sólo pueden enajenarse mediante adjudicación directa, previo dictamen de la Tesorería, cuando se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro; materiales inflamables; bienes cuya conservación resulte incosteable; que el valor de los bienes sea menor al equivalente de seis meses del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o que se trate de bienes que hayan salido a remate en primera almoneda o licitados públicamente dos ocasiones, no habiéndose presentado postores.

La propia Ley de Bienes Asegurados prevé una excepción a lo mencionado en los párrafos precedentes, ya que señala que el Servicio de Administración puede acordar –según la naturaleza de los bienes–, que en lugar de enajenarlos sean destinados a la Procuraduría General de la República, al Poder Judicial de la Federación, a dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a organismos autónomos por disposición constitucional, o en su caso sean entregados a entidades federativas o municipios, a instituciones de beneficencia, de investigación científica u análogos, de acuerdo a las necesidades de los mismos.

Para el caso de bienes que la Procuraduría General de la República, alguno de los Poderes de la Unión, las entidades de la Administración Pública Federal y los organismos autónomos por disposición constitucional, ocupen por haber sido designados como depositarios, administradores o interventores de los mismos, se les asignarán dichos bienes para que continúen utilizándolos en el desarrollo de sus funciones.

Caso curioso, el señalamiento de que en caso de que autoridades de las entidades federativas o municipales, así como de otros países, hubieren colaborado en las investigaciones que hayan derivado el aseguramiento y posterior decomiso o abandono de los mismos, estos y el producto de su enajenación podrán compartirse con dichas autoridades, conforme lo que dispongan los convenios, tratados, acuerdos internacionales y demás disposiciones aplicables.

4.3.1. Función de la Tesorería de la Federación

Como su nombre lo dice la Tesorería se encarga de custodiar y distribuir los caudales de una dependencia pública o particular.

Asimismo, la Tesorería de la Federación es la encargada de realizar la concentración de los ingresos una vez que han sido recaudados. Como la recaudación se verifica en distintos lugares de nuestro país, se necesita hacer la concentración para formar un fondo común, a fin de poder atender los desembolsos autorizados por el presupuesto de egresos.

Los servicios de la Tesorería de la Federación se prestarán directamente por la Tesorería y las distintas Unidades Administrativas que la integran, así como por conducto de los auxiliares siguientes:

- Oficinas recaudadoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Unidades Administrativas de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;
- Banco de México, Instituciones de Crédito autorizadas y Entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial;

- ◆ Dependencias del Departamento del Distrito Federal, gobiernos de los Estados y Municipios; y
- ◆ Los particulares legalmente autorizados.

La Tesorería conservará, en todo caso la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.

Ahora bien, nuestro tema de estudio son las funciones de la Tesorería de la Federación, que a continuación señalaremos.

Una de sus funciones es que siempre que durante la prestación de sus servicios se encuentren fondos y valores del Gobierno Federal en poder de los servidores públicos que los manejen y su tenencia no se justifique, serán registrados en la Oficina Cuentadante, y no podrá disponerse de ellos hasta que resuelva la Contraloría Interna de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención que corresponda a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La Tesorería tendrá a su cargo la emisión, guarda, custodia, control y distribución de las formas numeradas y valoradas que señale el Reglamento de la

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, e intervendrá en su destrucción, cuando así proceda, junto con los materiales empleados en su producción.

Cuando la tesorería tenga conocimiento de actos u omisiones que impliquen el incumplimiento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación o su reglamento, deberán comunicarse a la autoridad administrativa competente para que se practiquen las investigaciones y auditorías necesarias y si de ellas apareciere responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se les impondrán las sanciones disciplinarias correspondientes.

Tratándose de actos delictuosos, la Tesorería informará a la autoridad administrativa competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los presuntos hechos delictuosos, para su denuncia o querrela a quien deba conocer del ilícito.

También estará facultada para celebrar las operaciones y prestar los servicios antes mencionados, mediante la utilización de documentos escritos con la correspondiente firma autógrafa del servidor público competente o bien, a través de equipos o sistemas automatizados para lo cual, en sustitución de la firma autógrafa se emplearán medios de identificación electrónica.

La Tesorería será responsable de llevar un estricto control de los medios de identificación electrónica que autorice, así como de cuidar la seguridad y protección de los equipos y sistemas automatizados y, en su caso, de la confidencialidad de la información en ellos contenida.

4.3.2. Presupuesto. Su definición.

El autor Luis Ribó Durán respecto a los *Presupuestos del Estado* menciona que "Constituyen el documento básico de la actividad económica nacional. Tienen carácter anual, incluyen todos los gastos e ingresos del sector público estatal y consignan el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos..."⁸

Otros autores manejan una definición de *Presupuesto del Estado* señalando que es la "Previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada..."⁹

⁸ Ribó Durán, Luis, *Diccionario de Derecho*, 2ª ed. Barcelona, España, Ed. Bosch, 1995, p. 681.

⁹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, (supra, nota 2), p. 417.

La Real Academia Española define al presupuesto como "...Cantidad de dinero calculado para hacer frente a los gastos generales de la vida cotidiana, de un viaje, etc.//..."¹⁰

De lo anteriormente transcrito, podemos señalar que el presupuesto es un cálculo y una previsión de gastos para el desarrollo de las actividades del Estado – que constituye la más vasta de las empresas y por ende requiere con mayor razón de tales cálculos y previsiones –, el Maestro Gabino Fraga¹¹ menciona que la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados. Para evitar esas consecuencias debe sujetarse a un programa determinado que prevea todas las necesidades que reclamen satisfacción y muy claros a lo previsto en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que precisa que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Para tal efecto, la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación presentada por el Ejecutivo Federal, deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados, a fin de expensar durante el periodo de un año a partir del 1° de enero las actividades, obras y servicios públicos respectivos.

¹⁰ Real Academia Española, *op. cit.* (supra, nota 1), p. 1663

¹¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 41ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001, p. 328.

Por otra parte, el Maestro Fraga indica que como Reglas fundamentales que presiden la estructura del presupuesto se ha señalado las siguientes: a) universalidad; b) unidad; c) especialidad, y d) anualidad. De las cuales a continuación haremos una breve explicación de cada una de ellas.

- a) La universalidad del presupuesto consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos debe ser considerados en él.

- b) La unidad implica la existencia de un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Público, lo que constituye una garantía de orden en el cumplimiento de ellas. Sin embargo dicha regla no es absoluta, toda vez que el propio artículo 126 Constitucional previene que un gasto no solo en el presupuesto puede aprobarse, sino también en una ley posterior.

- c) La especialidad significa que las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto autorizado.

- d) La anualidad es una regla que preside la formación del presupuesto, la de que la autorización que él implica sólo tiene duración por el término de un año, de tal manera que las prevenciones que contiene deben referirse a las necesidades que dentro de tal período sea necesario satisfacer. La presente regla se

encuentra prevista en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²

Podemos considerar que el Presupuesto de Egresos, evidentemente constituye de manera formal un acto legislativo, toda vez que tiene su origen en uno de los órganos del Poder encargado de dictar las leyes, conservando ese carácter aun cuando en el mismo existe una colaboración forzosa por parte del Ejecutivo, ya que el acto de aprobación, que le da fuerza legal, es exclusivo de la Cámara de Diputados. El carácter *legislativo formal*, le da al presupuesto una *autoridad formal* también, en virtud de que para las reformas que sufra necesariamente debe intervenir la Cámara de Diputados, siendo excepcionales los casos en que el Poder Ejecutivo puede proceder a efectuarlas sin necesidad de tal intervención.¹³

Por otra parte, a fin de tratar de determinar la naturaleza intrínseca del acto resulta necesario precisar los efectos jurídicos del presupuesto, a saber:

- a) El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.

