



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**“JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LA  
RESOLUCIÓN QUE SE DICTE EN EL  
RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO  
EN EL ACUERDO A/003/99 DE LA  
PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA  
DEL DISTRITO FEDERAL”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
YENNY CAÑEDO SALGADO**

**ASESOR DE TESIS:  
LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR**



**2004**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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





**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

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

**Muy Distinguido Señor Director:**

La alumna CAÑEDO SALGADO YENNY, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE SE DICTE EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ACUERDO A/003/99 DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ignacio Mejía Guizar, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Mejía Guizar, en oficio de fecha 29 de mayo de 2003 y el Dr. Alberto Del Castillo Del Valle, mediante dictamen del 6 de enero de 2004, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., enero 12 de 2004**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

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

\*mpm.

# **ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE**

Abogado

**SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.**

Director del Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo  
de la Facultad de Derecho de la UNAM.  
P r e s e n t e .

Le distraigo de sus ocupaciones para hacer de su conocimiento que atendiendo a sus indicaciones, he revisado detenidamente el trabajo de tesis profesional de la alumna **YENNY CAÑEDO SALGADO**, intitulada **EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTE EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ACUERDO A/003/99 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO-FEDERAL.**

Después de hacer la revisión correspondiente y de haber sostenido algunas pláticas con la alumna, quien realizó las correcciones que le fueron indicadas por el suscrito, considero que la tesis que se presenta para sustentar el examen profesional, reúne las condiciones necesarias para aprobarla, conforme a la legislación universitaria aplicable en esta materia, pues el trabajo denota un estudio exhaustivo del tema, basado en la bibliografía básica para sostener las ideas que se contienen en ese documento, amén de apreciar una dirección correcta del trabajo respectivo.

Sin otro particular por el momento, le reitero la seguridad de mi amistad.

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, enero 6 de 2004.

**DR. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE**

Profesor de la Facultad de Derecho  
de la UNAM.



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

VERDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E**

**Distinguido Doctor:**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCION QUE SE DICTE EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ACUERDO A/003/99 DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL"**, elaborada por la alumna **CAÑEDO SALGADO YENNY**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que la sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., mayo 29 de 2003.

**LIC. IGNACIO MEJIA GUIZAR.**  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo

\*mpm

## DEDICATORIAS

### AL ÚNICO DIOS:

Quien en su incomprensible amor y misericordia me permitió llegar a este momento, por enderezar mis caminos, por poner sus ojos en mí, por darme una nueva vida.

Dios sé que sólo tú Señor, mereces todo reconocimiento y crédito de este trabajo.

Por ser mi DIOS, por ser mi Padre, mi Guía y mi mayor Anhelo.

**A ti DIOS GRACIAS.**

### A MIS PADRES

**Juan Cañedo Portillo y Catalina Salgado Montalvo.**

Por entregar sus vidas por mí, por su amor, apoyo, comprensión y paciencia, por los sufrimientos, por sus lágrimas, por sus abrazos, besos y consejos, les dedico este fruto de su esfuerzo, no encuentro palabras para expresar el agradecimiento que tengo hacia ustedes.

**GRACIAS**, los amo.

### A MIS HERMANOS **Alejandra y Jonatan Cañedo Salgado:**

Que me han acompañado a lo largo de mi vida, por estar en mis alegrías y en mis tristezas por pasar por alto mis ratos de mal humor.

### ALE:

Por ser mi consejera, mi protectora, mi amiga, por ser parte de mi vida, por tu alegría, por tu ayuda por tu cariño, a mi más fiel compañera: **GRACIAS** te amo.

### JONATAN

Por tu ternura y nobleza, por omitir mis errores, mis enojos, por tu paciencia, por tu humildad, por tus besos: **GRACIAS** te amo.

**A MIS AMIGOS** y aquellas personas que trascendieron en mi vida por estar a mi lado:

Ireri, Lupita, Pedro, Horacio, Leo, Selene, Vanessa, Yanely, Diana, Yazmín, Paola, Roberto y Luigi, por su amistad incondicional por los buenos momentos y los que han de venir. A todos ustedes **GRACIAS**.

## **A LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS**

### **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO:**

Por prestarme sus aulas, su prestigio y de quien obtengo amigos, conocimiento, estudios y mi título profesional.

## **A MI ASESOR DE TESIS**

### **LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR:**

Por poner a mi disposición su tiempo, sus conocimientos, su paciencia, su instrucción y por ser un ejemplo de perseverancia. **GRACIAS** Maestro.



## INDICE

### “JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTE EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN EL ACUERDO A/003/99 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL”

#### INTRODUCCIÓN

#### **CAPÍTULO I. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO. pág**

1.1. Juicio de amparo.	1
1.2. El juicio de amparo como medio de control.	28
1.3. Partes en el juicio de amparo.	34
1.3.1. Antecedentes de las partes en el amparo.	36
1.3.2. Ley de amparo en vigor.	56

#### **CAPÍTULO II. MINISTERIO PÚBLICO.**

2.1. Antecedentes del Ministerio Público.	66
2.2. Función del Ministerio Público.	73
2.3. Averiguación previa.	84
2.4. Facultades del Ministerio Público.	102

#### **CAPÍTULO III. RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

3.1. Concepto.	114
3.2. Fundamento legal.	119
3.3. Procedencia.	122
3.4. Sustanciación.	127
3.5. Resolución.	130

**CAPÍTULO IV PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LAS  
RESOLUCIONES DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

4.1. Procedencia del juicio de amparo.	132
4.2. Amparo indirecto.	137
4.3. Procedimiento.	146
4.4. Efectos de la sentencia.	166

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>172</b>
---------------------	------------

<b>PROPUESTAS</b>	<b>174</b>
-------------------	------------

**BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo se desarrolló debido al interés personal de destacar la importancia de otorgar a todos aquellos gobernados que han sido víctimas u ofendidos de delitos y aún más de la impunidad, un medio de control de la legalidad de los actos del Ministerio Público cuando resuelve no ejercitar la acción penal o desistirse de la misma.

En el primer capítulo haremos un recorrido histórico respecto de nuestro juicio de amparo, las partes que integran al mismo, los principios en los que está basado, la opinión personal respecto de la naturaleza jurídica del mismo y el papel que desempeña en nuestra legislación vigente.

En el segundo capítulo estudiaremos a profundidad la figura del Ministerio Público, los diferentes tipos, sus funciones en nuestra sociedad, en especial dentro de la averiguación previa, así como sus atribuciones y facultades.

En el tercer capítulo analizaremos el denominado recurso de inconformidad que emana de un acuerdo interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que poco a poco ha ido cobrando relevancia debido a las reformas al artículo 21 constitucional de donde se erige una garantía a favor del gobernado, con el que se pretende dar a las víctimas y ofendidos la oportunidad de expresar sus inconformidades respecto de las resoluciones contrarias a sus intereses respecto del no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta.

En el cuarto y último capítulo se avoca a la tramitación y sustanciación del juicio de amparo en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, los criterios de la Corte que respaldan la procedencia del juicio de amparo, y finalmente la sentencia y sus efectos.

# **CAPÍTULO I LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO**

## **1.1. EL JUICIO DE AMPARO.**

Comenzaremos mencionando de manera breve los antecedentes del juicio de amparo dentro de la historia de México, su creación, sus fuentes, su evolución y el papel que desempeña en nuestro sistema legal hasta el día de hoy, puesto que ésta institución jurídica ha sido una figura tan trascendente como medio de control de la constitucionalidad de nuestro derecho positivo.

En nuestro país, podemos hablar de los inicios del juicio de amparo con la Constitución española de 1812, que rigió en nuestro territorio. Mediante ésta Constitución se regularon "los derechos del hombre", limitando las facultades al poder público y más específicamente a la autoridad del monarca.

Posteriormente con la Constitución de 1814 se logra consignar una serie de garantías individuales, pero previo el caso de leyes contrarias a la Constitución y el remedio de las normas consideradas inconstitucionales, en su artículo 128 que establecía el derecho de impugnar la ley.

Para la Constitución de 1824, se establecía la primacía del Pacto Federal sobre las constituciones de los Estados y en sus artículos 137 y 138 dispuso que la Suprema Corte estaría facultada para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, correspondiendo el sistema de control de defensa de la constitucionalidad a un órgano jurisdiccional, aunque nunca se expidió la ley reglamentaria que preveía el artículo 138, por lo que no pudo hacerse efectivo el remedio contra leyes infractoras de la Constitución.

Con la creación de las Siete Leyes de 1836 se depositó en el "Poder Conservador" la facultad de declarar la nulidad de una ley o un decreto contrarios a los artículos de la Constitución, así como la de actos del poder ejecutivo y aún

de la Suprema Corte para el caso de usurpación de facultades contenían diversas garantías individuales; y la creación del Supremo Poder Conservador depositado en cinco miembros que lo integraban, a éste se le encomendaba la misión de cuidar que la autoridad no abusara de sus atribuciones, declarando nulo cualquier acto contrario a la Constitución emitido de cualquiera de los tres poderes y a petición de algunos de los restantes pero, la creación de este supremo Poder no tuvo éxito, además de que no podía ser un instrumento de los particulares sino únicamente de las autoridades. Este Supremo Poder Conservador se trató solamente de un órgano meramente político mas no judicial, y en realidad sólo tuvo la vigencia de cinco años.

En el año de 1840, la Constitución Yucateca, implanta un medio de tutela auténtico por el que el gobernado podía hacer valer en contra de las leyes, decretos y actos de los tres Poderes, que violaran la Constitución, el jurista Manuel Crescencio Rejón formuló el proyecto de dicha Constitución, en cuyo artículo 53 se otorgaba a la Corte la facultad de amparar en el goce de sus derechos a los que invocaran su protección, en contra de las infracciones a la Constitución del Estado, así como leyes contrarias a ésta o bien contra las providencias del gobernador o ejecutivo. En el artículo 63 se establecía lo relativo a la protección de las garantías individuales; y en el artículo 64 se establecía que debía repararse el mal hecho a las garantías violadas. Podemos observar como esa creación contenía dos de los principios que rigen actualmente al juicio de amparo: primero el principio de la existencia del agravio personal y directo, es decir, que procedía a petición de la parte a quien se agraviara, y segundo el principio de relatividad de las sentencias, lo que significa que las decisiones definitivas tomadas dentro del proceso sólo tendrían efectos en para el caso especial de que se trate, sin tener los efectos erga omnes.

Encomendó la competencia del juicio de amparo a un órgano jurisdiccional, definiendo las dos especies de actos reclamados: contra leyes y contra actos de autoridad.

En 1847 Don Mariano Otero, a quien se le atribuye la fórmula que lleva su mismo nombre, junto con la minoría de la que formaba parte, propuso una lista de “garantías individuales” y quien unitariamente propuso en un voto particular - que ha resultado histórico- el control judicial para la protección de las garantías individuales, otorgado a la Suprema Corte frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, y un control político que permitía al Presidente de la República, a un determinado número de Diputados o de Senadores, o a tres legislaturas de los Estados, a reclamar como anticonstitucional una ley expedida por el Congreso General. Aunque una gran parte de dicha Comisión optaba por facultar al Senado para declarar nulos erga omnes los actos del Poder Ejecutivo que fueran contrarios a la Constitución o a las leyes generales.

Con la promulgación del Acta de Reformas de 1842, logra aprobarse la institución del amparo, los Tribunales eran los encargados de brindar protección a los gobernados contra los actos de los poderes Legislativo, y Ejecutivo ya fuese de la Federación o de los Estados con el fin de conservar y proteger sus derechos consagrados en la Constitución, no obstante, limitando a los Tribunales a brindar su protección en casos particulares sin que esto implicase una declaración de carácter general, a lo que se le llama ahora **fórmula Otero**, pues no surte efectos erga omnes, sino sólo para aquellos que lo invoquen y este es uno de los principios que rigen al amparo y que podemos verlo contemplado dentro del artículo 107 fracción II de nuestra carta Magna.

En la Constitución de 1857, el juicio de amparo es del conocimiento de un órgano jurisdiccional, lo que se logró a través de largas discusiones: Por una parte, Melchor Ocampo propuso que los juicios los conocieran exclusivamente los tribunales federales y locales, según lo determinaría la ley orgánica, con lo cual se privaba al amparo de su calidad de juicio especial; pero Ignacio Ramírez propuso que el juicio fuera del conocimiento de un jurado compuesto de vecinos del distrito jurisdiccional, o sea un control de la constitucionalidad por medio de la opinión pública.

En los artículos 101 y 102 se veían las finalidades que perseguía el amparo (siendo estos el fundamento y procedimiento del mismo) primero, procedía por violación a alguna garantía individual por causas de cualquier ley o acto de autoridad, y segundo, cuando por causa de leyes o actos de autoridad se altere el régimen competencial establecido por la Constitución entre las autoridades Federales y las de los Estados. Ese artículo 101 corresponde exactamente al artículo 103 de nuestra Constitución vigente.

Llegamos a la Constitución de 1917, se establecen los lineamientos de la institución del juicio de amparo. Se introduce en el artículo 107 el texto del artículo 102 de 1857, pero agregando diversas bases, los principales lineamientos de éste artículo son:

Ratifica la fórmula Otero.

Varios de esos preceptos tuvieron el propósito esencial de reducir el rezago de la Suprema Corte de Justicia, por la abrumadora tarea de resolver gran cantidad de amparos, se crea y regula el amparo directo y su suspensión, en materia civil y penal.

Establece las reglas generales del amparo ante los jueces de Distrito.

Determina un régimen de responsabilidades.

“Tomando además en cuenta el artículo 16 constitucional, la esfera protectora del amparo se ha ampliado a tal grado que, a partir de entonces, y salvo los casos limitados que la Constitución y la ley reglamentaria señalan en los cuales no procede la impugnación, el amparo protege todo el orden jurídico nacional, desde los más elevados preceptos constitucionales hasta las disposiciones de un modesto reglamento municipal, lo que explica la complejidad que ha asumido la institución de nuestros días.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Ensayos Sobre el Derecho de Amparo, 2ª ed., Porrúa S.A., México, 1999, p.15.

Para 1919 se expide la Ley de Amparo en el mes de octubre, en dicho ordenamiento se establece la procedencia general del juicio de amparo, contenía diversos principios como el de la relatividad de las sentencias, el del agravio personal; también encontramos quiénes son considerados como “parte” en el juicio de amparo (quejoso, tercero perjudicado, autoridad responsable y Ministerio Público); establece competencia entre los jueces de Distrito y la Suprema Corte de Justicia quien conocería de amparos en contra de sentencias definitivas en el orden penal y civil. Esta Ley de 1919 estuvo vigente hasta 1936.

En las reformas de 1928 lo más destacado fue lo relativo al funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia y al juicio de amparo Emilio Rabasa, propuso devolver al juicio de amparo su función estrictamente constitucional y establecer al lado de la Suprema Corte de Justicia un tribunal federal de casación, aunque fue aprobada no tuvo aplicación.

En ese mismo año, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación priva al tribunal en pleno de su competencia para conocer del juicio de amparo, el cual encomendó a las salas por razón de la materia, de manera que a la primera de dichas salas se confirió la decisión de los amparos de carácter penal; la segunda, los de naturaleza administrativa, y a la tercera, los de orden civil y mercantil. Se modificó además el sistema de designación de magistrados de la Suprema Corte, que anteriormente eran designados por el Congreso Federal, pasarían a ser designados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

En 1934 se promulgó la reforma hecha al artículo 94 de la Constitución, en la que se establece una sala exclusiva para conocer los juicios de amparo en materia laboral, también se elimina la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte, pues en adelante durarían sólo seis años en su cargo. Aunque esta situación fue subsanada en las reformas de 1944.



En 1936 se publicó el diez de enero en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo que entró en vigor el mismo día, estaba compuesta por 231 artículos. En esta ley se reconoce la calidad de parte en el juicio de amparo a las autoridades responsables en su artículo 5º fracción II, en donde contemplaba la posible pluralidad de autoridades responsables en el juicio de amparo, pues las regulaciones de 1909 y 1919 sólo señalaban como parte a “la autoridad responsable”.