¹² Fraga, Gabino, *op. cit.*, (supra, nota 11), pp. 330 y 331.

¹³ Fraga, Gabino, *op. cit.*, (supra, nota 11), pp. 333 y 334.

- b) El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

- c) El presupuesto, en consecuencia produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

- d) A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que tiene de parte del Legislativo.

El primero de los efectos antes señalados es el que dilucida como determinar la naturaleza intrínseca del presupuesto.

En efecto, otorgar una autorización no es otra cosa sino realizar la condición legal necesaria para ejercer una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Tan es así, que la Cámara de Diputados no podría dar su autorización a otro órgano del Estado que no sea el Ejecutivo, esto porque de acuerdo con nuestro régimen constitucional, dicho Poder

es el competente para el manejo de los fondos públicos, según lo dispone la fracción I de artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

Por lo anterior, no puede decirse que la Cámara de Diputados por medio del presupuesto, dé nacimiento a una situación jurídica general –condición indispensable para que haya acto legislativo–, en tanto si podemos afirmar que como determina la aplicación de una regla general a un caso especial en cuanto al concepto, al monto y al tiempo, está realizando un acto administrativo.¹⁵

4.3.3. Incremento al Presupuesto de Egresos de la Procuraduría General de la República y del Poder Judicial de la Federación

De acuerdo a lo analizado en el punto que antecede, a fin de iniciar el estudio del tema materia del presente capítulo, cabe señalar que la ejecución de la Ley de Ingresos y del presupuesto de egresos se lleva a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería de la Federación. Asimismo, debemos precisar que la ejecución de la Ley de Ingresos se descompone en las operaciones fundamentales siguientes: la determinación de los créditos fiscales, su recaudación,

¹⁴ Fraga, Gabino, *op. cit.*, (supra, nota 11), p. 334.

¹⁵ Fraga, Gabino, *op. cit.*, (supra, nota 11), pp. 334 y 335.

cobro coactivo y concentración. La determinación y liquidación de los créditos fiscales corresponde a los causantes, salvo disposición expresa en contrario. Igualmente señalamos que la Tesorería de la Federación es la encargada de realizar la concentración de los ingresos una vez que han sido recaudados.

Como se ha precisado, los bienes decomisados y los abandonados, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación, deberán considerarse como aprovechamientos, por lo que una vez que sean descontados los costos y gastos de administración y conservación de dichos bienes se destinarán por partes iguales, a través de la Tesorería de la Federación, al apoyo de los presupuestos del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la República.

Para lo anterior, debemos tomar en cuenta que las Leyes de Ingresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales de 2000 y 2001, indican que la Federación percibiría ingresos provenientes de diversos conceptos, entre los que se encuentra el precisado en el artículo 1° fracción VII punto 20 –que es el mismo en cada ley–, el cual se refiere a los aprovechamientos provenientes del decomiso y de los bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.

Asimismo, los artículos 9°, 10 y 11 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000, prevén entre otras cosas, que debe existir autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro de

los montos de los aprovechamientos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público, aun cuando su cobro se encuentre previsto en otras leyes, **salvo los que sean por concepto de multas o cuotas compensatorias**. De lo anterior colegimos que los aprovechamientos a los que se refiere la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, así como sus accesorios, entran en la categoría de multas.

Por otra parte, ya en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2001, en su artículo 9° se hace la distinción más precisa al señalar en lo que interesa:

"Artículo 9°...

Los aprovechamientos por concepto de multas, sanciones, penas convencionales, cuotas compensatorias, recuperaciones de capital, así como aquéllos a que se refiere la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, y los accesorios de los aprovechamientos, no requieren de autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su cobro.

..."

También podemos observar que el artículo 12 de la mencionada Ley de Ingresos, se precisa entre otras cosas, que los ingresos que se recauden por concepto de bienes decomisados, abandonados y, en su caso, asegurados, en los términos la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados

y Abandonados, se concentrarán en la Tesorería de la Federación hasta el momento en que dichos bienes sean enajenados o bien cuando se determine que no serán enajenados y se les otorgue un destino específico.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2002, varía la fracción de su artículo 1º, ya que es ahora en la número VI donde precisa que la Federación percibirá ingresos provenientes de diversos conceptos, entre los que se encuentra el precisado en su punto 20 que también se refiere al decomiso y de los bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.

Asimismo, vuelve a recalcar la mencionada Ley de Ingresos en su artículo 10 lo previsto en la transcripción que con anterioridad realizamos del artículo 9º de su similar para el ejercicio fiscal de 2001.

Ahora observamos que el artículo 12 de la precitada Ley de Ingresos, menciona entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo 12...

Los productos por concepto de penas convencionales, los que se establezcan como contraprestación derivada de una licitación, subasta o remate, los intereses, así como aquellos productos que provengan de enajenaciones efectuadas por el Servicio de Administración de Bienes Asegurados y los accesorios de los productos, no requieren de autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su cobro.

...”

Podemos observar que en la anterior transcripción ya se hace alusión a las enajenaciones que pudiera realizar el Servicio de Administración de Bienes Asegurados, las cuales se encuentran previstas en el Título Tercero, Capítulo Único, de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, relativo al destino de los bienes decomisados y abandonados.

4.3.4. Reparación del daño y Multa como pena pecuniaria

Según Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, podemos entender como *multa*, aquella sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentra autorizada para imponerla.

Asimismo, señalan que en el orden jurídico, puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena y en relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como sanción de un eventual incumplimiento.¹⁶

¹⁶ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, (supra, nota 2), p. 375.

Por otra parte, el Dr. Guillermo Rafael Navarro indica que *Multa* es la pena consistente en el pago de dinero en concepto de retribución del delito o de la infracción cometida.

El autor refiere una breve historia y sus orígenes de la multa, señalando en primer lugar que la Ley mosaica previó ya la pena de multa, en la forma de pago de dinero.

En Grecia también existió la pena de multa, que llegó a tener gran auge, a veces con un carácter mixto de pena y de indemnización, en cuyo caso el producto se dividía entre el Estado y la víctima.

En el Derecho romano los delitos privados eran castigados con multa, entre otras penas.

El Derecho germánico incorpora nuevas instituciones que para algunos autores (Hans von Henting, Juan P. Ramos) vienen a constituir el antecedente inmediato de la legislación moderna sobre la pena de multa. Sin embargo, la naturaleza de estas instituciones difiere tanto de la pena de multa que hace pensar –como sostiene Carrara– que es en cambio con la vuelta a las fuentes romanas que la multa vuelve a su forma verdadera, con la que actualmente se mantiene. Así, si el *Fredum* era la cantidad de dinero que el delincuente pagaba al jefe del Estado para

que lo protegiera, el *Wergeld* era el pago que el delincuente efectuaba al ofendido para que renunciara a la venganza, y la *Busse* es una sanción reparatoria en los delitos menores, con una clara contraprestación en los dos primeros casos, no se ve el parentesco con la multa.

En la Carta Magna de Inglaterra, se establece la proporcionalidad de la multa según las facultades y situación del culpable, no debiendo ser su monto tan elevado como para obligar al colono a abandonar su campo, al comerciante a cesar en su oficio, o al trabajador a vender sus herramientas.

En los Estados Italianos, durante la Edad Media, también se hace frecuente la multa como sanción, y se llega a permitir el pago en cosas que no sean dinero.

Con la legislación imperial, que en Francia impone Francisco I y en Alemania Carlos V, el uno con sus ordenanzas, el otro con la *Constitutio Criminalis Carolina*, las penas más leves desaparecen y las penas pecuniarias se reducen en su cantidad, salvo la confiscación. En la ya citada Carolina y en las leyes de Sajonia se estableció la alternativa de pagar la multa o de ser encarcelado, con trabajo forzado para complementar la prisión.

El Dr. Navarro resume las opiniones en pro y en contra de la pena pecuniaria de multa, de la siguiente forma:

Argumentos favorables

- 1) Es aflictiva, por cuanto impone una privación patrimonial, y con ello acarrea un sufrimiento.
- 2) Es divisible, flexible y adaptable.
- 3) No es deshonrosa ni degradante para el condenado o su familia.
- 4) Constituye una fuente de ingresos para el Estado.
- 5) No implica gastos para el Estado.
- 6) No priva a la familia del condenado de su asistencia y sostén.
- 7) Es reparable, pues revisado el proceso y probada la inocencia la devolución del importe subsana el perjuicio de haberla oblado.

Argumentos desfavorables

- 1) No es igualitaria, dadas las desigualdades de fortuna entre los hombres.
- 2) Favorece la reincidencia.
- 3) No reeduca ni reforma.
- 4) Su pago no es seguro, pues el condenado suele ser insolvente, con lo que fracasa totalmente su misión y se convierte en cárcel.
- 5) Prueba la codicia fiscal.

- 6) No tiene carácter personal, pues el perjuicio patrimonial lo sufre la familia entera.
- 7) Su monto difícilmente se adecua simultáneamente al delito, y a no perjudicar el patrimonio del condenado más de lo necesario, y recae entonces en uno de los dos extremos.

Continúa el autor diciendo que existen dos Sistemas de Imposición de Multas:

Máximum y minimum.

En la legislación general se imponen montes mínimos y máximos de multa para cada delito. La ley fija estos límites mínimo y máximo para impedir que el arbitrio judicial conduzca a excesos, aun cuando se corre el riesgo de que dichos límites no estén adecuados a la indivisibilidad del delincuente. El problema que plantea la alteración del valor de la moneda con respecto de una ley penal duradera, plantea serias dificultades para su solución; Catalina de Rusia creyó encontrarla estableciendo que cada diez años debía revisar la legislación respecto del monto de las multas.

2. Proporcional

En él se establece una multa proporcional al monto del perjuicio.¹⁷

Por otra parte, el Dr. Alfredo Nocetti Fasolino señala que la pena constituye el tercero de los elementos dentro del clásico tríptico del Derecho penal: delito, delincuente y pena. Desde que Francis Lieber, en 1834, continúa el autor, utilizó por primera vez el término de penología, definiéndola como la rama de la ciencia criminal que se ocupa del castigo del criminal, el estudio de la pena, como medio directo de lucha contra el delito, constituye tal vez el más fundamental capítulo de esta disciplina.

El concepto de pena es menos amplio que el de la sanción. Desde que se tiene noción del delito surge como su consecuencia, e históricamente aparejada a él, la idea de castigarlo, y allí nace la pena. El concepto de sanción es, en cambio, moderno, desde que su elaboración fue fundamentalmente obra de los positivistas. Podríamos decir que mientras toda pena constituye una sanción, no ocurre lo propio a la inversa.

¹⁷ Enciclopedia Jurídica Orbea, Buenos Aires, Argentina, Ed. Driskiff, S.A., 1978 y 1991, pp. 963 y 964.

Para muchos autores –Bar, Kohlet y Tissot– señala Nocetti Fasolino, la pena comenzó siendo venganza privada, que incluía también a la familia del ofensor, y aun antes, al decir de Steinmetz, fue la ciega reacción del ofendido contra la primera persona o cosa que hallare a su alcance. Pero otras opiniones consideran tales venganzas como meros hechos guerreros, sin el menor atisbo de pena.

Recién aparecería ella cuando la venganza tiene carácter público, es decir, cuando resultó impuesta por la autoridad, jefe de la tribu, del clan o de la familia. Venganza que más adelante aparece regulada y limitada por el poder, mediante el talión y la composición.

Podríamos sintetizar las características de la pena en esa primera etapa histórica diciendo, pues, que la venganza constituía su fundamentación, que era expiatoria en un sentido religioso cuando se sacrificaba al delincuente a la divinidad ofendida y que las penalidades crueles las tomaban francamente intimidatoria.

En una posterior fase humanitaria, la pena, inspirada en un sentido correccional, se dulcifica al par que se modernizan las cárceles, pero la criminalidad se incrementa. Más modernamente, en un estadio que podríamos denominar científico, la concepción de la pena varía fundamentalmente. Ello ocurre coetáneamente con el progreso de las ciencias penales y la irrupción en el campo jurídico de la antropología criminal, la sociología y la psiquiatría. Para entonces, von

Liszt, Prins, Garraud, Alimena, etc., sostienen que la principal función de la pena es la defensa social contra las acciones antisociales, y que, la pena debe alcanzar el máximo de defensa social con el mínimo de sufrimiento individual.

La evolución del concepto de la pena, coincidió con una evolución en el tipo y crueldad de las sanciones. Las primeras épocas vieron penas bárbaras, como las marcas realizadas con hierros candentes en el cuerpo de los delincuentes, que llevaba también la finalidad de señalarlos públicamente (remoto antecedente del contemporáneo sistema dactiloscópico); la mutilación de los miembros, la introducción en canastas cerradas en compañía de animales diversos, la horca, la sepultura bajo tierra del delincuente vivo, etc. Asimismo, las había de notoria característica infamante, con un propósito a la vez intimidatorio, que iban desde la inusitada publicidad de la sentencia condenatoria hasta el paseo del penado desnudo y montado sobre un jumento, o la pública y obligada confesión en alta voz en la plaza pública en medio de la multitud curiosa.

El criterio que campea para la aplicación de las penas modernas fue lográndose poco a poco. Hubo una época, y ello no ha desaparecido del todo hoy en día, en que se buscó de coordinar la aplicación de las penas con el aprovechamiento de las fuerzas físicas del sujeto, surgiendo así las galeras y los trabajos forzados.¹⁸

¹⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba. op. cit. (supra, nota 9), pp 963 y 964.

Nocetti Fasolino señala que son innumerables las definiciones intentadas respecto de la pena, aduciendo que no ha habido tratadista de alguna envergadura, dentro del campo del Derecho penal, que no haya contribuido con la suya, enfocada, en cada caso, desde el ángulo particular de su pensamiento o de la escuela a que pertenece. En la imposibilidad de brindarlas todas, escoge un pequeño grupo de ellas, tomando a las que, precisamente, den una sensación siquiera aproximada de esa heterogeneidad, a saber: *Ulpiano* define la pena como la venganza de un delito. *César Bonesana, marqués de Beccaria*, como el obstáculo político contra el delito. *Francisco Carrara*, como el mal que, en conformidad con la ley del Estado, los magistrados infligen a aquellos que son, con las formas debidas, reconocidos culpables de un delito. *Pessina*, como el sufrimiento que recae sobre aquel que ha sido declarado autor de un delito, como único medio de reafirmar el Derecho; agregando que no es un mal sino un justo dolor al injusto goce de un delito. *Cuche*, como la reacción de la sociedad contra el autor de un crimen. *Vidal*, como el mal infligido a quien es culpable y socialmente responsable de un delito. *Liszt*, como un mal impuesto por el juez para expresar la reprobación social que afecta al acto y al autor. *Eugenio Florián*, como el tratamiento al cual es sometido por el Estado, con fines de defensa social, quienquiera haya cometido un delito y aparezca como socialmente peligroso. *Sebastián Soler*, como un mal amenazado primero, y luego impuesto al violador de un precepto legal, como retribución, consistente en la disminución de un bien jurídico, y cuyo fin es evitar los delitos.