Las autoridades responsables contaban además con facultades para ofrecer pruebas y formular alegatos, la interposición del recurso de revisión respecto de resoluciones que afecten directamente el acto de que cada una de las autoridades responsables se reclama.

Se reglamentó la representación del Presidente de la República en el juicio de amparo, asimismo, se contempla la suplencia de titulares de dependencias del Ejecutivo Federal.

En 1951 se publica la reforma por la que se crean nuevos tribunales, los Colegiados de Circuito, pues eran tantos los amparos que tenía rezagados la Suprema Corte que se pensó disminuir con la creación de tales tribunales. Para 1958 se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y atribuye competencia a la Suprema Corte para conocer de los amparos en contra de la inconstitucionalidad de una ley, lo que volvió a provocar la carga de trabajo en éste órgano y volvió a los rezagos.

En 1968 se descentraliza a la Suprema Corte en cuanto al conocimiento de los juicios de amparo, pues se reservó únicamente a ésta conocer de aquellos amparos de mayor trascendencia, se introduce además, la facultad discrecional de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los amparos de una o doble instancia, promovidos contra sentencias o actos administrativos y existiere interés nacional, no obstante su cuantía, corresponderían a los Tribunales Colegiados. Se delegó a las Salas el conocer de los amparos en contra

de la inconstitucionalidad de leyes, se crea el amparo contra sentencias de tribunales administrativos y se impugnaban mediante el amparo de doble instancia, se introduce la caducidad de la instancia para el segundo grado, se extendió el grado de jurisprudencia obligatoria de los tribunales federales.

En las reformas de 1988 y 1995 se concentró a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de amparos que controviertan la aplicación directa de las disposiciones de la Constitución y los relativos al control de la legalidad se encomendaron a los Tribunales Colegiados de Circuito, las reformas de 1995 modifican la estructura de la Suprema Corte y amplían su función de control constitucional al extender el ámbito de las controversias constitucionales incluir conflictos de atribución entre los órganos del Estado, además, se introdujo una acción abstracta de inconstitucionalidad.

### **CONCEPTO DE AMPARO.**

Podemos desprender de los antecedentes y de las fuentes del juicio de amparo un concepto completo del mismo, pero antes veremos algunas de las opiniones de los grandes estudiosos del derecho.

Comenzaremos con la concepción de Carlos Arellano García: “es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada “quejoso”, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local, o municipal, denominado “autoridad responsable”, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Arellano García, Carlos, Práctica Forense del juicio de amparo, 13ª ed. Porrúa S.A., México 1999, p.1.

De éste concepto se desprenden varios elementos indispensables en el juicio de amparo, como quiénes intervienen en el mismo, implica el ejercicio de una acción, la existencia de un ámbito de competencia, el objeto de la litis, el principio de definitividad y el control de la constitucionalidad, elementos que en su momento analizaré detalladamente.

Para el maestro Ignacio Burgoa O. el amparo “es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del artículo 103 de la Constitución); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado. En estas condiciones, el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo.”<sup>3</sup>

Para el Doctor Juventino Castro “El amparo es un proceso concentrado de anulación- de naturaleza constitucional- promovido por la vía de la acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada- si el acto es de

---

<sup>3</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, El juicio de amparo, 37ª ed. Porrúa S.A., México, 2000, p. 169.

carácter positivo- , o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige- si es de carácter negativo.”<sup>4</sup>

Para Eduardo Pallares, “Es un proceso constitucional, no sólo por que está ordenado y en parte reglamentado con la Constitución General de la República, sino principalmente por que tiene como fin específico controlar el orden constitucional, nulificar actos contrarios a él y hacer respetar las garantías que otorgue nuestra Ley fundamental...”<sup>5</sup>

Si acudimos al Diccionario jurídico mexicano encontraremos la siguiente concepción: “En nuestros días de juicio de amparo es una *institución procesal* sumamente compleja, que protege prácticamente a todo el orden jurídico nacional, desde los preceptos más elevados de la Corte hasta las disposiciones modestas de un humilde reglamento municipal.”<sup>6</sup>

En un punto de vista personal el amparo es un juicio que tiene como fin el proteger las garantías de los gobernados contra los actos de las autoridades que violen las mismas o pretendan inminentemente conculcarlas, dejando sin efectos tales actos, en beneficio del quejoso, mediante el ejercicio de la acción de amparo ante los tribunales, y cuya procedencia está prevista en la fracción I del artículo 103 constitucional.

Es además un medio para conservar el equilibrio competencial existente entre autoridades federales y locales, para evitar que abusen de sus atribuciones y facultades e invadan la esfera jurídica local o federal respectivamente, de acuerdo con lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, siempre y cuando ese abuso viole garantías individuales.

---

<sup>4</sup>Castro Juventino, V., Garantías y Amparo, 11ª ed., Porrúa S.A., México, 2000, p.303.

<sup>5</sup>Pallares, Eduardo, Diccionario Teórico y Práctico del juicio de amparo, 25ª ed., Porrúa S.A., México, 1999. p. 354.

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14ª ed., Porrúa S.A., Vol. A-CH, México, 2000, p.158.

## **NATURALEZA JURÍDICA DEL JUICIO DE AMPARO**

Podemos ver en los conceptos, líneas anteriores, que los estudiosos del derecho coinciden en que es un *proceso* que sirve como medio de control de la constitucionalidad, que protege a los gobernados de violaciones cometidas por las autoridades y salvaguarda la soberanía entre Estados y Federación. Lo que se quiere destacar de las anteriores concepciones del juicio de amparo es que todas ellas lo consideran un *proceso* en tanto que otros autores lo consideran como un *recurso* tal es el caso de JOSÉ MARÍA LOZANO pues considera que es un recurso que tiene por objeto amparar al quejoso en el goce de la garantía violada y cuyo efecto será el de restituir las cosas al estado que guardaban originalmente, es seguido a petición de la parte agraviada, mediante un proceso y término establecido en la Ley <sup>7</sup>, comparte esta concepción de recurso EMILIO RABASA pues considera al amparo directo como un recurso cuando se plantea un problema de legalidad, por lo que estaremos hablando de violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, en tanto que el amparo indirecto, lo concibe como juicio en el que se plantean problemas de índole constitucional y ante la competencia de los jueces de distrito.<sup>8</sup>

En cambio para SILVESTRE MORENO CORA el juicio de amparo es el *medio de control constitucional*, como una institución política que protege mediante un procedimiento judicial las garantías individuales.<sup>9</sup>

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación el amparo es un juicio sui generis, no lo considera como un recurso, es decir, como un juicio extraordinario distinto al juicio normal.

Fix-Zamudio, estudioso del derecho, nos afirma una doble naturaleza del amparo: “se reafirma la convicción de que el amparo de doble instancia está conformado para reglamentar un proceso, la manera en que está estructurada la

<sup>7</sup> Cfr. LOZANO, José María, “Tratado de los Derechos del Hombre”, Porrúa S.A., México, 1972.

<sup>8</sup> Cfr. RABASA, Emilio, “El Juicio Constitucional”, 6ª ed., Porrúa S.A., México, 1993.

<sup>9</sup> Cfr. MORENO, Cora, Silvestre, “Tratado Sobre el juicio de amparo”, México, 1892.

suspensión de los actos reclamados en esta clase de amparos, ya que se configuran verdaderas providencias cautelares, tanto de urgencia como de conservación de la materia del litigio, que se inician y resuelven por los mismos jueces de amparo a través de un procedimiento incidental contradictorio. y, por el contrario, el procedimiento de amparo de una sola instancia está conformado para la tramitación de un simple recurso, si se advierte que la demanda a que se refiere la ley de la materia solamente constituye un recurso, por la estrecha vinculación de la instancia con el fallo judicial impugnado, y especialmente porque, a diferencia del amparo de doble grado, el informe justificado del tribunal señalado como responsable carece de los efectos de la contestación a una demanda, ya que, independientemente de que la autoridad no tiene la carga de presentarlo, su omisión no produce la consecuencia de tenerse por ciertos los actos reclamados, sino que la carga de demostrar la existencia de tales actos y sus violaciones recae enteramente sobre el promovente del amparo judicial...”<sup>10</sup>

Por lo que la naturaleza jurídica del amparo indirecto, y en un concepto personal, es la de un juicio, es decir, son actos que culminan con una sentencia, entre acción y derecho hay una autonomía. El juicio tiene por objeto satisfacer un derecho que se ha considerado violado. El medio de impugnación tiene por objeto revisar esa resolución, si es dictada o no conforme a la ley, para que exista un juicio debe existir la litis, en el caso del amparo la litis será resolver sobre la existencia de una violación a las garantías consagradas en la Constitución.

El juicio de amparo no es una nueva instancia procesal, sino que es un procedimiento sui generis, y la tramitación de la acción de amparo se desenvuelve mediante la tramitación de un juicio.

---

<sup>10</sup>Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., págs.152-153.

## **PRINCIPIOS QUE RIGEN AL AMPARO.**

### **1.-PRINCIPIO DE LA INICIATIVA O INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA.**

El amparo es un medio de control, pero no es espontáneo, es provocado. La acción de amparo requiere que el perjudicado por un acto que estime inconstitucional, accione con la presentación de su demanda ante el órgano de control.

El artículo 107 fracción I “El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.”

El artículo 4º Ley de Amparo establece que el juicio de amparo únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique la ley, por sí mismo, o por conducto de su apoderado o defensor.

El artículo 17 de la Ley de Amparo, cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, o en alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional y el agraviado esté imposibilitado para promover amparo podrá hacerlo cualquier otra persona en su nombre, aun en el caso de los menores de edad, por este principio se evita la intervención oficiosa del órgano de control y evita pugnas entre los poderes del Estado.

### **2.- PRINCIPIO DE LA EXISTENCIA DEL AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO.**

El artículo 107 constitucional fracción I menciona que es necesaria la intervención de la persona que es directamente afectada en su esfera jurídica.

Agravio.- es la causación de todo daño o perjuicio, entendiendo por daño el menoscabo patrimonial o no patrimonial (siempre que sea material, apreciable objetivamente, la afectación debe ser real y no de carácter subjetivo) y por perjuicio, cualquier ofensa cometida en detrimento de la persona humana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el concepto de perjuicio, para los efectos del amparo, no debe tomarse en los términos de la ley civil aplicable al Distrito Federal (artículo 2109) o sea, como la privación de

cualquier ganancia lícita, que pudiera haberse obtenido, o como el menoscabo en el patrimonio, sino como sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona.

### **3.- PRINCIPIO DE LA PROSECUCIÓN JUDICIAL DEL AMPARO.**

El multicitado artículo 107 constitucional primer párrafo dispone que todas las controversias de que habla el artículo 103 constitucional se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley.

La substanciación de la acción de amparo, requiere del agotamiento de un verdadero procedimiento judicial con observancia cabal dentro de las formas jurídicas procesales, como son: la demanda, contestación, la audiencia de pruebas, los alegatos y la sentencia.

“Por lo que hace al amparo directo, éste admite el siguiente procedimiento: la demanda se presenta por conducto de la autoridad responsable, la cual la remite al Tribunal Colegiado de Circuito, órgano que estudia la procedencia o improcedencia de esa instancia. Si la admite, da vista al Ministerio Público por diez días para que rinda su pedimento, y transcurrido ese tiempo (diez días) se turna el expediente a uno de los magistrados para que presente un proyecto de sentencia dentro de los 15 días siguientes, el que se discute en una sesión privada votándose y resolviéndose así el juicio.”<sup>11</sup>

Si el acto de autoridad que se impugna es del orden civil, administrativo o laboral en que su promovente es el patrón, se requiere que el quejoso impulse periódicamente el procedimiento, para impedir que se produzca un lapso de inactividad procesal de trescientos días naturales y que, como consecuencia, se decrete el sobreseimiento previsto en la fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo.

---

<sup>11</sup> Castillo Del Valle, Alberto Del, Primer Curso de Amparo, 4ª ed., Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2003, p.92.



En materia penal la substanciación del juicio de amparo está atenta a lo dispuesto por las disposiciones legales que rigen la materia. (artículo 107 constitucional y 2º de la Ley de Amparo). Se hace alusión a los actos procesales constituyen el juicio de amparo (informe justificado, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos, audiencia constitucional).

#### **4.- PRINCIPIO DE LA RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DEL JUICIO DE AMPARO.**

Establecido por Manuel Crescencio Rejón, en la Constitución yucateca de 1841, y encontramos las siguientes características:

- a) La defensa de la Constitución se encomienda a un Poder Judicial.
- b) La actividad judicial en defensa de la Constitución sólo puede despertarse a petición del agraviado.
- c) La definición de inconstitucionalidad sólo aprovecha en el caso concreto que motiva la reclamación, con lo que se excluyen las apreciaciones generales y se evita la derogación de la ley tachada de inconstitucional.

Es mejorado este principio por Mariano Otero, en el artículo 25 del acta de reformas de 1847 al establecer:

- a) La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive.

El principio de la relatividad de las sentencias de amparo, se incluyó en el artículo 102 de la Constitución de 1847, de allí pasó a reproducirse en la fracción II del artículo 107 de la Ley vigente, así como en el artículo 76 de la Ley reglamentaria del juicio de amparo.

Si la experiencia y los efectos prácticos han demostrado la desventaja de las declaraciones de carácter general, de efectos absolutos, con beneficio erga

omnes, lógico parece que siendo el juicio de amparo un medio de control de la constitucionalidad ejercido por órgano jurisdiccional por vía de acción, la sentencia de inconstitucionalidad que pronuncie contra los actos de un poder o de una autoridad, sólo tenga efectos relativos, es decir, que sólo beneficie a la parte agraviada o quejosa que hubiere impugnado la constitucionalidad del acto reclamado.

Si se le concediera a la sentencia de amparo efectos erga omnes, carácter de generalidad en beneficio de todos los gobernados, el órgano de control jurisdiccional, tendría respecto de la declaración de inconstitucionalidad de leyes, facultad no solo judicial, sino también legislativa, al pronunciarse la sentencia, su efecto sería el de abrogar la ley contraria o sin base en la Constitución, o en su caso, derogar algún precepto o parte de una ley, facultad que en forma exclusiva corresponde al poder legislativo federal o local, según el caso, y no al Poder Judicial Federal.

Además, el efecto de la relatividad de las sentencias de amparo, no sólo se refiere al agraviado o quejoso, sino también a la autoridad o autoridades responsables, puesto que el fallo en nada puede afectar a las autoridades que no figuren en la demanda de garantías con la calidad de responsable. (la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha extendido el efecto de las sentencias de amparo a aquellas que, aunque no hubieran tenido en la controversia constitucional, el carácter de autoridades responsables, intervengan en la ejecución o cumplimiento del fallo de amparo)

El alcance de la prohibición relativa a hacerse en una sentencia una declaración general, debe entenderse única y exclusivamente, que tal declaración general, no podrá hacerla el sentenciador en los puntos resolutive del fallo que pronuncie, los cuales sólo deben ocuparse de la situación jurídica concreta del quejoso, sin abarcar o comprender situaciones generales. En cambio, el sentenciador sí podrá hacer apreciaciones generales sobre la inconstitucionalidad

del acto o ley impugnados, en los considerandos de la sentencia, o sea, en la parte del fallo que contiene la fundamentación lógica-jurídica de los puntos resolutivos del mismo.

## **5.- PRINCIPIO DE LA DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO.**

Las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución establecen:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las siguientes bases:

“III Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa por ellos o que cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio, o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que los

que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiere como condición para decretar esa suspensión.”

El cumplimiento por el quejoso del principio de definitividad del juicio de amparo, requiere el agotamiento o interposición previa y necesaria de todos los recursos que la ley rige el acto reclamado establezca y tenga por objeto confirmarlo, modificarlo o revocarlo.

El juicio de amparo es un procedimiento extraordinario, excepcional, después de que el gobernado ha puesto en ejercicio las acciones y recursos ordinarios. No podía ser de otra manera pues si el amparo pudiera coexistir o sustituir a cualquier recurso ordinario, perdería su categoría de juicio último, reservado a la impugnación de constitucionalidad frente a las autoridades.

No obstante, existen algunas excepciones a este principio de definitividad:

1. Tratándose de actos prohibidos o de penas graves señalados en el artículo 22 de la Constitución.

El artículo 73 de la Ley de Amparo en vigor dispone:

El juicio de amparo es improcedente:

Fracción XIII.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúan de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución.

2. Contra el auto de formal prisión, el procesado o su defensor no tienen la obligación de interponer el recurso de apelación en su contra como medio previo para posteriormente ocurrir al juicio de amparo, sino que contra dicho auto de formal prisión, pueden ocurrir al juicio de garantías. No pueden coexistir con el trámite el recurso de apelación contra el auto de formal prisión y el juicio de amparo en contra del propio acto.

El fundamento de esta excepción al principio de definitividad, es la posible violación del auto de formal prisión al artículo 19 constitucional o a alguna otra garantía de las más preciadas como es la de la libertad física.

3. Cuando el quejoso en el amparo, no fue legalmente emplazado o llamado a juicio en el procedimiento de que se queja.

En este supuesto no está obligado a agotar los recursos ordinarios cuando el juicio concluya por sentencia firme, que la ley que rija el acto establezca, toda vez que ya no puede promoverlo pero el agraviado o quejoso en su demanda de amparo, no debe impugnar únicamente la sentencia que a sus espaldas se pronunció, sino impugnar todo el procedimiento judicial seguido en su contra, a partir del ilegal emplazamiento hasta la sentencia pronunciada, o aun si ya están realizándose, los actos de ejecución de dicha sentencia.

“Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado jurisprudencia, la número 781, página 1289, consultable en el último Apéndice que dice: “Cuando el amparo se pide precisamente por que el quejoso no ha sido oído en juicio, por falta de emplazamiento legal, no es procedente sobreseer por la razón de que existen recursos ordinarios, que no se hicieron valer, pues precisamente el hecho de que el quejoso manifieste que no ha sido oído en juicio hace patente que no estaba en posibilidad de intentar los recursos ordinarios contra el fallo dictado en su contra, y de ahí que no pueda tomarse como base

para el sobreseimiento el hecho de que no se hayan interpuesto los recursos pertinentes”<sup>12</sup>

En materia administrativa no procede en los casos en que las leyes ordinarias establezcan contra el acto reclamado, recursos o medios ordinarios para reparar los agravios que se estimen cometidos; pero para ello es necesario que esos procedimientos pueda utilizarlos el afectado, de manera que cuando el que solicita el amparo es un tercero extraño al procedimiento, que no tiene a su disposición aquellos medios o recursos, el juicio de garantías es desde luego procedente y que los terceros extraños, afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimientos a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo.

4. De igual manera sucede con los terceros extraños a juicio, pues tampoco están obligados a agotar los recursos ordinarios existentes, dentro del procedimiento en donde se produjo el agravio.

Al respecto el artículo 107 constitucional, en su fracción VII, dice: “ El amparo contra los actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito...”

Y en el artículo 73 de la Ley de amparo, fracción XIII, reza que el juicio de amparo es procedente contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 constitucional dispone para los terceros extraños.

---

<sup>12</sup> Manual del juicio de amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed., editorial Themis, México, 1999, p. 36.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que los terceros extraños afectados por determinaciones judiciales dictadas en procedimientos a que son ajenos, no están obligados a agotar recursos ordinarios o medios legales de defensa antes de ocurrir al amparo.

5. En materia administrativa, podrán promover juicio de garantías sin previo agotamiento de recurso alguno, aquella persona que ha sido afectada por un acto de autoridad, cuando el mismo carezca de fundamento legal, pues al no citar la disposición de la ley, reglamento o disposición legal, el agraviado no tiene conocimiento del ordenamiento en que se basa el acto de autoridad, y consecuentemente tampoco conocerá los medios de impugnación con los que cuenta para combatir dicho acto de autoridad.

Encontramos el fundamento en el artículo 73 fracción XV, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que dispone:

Lo anterior es en atención a la garantía de legalidad que contiene el artículo 16 de nuestra Carta Magna, pues al ser violada por un acto de autoridad carente de fundamento, deja al agraviado en un estado de indefensión.

6. Cuando tratándose de un acto en materia administrativa el recurso, juicio o medio de defensa legal, exige para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los requeridos por la Ley de Amparo.

Nuevamente en el multicitado artículo 107 de la Constitución, fracción IV, se prevé esta excepción al principio de definitividad, pues dispone que en materia administrativa el amparo procede contra resoluciones que causen agravio que no sea reparable mediante recurso alguno, juicio o medio de defensa, y no será necesario agotar los mismos, cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión, mayores requisitos que los dispuestos en la ley reglamentaria del juicio de amparo para decretar esa suspensión.

También es menester citar el artículo 73 de la Ley de Amparo, fracción XV, pues contempla lo siguiente:

“XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o el trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en si mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.”

Como se desprende del precepto citado, si el recurso que proceda contra el acto reclamado no suspende el mismo por no estar previsto en la ley secundaria, el agraviado no estará obligado a agotarlo.

7. Cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que antes de acudir al amparo no existe la obligación de agotar los recursos ordinarios establecidos en la Ley del acto, cuando se reclama principalmente la inconstitucionalidad de esta, ya que sería contrario a los principios de derecho, el que se obligara a los quejosos a que se sometieran a las disposiciones de esa ley, cuya obligatoriedad impugnan por considerarla contraria a los textos de la Constitución.

8. Si el acto que se reclama consiste en una orden meramente verbal, el agraviado no se encuentra obligado a agotar recurso alguno, toda vez que el artículo 16 constitucional dispone que los actos de molestia deben constar por escrito, por lo que es inconstitucional que la autoridad proceda de forma verbal.



9. Cuando habiendo pluralidad de recursos o medios de impugnación, bastará con que el agraviado haga valer alguno de éstos para que proceda el juicio de amparo.

10. “Cuando contra un acto de autoridad procede un recurso fáctico (no contemplado por la ley) no será obligatorio para el agraviado hacerlo valer antes de que interponga la demanda de amparo contra ese acto administrativo...

“Ahora bien, si contra el acto administrativo se hace valer un recurso fáctico y es admitido por la autoridad respectiva, ésta tiene la obligación de sustanciarlo en todas sus partes hasta que quede resuelto, prosperando contra la resolución de esa instancia fáctica, el juicio de amparo. Pero si no se admite y transcurre el término (plazo) para promover el juicio de amparo, el acto habrá sido consentido tácitamente y la demanda se desechará por improcedente o, en su caso y si se engaña al juez federal sobre la fecha de notificación del acto reclamado, se sobreseerá.”<sup>13</sup>

## **6.-PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO.**

El juzgador, en materia de amparo, debe resolver la constitucionalidad del acto reclamado a la luz de los conceptos de violación expresados dentro de la demanda respectiva.

Aunque este principio no está directamente establecido en la Constitución, se interpreta contrario sensu los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107, que contiene la facultad de suplir la queja, y fuera de esta hipótesis, opera el principio en comento; además, no debemos confundir la suplencia de la queja deficiente, o con la simple suplencia del error, establecida en el artículo 79 de la vigente Ley reglamentaria del juicio de amparo.

La suplencia de la queja se encuentra prevista en los artículos 107 fracción II constitucional y 76 Bis Ley de Amparo; “opera exclusivamente en relación a los

---

<sup>13</sup> Castillo Del Valle, Alberto Del, Primer Curso de Amparo, 4ª ed., Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2003, p.86-87.

conceptos de violación de la demanda de amparo y de los agravios esgrimidos en los escritos de recursos.

Por su parte, el artículo 76 Bis, de la Ley de Amparo, reglamenta la suplencia de mérito, previendo los casos en que ésta opera, disponiendo este artículo lo siguiente:

“Artículo 76 Bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforma a lo siguiente:

“I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

“II. En materia penal, la suplencia operará aún ante la ausencia de conceptos de violación de agravios del reo.

“III. En materia agraria, conforme a lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

“IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará a favor del trabajador.

“V. A favor de los menores de edad o incapaces.

“VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Esos son los casos en que opera la suplencia de la deficiencia de la queja, apreciándose que ésta rige solamente por lo que hace al capítulo de conceptos de violación (si se suplen las deficiencias de la demanda) o de los agravios (cuando la suplencia opera en materia de los recursos hechos valer en el juicio). En esas condiciones, el juez no podrá suplir alguna otra cosa (por ejemplo, el señalamiento del acto reclamado), sino que deberá suplir exclusivamente alguno de los capítulos ya referidos”<sup>14</sup>

El artículo 79 de la Ley de Amparo contiene la obligación del Poder Judicial de la Federación para suplir la deficiencia del error, artículo que transcribo a continuación:

---

<sup>14</sup> Castillo Del Valle, Alberto Del, op.cit, p.95.

“Artículo 79. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de Distrito, deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados...pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda.”

La suplencia del error al igual que la suplencia de la queja, no modifica el fondo de la demanda, los hechos vertidos por el actor en ella permanecen tal cual fueron plasmados; pero sí procederá a enmendar las deficiencias cuando el actor cite algún precepto constitucional diverso al que quiso referirse; o bien por errores mecanográficos, o de captura, apreciándose que se trata de un simple error, sin que esto implique alteraciones en cuanto al fondo del asunto.

### **DERECHO DE ACCIÓN.**

Es sabido, que para poder acudir a los órganos judiciales, es necesario el ejercicio de una acción, para provocar la actividad del mismo, hasta que cumpla con su función característica dentro del asunto en particular del que se ha hecho de su conocimiento.

Se entiende por acción, “el derecho subjetivo de una persona física o moral, en su carácter de gobernada, para acudir ante el Poder Judicial de la Federación u órganos con competencia auxiliar, a exigir el desempeño de la función jurisdiccional, para obtener la tutela de una garantía individual o de un derecho derivado de la distribución de facultades entre Federación y Estados, presuntamente violados por una autoridad estatal responsable.”<sup>15</sup>

Ahora bien, pasaremos a estudiar en qué consiste la acción de amparo; encontramos en nuestra Constitución que el artículo 17 prohíbe el hacerse justicia de propia mano, lo que implica que es necesario acudir a los Tribunales ejercitando un acción. Esta acción resulta autónoma del derecho, no es el ejercicio

---

<sup>15</sup> Arellano García, Carlos, El juicio de amparo, 6ª ed., Porrúa S.A., México, 2000, p. 401.

de un derecho, y este es el fundamento constitucional de la acción de amparo, contenida en los artículos 103 y 107 constitucionales y reglamentada por la Ley de Amparo, y es declarativa y se pretende contar con la protección de la Justicia de la Unión. Se inicia a petición de la parte agraviada y la sentencia se limitará a proteger en el caso concreto y particular, sin llegar a ser una regla general. (fórmula Otero)

### **ELEMENTOS DE LA ACCION DE AMPARO:**

**1.- SUJETOS**, que son a saber los siguientes:

- a) Quejoso agraviado quien es el titular de la acción, es decir, quien la va a ejercitar acudiendo ante el órgano jurisdiccional con el objeto de restituir el goce de su o sus garantías que consideran han sido violadas por el sujeto responsable, se ejercitará esta acción a través de una demanda de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 103 constitucional.
- b) Autoridad del estado en contra de quien se ejercitará la acción, que es la parte responsable de las violaciones cometidas en contra de las garantías individuales.
- c) El tercero perjudicado en algunos casos.
- d) El órgano jurisdiccional, es decir, los tribunales de la Federación o tribunales con competencia auxiliar o concurrente quien deberá prestar la función jurisdiccional en el amparo, y determinará si debe o no concederse el amparo o bien sobreseerse el juicio.

**2.- CAUSA.** Que consiste en la existencia de las garantías individuales a lo que se le denomina causa remota y, la violación a esos derechos que se le conoce como causa próxima.

**3.- OBJETO.** Tenemos dos tipos de objeto: el inmediato y el mediato. El objeto inmediato será el de pretender provocar la intervención de un órgano jurisdiccional quien decidirá si admitirá o rechazará la demanda, y el objeto mediato será con el fin de restituir la violación cometida por el sujeto responsable la de ajustar a la responsable a la conducta pretendida por el actor.

Una vez expuesto lo anterior es importante que estudiemos un concepto que es requisito para la procedencia del juicio de amparo y es el de ACTO RECLAMADO.

Acto es el acontecimiento, hecho voluntario que tiene por objeto un fin determinado, se conjugan dos elementos fundamentales: la voluntad y la intención.

El acto reclamado en palabras del maestro Burgoa; primeramente nos explica que es un acto: “es todo hecho voluntario e intencional que tiende a la consecución de un fin determinado cualquiera, pero eso no es todo, pues en la materia de amparo se requiere una característica en ese acto: la de emanar de un órgano del Estado, a lo que también nos da una definición de acto de autoridad: “cualquier hecho voluntario e intencional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución, o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente.”<sup>16</sup>

Para el maestro Ignacio Mejía Guizar el Acto Reclamado es la resolución de carácter general o particular que proviene de una persona dotada de fuerza pública, que actúa en la esfera jurídica del gobernado, afectando las garantías individuales.

“A través del derecho de acción, se pide a los tribunales estatales su intervención para resolver una controversia o conflicto de índole jurídico, para que previa audiencia de las partes en el conflicto y respetando la oportunidad probatoria de las mismas, el juez solucione dicha contienda, diciendo el Derecho entre las partes. Por tanto, la acción es la petición que se formula a los tribunales para que entren en función jurisdiccional (dicción de Derecho), imponiéndole a los tribunales la obligación de dar contestación a la solicitud que eleve el gobernado.

---

<sup>16</sup>Burgoa Orihuela, op cit, p. 203.

La acción consta precisamente en la demanda que elabore el gobernado, en que se contiene inscrita su pretensión específica, que consiste en la petición de que se dilucide una contienda jurídica.”<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Castillo Del Valle, Alberto Del, op.cit., p.60.

## 1.2. EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO DE CONTROL.

El control se encuentra organizado tanto en los Estados, como en la Federación.

La Constitución, es la norma suprema en nuestro país de acuerdo con lo que reza el artículo 133 de la misma:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”

De acuerdo con lo anterior, toda ley o acto de autoridad debe de estar conforme a lo que ella dispone, además tiene la característica de ser rígida, pues para poder modificarla se requiere de un procedimiento y de un órgano especiales, está por encima de la división de poderes del Estado.

Sin embargo, no basta que la constitución sea suprema y rígida, debe de existir un órgano de control que la proteja, y vigile para evitar que se cometan violaciones a las disposiciones contenidas en la Constitución y restablecer esas violaciones, para ello se creó el juicio de amparo.

El juicio de amparo es un medio de control constitucional, por que tiene las siguientes funciones: primero.- De proteger la constitución y la va a restablecer; segundo.- Protege también al ordenamiento secundario; tercero.- Protege las garantías individuales o derechos humanos y, cuarto.- protege la competencia Federal y de los Estados. Y a través del artículo 16 constitucional que consagra una garantía de legalidad, en relación con el artículo 103 también constitucional,

tutela todas las disposiciones de la Norma Suprema, adicionado también el artículo 14 en sus párrafos tercero y cuarto, pues con esto, el juicio de amparo además de tutelar el régimen constitucional, se extiende a los ordenamientos secundarios.

Existen modalidades de este control constitucional, y son:

## **A) CONTROL CONSTITUCIONAL POR VÍA DE ACCIÓN O POR VÍA DE EXCEPCIÓN.**

**I. POR VÍA DE ACCIÓN.**- Cuando quien ejercita la acción es el particular afectado en su esfera jurídica ante un solo órgano o conjunto de órganos debidamente jerarquizados y sistematizados, cuya función es específicamente realizarlo, se lleva a cabo todo un proceso judicial y tiene como fin el conseguir la declaración de inconstitucionalidad de la ley o acto reclamado, por parte de la autoridad judicial diversa de la responsable, generalmente en nuestro derecho es una autoridad federal, pero en el caso de una “jurisdicción concurrente” (Jurisdicción concurrente es la facultad otorgada a jueces y tribunales de distinto fuero o competencia, para conocer del inicio de un juicio por motivos especiales de tiempo o de lugar), en materia de amparo, podrá conocer de dicho juicio el superior jerárquico del juez que ha cometido la violación, o bien, un juez de Distrito, siempre que se trate de los artículos 16, 19 y 20 constitucionales y tratándose de materia penal, de conformidad con el contenido del artículo 37 de la Ley de Amparo en vigor.