Para estar en posibilidad de dar un concepto de la *pena*, Nocetti Fasolino nos dice que esta presenta un doble aspecto, el de *prevención* y el de *represión*, o lo que es igual, significa una amenaza y constituye una ejecución. Ambos deben plantearse conjuntamente, pues si bien la represión es la consecuencia o el cumplimiento de la amenaza, la sistematización total de los principios no se logra refiriéndose sólo a uno de los momentos.

La *represión* se hace efectiva mediante los órganos del Estado, con un procedimiento prefijado contra el autor de un delito. La primera tarea del legislador será la de valorar prudente y adecuadamente las magnitudes penales, y la de valorar de igual manera el bien jurídico al que la pena se vincula. Por ello constituye un craso error creer que la base del derecho penal es la de suprimir el delito, como también lo es el aumento inmoderado de las penas, ya que las sanciones psicológicamente eficaces son las penas justas.

La pena no es solamente un mal, sino que también adquiere un neto carácter represivo, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la prisión preventiva y el arresto de testigos, que también son males pero no adquieren aspecto represivo. El autor menciona que *Camelutti* en "El problema de la pena" expone que debemos tener el atrevimiento de pensar que la pena elimina el delito ya cometido. Si el daño, como hecho material, no se presta a ser cancelado, otra cosa ocurre con el delito como hecho espiritual, pues para el espíritu, que es eterno, no hay pasado. Y por

eso también, para el cristiano, el arrepentimiento apareja el perdón, y éste destruye al pecado.

La *prevención* puede ser general o especial. La primera es un obstáculo psíquico puesto por el Derecho, es una amenaza. Si se acepta la tesis positivista de la anomalía patológica del delincuente, toda amenaza sería inútil, pues estos anormales delinquirían lo mismo, a pesar de la prevención. Sin embargo, cabe advertir el contrasentido que significa que, nada menos que Enrique Ferri, proyectó leyes amenazantes en su Proyecto para el Código Penal Italiano.

La *prevención* especial significa que la sanción debe tener eficacia para evitar nuevas y futuras transgresiones a la ley penal, por aquél que se hiciera posible de la aplicación de la pena. Se trata de un capítulo del Derecho penal, enriquecido en los últimos años por los progresos de la psicología y de la psiquiatría, por la renovación de los sistemas carcelarios y por una mejor comprensión y estudio de las causas generadoras de la delincuencia.

Cabe señalar –apunta Nocetti– que la sociedad reacciona contra el delincuente mediante la pena impuesta por el poder social. Para algunos constituye un mal, porque es un sufrimiento impuesto al delincuente, que en épocas pasadas recayera también sobre su familia, para obtener fines diversos tales como la expiación, la intimidación, la corrección, etc.

Pero también hay quienes niegan que sea un mal, siquiera exclusivamente. Así Florián, Roeder y Dorado Montero nos señalan que la pena constituye un mal sólo para quienes la consideran de un modo puramente exterior, ya que el mal no es un fin, sino un medio para obtener fines socialmente útiles. Según Finger los criterios que han de primar en las penas, serán el de la humanidad del medio penal, el de la moralidad en el mejoramiento del individuo, el de la personalidad, el de la divisibilidad, el de la economía y el de la revocabilidad en caso de error.

Por su parte, Carrara distingue tres significaciones distintas de la pena. En un sentido general se caracteriza por cualquier dolor. En un sentido especial es un mal sufrido por causa nuestra, de ahí el concepto de penas naturales. Y en un sentido especialísimo, es el mal que la autoridad civil inflige a un culpable por causa de su delito. Sostiene además, que el fin primario de la pena es el restablecimiento del orden externo de la sociedad, pues el delito no sólo ofendió materialmente a uno o varios individuos, sino que también ofendió a la sociedad disminuyendo en los ciudadanos la opinión de la propia seguridad y creando el peligro del mal ejemplo. Y agrega que el fin último de la pena, está dado por el bien social que aspira a restaurar.

De la misma manera que construyera un sistema de fuerzas inherentes al delito, Carrara formula el de las fuerzas inherentes a la pena. Según él, la pena lleva implícita una fuerza física y una fuerza moral, y cada una de ellas comprende un

aspecto subjetivo y otro objetivo. La fuerza física subjetiva está dada por los actos materiales con los cuales se irroga al reo el mal que constituye la punición. La fuerza física objetiva es el bien quitado al delincuente, su efectivo padecimiento, calculado en razón compuesta de su duración y de su intensidad. La fuerza moral subjetiva, procede de la voluntad racional del juez competente que aplica la pena. Y la fuerza moral objetiva, es el diverso resultado que la pena causa en los ciudadanos, tranquilizando a los buenos y refrendando a los malos. La gran eficacia política de la pena surge de su fuerza moral, ya que, mientras de la fuerza moral del delito nace la ofensa social, de la fuerza moral de la pena nace la reparación social.

La pena se presenta como la reacción social ante un hecho que va contra una organización social determinada; por eso no se concibe sino en un Estado en el que exista autoridad con facultad de castigar.

Algunos autores, Soler entre ellos, señalan que la pena trae aparejada la *disminución de un bien jurídico*. Ello así, porque para castigar, el Derecho priva de algo que estima valioso (vida, libertad, patrimonio, derechos), lo que no se enerva porque, en algún caso particular como el del vagabundo encarcelado en la estación invernal, un delincuente determinado no reciba la pena como un mal. Lo importante es destacar cómo se ha ido evolucionando en la materia, desde el primitivo concepto que equiparaba la pena a un sufrimiento.

También resulta interesante anotar que, según la característica de los pueblos, han variado las concepciones del delito y de la pena. En Estados teocráticos las penas más severas se infligían a los delitos de blasfemia y sacrilegio; en Estados agrícolas, al robo y la destrucción de cosechas; en Estados comerciales, a la violación de la buena fe de las operaciones de esa índole; en Estados militares, a la insubordinación; en Estados absolutistas, a los atentados contra el gobernante.

Concluye Nocetti, recordando que Rodolfo von Ihering, en *La evolución del Derecho*, afirma que la sociedad sólo acude a la pena cuando no puede restablecer el equilibrio roto por el delito, por otros medios. Se trata, por lo tanto, de una cuestión de pura política social. La pena es legítima cuando la sociedad no puede prescindir de ella, pero la amenaza de la pena es vana si no es seguida por la efectiva represión del delito cometido. Pero la justicia de la pena estará dada asimismo por la tarifa de las penalidades, que es la medida del valor de los bienes sociales protegidos, y este valor varía según los pueblos, aun en una misma época.¹⁹

Según la *Escuela Clásica*, la pena constituye una expiación, es un mal retributivo. Para su más ilustre exponente Francisco Carrara, la pena tiene por objeto reparar la lesión causada al Derecho.²⁰

¹⁹ Enciclopedia Jurídica Omeba. *op. cit.* (supra, nota 9), pp. 967 y 968.

²⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba. *op. cit.* (supra, nota 9), p. 968.