Con base en lo anterior, podemos resumir que éste tipo de control, deriva de la existencia de un juicio autónomo en la vía activa de aquel sistema en que se pretende aplicar la ley que se impugna, el ejercicio de una acción por parte del agraviado y el agotamiento de la actividad judicial en el examen de la constitucionalidad de la ley o del acto de autoridad.



**II. POR VÍA DE EXCEPCIÓN.-** En este sistema, la cuestión relativa a la inconstitucionalidad de un acto de autoridad es planteada como excepción la inconstitucionalidad de la ley por el particular ante cualquier juez que conoce del juicio, sin importar su fuero y su categoría; es decir, que todos los jueces están obligados a acatar los mandatos constitucionales sobre cualquier otra ley al considerar que ésta contraviene la Ley Fundamental, tal como está asentado en el artículo 133 de la Constitución.

También conocido como control constitucional difuso o auto control, que contrario al anterior, que independientemente de la jerarquía de las autoridades judiciales de un país, llevan a cabo dicha función.

La impugnación que se hace por esta vía de excepción, respecto de la inconstitucionalidad de una ley, se tramita, a diferencia de la vía de acción, ante la autoridad judicial que tramita el juicio, en que se opone la excepción de que la ley es inconstitucional.

En nuestro país, este control de la constitucionalidad mediante la vía de excepción, es conocido también como *control difuso* o *auto control*, encontramos en el artículo 133 constitucional que obliga a los jueces de todo el territorio nacional a obedecerla, a pesar de las disposiciones en contrario contenidas en leyes secundarias o constituciones de cada entidad federativa, pero la Suprema Corte ha planteado que el único medio para conocer la constitucionalidad de una ley es mediante el juicio de amparo pese a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional.

Es importante destacar que dentro de nuestro sistema legal, éste tipo de control de la constitucionalidad es incompatible con el orden establecido en el derecho mexicano, pues para conocer de la violación a la Constitución derivada de una ley, sólo los Tribunales Federales pueden conocer al respecto, de acuerdo con el artículo 103 constitucional, en relación con la fracción I del artículo 107, que

dan las bases de procedencia del juicio constitucional; ninguna otra autoridad, ni jueces locales, tienen esa competencia, por lo que el texto del artículo 133 es oscuro y fue copiado de la Constitución norteamericana.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el citado artículo 133 en el sentido de que tal precepto no es medio controlador de la Constitución, pues dicho medio al decir que la máxima autoridad judicial mexicana, única y exclusivamente corre a cargo de los Tribunales Federales cuando conocen del juicio de amparo, sin que sea factible que algún otro órgano del Estado, ni aún los juzgados del fuero común, puedan compartir esta tarea de control constitucional.

## **B) CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR ORGANO POLÍTICO Y POR ÓRGANO JURISDICCIONAL.**

**I. POR ÓRGANO POLÍTICO.-** Es el que se ejerce por un órgano político creado específicamente para mantener el control constitucional. Tomando como ejemplo el Senado de Sieyes, establecido a raíz de la Revolución Francesa, y el Supremo Poder Conservador, creado en la Constitución de 1836, cuya misión era la de velar por la integridad de la Carta Magna, previa solicitud de declaración de inconstitucionalidad formulada por algún órgano estatal.

Las características de este sistema de control constitucional por órgano político son:

- a) Se confía la protección a la Ley Suprema a un órgano diverso a cualquiera de los poderes del Estado con excepción del jurisdiccional o bien se crea un cuarto poder.
- b) La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la Constitución;
- c) Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano peticionario y aquél a quien se atribuye el acto o la ley atacados;

d) Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos.

En aquellos medios de control de la constitucionalidad ejercido por órgano político, en que, sus soluciones respecto de inconstitucionalidad de leyes o actos de los poderes, tienen un contenido general o erga omnes, la solución o declaración de inconstitucionalidad, reviste el aspecto de un ataque o crítica a la actividad de la autoridad o poder del Estado en cuyo perjuicio se hacía tal declaración: repetida la declaración de inconstitucionalidad en contra del mismo poder o autoridad, originaba el desprestigio de ella con el resentimiento consiguiente de el o ella, para el órgano que emita las declaraciones de inconstitucionalidad.

**II. POR ORGANO JURISDICCIONAL.-** Consistente en el control encomendado a los órganos del Poder Judicial, llámese juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y los atributos que peculiarizan al sistema jurisdiccional de tutela de la Constitución son los opuestos a los del control constitucional por órgano político:

a) Existe un órgano facultado para proteger la supremacía de la Constitución, es un órgano judicial.

b) Los gobernados están facultados para solicitar la declaración de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto de autoridad del Estado o una ley que cause agravio alguno dentro de su esfera jurídica.

c) Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (lato sensu) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación u observancia de la ley o acto stricto sensu que se haya atacado por inconstitucional por el agraviado.

d) Las decisiones o resoluciones que recaigan a las peticiones formuladas por el gobernado, sólo tienen efecto en relación con el sujeto petionario en particular, sin implicar una regla general para el resto de los gobernados.

### **1.3. PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.**

Debemos establecer un concepto de parte dentro de juicio, ¿Quiénes pueden ser parte de un juicio? Entendemos que todo aquél que tenga interés jurídico en el mismo, siendo por lo general actor y demandado, pero dentro del juicio de amparo no sólo encontramos a estos.

Se le denominará parte, a toda persona a quien la ley da facultad para ejercitar una acción, oponer una defensa o cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de ley.

De acuerdo con Eduardo Pallares son partes en el juicio las que figuran en la relación procesal, activa o pasivamente.

Si nos basamos en la Teoría General del Proceso se destaca la existencia de parte material y de parte formal, siendo la primera de éstas sobre la que los efectos del proceso recaerán sobre su esfera jurídica, y la segunda, atiende a los representantes de los litigantes o al Ministerio Público, que interviene por deber o al defender a algún procesado.

Las partes que se ven involucradas en un proceso pueden ser personas físicas o morales quienes deberán estar debidamente legitimados para ejercer una acción u oponer una defensa.

La legitimación consiste en la posibilidad que tiene una persona para actuar en defensa de sus derechos e intereses que se encuentran en pugna dentro de un juicio. Existen dos tipos de legitimación: legitimación activa que pertenece al actor y, legitimación pasiva que corresponde al demandado.

De acuerdo con el artículo 5° de nuestra Ley de Amparo en vigor son partes en el juicio de amparo:

"I. El agraviado o agraviados;

"II. La autoridad o autoridades responsables;

"III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

- a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;
- b) El ofendido o las persona que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.
- c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

"IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señale esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala."

### **1.3.1. ANTECEDENTES DE LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.**

En este apartado veremos cómo ha sido el papel de cada parte en el juicio de amparo a lo largo de la historia de las leyes de la materia.

En un principio, a la Autoridad Responsable, no se le daba el rango de parte y sólo gracias a criterios jurisprudenciales que llevaron la modificación legislativa se le reconoció como tal. Asimismo, el caso del tercero perjudicado es muy similar.

El artículo 7° de la Ley de Amparo de 1861, establecía y reconocía como partes en el juicio al quejoso y al promotor fiscal, La autoridad responsable solamente era oída.

Por su parte, el quejoso o agraviado siempre ha sido reconocido como parte actora, ya que el Ministerio Público de tener una importancia capital la ha perdido, y poco a poco se ha reconocido y dado intervención a la autoridad responsable y al tercero perjudicado como los auténticos contradictores del agraviado.

El artículo 9° de la Ley de Amparo de 1869, era relativo a la substanciación del juicio de amparo, indicaba sobre la autoridad responsable: “no es parte en estos recursos y sólo tiene derecho de informar con justificación sobre los hechos y las cuestiones de ley que se versaren”; y los artículos 12 y 13 mencionaban únicamente como partes al actor y al promotor fiscal.

En relación al tercero perjudicado éste sí podía aportar pruebas y alegatos dentro del juicio de amparo aún sin ser considerado como parte en el mismo.

Con esta disposición se contempla por vez primera un criterio legal respecto a lo que debería de entenderse como autoridad responsable, siendo ésta, aquélla autoridad que ejecutare o tratare de ejecutar el acto reclamado.

Cabe mencionar que en las Constituciones anteriores el promotor fiscal, era el nombre que determinaba al Ministerio Público Federal.

El artículo 27 de la Ley de Amparo de 1882 continúa sin considerar a la autoridad como parte en el juicio, no obstante, la autoriza para que se le reciban las pruebas y alegatos que quisiera presentar para justificar su actuación.

El impedimento para no considerar a la autoridad responsable como parte fue en virtud de sus facultades serían un obstáculo para aplicar debidamente la justicia, pues podría abusar de su poder de mando siendo parte en el juicio.

En el artículo 753 del Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, señala como partes al agraviado y al promotor fiscal. Se menciona a la parte contra la que se opone el agraviado, es decir, el tercero perjudicado, así como la facultad de ofrecer pruebas por parte de la autoridad responsable.

No fue sino hasta el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, reconoce a la autoridad responsable como parte en el juicio, y al Ministerio Público, ya que en su artículo 670 señala como partes al agraviado, a la autoridad responsable y al agente del Ministerio Público. Este Código, no considera parte al tercero perjudicado, pero le es permitido interponer revisión contra la concesión negativa o revocación de la suspensión.

La Ley de Amparo de 1919, reconoce al tercero perjudicado como parte en el juicio, pero no se le denomina en tal forma, sino como "tercero interesado" y distingue tres hipótesis en su artículo 11: a) que directamente se establecen como partes en el amparo a la contraparte del quejoso en amparos civiles; b) a quien se hubiere constituido en parte civil en asuntos penales y c) a quienes hubieren gestionado el acto contra el cual se pidiere protección constitucional, en providencias dictadas por autoridades distintas a las judiciales. Contaba con todas las facultades inherentes a la figura del tercero perjudicado.



El artículo 5º de nuestra Ley de Amparo vigente nace en la Ley de Amparo de 1935, misma que fue modificada en 1950, autoriza la abstención del Ministerio Público Federal para intervenir en los procesos de amparo cuando el mismo considere que éstos carecen de interés público. Esta reforma no se establece para intereses privados sino como garantía constitucional.

Finalmente en 1980, a la inversa de lo anterior, se condiciona su intervención en el amparo, cuando “el caso de que se trate afecte, a su juicio, el interés público. ”, pero esta reforma recuerda él porque el Ministerio Público está dentro del proceso y añade: “...en los demás casos, podrá hacerlo para promover la pronta y expedita administración de justicia.”

La Ley de amparo modificada en 1983, entró en vigor a partir de 1984 en la que establece que el Ministerio Público Federal podría intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la ley de la materia, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita justicia.

El artículo 107 constitucional en su fracción XV señala que el Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare será parte en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

En el año de 1994 se reforma por última vez por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1994, adicionando a la fracción IV del artículo 5º, un último párrafo, señala que son partes en el juicio de amparo restringiendo al Ministerio Público Federal para quedar como sigue:

“El Ministerio Público Federal podrá intervenir en todos los juicios e interponer recursos que señala la ley, inclusive para interponer en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales,

independientemente de las obligaciones que la misma ley precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia, sin embargo, tratándose de amparo en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.”

## **PARTES DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO.**

Por parte se entiende al sujeto a favor de quien o en contra del que se dicte el derecho en un proceso.

Ahora bien, dentro del juicio de amparo encontramos que conforme a lo que reza el artículo 4º de la Ley de Amparo en vigor, indica claramente quién podrá promover este juicio, debiendo ser aquella persona a quien “perjudique la ley” y que sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor. De igual forma, el artículo 107 constitucional, dispone: Toda controversia de que habla el artículo 103 se sujetará:

I.-...a instancia de parte agraviada.

II.- La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares...sin hacer una declaración general.

Aunado a lo anterior, también mencionaremos nuevamente el citado artículo 5º de la Ley de Amparo específicamente indica quienes son parte:

I. El agraviado o agraviados; es también denominado quejoso.

II. La autoridad o autoridades responsables; que es la parte demandada dentro de este juicio de garantías, a lo que adicióno la siguiente tesis jurisprudencial:

**“PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO. REQUISITO FUNDAMENTAL QUE LA PARTE DEMANDADA SEA UNA AUTORIDAD.-** Las partes en el juicio de amparo son siempre, como actor, un particular, y como demandado una autoridad. El demandado en el juicio de amparo tiene que ser siempre una autoridad, por que aquel juicio tiene por objeto salvaguardar las garantías individuales, que son

limitaciones al poder del Estado; de donde se sigue que cuando el Estado salva esas limitaciones.”<sup>18</sup>

III. El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

- d) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;
- e) El ofendido o las persona que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.
- f) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señale esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

Toda vez que ya sabemos quiénes pueden formar parte del juicio de garantías, procedamos a examinar de manera detallada cada una de éstas, estudiaremos las características específicas de cada una.

Comenzaremos con la parte ejecutora de ala acción de amparo:

---

<sup>18</sup> Tribunal Colegiado Quinto Circuito, informe de 1978, pág. 333, Volúmenes 109-114, Sexta Parte, pág. 149, Genaro Góngora Pimentel y María Guadalupe Saucedo Zavala, Ley de Amparo. Doctrina Jurisprudencial. Compilación de Tesis Tomo I, 5ª ed., Porrúa S.A., México, 2000, p. 169.

**1.- EL QUEJOSO O AGRAVIADO.-** Como ya se ha señalado en líneas anteriores, el agraviado o quejoso será aquella parte que haya sido afectada en su esfera jurídica por un acto de autoridad y por lo tanto está legitimado para ejercitar la acción de amparo y promover juicio de garantías.

De la obra del Maestro Alfonso Noriega Cantú, encontramos que para él la parte agraviada es la entidad legitimada para pedir la actuación de la Ley mediante los órganos jurisdiccionales y obtener la tutela jurídica "...podríamos concluir que parte agraviada es aquella que está legitimada para ejercitar la acción de amparo- para hacer la instancia a que se refiere la norma constitucional- en su carácter de agraviada, de acuerdo con los términos que utiliza la fracción I del artículo 107" <sup>19</sup>

Para Arellano García, el quejoso "Es la persona física o moral que ejercita la acción de amparo para reclamar un acto o ley de la autoridad estatal, por presunta violación de garantías individuales o de distribución competencial entre Federación y Estados de la República" <sup>20</sup>

En nuestra Carta Magna, en su artículo 107, fracción primera dispone: "el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, el titular legitimado de la acción para promover el juicio de amparo es el gobernado, pues resulta afectado en forma directa y personal en su esfera jurídica por un acto de autoridad que viola sus garantías individuales."

Del artículo anterior desprendemos que el quejoso será:

- Todo gobernado.
- Es quien demanda la protección de la justicia.
- Es quien ejercita la acción constitucional.
- Es quien ataca un acto de autoridad que considera lesivo a su derecho.

<sup>19</sup> Noriega Cantú, Alfonso, Lecciones de Amparo, 6ª ed., Porrúa S.A., México, 2000., p. 324.

<sup>20</sup> Arellano García, Carlos, op. cit., p. 472.

- Puede ser persona física o moral.

Por otra parte, el artículo 103 constitucional reza:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

De acuerdo con la fracción I del precepto citado, el agraviado es el gobernado titular de la acción para promover el juicio de amparo pues resulta afectado de forma directa y personal en su esfera jurídica por un acto de autoridad que viole sus garantías individuales. Es importante destacar que se debe estar legitimado para poder promover juicio de garantías pues de lo contrario ésta será desechada, conforme a lo estipulado por el artículo 145 de la Ley de Amparo.

El segundo supuesto de acuerdo con la fracción II tendremos que el quejoso o agraviado es aquella persona que resultó afectada en forma directa y personal en su esfera jurídica por un acto de **autoridad federal** que invadió la competencia de un Estado o del Distrito Federal, se reclama un acto o ley de la autoridad estatal.

Y como tercer supuesto, el que señala la fracción III: quejoso será aquella persona que resultó afectada en forma directa y personal en su esfera jurídica por un acto de autoridad Estatal o del Distrito Federal al haber invadido la competencia de la autoridad federal. Cabe citar la consideración que hace al respecto de este artículo 103 constitucional del maestro Burgoa: "De todo lo anterior se infiere, en tercer lugar, que se trata de dos acciones distintas y diferentes: la que despliega el gobernado directamente agraviado, en los casos de

las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, es una acción de amparo, de la que conocen los tribunales federales mediante la función de control constitucional, mientras que la que ejercitan la Federación o los Estados, como entidades políticas y jurídicas, es de carácter judicial propiamente dicho, siendo la función jurisdiccional respectiva, desarrollada por la Suprema Corte en pleno, de esta naturaleza, cuyo origen no es el artículo 103 constitucional, que se refiere a la procedencia del juicio de amparo, sino el 105, que otorga a dicho alto Tribunal competencia para conocer sobre “los conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

### TIPOS DE QUEJOSOS.

- a) Personas físicas.
- b) Personas morales privadas y oficiales (El estado)
- c) Persona social (núcleo de población, ejidos, etc.)

a) LAS PERSONAS FÍSICAS.- Son los seres humanos, que de acuerdo con nuestro Código Civil, gozan de capacidad jurídica que adquieren desde su nacimiento y se extingue con la muerte. Esta es la capacidad de goce, que incluye también a los menores de edad, a quienes la Ley de Amparo les permite ser quejosos dentro del juicio de amparo.

El artículo 6° de la Ley de Amparo prevé lo relativo al menor de edad, pues podrá pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido, pero en tal caso, el juez sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio.

Si el menor hubiere cumplido ya catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda.

El caso de ausencia del representante legítimo del menor, o bien se encuentre impedido, se otorgará capacidad de ejercicio al menor, para que actúe sin su representante en calidad de quejoso.

El artículo 6° de la Ley de Amparo sólo se refiere al hecho de que el legítimo representante del menor esté ausente, no se requiere que respecto al

ausente se haya hecho declaración de ausencia, ni tampoco es necesaria comprobación previa de dicha ausencia o impedimento según el caso por tanto, bastará la simple manifestación del quejoso menor de edad.

Ante la falta de capacidad de ejercicio de los menores, es obligación del juzgador de amparo designar un representante para que intervenga en el juicio

b) LAS PERSONAS MORALES PRIVADAS.- Son aquellas entidades que aunque carecen de una realidad objetiva, sí cuentan con realidad jurídica. Con fundamento en el artículo 8º de la Ley de Amparo, las personas morales podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes, para lo que es necesario que al presentar la demanda de amparo, acompañe el documento que acredite la existencia jurídica de esa sociedad y de la persona que la representa legalmente. Asimismo el artículo 27 del Código Civil dispone: “Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.”

Nuestro Código Civil, en su artículo 25 señala quienes son consideradas como personas morales, texto que se transcribe:

“Son personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles y mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas, y
- VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito siempre que no fueren desconocidos por ley.”

Es necesario hacer una distinción dentro de las personas morales, pues pueden ser personas morales privadas o bien, personas morales oficiales, las primeras las encontramos en las fracciones II, IV, V y VI del artículo citado.

LAS PERSONAS MORALES OFICIALES son los órganos centralizados y descentralizados del Estado.

El artículo 9° de la Ley de Amparo permite las personas morales oficiales ser quejosos dentro del juicio de amparo.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta Ley se exige a las partes.

Sólo podrán recurrir al amparo cuando se vean afectados los intereses patrimoniales de las mismas, es decir, aquellos bienes que le son propios y de carácter privado.

Cuando estas personas morales oficiales fungen como quejosos, se encuentran en una situación análoga que los particulares, pues prescinden de su soberanía, ya que al estar revestido de imperio, no puede pedir amparo, pues lo pediría contra sí mismo, el Estado en este caso sería autoridad, peticionario, emisario del acto y órgano de control al mismo tiempo. En cambio el Estado como persona de derecho privado sí está en aptitud legal de promover el juicio de amparo, pues actúa como cualquier particular y se somete a las leyes ordinarias.

c) PERSONA SOCIAL. El artículo 213 de la Ley de Amparo contiene disposiciones en materia agraria, mediante la cual se otorga representación legal para interponer el juicio de amparo en nombre de un núcleo de población, a los comisariados ejidales o de bienes comunales.

Artículo 213.- Tienen representación legal para interponer el juicio de amparo en nombre de un núcleo de población:

- I. Los comisariados ejidales o de bienes comunales;
- II. Los miembros del comisariado o del Consejo de vigilancia o cualquier ejidatario o comunero perteneciente al núcleo de población perjudicado, si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado, el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo.



III. Quienes la tengan, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los casos de restitución, dotación y de ampliación de ejidos, de creación de nuevos centros de población y en los de reconocimiento y titulación de bienes comunales.

La representación de estas personas de Derecho social, es una representación derivada legal, es decir, proviene de la Ley

Cuando se afecta a un núcleo de población el juicio de amparo lo promoverá el representante legal, no por derecho propio sino por el núcleo afectado, éste es la Comisaría Ejidal, o bienes mancomunales conformado por tres personas: Presidente, Tesorero y Secretario, quienes conjuntamente promoverán el amparo en un término de 15 días contados a partir de que tienen conocimiento. Del acto reclamado. Si no se promueve dentro de ese término de 15 días, opera la representación substituta y podrá promover el amparo cualquier integrante de la Comisaría Ejidal o cualquier núcleo de población. Al respecto, agrego la siguiente tesis jurisprudencial:

**“TESIS 164 REPRESENTACIÓN SUBSTITUTA DE NÚCLEO AGRARIO. REQUISITOS.-** Los requisitos para que opere la representación substituta de núcleos agrarios por quienes no integran sus órganos directivos, son los siguientes: que el representante sustituto haga valer en el juicio los derechos colectivos del núcleo de población correspondiente; que de la demanda aparezca claramente que la intervención del sustituto obedece a la actitud y asumir la representación del núcleo en defensa de los intereses colectivos de éste; y que los promoventes acrediten con cualquier constancia fehaciente ser ejidatarios del núcleo respectivo”.<sup>21</sup>

**2.- AUTORIDAD RESPONSABLE.-** Parte contra la cual se demanda la protección de la justicia federal.

Para efectos de amparo será autoridad si esa entidad dotada de fuerza pública actúa con imperio (unilateralmente, imperativamente y coercitivamente).

---

<sup>21</sup> Jurisprudencia 1917-1985 parte, págs. 315 y 319

Se consideran autoridades para efectos del juicio de amparo los órganos del Estado que están dotados de fuerza pública y que actúan en la vida jurídica afectando la esfera jurídica del gobernado, esa fuerza pública puede ser de derecho que es cuando existe un ordenamiento jurídico que la crea, faculta y le da sus competencias y atribuciones o también puede ser de facto o de hecho cuando no existe en ningún ordenamiento jurídico y es creada generalmente por un órgano del Estado actualmente ambas afectan la vida jurídica del gobernado y ambas son autoridades para efectos del amparo.

Los organismos descentralizados pueden ser autoridades responsables cuando estén dotados de fuerza pública, verbigracia el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Generalmente los particulares no son autoridades responsables para efectos de juicio de amparo pero en el nuevo proyecto de Ley de Amparo se pretende contemplar: 1.- La autoridad de derecho y de facto, 2.- Organismos descentralizados, 3.- Personas físicas y, 4.- Árbitros.

Criterios de la Suprema Corte han determinado que para efectos del juicio de amparo, autoridad responsable será aquella persona que dispone de fuerza pública, misma que puede derivar de una ley o de hecho, pues las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite

Las autoridades responsables, no sólo lo son aquéllas que ordena el acto, sino también los subalternos que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo.

De lo anterior deriva la siguiente clasificación:

- a) Autoridad responsable del acto.
- b) Autoridad ejecutora.

“La autoridad responsable que dicta la ley reclamada en el amparo, es una autoridad que ha decidido el acto de autoridad reclamado en el amparo.

A su vez, la autoridad responsable que dicta una orden o un mandato que toma una decisión basada o no en la Constitución o la ley, es una autoridad ordenadora.

La autoridad responsable que lleva a cabo el mandato legal, o la orden de la autoridad responsable decisora, es una autoridad ejecutora.

También es autoridad ejecutora aquella que, sin actuar con fundamento en algún ordenamiento legal vigente, o en una orden de una autoridad decisora, realiza actos que afectan la esfera jurídica del gobernado que, ante tal situación recurre al amparo.

Encontramos el fundamento legal en el contenido del artículo 11 de la Ley de Amparo.- Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Es muy importante destacar, y una vez que ya se han establecido quienes pueden ser autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, explicar quienes no pueden ser autoridades responsables dentro del mismo:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede ser autoridad responsable en los Juicios de Amparo, por excluirla la fracción I del artículo 73 de la Ley de Amparo:

“El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de justicia.”

De igual manera tampoco figuran como autoridad responsable los Ministros que integren la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni los Tribunales Colegiados de Circuito, ni los jueces de Distrito cuando actúan como jueces de amparo.

**3.- TERCERO PERJUDICADO.** - “Persona física o moral a la que se da el carácter de posible afectado en un juicio promovido para solicitar la protección de garantías constitucionales y a quien se emplaza para que comparezca, si lo desea, a manifestar su interés en el mismo. Requisito formal de toda demanda de amparo, necesario para proceder a su tramitación.”<sup>22</sup>

El artículo 5° de la Ley de Amparo, es el fundamento legal:

“Son partes en el juicio de amparo:

I. ...

II. ...

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

<sup>22</sup> Pallares, Eduardo, Op. Cit., p. 3069.

a) La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento.

Este inciso hace referencia a los amparos en materias tales como: civil, mercantil, laboral, administrativa, agraria o fiscal.

Podemos basarnos en tres reglas para determinar al tercero perjudicado en las materias mencionadas:

1.- Si una de las partes en el juicio natural promueve juicio de amparo, el tercero perjudicado será quien dentro del juicio natural era su contraparte, pues en el juicio de amparo vemos que la contraparte del quejoso (quien promueve amparo), es la autoridad responsable.

2.- El tercero extraño a juicio, no es parte en el juicio pero resulta afectado, y si el tercero extraño a juicio interpone juicio de amparo, los terceros perjudicados serán las partes que en el juicio natural eran el actor y demandado.

b) El ofendido o la persona que conforme a la ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstos afecten dicha reparación o responsabilidad.

c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo, o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

Así pues, el tercero perjudicado es litisconsorte respecto a la autoridad responsable toda vez que puede actuar en forma independiente y paralela a la propia autoridad y de coadyuvante, por su interés en sostener la legalidad y constitucionalidad del acto reclamado.

Dentro de la ley de la materia que nos ocupa, encontramos en los numerales 116 y 166 los presupuestos que debe contener la demanda de amparo y entre los que encontramos que debe señalarse el nombre y domicilio del tercero perjudicado quien, como ya se ha mencionado, es parte del juicio de garantías

pudiendo intervenir ya sea: a) cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia que no sea del orden penal; b) cuando el amparo sea promovido pro persona extraña al procedimiento; c) el ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito y, d) la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo de acuerdo con lo que dicta el ya citado artículo 5° de la Ley de Amparo.

Este tercero perjudicado es el que resulta beneficiado con el acto que el quejoso impugna en el juicio de amparo y tiene por esa razón interés en que el acto subsista.

Por esto debe ser llamado al juicio y puede probar y alegar en su favor.

Puede decirse que hace causa común con la autoridad responsable quien también se empeña en que el acto quede en pie.

Para el maestro Noriega Cantú "Tercero perjudicado es aquella persona que tiene un derecho que, a pesar de ser incompatible con la cuestión debatida en el juicio de amparo, puede ser afectado por la sentencia que se dicte en dicho juicio y que, por tanto, tiene interés jurídico para intervenir como tercero en la controversia constitucional, para ser oído y defender las prerrogativas que pudiera proporcionarle el acto o resolución motivo de la violación alegada."<sup>23</sup>

El tercero perjudicado se encuentra en el mismo plano que el quejoso y la autoridad responsable, puede promover incidentes, etcétera. Tampoco se encuentra restringida su actuación con el objeto que subsista el acto de autoridad.

El tercero perjudicado, no es una parte indispensable dentro del juicio de amparo, pues ellos no tienen el deber jurídico de concurrir. Incluso hay ocasiones en las que no se hace designación de tercero o terceros perjudicados.

Podríamos determinar la existencia del tercero perjudicado en el Amparo civil, mercantil y laboral:

1.- Si una de las partes en el juicio natural interpone el amparo, el tercero perjudicado será su contraparte.

---

<sup>23</sup> Noriega Cantú, Alfonso, op. cit., p. 355.

2.- El tercero extraño a juicio, no es parte en el juicio natural, pero resulta afectado, y si ese tercero extraño a juicio decide promover juicio de amparo, los terceros perjudicados serán tanto el actor como el demandado en el juicio natural.

3.- En un juicio civil, mercantil o laboral, el tercero extraño a juicio que sin ser parte tiene interés en que subsista el acto, aquí los terceros perjudicados serán tanto el actor como el demandado.

El amparo en materia administrativa, fiscal y agraria, tenemos tres situaciones:

1.- Tratándose de actos aislados. De acuerdo con el artículo 114 fracción III de la Ley de Amparo, estos actos provienen de un procedimiento seguido en forma de juicio, no es propiamente un juicio por que no es un acto dictado por una autoridad judicial, es decir, el poder legislativo o autoridad administrativa federal, estatal o local.

Podemos mencionar dos casos en donde sí hay tercero perjudicado tratándose de actos aislados:

I.- Si una persona gestiona ante la autoridad administrativa el acto de autoridad, sí habrá tercero perjudicado y es precisamente la persona que gestiona, por ejemplo el que tramita para revocar la concesión, es el tercero perjudicado.

II.- Cuando no hay persona que haya gestionado el acto de autoridad, sin embargo, hay una persona que tiene interés en que subsista el acto de autoridad, verbigracia en la concesión no hay ninguna persona que tramite la revocación de la concesión y a la nueva persona a quien le es otorgada dicha concesión resultará ser el tercero perjudicado, si la persona que anteriormente la perdió promoviere el juicio de amparo.

2.- Actos que provienen de un procedimiento seguido en forma de juicio. Lo tramita la autoridad administrativa, no el tribunal jurisdiccional, es decir, no hay sentencia. El artículo 144 de la Ley de Amparo párrafo segundo, prevé estos actos.

3.- Actos que provienen de un tribunal fiscal o administrativo. Artículo 28 de la Ley de Amparo. En el amparo directo, principalmente contra las resoluciones del tribunal fiscal y contencioso administrativo, la autoridad será el tercero perjudicado, aunque la autoridad también puede ser señalada como autoridad

responsable en lugar de tercero perjudicado si hay temor de que ésta ejecute el acto.

**AMPARO EN MATERIA PENAL.** Algunos tratadistas consideran que no hay tercero perjudicado como regla general, verbigracia cuando se reclaman asuntos relacionados con la libertad, contra ordenes de aprehensión, responsabilidad, etc. No hay tercero perjudicado dentro del amparo en materia penal.

Pero hay excepciones en donde sí lo hay, por ejemplo cuando el reo reclama en la sentencia lo relativo al delito, en el caso de impugnar las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, además de la reparación del daño o responsabilidad civil. En éstos casos sí hay tercero perjudicado. El artículo 10 de la Ley de Amparo dispone: Cuando entre otros actos, se reclame un acto en un proceso penal frente a la reparación del daño o pago de la responsabilidad civil, en donde el ofendido puede promover el juicio de amparo únicamente si tiene ese derecho al pago de la responsabilidad civil o a la reparación del daño y el tercero perjudicado en este caso, será el inculcado dentro del proceso, y con las reformas hechas a la Ley de Amparo publicadas el 9 de junio de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, ahora también cuando se combatan resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal; en este caso el tercero perjudicado será también el probable responsable dentro del proceso penal.