Para los clásicos la pena está concebida como un mal y como un medio de tutela jurídica y su medida debe guardar proporcionalidad cualitativa y cuantitativa con la gravedad del delito. Le interesa primordialmente el daño producido a causa del delito. Consideran a la pena como una sanción individual, aflictiva, determinada, cierta, ejemplar y proporcionada a la entidad del daño producido. Y en lo que atañe a su ejecución, como una sanción correctiva, inmutable e improrrogable.²¹

Beccaria consideraba a las penas como obstáculos políticos contra el delito, señalando así más su finalidad que su definición; Carnignani traspasó los límites de una definición cuando quiso incluir en ella la razón de ser y el destino de las penas; Romagnosi basa su sistema en que las penas son legítimas por el servicio que presta su amenaza para rechazar los impulsos malvados; Feuerbach fundamenta su legitimidad realizada por el legislador en abstracto; Carrara confiere a la valoración del acto humano delictuoso, como medida de graduación de la pena, un sentido profundamente cristiano.

Para los hombres de esta escuela, el fin primario de la pena es el restablecimiento del orden externo en la sociedad. La ofensa que el delito causara a un individuo no se repara con la pena. El daño que la pena debe reparar es la ofensa causada a la sociedad al haberse violado sus leyes, disminuyendo la opinión de la propia seguridad en los ciudadanos y creando el peligro del mal ejemplo, al par que

²¹ Enciclopedia Jurídica Ombra, *op. cit.* (supra, nota 9), p. 969.

turbando la tranquilidad de todos. Y ese concepto de reparación lleva implícitas las tres resultantes: la corrección del culpable, el estímulo de los buenos y la advertencia a los mal inclinados. Cuando la enmienda del reo llegue a estar en conflicto con el deber que tiene la sociedad de tutelar el derecho en todo individuo, este debe ser preferencialmente observado. Entonces, la pena, que en nada remedia el mal material del delito, es remedio eficaz y único del mal moral, por lo cual, el fin último de la pena es el bien social.

Para la *Escuela Positiva*, la pena es una de las sanciones posibles a aplicar a quien ha delinquido, la responsabilidad del delincuente derivada de su convivir en sociedad puede acarrearle una pena en virtud de la salvaguarda de la defensa social.

Atribuye fundamental importancia a la personalidad del autor del delito y busca la preservación social, tratando de evitar el delito más que reprimirlo. De lo que se desprende que su concepción sobre la pena tenía que ser diametralmente opuesta a la de los clásicos. La pena debe adaptarse, según los positivistas, a la peligrosidad del delincuente y tiene fines de corrección, adaptación o eliminación, basándose en los principios de la clasificación de los delincuentes y de la individualización de la pena.

Rafael Garofalo construyó la teoría de la eliminación del delincuente, como función de la pena, provocando agudas críticas. Considera que debe eliminarse de la vida social al individuo que comete un hecho muy grave, mediante la pena de muerte, de destierro a una isla o de deportación a una colonia, basado en el principio biológico de la selección natural que difundieron Darwin y Lamarck.

Las concepciones penales positivistas modernas se inclinan abiertamente hacia el principio de la defensa social como fundamento de la pena. Así como la vida física es imposible sin la estabilidad de las leyes naturales, dicen, la vida social es imposible sin la estabilidad de las leyes sociales, aunque se apresuran a señalar que las medidas a adoptarse no pueden estar constituidas exclusivamente por las penas.

Ahora bien, nuestro Código Penal Federal en su artículo 24 prevé en su punto 6 la Sanción Pecuniaria, misma a que hace referencia el artículo 29 del mismo ordenamiento legal en los siguientes términos:

"Artículo 29. La sanción pecuniaria comprende la multa y la reparación del daño.

La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado, que se fijará por días multa, los cuales no podrán exceder de quinientos, salvo los casos que la propia ley señale. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

..."

Asimismo, el artículo 30 del referido Código Penal Federal indica:

"Artículo 30. La reparación del daño comprende:

- I. **La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma;**
- II. **La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo el pago de los tratamientos curativos que, como consecuencia del delito, sean necesarios para la recuperación de la salud de la víctima. En los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual y de violencia familiar, además se comprenderá el pago de los tratamientos psicoterapéuticos que sean necesarios para la víctima; y**
- III. **El resarcimiento de los perjuicios ocasionados."**

Por lo que respecta a la restitución de la cosa obtenida por el delito, resultan ilustrativas las siguientes Tesis Relevantes que a la letra señalan:

"REPARACION DEL DAÑO.- La reparación del daño comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito y, si no fuere posible, el pago del precio de la misma, y siendo así, es evidente que esa sanción surge en cada caso en que, con motivo de una infracción a la ley sustantiva penal, se ataca el patrimonio material o moral de la víctima, reparación del daño que tiene la amplitud del mismo daño y se determina en cada caso por los medios probatorios que la ley procesal establece.

Amparo penal directo 4849/51 Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente 24 de agosto de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ponente Teófilo Olea y Leyva

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXI, página 1803, Primera Sala "

"REPARACION DEL DAÑO.- La reparación del daño comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito y, si no fuere posible, el pago del precio de la misma, y siendo así, es evidente que esa sanción surge de cada caso en que, con motivo de una infracción a la ley sustantiva penal, se ataca el patrimonio material o moral de la víctima, reparación del daño que tiene la amplitud del mismo daño, y se determina en cada caso por los medios probatorios que la ley procesal establece
Amparo penal directo 4898/51. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 11 de agosto de 1954 Mayoría de tres votos. Disidentes: Luis G. Corona y Agustín Mercado Alarcón. La publicación no menciona el nombre del ponente.

En orden preferente, tienen derecho a la reparación del daño:

- a) El ofendido;
- b) En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge superviviente o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad; a falta de éstos los demás descendientes y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento.

La reparación será fijada por los jueces, según el daño que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso.

Lo anterior se corrobora con lo señalado en la Tesis de Jurisprudencia que se transcribe:

"REPARACION DEL DAÑO, PROCEDENCIA DE LA.- Sólo puede condenarse al pago de la reparación del daño si en el proceso se comprueba debidamente la existencia del daño material o moral que causó el delito cometido.

Sexta Época:

Amparo directo 4342/40. Ponce Rodríguez Donaciano. 5 de octubre de 1940. Cinco votos.

Amparo directo 2201/57. Constandio Luna Bernal y coag. 6 de noviembre de 1957. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 3544/58. Amador Arellano Cervantes. 30 de julio de 1959. Cinco votos.

Amparo directo 4213/60. Alberto Martínez Luna. 7 de octubre de 1960. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 2691/61. Fulgencio Noh Bacab. 22 de junio de 1961. Unanimidad de cuatro votos.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, Página 160, Primera Sala, tesis 285."

En todo proceso penal el Ministerio Público está obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación del daño y el juez a resolver lo conducente. El incumplimiento a lo anterior, será sancionado con multa de treinta a cincuenta días de salario mínimo.

La mencionada obligación se robustece del contenido de la siguiente Tesis

Relevante:

"REPARACION DEL DAÑO. EL MINISTERIO PUBLICO DEBE SOLICITARLA PARA QUE SE CONDENE POR ESE CONCEPTO.- Aun cuando es cierto que la reparación del daño es una pena pública, también lo es, que debe ser solicitada por el titular de la acción penal o sea el Ministerio Público, de conformidad con el artículo 21 constitucional, y si el juez de primera instancia no hizo esa condena, sino en el punto resolutorio dejó a salvo los derechos del ofendido para que los hiciera valer en la vía y forma legal que estimase pertinentes, y en contra de esa sentencia no se inconformó el representante social, resulta ilegal el proceder de la Sala responsable cuando al resolver la apelación del ahora quejoso determinó que confirmaba la sentencia del a quo, con la "aclaración" de que se condenaba al recurrente a restituir al ofendido la fracción de terreno que le había despojado, porque ese proceder, al agravar la situación del sentenciado, equivale a sustituirse al Ministerio Público, quien no recurrió.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 1516/88. Elpidio Cosme Espinoza. 17 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretaria: Edith Cedillo López.