#### **4.- MINISTERIO PÚBLICO.**

El Ministerio Público es otra de las partes dentro del juicio de amparo y su función de acuerdo con el artículo 107 constitucional, es velar por el interés público, aunque en realidad su función debería de ser la de proteger a la Constitución.

En palabras del maestro Sánchez Colín, el Ministerio Público “es una función del Estado, que ejerce por conducto del Procurador de Justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la

persecución de los presuntos delincuentes y en los demás previstos en aquellas en las que expresamente se determina su intervención a los casos concretos.”<sup>24</sup>

Pero dentro del juicio de amparo tiene un papel distinto, pues opera en representación social la doctrina ha considerado de muy diversas formas al Ministerio Público, sea como “defensor de los intereses abstractos de la Constitución y de la pureza del juicio de amparo”; sea como “parte equilibradora”; sea como “vigilante del cumplimiento de la ley y representante de la sociedad”; sea como “asesor o coadyuvante del juzgador”; sea como “tercero que actúa en interés de la ley” o como un “opinante social significado”, pero en ningún modo se ha negado o reprobado su participación en el amparo.

El verdadero carácter del Ministerio público en nuestros días, consiste en que constituye la salvaguarda de la sociedad, debiendo actuar siempre de buena fe y con la intención de que sea establecido el derecho en controversia y defendida la Constitución que estructura la vida de la comunidad.”<sup>25</sup>

La Ley de Amparo, reconoce al Ministerio Público Federal el carácter de parte en el juicio de amparo. Textualmente prescribe:

Artículo 5º Son partes en el juicio de amparo:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses

<sup>24</sup> Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 18ª ed., Porrúa S.A., México 1999, p.103.

<sup>25</sup> González Cosío, Arturo, El juicio de amparo, 5ª ed., Porrúa S.A., México, 1998 p. 68.



particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala.

En forma congruente con el artículo 5º de la Ley de Amparo, la fracción XV del artículo 107 constitucional, prevé el carácter de parte que le corresponde al Ministerio Público:

XV. El procurador general de la república o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público”.

“El Ministerio Público Federal puede intervenir en los juicios de amparo como quejoso agraviado, como autoridad responsable, como tercero perjudicado, y como parte representativa del interés público y de la pureza de los procedimientos que se lleven a cabo en los propios juicios.

El Ministerio Público Federal – o con mayor propiedad, su titular, el Procurador General de la República- puede interponer acción de amparo, como quejoso, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 102 constitucional, que dispone que debe intervenir en todos los negocios en que la Federación fuese parte; fracción V, inciso c), segundo párrafo.

Sin fundamento en una disposición constitucional o reglamentaria determinada, nos referimos en lo sucesivo al Ministerio Público que interviene en el proceso de amparo con apoyo en la fracción IV del artículo 5º, como una actuación en calidad de parte procesal, en vigilancia del interés público y del derecho objetivo.”<sup>26</sup>

Así, con el carácter de parte dentro del juicio de amparo, tiene interés para intervenir procesalmente respecto de los actos que realicen dentro del proceso las demás partes.

El Ministerio Público Federal, actúa por velar por el interés público en los juicios de amparo, mas no tiene un interés propio, pues de ser así perdería su esencia dentro del mismo juicio, ya que el amparo se ha creado para defender a

---

<sup>26</sup> Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México, 11ª ed., Porrúa S.A., México, 1999, págs. 186-187.

los gobernados, contra actos del Estado, y sería absurdo pensar que el Estado concede el amparo al propio Estado.

### **1.3.2. LEY DE AMPARO EN VIGOR.**

En nuestro Estado de Derecho se tiene, como principal función, garantizar la justicia y protección a los hombres, brindándole seguridad, justicia y armonía social. Contamos con un juicio de garantías, el cual representa en nuestro sistema jurídico los cimientos de la protección y salvaguarda de los derechos de los gobernados contenidos en nuestra Constitución, así como la soberanía de la misma, mediante el cual buscando que a través de las reformas a la ley reglamentaria del juicio de amparo, la jurisprudencia y el paso del tiempo, podamos construir un mejor sistema de justicia, más oportuno y expedito.

El objeto de la ley que reglamentara los artículos 103 y 107 constitucionales, fue precisamente el establecer las violaciones a nuestra Carta Magna, a las garantías individuales que pueden ser afectadas por abusos de autoridad, empleando el medio de defensa reconocido en nuestro sistema legal: El juicio de amparo.

A través de estos últimos años, nuestra sociedad se encuentra en movimiento constante y sujeta a cambios que requiere aún mejores normas y disposiciones jurídicas que le permitan contar con una administración de justicia adecuada a las necesidades que hoy en día se requieren. Nuestra Ley de Amparo, ante estas demandas por contar con una justicia íntegra, verdadera y eficaz, resulta insuficiente para cubrir las expectativas de los gobernados, por lo que se ha hecho necesario el ajuste de los lineamientos que hoy nos rigen, pues algunas de las disposiciones han provocado deficiencias para la tramitación del juicio que nos ocupa.

Se han tratado últimamente de mejorar la Ley de Amparo vigente, pues con tantas modificaciones y reformas provenientes de diversas filosofías y momentos históricos, y pese a que se ha echado mano de ello, han sido insuficientes tales

modificaciones, pues al cambiar alguno de los preceptos en ella contenidos, es necesario hacer ajustes en los demás preceptos que guardan relación con aquellos, por lo que algunas veces hay preceptos encontrados.

Hasta hoy, como es evidente, el juicio de amparo, se ha limitado a las denominadas garantías individuales, no negando la diversidad de cambios realizados a la regulación de dicho juicio, si observamos el texto original del artículo 107 de nuestra Carta Magna. Muchas de esas reformas tienen como objeto, terminar con el rezago en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del cúmulo de amparos que debía resolver, creando tribunales colegiados de circuito, para 1988 y 1995 se convierte a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional, ya era más un tribunal de casación, pues en las reformas de tales años, se concentra a nuestra Suprema Corte el conocimiento de los juicios de amparo, ampliando su función de control constitucional.

Enfocándonos ahora al tema que nos ocupa y siendo más concretos al objeto de esta Tesis, encontramos que a últimas fechas, se emite un decreto con reformas a la Ley de Amparo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 2000, entre las que destacaré la modificación al artículo 10, en el que se establecen tres supuestos para que la víctima y el ofendido titulares del derecho a exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, podrán promover amparo, y aquí es en donde se añade a los dos supuestos ya contenidos en dicho artículo, un tercer párrafo, que es la procedencia del amparo en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional. Me permito señalar esta última, puesto que es lo que da pie a la materia de esta Tesis.

Aunado a lo anterior, es necesario también destacar la adición al artículo 114 refiriéndome a la fracción VII, el Amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

“VII. contra resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.”

Con lo anterior vemos que entonces son necesarias más modificaciones a dicho ordenamiento legal, pues podemos mencionar la situación del inculpado como tercero perjudicado cuando el ofendido promueva juicio de amparo al no ejercitarse por parte del Ministerio Público la acción penal o bien, al desistirse de ella lo que no se encuentra dentro del artículo 5° que indica quiénes son terceros perjudicados en la fracción II del referido artículo; y cómo este hay más ejemplos de las carencias de nuestra Ley que guarda el pacto Federal.

Se ha criticado bastante la eficiencia de nuestra Ley de Amparo, lo que ha provocado que la sociedad, los estudiosos del derecho, maestro eméritos de nuestra máxima casa de estudios UNAM, servidores públicos, académicos distinguidos, etcétera, participen y colaboren para la creación de una nueva Ley de Amparo, basándose en la misma práctica del juicio de amparo.

Nuestro poder legislativo, al respecto se ha dado a la tarea de crear una nueva Ley de Amparo que cubra los presupuestos exigidos por nuestra sociedad, en la que se han vertido diversos cambios que esperan dé como fruto la justicia, la protección a la persona como ser humano y un juicio de amparo que verdaderamente vigile nuestra Constitución.

Los temas más recurrentes han sido la necesidad de establecer los efectos generales en amparo contra leyes, es decir, se pretende eliminar la fórmula Otero, actualizar el concepto de autoridad responsable, redefinir el principio de interés jurídico, eliminar el principio de estricto derecho, establecer los mecanismos que hagan más accesible el juicio de amparo y establecer sanciones para inhibir su abuso, limitar la procedencia del juicio de amparo directo, simplificar los medios para exigir el cumplimiento de las sentencias que conceden el amparo, quitar el carácter de parte al Ministerio Público Federal y otorgar la calidad de tercero perjudicado al ofendido en materia penal.

Sabemos que hay mucho por mejorar y perfeccionar dentro de nuestra Ley de Amparo, es por eso que se siguen cambiando textos de la misma, persiguiendo siempre el mismo objetivo: guardar la soberanía de la ley fundamental, y proteger los derechos de los gobernados.

“ Que la justicia federal mexicana tiene muchas deficiencias, puede ser verdad. Que también aquí los caprichos de los caciques, de los políticos, del Estado y de los gobernantes, pueden tocar la vara de la justicia, es algo que de ser cierto no podrá lamentarse bastante. Que el cúmulo de trabajo y la falta de preparación de los juzgados produce muchas veces sentencias aberrantes, esto puede suceder. Pero, la institución del juicio de amparo funciona y protege a los mexicanos de los actos arbitrarios de las autoridades, cuando éstas burlan las garantías individuales”.

**GENARO GÓNGORA PIMENTEL.**

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Profesor honorario de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## CAPITULO II EL MINISTERIO PÚBLICO.

### CONCEPTO.

Tomando en cuenta la opinión de los estudiosos del derecho encontramos las siguientes acepciones respecto del Ministerio Público, retomando la definición de Colín Sánchez: "El Ministerio Público, es una función del Estado, que ejercer por conducto del procurador de justicia, y busca la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado para la persecución de los presuntos delinquentes y en los demás previstos en aquéllas en las que expresamente se determina su intervención a los casos concretos".<sup>27</sup>

El diccionario del instituto de investigaciones jurídicas proporciona la siguiente acepción de Ministerio Público: "Es la institución unitaria jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales".<sup>28</sup>

La institución del Ministerio Público, es dependiente del Estado y quien ejerce la representación social para la investigación de los delitos; así como para ejercer o no la acción penal; resolver sobre dichas determinaciones y perseguir los ilícitos ante los tribunales.

Esta institución se integra por diversos funcionarios con cargos variados siendo el principal, el de promover el ejercicio de la acción penal en casos preestablecidos, representando el interés público en dicha función. También

---

<sup>27</sup> Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., p. 103.

<sup>28</sup> Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa S.A., México, 1999 Tomo I-O, p. 2128.

interviene en los juicios de amparo ya sea como autoridad responsable o como representante del interés público. Asimismo en los diversos juicios civiles ya sea por deber o por ser llamado por alguna de las partes.

“Actualmente ha cesado el monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, en el sentido que tuvo esta atribución. En efecto, dicho monopolio abarcó tres facultades exclusivas: a) investigar los delitos, para establecer la pertinencia de ejercicio o no ejercicio de la acción; b) resolver sobre dichos ejercicio o no ejercicio; y c) sostener la acción ante los tribunales. La reforma constitucional de 1994-1995, que abrió la posibilidad de una impugnación en vía jurisdiccional de la resolución de no ejercitar la acción penal o desistirse de ella, suprimió la facultad identificada con la letra b); dejando en manos de un órgano jurisdiccional el pronunciamiento correspondiente. En la especie, ése órgano puede ser el juez de amparo, en los términos de una resolución de la Suprema Corte de Justicia dictada con motivo de la contradicción de tesis que surgió entre tribunales colegiados de circuito.

También existe otra derogación del monopolio, en lo que respecta a la facultad mencionada bajo la letra a); por lo que toca la investigación de delitos con recursos de procedencia ilícita, que debe ser realizada conjuntamente por el Ministerio Público federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según ordena la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Es patente la inconstitucionalidad de esta disposición, que pugna con el artículo 21 de la ley suprema.”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> García Ramírez, Sergio, Prontuario del Proceso Penal, Porrúa S.A., 9ª edición, México, 1999, págs. 6-7.



## **MINISTERIO PÚBLICO**

Para efectos del estudio del presente trabajo analizaremos los siguientes tipos de Ministerio Público:

- a) Ministerio Público Federal (para toda la república).
- b) Ministerio Público Común.

### **a) MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.**

Está encargado del despacho de los asuntos encomendados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, en la Ley Orgánica de la propia dependencia y en su Reglamento.

El titular de la institución del Ministerio Público Federal es el Procurador General de la República, quien es nombrado y removido por el Presidente de la República (artículo 89 constitucional fracción IX); se auxiliará con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Visitador General, el Contralor Interno, los Coordinadores y Directores Generales en las diversas actividades que deba atender.

Tiene a su cargo diversas atribuciones como la observancia de la legalidad y constitucionalidad (en el ámbito de su competencia), promover la pronta y expedita impartición de justicia; vigilar por el respeto a los derechos humanos; intervención en los negocios en que la Federación sea parte o al afectarse sus intereses patrimoniales o jurídicos; la persecución de los delitos del orden federal. Además su participación en el sistema de seguridad pública, cumplir con tratados y acuerdos internacionales, representar al gobierno federal en la celebración de convenios de colaboración de acuerdo con el artículo 119 constitucional (artículo 2 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República)

Por otro lado, existen disposiciones para que de manera exclusiva la investigación de ciertos ilícitos la realice la Procuraduría General de la República como son todos los asuntos relacionados con producción, transporte, consumo y comercialización de drogas; las actividades de "lavado" de dinero; acciones que constituyen ataques a las vías generales de comunicación; delitos que ponen en riesgo el entorno ecológico del país, etc. Existen casos en los cuales la Institución

tiene la facultad de atracción para investigar ciertos asuntos que de haberse cometido en otras circunstancias, serían competencia del fuero común. Cuando alguno de los conceptos antes mencionados se presentan, la protección del bien jurídico corresponderá a la Procuraduría General de la República, quien será responsable de llevar a término las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

### **ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

De acuerdo con el artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República los órganos con que cuenta la Procuraduría General de la República son:

Tres Subprocuradurías, una de Coordinación General y Desarrollo, otra jurídica y de asuntos internacionales y una más de procedimientos penales.

Dos Fiscalías especializadas para atención de los delitos contra la salud y la segunda para delitos electorales.

Una Oficialía mayor, una Visitaduría General y una Contraloría interna.

Cuenta también con una Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Veinticinco Direcciones Generales cuyos titulares tendrán la facultad de ejecutar los programas de comunicación social y de relaciones públicas de la Procuraduría, así como captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación referentes a los acontecimientos que incumbe a la institución, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y lineamientos que establezca el Procurador.(artículo 20 RLOPGR)

Asimismo la Procuraduría contará con el auxilio de órganos desconcentrados tales como Delegaciones, el Instituto de capacitación y de las Agregadurías, los que tendrán facultades especiales en cada caso de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el reglamento de la misma y los demás instrumentos jurídicos que los regulen.

## **b) MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL**

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispone que estará a cargo de la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

El Ministerio Público del fuero común actúa en los asuntos que le confieren su Ley y otras disposiciones legales.

La Procuraduría, para el ejercicio de sus funciones y atribuciones se integra de la siguiente manera:

Cuenta con cinco Subprocuradurías: la primera de Averiguaciones Previas Centrales, la segunda de Averiguaciones Previas Desconcentradas, una tercera de Procesos, otra Jurídica y de Derechos Humanos y finalmente la Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

Una Oficialía Mayor. Principalmente establece las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos materiales, financieros y tecnológicos de la Procuraduría.

La Contraloría Interna.

Visitaduría General

Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, determina de manera definitiva, en el ámbito de su competencia, el no ejercicio de la acción penal en la averiguación previa, conforme a los lineamientos que establezca el Procurador.

Diez Direcciones Generales.

Diez Fiscalías Especializadas que abarcan las diversas áreas de servicio del Ministerio Público no solamente en materia penal, sino también civil, familiar, administrativa, financiera entre otras.

Jefatura General de la Policía.

Coordinación General de Servicio Periciales.

Unidad de comunicación Social.

Albergue temporal

Fiscalías desconcentradas

Tres Agencias

Fiscalías Desconcentradas

Agencias Investigadoras Desconcentradas.

Son las instancias fundamentales que estructuran el funcionamiento y determinan la organización integral de los servicios de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Su principal función es la de recibir toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delitos con el auxilio de la policía, los servicios periciales para allegarse las pruebas para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y ejercitar la acción penal ante los órganos jurisdiccionales.

Agencias De Procesos.

Recibe de las unidades administrativas correspondientes en materia de investigación, las averiguaciones previas debidamente integradas en las que se determine el ejercicio de la acción penal haciendo el estudio respectivo. De igual manera mantiene comunicación con las fiscalías centrales y desconcentradas, para aportar y desahogar las pruebas ulteriores en el proceso.

Agencias De Revisión.

Ejercen labores de supervisión inherentes a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público, Auxiliares del Procurador, Visitaduría General, Dirección General Jurídico Consultiva y Dirección General de Derechos Humanos.

Instituto de Formación Profesional.

Cuatro Centros de Apoyo para servicios a la comunidad tales como personas extraviadas, atención a la violencia intrafamiliar, entre otras.

Y finalmente dos direcciones: Dirección de Atención a las Adicciones (ADEFAR) y Dirección de Apoyo Operativo, Estadística y Evaluación -Centro de Investigación Victimal.

## 2.1. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

En la doctrina, encontramos en Grecia el antecedente más remoto del Ministerio Público, con la figura del “arconte” quien era un magistrado que intervenía en los juicios.- en representación de la parte ofendida o de sus familiares.

En Roma encontramos los denominados “judices questiones” desempeñaban labores tendientes a la comprobación de los hechos delictuosos aunque su función era jurisdiccional.

“El procurador Cesar, de que habla el Digesto, en el libro primero, título 19, se ha considerado como antecedente del Ministerio Público, debido a que dicho procurador, en representación del Cesar, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden de las colonias.”<sup>30</sup>

En el imperio romano se instituyeron funcionarios (curiosi, stationari o Irenarcas) dependientes del pretor cuya actividad estaba relacionada con la justicia penal y sus funciones estaban circunscritas al aspecto policiaco.

Francia.- Con la Ordenanza de 23 de marzo de 1302, se piensa que es el verdadero origen de la institución del Ministerio Público, pues contenía una magistratura encargada de las cuestiones judiciales de la Corona. El maestro Juventino V. Castro comparte ésta opinión, “la institución nació en Francia, con los *Procureurs du Roi* de la Monarquía francesa del siglo XIV, instituidos *pour la défense des intérêts du prince et de l’Etat*, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. El procurador del Rey se encargaba del procedimiento, y el abogado del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y los erige en una bella magistratura. Durante la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo ante el poder judicial, por que en esa época es imposible hablar de división de poderes.”<sup>31</sup>

“Debido a que en esa época la acusación por parte del ofendido o de sus familiares decayó en forma notable, surgió un procedimiento de oficio o por

<sup>30</sup> Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., p. 104.

<sup>31</sup> Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México, 8ª ed., Porrúa S.A., México, 1994 p. 6.

pesquisa que dio margen al establecimiento del Ministerio Público, aunque con funciones limitadas, siendo la principal, investigar los delitos, hacer efectivas las multas y las confiscaciones decretadas como consecuencia de una pena<sup>32</sup>

A mediados del siglo XIV, durante la época napoleónica se llega a considerar al agente del Ministerio Público como “representante directo del interés social en la persecución de los delitos”. A partir de entonces la magistratura se divide para el desempeño de sus funciones en secciones denominadas “parquets”. Los parquets tenían un procurador y varios auxiliares sustitutos en los tribunales de justicia o sustitutos de abogados generales en los tribunales de apelación.

“Cuando concluye la revolución de 1789, se hicieron cambios a la institución desmembrándola en *commissaires du roi* encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y *accusateurs publics*, que sostenían la acusación en el debate. La tradición de la Monarquía le devolvió la unidad con la ley del 13 de diciembre de 1799, tradición que fue continuada por la organización imperial de 1808 a 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, recibe por la ley del 20 de abril de 1810 el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los estados de Europa”<sup>33</sup>

España.- Los lineamientos del derecho francés fueron tomados por el derecho moderno, desde la época del fuero juzgo había magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando no hubiera un interesado que acusara al delincuente, este funcionario era un mandatario particular del rey, en cuya actuación representaba al monarca.

Durante la época colonial, en la legislación española, encontramos la novísima recopilación. Se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal. En las Ordenanzas de Medina (1489), Tenían principalmente las siguientes funciones:

1. Eran defensores de los intereses tributarios de la Corona, pues en un inicio se encargaban de vigilar las cuestiones de infracciones al pago de las contribuciones fiscales, multas, confiscaciones, de ahí su nombre; 2. Perseguían los delitos, así como eran portadores de la voz acusadora dentro del proceso

---

<sup>32</sup> Colín Sánchez Guillermo, op. cit., p. 104.

<sup>33</sup> Barragán Salvatierra, Carlos, Derecho Procesal Penal, Themis, México, 1999, p. 133.

penal; 3. En los tribunales vigilaban la debida administración de justicia como asesores en los tribunales. Estos mantenían informado al rey respecto de las resoluciones dictadas en juicio.

#### DESARROLLO HISTÓRICO EN MÉXICO.

Una vez Constituido el México independiente, la Constitución de Apatzingán incluyó a dos fiscales letrados auxiliares de la administración de justicia, uno de lo penal y otro de lo civil, ante el Supremo Tribunal de Justicia, mismos que serían designados por el Poder Legislativo. En la Constitución de 1824 La Corte Suprema se integraba del fiscal como funcionario de la propia Corte y para 1843 se estableció su inamovilidad. En idéntica línea actuó el artículo 2 de la quinta ley constitucional de 1836, al referirse a la composición de la Corte Suprema de Justicia, materia también regida por los artículos 12 fracción XVII, 13 y 14. El artículo 116 de las Bases Orgánicas de 1843 incluyó a un Fiscal en la Suprema Corte, y el artículo 194 dispuso el establecimiento de fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y los demás que sean de interés público.

Los ordenamientos anteriores, se nutrieron de elementos españoles y franceses, pues citaron a los procuradores o promotores fiscales como integrantes de los organismos judiciales, con actividades similares las citadas con antelación pero no establecidos como un órgano unitario y jerárquico.

En las bases de Santa Anna, de 1853, en su artículo 9º se dispuso el nombramiento de un Procurador General de la Nación, para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho.

En la Ley Lares expedida el 16 de diciembre de 1853, se instruye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y oscuridad sobre el sentido de la ley.

El Procurador General de la Nación representaba los intereses del Gobierno, era el encargado de defender o cuidar los intereses nacionales en los siguientes casos: en los negocios que se sigan ante la autoridad judicial; en los contenciosos administrativos; en los asuntos de expropiación así como en todos los que tenga interés la hacienda pública o se afecte su jurisdicción especial; y en todos los demás que prescriban las leyes.

En el gobierno del Presidente Comonfort, mediante la Ley de 23 de noviembre de 1855 se reguló la intervención de los promotores fiscales en materia federal, establecía que no podían ser recusados, además los colocaban cerca de la Suprema Corte, Tribunales de Circuito y posteriormente paso también a los Juzgados de Distrito en 1856.

El proyecto de la Constitución de 1856 previno, en su artículo 27, que a todo procedimiento de orden criminal debía preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que actuaría en representación de la sociedad. Aunque esto nunca operó pues se equiparó a ambos en el ejercicio de la acción penal, la Asamblea Constitucional consideraba que el ofendido no debería ser sustituido, pues era su derecho y la independencia del Ministerio Público del Poder Judicial retrasaría la acción de la justicia. Finalmente en la Asamblea triunfó el criterio adverso al Ministerio Público.

En la Constitución de 1857 se comienza a dar forma al Ministerio Público, dispuso en su artículo 91, que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro suplentes, un fiscal y un Procurador General.

Con la Ley de Jurados de 15 de junio de 1869, expedida por Benito Juárez establece tres procuradores a los que se les nombró representantes del Ministerio Público, independientes entre sí, sin constituir una organización.



Para 1880 con la publicación del primer Código de Procedimientos penales se establece la organización del Ministerio Público cuya función era la de promover y auxiliar a la administración de justicia, en 1894 con el segundo Código de Procedimientos Penales se amplía la intervención del Ministerio Público aunque sigue siendo un mero auxiliar de la administración de justicia, en representación de la sociedad y como defensor de los intereses de ésta.

El artículo 91 de la Constitución de 1857 sufrió una reforma en 1900 quedando organizada la Corte exclusivamente con quince Ministros; conforme al nuevo texto del artículo 96, quedó a la ley establecer y estructurar el Ministerio Público de la Federación, presidido por el Procurador General de la República, que sería nombrado por el Ejecutivo.

El General Porfirio Díaz expide la primera La Ley Orgánica del Ministerio Público el 12 de septiembre de 1903, creando en rigor, el cuerpo del Ministerio Público, actuando en lo que al interés público compete, a nombre de los incapacitados y en el ejercicio de la acción penal de la que es titular. A la ley de 1903 siguió la federal de 1908, hasta el advenimiento de nuestra Ley Suprema en vigor.

"Terminada la Revolución se reúne en la ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente que expide la Constitución de 1917. Se discutieron en su seno ampliamente los artículos 21 y 102 constitucionales que se refieren al Ministerio Público. En el informe a esa Asamblea del C. Primer Jefe, Venustiano Carranza- al tratar este punto-, explica cómo la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada confesión con cargos, estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la que fue creado, y pugnaba por situar a cada quien en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía

judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos.”<sup>34</sup>

En el artículo 21 constitucional se encomendó la persecución de los delitos al Ministerio Público, función que se encargaba al juez instructor.

El artículo 102 que contiene el fundamento de la actuación del Ministerio Público fue aprobado sin mayor discusión.

En el año de 1919 se elaboran las Leyes Orgánicas del Ministerio Público, Federal y del Distrito y Territorios Federales, siguiendo las ideas de la Constitución de 1917:

1. Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 1919, y
2. Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, publicada el 13 de septiembre de 1919.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicada el 7 de octubre de 1929 se crea el Departamento de Investigaciones, con agentes que sustituyeron a los comisarios, encabezando la Institución se encuentra el Procurado General de Justicia del Distrito Federal.

En el ámbito federal la Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 102 constitucional del Ministerio Público Federal, encabezando la institución el Procurador General de la República.

En el ámbito local encontramos la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1954; Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 31 de diciembre de 1971; y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 15 de diciembre de 1977, y la vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 1996, queda vigente el reglamento de dicha Ley publicada el 9 de marzo de 1995.

---

<sup>34</sup> Castro Juventino V., op. cit., p. 12.

En lo federal encontramos la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución, publicada el 13 de enero de 1942; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de 26 de noviembre de 1955; la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada el 30 de diciembre de 1974; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 15 de noviembre de 1983, sustituida por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 16 de abril de 1996, publicada en el Diario Oficial de 10 de mayo de 1996, y cuyo reglamento se publicó en el Diario Oficial de 27 de agosto del mismo año.

## 2.2 FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La función que desarrolla el Ministerio Público en la investigación de los delitos es la representación de la sociedad a fin de que no se queden impunes y se sancione al culpable, en la averiguación previa y después del ejercicio de la acción penal.

El fundamento legal de la institución del Ministerio Público se encuentra en nuestra Carta magna en su artículo 21 que expresa lo siguiente:

La imposición de 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. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que esta ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

No obstante el artículo citado con antelación, destaca meramente una de las funciones más importantes del Ministerio Público en materia penal, sabemos que su ámbito de competencia trasciende a otras ramas del derecho, algunas leyes o

códigos le conceden al Ministerio Público actuar en representación del interés social.

Por razón del tema de la presente tesis no se analizará a profundidad las diversas materias en que participa el Ministerio Público sino sólo se hará referencia a éstas de manera general, concentrando mayor atención a la materia penal, pues es la disciplina que concierne al presente trabajo.

Comenzaremos con la materia civil en la que es destacada la actuación del Ministerio Público dentro de esta rama del derecho pues interviene en derechos de familia, sucesiones, adjudicación de bienes al fisco federal, en procedimientos mercantiles por lo que respecta a los juicios de quiebra entre otros; "...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 Federal y del Ministerio Público Local, de algunas entidades federativas.)"<sup>35</sup>

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

De lo apuntado, concluyo: el personal del Ministerio Público, tiene asignadas funciones específicas en las siguientes materias: a) penal; b) Civil; c) Constitucional."<sup>36</sup>

El Ministerio Público desarrolla una función social pues además de representar y defender el interés público vela también por los intereses de los particulares como en casos de tutela social, representante de incapaces o ausentes, cuando se afectan derechos de familia, Por lo que hace al fuero común la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en su artículo 2º fracción III atribuye al Ministerio Público del Distrito Federal a proteger

---

<sup>35</sup> Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., págs. 120-124.

<sup>36</sup> Idem p. 124

los derechos de los menores incapaces, ausentes, etc, en los términos que determinen las leyes.

“No siempre interviene el Ministerio Público en los juicios civiles con el mismo carácter. Lo puede hacer como actor o representante de intereses de determinadas personas que requieren de especial patrocinio; como demandado, asumiendo así la representación de ciertas entidades o personas públicas; como denunciante público de ciertas cuestiones que ninguna otra parte puede tomar bajo su patrocinio; como personero autorizado para formular pedimentos a favor de intereses públicos o privados que están desprotegidos, impedidos o marginados, o bien, finalmente, como un verdadero y significado *opinante social*.”

37

En materia constitucional. Aquí el Procurador General de la República no actúa en representación de la sociedad, sino de la Federación.

Retomando el artículo 102 de la Constitución, faculta al Procurador General de la República para intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 del mismo ordenamiento, como son las acciones de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Por otra parte, el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fracción I dispone lo que corresponde al Ministerio Público de la Federación respecto de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad o legalidad en el ámbito de su competencia.

El artículo 3º de la referida ley prevé la intervención del Procurador en las atribuciones que le confiere la Constitución.

---

<sup>37</sup> Castro, Juventino V., op. cit., pág. 225-26.

Interviene como parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107, constitucionales (artículo 5° frac. I Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República)

“Esta atribución, comprende las actuaciones necesarias para el despacho de las facultades que confieren al Procurador, las fracciones V y VIII, del artículo 107, constitucional: la propuesta al Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución, la reforma de normas locales inconstitucionales; la vigilancia de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales; la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia.”<sup>38</sup>

En materia penal.- Como ya se citó en líneas precedentes, el artículo 21 constitucional concede al Ministerio Público la persecución de los delitos, en la averiguación previa y en el proceso penal, así como la titularidad del ejercicio de la acción penal.

Para poder realizar sus objetivos el Ministerio Público llevará a cabo diversas funciones.

Para el maestro Barragán Salvatierra son cuatro funciones específicas:

- “a) Investigatoria;
- b) Persecutoria;
- c) Promover la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito; y
- d) Ejecución de sentencias”<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Colín, Sánchez Guillermo, op. cit., p. 124.

<sup>39</sup> Cfr. Barragán Salvatierra, Carlos, op. cit., p.140.

Para el tratadista Colín Sánchez son las siguientes funciones: 1) Investigatoria; 2) Persecutoria; y 3) De vigilancia en el cumplimiento de las leyes durante la ejecución de sanciones.<sup>40</sup>

Estos autores citados con antelación, coinciden en tres funciones a saber: 1) función investigadora, 2) función persecutoria y, 3) función de vigilancia respecto a la ejecución de sentencias.

### **FUNCIÓN INVESTIGADORA Y PERSECUTORIA.**

Las funciones investigadora, así como persecutoria del Ministerio Público son evidentes dentro de sus funciones; pues es el persecutor de los delitos, y su mismo fundamento constitucional le impone esa obligación de investigar y perseguir los delitos (artículo 21)

Asimismo la fracción V del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece lo que corresponde al Ministerio Público: la persecución de los delitos del orden federal y, en el fuero común la tarea de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal al respecto tiene el fundamento legal en su Ley Orgánica artículo 2º fracción I.