Octava Época:

Tomo IX-Enero, página 242. Amparo directo 998/89. Vicente Rivera Flores. 12 de septiembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez. Secretario: Heriberto Sánchez Vargas.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IX, Marzo de 1992, página 290, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis VII.2o.49 P.”

Están obligados a reparar el daño en los términos del mencionado artículo 29:

- I. Los ascendientes, por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad;
- II. Los tutores y los custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad;
- III. Los directores de internados o talleres, que reciban en su establecimiento discípulos o aprendices menores de 16 años, por los delitos que ejecuten éstos durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado de aquéllos;
- IV. Los dueños, empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en el desempeño de su servicio;

- V. Las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o gerentes directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan. Se exceptúa de esta regla a la sociedad conyugal, pues, en todo caso, cada cónyuge responderá con sus bienes propios por la reparación del daño que cause; y
- VI. El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos.

La obligación de pagar la sanción pecuniaria es preferente con respecto a cualesquiera otras contraídas con posterioridad al delito, a excepción de las referentes a alimentos y relaciones laborales.

La reparación del daño proveniente de delito que deba ser hecha por el delincuente tiene el carácter de pena pública y se exigirá de oficio por el Ministerio Público. El ofendido o sus derechohabientes podrán aportar al Ministerio Público o al juez en su caso, los datos y pruebas que tengan para demostrar la procedencia y monto de dicha reparación, en los términos que prevenga el Código de Procedimientos Penales.

El incumplimiento por parte de las autoridades de la obligación a que se refiere el párrafo anterior, será sancionado con multa de treinta a cuarenta días de salario mínimo.

Cuando dicha reparación deba exigirse a tercero, tendrá el carácter de responsabilidad civil y se tramitará en forma de incidente, en los términos que fije el propio Código de Procedimientos Penales.

El anterior criterio se sostiene con el texto de la Tesis Jurisprudencial que se transcribe a continuación:

"REPARACION DEL DAÑO EXIGIBLE A TERCEROS.- La reparación del daño a cargo directo del delincuente constituye pena pública sobre la que el juez debe resolver precisamente en la sentencia definitiva del proceso, pero la que es exigible a terceros tiene el carácter de responsabilidad civil y debe tramitarse en forma de incidente ante el propio juez de lo penal, o en juicio especial ante los tribunales del orden civil si se promueve después de fallado el proceso

Sexta Epoca

Amparo directo 5455/58. Ismael Piña Pérez. 12 de enero de 1959. Cinco votos

Amparo directo 3641/55. Miguel Mariscal Bravo. 23 de febrero de 1960. Unanimidad de cuatro votos

Amparo directo 3643/55. Embotelladora Kist de Guadalajara, S. A. 23 de febrero de 1960. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 3789/59. Ingenieros Civiles Asociados, S. A. de C. V. 25 de febrero de 1960. Cinco votos

Amparo directo 4016/60. José Arévalo Córdova y coag. 18 de enero de 1961. Unanimidad de cuatro votos

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, página 159, Primera Sala, tesis 283."

Quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud de no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, sobreseimiento o sentencia absolutoria, podrá recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente.

El importe de la sanción pecuniaria se distribuirá entre el Estado y la parte ofendida; al primero se aplicará el importe de la multa, y a la segunda el de la reparación.

Si no se logra hacer efectivo todo el importe de la sanción pecuniaria, se cubrirá de preferencia la reparación del daño, y en su caso, a prorrata entre los ofendidos. Si la parte ofendida renunciare a la reparación, el importe de ésta se aplicará al Estado.

Los depósitos que garanticen la libertad caucional se aplicarán como pago preventivo a la reparación del daño cuando el inculpado se substraiga a la acción de la justicia. Al mandarse hacer efectivos tales depósitos, se prevendrá a la autoridad ejecutora que conserve su importe a disposición del tribunal, para que se haga su aplicación conforme a lo dispuesto por el artículo 35 del Código Penal Federal.

Cuando varias personas cometan el delito, el juez fijará la multa para cada uno de los delincuentes, según su participación en el hecho delictuoso y sus

condiciones económicas; y en cuanto a la reparación del daño, la deuda se considerará como mancomunada y solidaria.

Se sostiene el anterior criterio con las Tesis Relevantes que a la letra señalan:

"REPARACIÓN DEL DAÑO, MANCOMUNIDAD Y SOLIDARIDAD ENTRE LOS OBLIGADOS A CUBRIRLA.- El artículo 36 del Código Penal del Distrito Federal establece en su última parte, que en cuanto a la reparación del daño, la deuda se considerará como mancomunada y solidaria. Por tanto, la decisión que establece el monto de la reparación del daño, debe aplicarse en los términos que fija el precepto citado, independientemente de que uno de los obligados haya consentido la sentencia de primera instancia, o que los agravios que expuso en la alzada, hayan sido desechados por el Tribunal Superior, pues considerar lo contrario, sería fallar notoriamente a la equidad, que no es sino la justicia en cada particular, desvirtuando la mancomunada y solidaridad de la deuda a que están obligados los incurso en ella, por disposición de la ley, como son los que responden por otros, en el caso, los patrones de los agentes activos del delito.

Amparo penal directo 8890/45.- Posada Villar Francisco.- 23 de abril de 1948.- Mayoría de tres votos.- Disidentes: Teófilo Olea y Leyva y Carlos L. Ángeles.- La publicación no menciona el nombre del ponente.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XCVI, página 663, Primera Sala "

"REPARACIÓN DEL DAÑO. OBLIGACIÓN SOLIDARIA DE PAGARLA.- La responsable, al condenar al quejoso al pago de la reparación del daño, en forma solidaria y mancomunada con sus coacusados, no viola garantía alguna en perjuicio de aquél, dado que de la reparación deben responder todos los que participan en la comisión del hecho delictuoso y, de seguirse el criterio de condenar exclusivamente por la cantidad en que cada uno de los partícipes se beneficia con el delito, ello traería como consecuencia, en los casos en que no puede precisarse el beneficio individual, la insatisfacción de la reparación del daño.

Amparo directo 5859/58.- Carlos Rodríguez Ocaranza.- 29 de septiembre de 1959.- Unanimidad de cuatro votos.- Ponente: Juan José González Bustamante.

Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XXVII, Segunda Parte, página 84, Primera Sala."

La reparación del daño se mandará hacer efectiva, en la misma forma que la multa. Una vez que la sentencia que imponga tal reparación cause ejecutoria, el tribunal que la haya pronunciado remitirá de inmediato copia certificada de ella a la autoridad fiscal competente y ésta, dentro de los tres días siguientes a la recepción de dicha copia, iniciará el procedimiento económico coactivo, notificando de ello a la persona en cuyo favor se haya decretado, o a su representante legal.

Si no alcanza a cubrirse la responsabilidad pecuniaria con los bienes del responsable o con el producto de su trabajo en la prisión, el reo liberado seguirá sujeto a la obligación de pagar la parte que falte.

El juzgador, teniendo en cuenta el monto del daño y la situación económica del obligado, podrá fijar plazos para el pago de la reparación de aquél, los que en su conjunto no excederán de un año, pudiendo para ello exigir garantía si lo considera conveniente.

CONCLUSIONES

Después de la información recopilada en el presente trabajo, así como el análisis que hemos realizado a la misma, podemos señalar que la institución del Ministerio Público –tutelar del interés social– es la encargada de velar por la exacta observancia de las leyes, en los casos en que tenga intervención.

De igual forma observamos que en la integración de una averiguación previa del fuero federal, es de vital importancia conservar y mantener los objetos, instrumentos o productos de un delito, por lo que el aseguramiento de bienes es una medida precautoria que es decretada por el Ministerio Público de la Federación o la Autoridad Judicial Federal, cuyo sentido está encaminado al decomiso de los mismos.

Por lo anterior, no deben distraerse las funciones fundamentales del Ministerio Público de la Federación y de los órganos jurisdiccionales, abocándose éstos, exclusivamente, a la investigación, persecución, juzgamiento y sanción de los delitos, por lo que la actividad concerniente a la administración de bienes, efectivamente, no debe ser realizada por la Procuraduría General de la República ni por la Autoridad Judicial Federal, sino por un órgano especializado para tal efecto, como lo es el Servicio de Administración de Bienes Asegurados.

Por lo anterior, podemos concluir:

Primero.- Que no le corresponde a la Institución del Ministerio Público la administración de bienes asegurados, toda vez que la misma no constituye una de las facultades fundamentales de dicha institución, como lo es el propio aseguramiento que, junto con otras diligencias conducentes en la averiguación previa pueden conducir a una correcta investigación de los delitos, a la óptima integración de las averiguaciones previas y el debido desarrollo de los procesos penales.

Segundo.- Que la administración de bienes asegurados no puede ni debe contemplarse entre las funciones o facultades del Ministerio Público de la Federación o de las Autoridades Judiciales Federales, toda vez que la determinación de asegurar bienes tiene como único objeto evitar que las cosas en las que existan huellas o indicios de la comisión de los delitos se alteren, destruyan o desaparezcan, a fin de garantizar la aplicación de la pena del decomiso a los responsables de los delitos, así como la reparación del daño a las víctimas u ofendidos.

Tercero.- Con el objeto de unificar los principios y disposiciones relativos al aseguramiento de bienes y su administración, fortaleciendo los programas y

mecanismos de control, vigilancia y conservación de los mismos, garantizando así su integridad y destino, sin afectar y modificar las facultades del Ministerio Público o de la Autoridad Judicial Federal en la averiguación previa o proceso penal respectivo, el H. Congreso de la Unión decreta la creación de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Cuarto.- Que la legislación vigente, hasta antes de la creación de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, se encontraba dispersa y con diversas lagunas jurídicas, por lo que la mencionada ley resulta ser un ordenamiento jurídico necesario para disciplinar, transparentar y eficientar la administración y el destino de los bienes asegurados o decomisados en los procedimientos del orden federal, otorgando una seguridad jurídica a las personas cuyos bienes son asegurados en dichos procedimientos, dotando asimismo con estricto apego a derecho, de recursos a las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia, ya que los rescata del desvío, de la discrecionalidad y de la improductividad de cuantiosos bienes —que hasta hoy todavía se desconoce su destino—. Por tal motivo, se crea un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado Servicio de Administración de Bienes Asegurados, al cual se le otorga autonomía técnica y operativa, con el que se pretende dar certeza y confianza respecto de la custodia, administración y destino de los bienes asegurados o decomisados.

Quinto.- Sin embargo, se observa que esta nueva ley no contempla la instrumentación que garantice de manera indubitable que, para el caso de decretarse el decomiso de los bienes considerados como objeto, instrumentos o producto de delito, éstos también pudieran aplicarse al pago de la reparación del daño a los afectados y de las multas impuestas al sentenciado. En consecuencia se estima necesaria la modificación del Título Tercero, que se refiere a los bienes decomisados y abandonados, toda vez que en su Capítulo Único relativo al destino de dichos bienes, solamente prevé que los mismos, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación, serán considerados como aprovechamientos en términos del Código Fiscal de la Federación, los cuales se destinarán en partes iguales a apoyar los presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República.

En tal virtud, en mi opinión debería realizarse una modificación a la referida ley, debiendo ampliarse el precitado capítulo o la creación de uno nuevo, en el que se señale el procedimiento específico para lograr que los bienes en comento, una vez decretado el decomiso, se destinen también a resarcir los daños ocasionados a los ofendidos o la sociedad, así como hacer efectivas de manera inmediata las penas pecuniarias que decreten los jueces, sin necesidad de que la autoridad fiscal competente inicie y agote el procedimiento económico-coactivo respectivo.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001.

Acosta Romero, Miguel y Betancourt López, Eduardo, Delitos Especiales, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1994.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 11ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993.

Arilla Bas, Fernando, El Procedimiento Penal en México, 14ª ed., México, Ed. Kratos, 1992.

Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, México, Ed. Porrúa, 1991.

Arriaga Flores, Arturo, Derecho Procedimental Penal Mexicano, 2ª ed., México, Ed. UNAM, 1990.

Arrijo Vizcalno, Adolfo, Derecho Fiscal, 7ª ed., México, Ed. Themis, 1991.

Arroyo Meléndez, Sergio Octavio, Derecho Administrativo I, México, Facultad de Derecho UNAM, División de Universidad Abierta,

Augusto Osorio, César, La Averiguación Previa, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 1992.

Carnelutti, Francesco, Derecho Procesal Civil y Penal, Colección Clásicos del Derecho, México, Ed. Pedagógica Iberoamericana, 1994.

Castro y Castro, Juventino V., La Procuración de la Justicia Federal, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993.

Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., Justicia Administrativa, México, Ed. Trillas, 1987.

Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15ª ed., México, Ed. Porrúa, 1995.

Dávalos Morales, José, 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, 1992.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, México, Ed. Limusa.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª ed., México, Ed. Porrúa, 2001.

Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1995.

Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000.

García Ramírez, Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, 5ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989.

Garduño Garmendia, Jorge, El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos, 2ª ed., México, Ed. Limusa, 1993.

González Bustamante, Juan José, Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, 10ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991.⁴

Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1993.

Mancilla Ovando, Jorge, Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso, 5ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993.

Margáin Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1994.

Margáin Manautou, Emilio, El Recurso Administrativo en México, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1992.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, Ed. Harla, 1991.

Martínez Morales, Rafael I., Derecho Administrativo. 1º y 2º Cursos, 4ª ed., México, Ed. Oxford, University press, 2001.

Nava Negrete, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1995.

Pavón Vasconcelos, Francisco, Manual de Derecho Penal Mexicano, 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1990.

Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991.

Sainz Cantero, José, Lecciones de Derecho Penal, 3ª ed., España, Ed. Bosch, 1991.

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 21ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000.

Silva Silva, Jorge, Derecho Procesal Penal, 2ª ed., México, Ed. Harla, 1990.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO. Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE HIDALGO.
Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación, 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT.
Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación, 1999.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE LIBRE Y SOBERANO DE
OAXACA. Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación, 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA.
Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación, 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE LIBRE Y SOBERANO DE
QUERÉTARO ARTEAGA. Colección Legislaciones, México, Tribunal Electoral del
Poder Judicial de la Federación, 2000.

CÓDIGO PENAL FEDERAL, 9ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A.,
2001.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, 9ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, 2ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL DISTRITO FEDERAL, 2ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, 17ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

LEY DEL SERVICIO DE TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 4ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 9ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 9ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, 9ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACIÓN DE BIENES ASEGURADOS, DECOMISADOS Y ABANDONADOS, 9ª ed., México, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., 2001.

REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES ASEGURADOS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 2000.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2000, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1999.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 01 de enero de 2002.

JURISPRUDENCIA

Suprema Corte de Justicia de la Nación:

ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL SU OBJETO, ENTRE OTROS, CONSISTE EN GARANTIZAR LA EVENTUAL APLICACION DE LA PENA DEL DECOMISO.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 62, Pleno, tesis P.XI/93.

ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES PRODUCTO DEL DELITO POR EL MINISTERIO PUBLICO. EL ARTICULO 40 DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL, Y LOS ARTICULOS 123 Y 181 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE LO ESTABLECEN, NO VIOLAN EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 61, Pleno, tesis P.X/93.

MINISTERIO PUBLICO, FACULTADES DEL, EN MATERIA PENAL.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXIII, página 756, Primera Sala.

ASEGURAMIENTO DEL OBJETO DEL DELITO.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, página 20, Pleno, tesis 36.

ASEGURAMIENTO DEL OBJETO DEL DELITO. SUSPENSION IMPROCEDENTE.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, página 21, Pleno, tesis 38.

ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. NO ES DECOMISO.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 62, Pleno, tesis P. XII/93.

ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. NO ES CONFISCACION.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 63, Pleno, tesis P. XIII/93.

ASEGURAMIENTO DE BIENES PRODUCTO DEL DELITO, MEDIDAS PARA EL. SU DIFERENCIA CON LAS PROVIDENCIAS CAUTELARES EN MATERIA CIVIL.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 61, enero de 1993, página 60, Pleno, tesis P. IX/93.

REPARACION DEL DAÑO.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXI, página 1803, Primera Sala.

REPARACION DEL DAÑO.

Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXI, página 1289, Primera Sala.

REPARACION DEL DAÑO, PROCEDENCIA DE LA.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, Página 160, Primera Sala, tesis 285.

REPARACION DEL DAÑO EXIGIBLE A TERCEROS.

Apéndice 1917-1995, Tomo II, Primera Parte, página 159, Primera Sala, tesis 283.

Tribunales Colegiados de Circuito:

ASEGURAMIENTO DE LOS OBJETOS DEL DELITO. AUTORIDADES MILITARES CARECEN DE FACULTADES PARA RETENERLOS.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 10-12, página 171, y en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo II, Materia Penal, Segunda Parte, tesis 420, pág. 242.

BIENES QUE PUEDEN SER DECOMISADOS Y QUE SE ENCUENTRAN ASEGURADOS POR EL JUEZ DE LA CAUSA. SI ESTAN VINCULADOS DIRECTAMENTE CON EL ACUSADO, SOLAMENTE EN SENTENCIA DEFINITIVA SE DEFINIRA SU DESTINO DE.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI Febrero, página 217.

REPARACION DEL DAÑO. EL MINISTERIO PUBLICO DEBE SOLICITARLA PARA QUE SE CONDENE POR ESE CONCEPTO.

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo IX, Marzo de 1992, página 290, tesis VII.2o.49 P.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Burgoa Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª ed., México, Ed. Porrúa, 2000.

De Pina, Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, 24ª ed., México, Ed. Porrúa, 1997.

Díaz de León, Marco A., Diccionario de Derecho Procesal Penal, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1989.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina, Ed. Driskill, S.A., 1978 y 1991.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 3ª ed., México, Ed. Porrúa-UNAM, 1989.

Ribó Durán, Luis, Diccionario de Derecho, 2ª ed., Barcelona, España, Ed. Bosch, 1995.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 21ª ed., Madrid, España, Ed. Espasa Calpe, 2000.

DOCUMENTOS

Acuerdo número A/13/90, de fecha 11 de julio de 1990, emitido por el Procurador General de la República, por el que se crea la Unidad de Aseguramientos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1990.

Acuerdo número A/14/91, de fecha 04 de febrero de 1991, emitido por el Procurador General de la República, por el que se adscriben orgánicamente las diversas unidades de la Procuraduría General de la República. No se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Instructivo número I/01/91, emitido por el Procurador General de la República, por el que se determina el actuar de los Servidores Públicos de la Institución en materia de recepción y devolución de los bienes asegurados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de octubre de 1991.

Acuerdo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 17 de febrero de 1993, por el que se establece la coordinación entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de delitos contra la salud. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de febrero de 1993.

Circular número C/06/93, de fecha 15 de marzo de 1993, emitida por el Procurador General de la República, por la que se establece el procedimiento para la subasta pública de bienes asegurados que estén a disposición del Ministerio Público.

Circular número C/07/93, de fecha 15 de marzo de 1993, emitida por el Procurador General de la República, por la que se crea el Comité de Supervisión de los Procedimientos de Subasta Pública de Bienes Asegurados que estén a disposición del Ministerio Público Federal.

Acuerdo número A/13/93, de fecha 01 de julio de 1993, emitido por el Procurador General de la República, por el que se delega en el Oficial Mayor de la Procuraduría General de la República, la facultad de presidir el Comité de Supervisión de los Procedimientos de Subasta Pública de Bienes Asegurados que estén a disposición del Ministerio Público Federal.

Circular número C/022/93, de fecha 05 de agosto de 1993, emitida por el Procurador General de la República, por la que se establecen los criterios y normas a los que deberá sujetarse el aseguramiento y destino final de los bienes asegurados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1993.

Instructivo número I/03/93, de fecha 14 de octubre de 1993, emitido por el Procurador General de la República, por el que se establecen las normas y procedimientos a que se deberá sujetar la recepción, custodia, devolución, enajenación o destino final de bienes asegurados que estén a disposición del Ministerio Público Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1993.

Manual de Procedimientos 1/01/94, de fecha 24 de junio de 1994, emitido por el Procurador General de la República, con la finalidad de que el Ministerio Público Federal se actualice y aplique adecuadamente las disposiciones que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como el Código Federal de Procedimientos Penales, hechas mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994.

Acuerdo número A/07/94, de fecha 14 de septiembre de 1994, emitido por el Procurador General de la República, por el que se instruye a los Agentes del Ministerio Público Federal para la devolución inmediata y oportuna de los bienes y mercancías que se encuentren relacionados con averiguaciones previas, que no constituyan instrumentos, objetos o productos de delitos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1994.

Instructivo número I/02/94, de fecha 14 de septiembre de 1994, emitido por el Procurador General de la República, por el que se establecen los lineamientos a que deberá sujetarse la revisión de vehículos terrestres, marítimos o aeronaves, así como de mercancías, por parte de personal de la Procuraduría General de la República. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1994.

Acuerdo número A/05/95, de fecha 06 de julio de 1995, emitido por el Procurador General de la República, por el que se reforma y adiciona el Instructivo número I/03/93. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1995.

Acuerdo número A/06/95, de fecha 28 de julio de 1995, emitido por el Procurador General de la República, por el que se establece la normatividad aplicable a los bienes mostrencos en posesión de la Institución y su destino final. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1995.

Acuerdo número A/19/96, de fecha 17 de septiembre de 1996, emitido por el Procurador General de la República, por el que se determina el funcionamiento del Consejo Técnico para la Supervisión y Control de la Administración de Bienes Asegurados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de septiembre de 1996.

Manual de Organización Específico de la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados, difundido mediante oficio número PGR/099/98, de fecha 17 de febrero de 1998, suscrito por el Procurador General de la República.