La función de vigilancia. El Ministerio Público es un factor determinante en la vigilancia de la constitucionalidad y de la legalidad dentro del ámbito de su competencia, muy especialmente en nuestro proceso de amparo, instituido para anular abusos de las autoridades. (artículo 2 frac. I LOPGR y artículo 2º frac. II LOPGJDF.)

Pero en materia penal también se refiere en el cumplimiento de las leyes durante la ejecución de sanciones, como bien apunta Colín Sánchez. Por lo que tiene la obligación de observar ese cumplimiento, realizar todas las diligencias

---

<sup>40</sup> Cfr. Colín, Sánchez, op cit pág. 121.



conducentes para ese fin (artículos 529 y 530 del Código Federal de Procedimientos Penales.)

No obstante, de las funciones ya expuestas, de acuerdo con otros autores, el Ministerio Público tiene además otras funciones:

“...la institución del Ministerio Público del Distrito Federal,... tendrá las siguientes atribuciones,...1) Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal. 2) Velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia. 3) Proteger los intereses de los menores, incapaces, así como los individuos y sociales en general, en los términos que determinen las leyes. 4) Cuidar la correcta aplicación de las medidas de policía criminal, en la esfera de su competencia. 5) Las demás que las leyes determinen”<sup>41</sup>

De acuerdo con Silva Silva, son funciones del Ministerio Público:

- a) función instructora o preventiva,
- b) función de auxilio a víctimas,
- c) función aplicadora de medidas cautelares,
- d) función requirente o accionante,
- e) función cuasijurisdiccional,
- f) función dictaminadora, de opinión o consultoría
- g) función de vigilancia o fiscalizadora, y
- h) función de elegir al tribunal competente.<sup>42</sup>

El Maestro Sergio García Ramírez considera con base en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que en materia federal son las siguientes:

---

<sup>41</sup>De Pina Rafael y Castillo Larrañaga José, Instituciones de Derecho Procesal Civil, 19ª ed. Porrúa S.A., México, 1990.pág. 112.

<sup>42</sup>Silva Silva, Jorge A., Derecho Procesal Penal, edit Oxford, 2ª ed., México, 1999. pág. 157.

- a) Vigilancia de constitucionalidad y legalidad;
- b) Promoción de la pronta, expedita y debida procuración de justicia (inclusive actos relacionados con la planeación del desarrollo);
- c) Representación de la Federación, en los negocios en que ésta sea parte (inclusive, coadyuvancia en asuntos de entidades paraestatales) e intervención en diversas controversias y casos previstos en el artículo 102 C.;
- d) Consejo jurídico al Gobierno federal;
- e) Persecución de delitos del orden federal;
- f) Representación del Gobierno federal ante los Estados en puntos referentes a la procuración de justicia; y
- g) Actuación internacional en ámbitos relacionados con sus atribuciones (como la asistencia legal recíproca, la repatriación de sentenciados, la extradición, la lucha contra delitos de alcance internacional, etcétera.)

Por lo que respecta al fuero común enuncia las siguientes:

- a) Persecución de delitos del fuero común;
- b) Custodia de la legalidad y promoción de la pronta, expedita y debida procuración y administración de la justicia;
- c) Protección de intereses de menores e incapaces, así como los individuales y sociales en general; y
- d) Cuidado de la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia”.<sup>43</sup>

## **FUNCIÓN INSTRUCTORA O PREVENTIVA**

“Tradicionalmente la función instructora de un proceso la posee el tribunal.

No obstante, en el procedimiento penal mexicano, la función instructora no corresponde en exclusividad al tribunal, sino también al Ministerio Público. Antes de que el tribunal tome conocimiento del hecho con apariencia de delictuosidad, lo

<sup>43</sup> GARCÍA Ramírez Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, 5ª ed., Porrúa S.A., México, 1989 págs. 270-71.

investiga, desempeñando un papel de policía o detective y realizando a la vez una instrucción parajudicial o instrucción administrativa. Así, el Ministerio Público se allega de sus propias pruebas (testimoniales, confesionales, documentales, etc.) que luego suministra al tribunal.

En la llamada averiguación previa al proceso, la función preventora la ejerce el Ministerio Público. Las leyes dotan a esta institución inclusive de imperium, es decir, de autoridad o poder de mando (artículo 44 Código Federal de Procedimientos Penales), hasta para hacer comparecer a los órganos probatorios y asimismo sancionarlos.

En suma, en la función instructora, que es de auto instrucción por el Ministerio Público, éste reúne el material probatorio por sí mismo, mediante la Policía a que se refiere el artículo 21 constitucional, o a través de interesados que le allegan el material, documentándose así las fuentes de prueba para futura memoria.

Cabe advertir que esta función no le dura al Ministerio Público todo el proceso, sino sólo hasta que el tribunal se aboca al conocimiento del asunto. Los Departamentos de Averiguaciones Previas, a través de los agentes del Ministerio Público investigador, realizan esta función, que es previa al proceso penal.”<sup>44</sup>

### **FUNCIÓN DE AUXILIO A VÍCTIMAS.**

El artículo 123 de Código Federal de Procedimientos Penales establece que el Ministerio Público debe dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas.

### **APLICACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.**

Entre las funciones de que está dotado el Ministerio Público se cuenta la de dictar y aplicar medidas cautelares o preventivas. Sus medidas son tanto reales (aseguramientos) como personales (arraigos, detenciones) (artículos 133 bis, 128, 181, Código Federal de Procedimientos Penales)

En este punto, ha de llamarse la atención al hecho de que según la Constitución, las órdenes de aprehensión sólo puede dictarlas el tribunal, no el Ministerio Público; no obstante, éste último queda facultado por las leyes

---

<sup>44</sup> Silva Silva Jorge A, Op. cit., pág. 157-158.

secundarias para detener en los casos de flagrante delito y casos urgentes como ya lo veremos.

### **ACCIONANTE O REQUIERENTE.**

Una vez que ha sido promovida la acción, e iniciado el proceso, el Ministerio Público adquiere la calidad de parte en el proceso y se convierte en órgano requirente. Comparece así a toda la instrucción judicial instando al tribunal y comparece asimismo en el juicio o proceso principal, acusando con base en pretensiones concretas.

Al llegar a esta función, la idea dominante sostiene que el Ministerio Público se despoja del imperium o autoridad y queda sujeto a las determinaciones del tribunal.

### **CUASIJURISDICCIONAL**

Una función poco corregida en la doctrina es la cuasijurisdiccional, así, el Ministerio Público al lado del tribunal, realiza cierta función que implica decisión.

Si bien en la averiguación previa la ley confiere al Ministerio Público funciones de decisión (para no promover la acción), ya en el proceso posee funciones que pueden dar por concluido el proceso.

Sobre este particular, Alcalá-Zamora sostuvo que en el Ministerio Público tal función consiste básicamente en que da su anuencia para que se otorgue el sobreseimiento del proceso (un medio de terminación anormal del proceso.) Alcalá-Zamora cita el caso de los artículos 309, 323 y 324 del Código Distrital y 298 fracción I del Código Federal de Procedimientos Penales, en los cuales la resolución del tribunal sólo refrenda lo ya resuelto por el Ministerio Público. Otro caso que cita es el de retiro de conclusiones (artículos 363 fracción III Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 298 fracción II Código Federal de Procedimientos Penales.)

### **CONSULTOR U OPINADOR**

Otra recóndita y disimulada función atribuida la Ministerio Público es la de servir como órgano de opinión, dictaminador o consultor.

En ciertos casos el tribunal recurre al Ministerio Público, no en su calidad de parte, sino como órgano de opinión. Hemos de advertir que en estos casos lo expresado por el Ministerio Público no vincula al tribunal de ninguna manera.

Como ejemplos de esta función, tenemos que el Ministerio Público podrá dictaminar si el tribunal debe o no cumplimentar un exhorto de acuerdo con lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales (artículo 54), opinar en la declinatoria, si el tribunal al que se le atribuye competencia es o no competente (artículo 433); o algo similar en la inhibitoria (artículo 437), o inclusive ante el tribunal de competencia (artículo 439); o en cualquier controversia competencial (artículo 443).

Respecto a esta extravagante función, Alcalá-Zamora ha apuntado, que en realidad de nada ha servido, si se atiende a la superficialidad con que esos dictámenes suelen despachar, y que incluso debería causar baja en el catálogo de sus atribuciones, ya que juzgadores juristas no tienen por qué ser asesorados por el Ministerio Público”.

### **VIGILANCIA O FISCALIZACIÓN**

Iniciada la ejecución de sentencia, tanto el ministerio público como el sentenciado dejan de ser parte en el proceso, debido precisamente a la conclusión del proceso. La ejecución de la sentencia no queda a cargo del tribunal, como en otros países, sino a cargo del poder ejecutivo, pero no por conducto del Ministerio Público.

En la ejecución, el sentenciado y el ejecutor no dependen del Ministerio Público, pero éste continúa con una función de vigilancia sobre la ejecución. Debe así realizar las diligencias necesarias para que se cumpla la sentencia, gestionando lo necesario para ello (artículos 529 y 530 Código Federal de Procedimientos Penales)

### **ELECTOR DEL TRIBUNAL COMPETENTE.**

Normalmente, al promover la acción el Ministerio Público debe recurrir ante el tribunal que la ley asigna competente, pero en aquellos casos en que existe la duda acerca de cuál es el tribunal competente, es el Ministerio Público quien lo decide.

Por ejemplo, en los casos de acumulación de procesos, es competente el tribunal que conoció de las diligencias más antiguas, pero si éstas se comenzaron en la misma fecha, es el Ministerio Público quien designa o elige al tribunal competente (artículo 479 Código Federal de Procedimientos Penales.)

Incluso, desde las reformas de 1993, el Ministerio Público puede ejercitar la acción penal ante el tribunal a donde “por razones de seguridad” debe trasladarse a un procesado (artículo 10 Código Federal de Procedimientos Penales)

### 2.3. AVERIGUACIÓN PREVIA.

Entraremos al estudio donde se origina el proceso penal, en la etapa denominada averiguación previa, etapa donde el Ministerio Público echa mano de funciones diversas, como la de policía para descubrir la verdad sobre el conocimiento que tenga de hechos considerados que la ley califica como delitos.

Desde el punto de vista gramatical el vocablo averiguación se define como “la acción indagatoria que se realiza para descubrir la verdad”; lo mismo aplica en el área legal, la averiguación previa, como fase preliminar del proceso penal, está orientada a descubrir y comprobar la verdad sobre hechos denunciados como constitutivos de un delito, así como de la consecuente probable responsabilidad.

Para Leopoldo De La Cruz Agüero la averiguación previa es “la fase fundamental de la acción penal que incumbe al Ministerio Público, la cual debe desarrollarse mediante un proceso administrativo en el que dicha autoridad, ejerciendo también sus funciones de policía, procede a la investigación de la comisión de los delitos y la persecución de los autores, aportando los elementos que comprueben el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, para concluir con el ejercicio de la acción penal ante los tribunales competentes”.<sup>45</sup> García Cordero explica: “la averiguación previa constituye una etapa del proceso penal que existe para determinar si hay o no elementos para suponer, con fundamentos, la comisión de un ilícito penal y la probable responsabilidad de un apersona, es decir, para ejercitar la acción penal ante el órgano jurisdiccional, abriendo el proceso penal propiamente dicho, o de lo contrario, determinando el archivo o sobreseimiento administrativo”.<sup>46</sup>

Para Cipriano Gómez Lara “la instrucción o averiguación previa es indudablemente una fase procesal, desenvuelta ante autoridades estatales que tienen como atribución la persecución de los delitos y de los delincuentes. Esta

---

<sup>45</sup> De la Cruz Agüero, Leopoldo, Procedimiento penal mexicano, Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1996. p. 96

<sup>46</sup> García Cordero, Fernando, La reforma procesal penal, Porrúa S.A., 2ª ed., México, 1988 p. 56.

instrucción, es una instrucción policíaca mediante la cual los órganos de acusación deben reunir los elementos con los que den base o fundamentación al ulterior ejercicio de la acción penal ante un juez o ante un órgano judicial; pero, no es sino hasta que ya se ha ejercido la acción por ese órgano de acusación, cuando se abre la instrucción que nosotros pretendemos connotar como “instrucción procesal”<sup>47</sup>. Colín Sánchez opina que es la “etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Procurador 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.”<sup>48</sup> Osorio y Nieto la considera como una fase del procedimiento penal: “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 y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal”.<sup>49</sup>

Una vez asentado lo anterior, entendemos que la averiguación previa es una etapa del proceso penal en la que el Estado por conducto del Ministerio Público prepara el ejercicio de la acción penal, una vez que éste tiene conocimiento de la comisión de conductas o hechos ilícitos que la ley considera como delitos; teniendo como obligación la de realizar todas y cada una de las diligencias tendientes a la acreditación del cuerpo del delito así como la probable responsabilidad del indiciado, o en el caso contrario determinar el no ejercicio de la acción penal.

## **FUNDAMENTO LEGAL DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

La titularidad de la averiguación previa corresponde al Ministerio Público, de acuerdo con la atribución otorgada por la garantía de seguridad jurídica consagrada por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>47</sup> Gómez Lara, Cipriano, Teoría General Del Proceso, Harla, 8<sup>o</sup> ed., México, 1994, pp. 138-139

<sup>48</sup> Colín Sánchez, op cit, p. 311

<sup>49</sup> Osorio y Nieto César Augusto, La averiguación previa, Porrúa S.A., 5<sup>o</sup> ed., México, 1990, p.2.



Mexicanos “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...” y corroborada por el artículo 102 del mismo ordenamiento constitucional, aquí se establece tanto la garantía para el responsable de algún ilícito, en el sentido de que sólo puede ser acusado por el Ministerio Público, así como el sentido de autoridad de éste en la averiguación previa como etapa procedimental en la atribución Investigatoria y persecutoria de los delitos, exclusiva del Ministerio Público.

Esta misma aseveración la encontramos definida con más amplitud en el Código Federal de Procedimientos Penales artículos 1° fracción I, así como el artículo 2° y la fracción I del artículo 3° del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y, en los artículos 2°, 3° y 4° de la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada el 3 de abril de 2002.

#### APERTURA DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

El desarrollo y práctica de la averiguación previa comprende desde la denuncia o querrela hasta la determinación del ejercicio o no de la acción penal, con base en los resultados derivados de ejecución del desahogo de las diligencias necesarias para integrar el tipo de delito y acreditar la probable responsabilidad del inculpado, es decir, el descubrimiento y comprobación fehaciente de la verdad de los hechos, para la consignación ante la autoridad judicial; para su acuerdo de archivo con la conclusión de la averiguación, o bien, para la determinación de reserva que sólo tiene efectos suspensorios.

Con la recepción de la denuncia o de la querrela se inicia la averiguación previa, que da por resultado el levantamiento de una serie de actas que si bien se diferencian en el contenido, ya que cada una corresponde a una diligencia distinta,

también comparten datos comunes y algunos elementos en la forma, determinados por la precisión y el orden en la cronología y estructura.

El acta de inicio de la averiguación previa debe comenzar por el señalamiento del lugar y el número de la agencia del Ministerio Público del conocimiento, fecha, hora clave de la averiguación y el nombre del servidor público actuante.

El principio de legalidad de la averiguación previa lo otorgan los artículos 16 en correlación con el 21 constitucionales, en cuanto a que el primero establece como requisitos de procedibilidad la denuncia, acusación o querrela, que en síntesis se refiere al hecho de hacer del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos presumiblemente delictivos, lo que motiva el inicio de la averiguación previa como parte sustancial de la atribución que el mencionado artículo 21 confiere al Ministerio Público como persecutor de los delitos; en este sentido es importante expresar el significado de los vocablos, denuncia, acusación y querrela.

### **ASPECTOS QUE COMPRENDE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

En nuestro sistema legal es importante dentro de la averiguación previa que el Ministerio Público como representante social integre debidamente esta etapa anterior al proceso penal señalando, en su caso, a un probable responsable de un hecho delictuoso, para que una vez que el juez que tenga conocimiento de la causa resuelva conforme a lo dispuesto por el artículo 19 constitucional, decretar auto de formal prisión o de libertad por falta de elementos para procesar. El camino de la averiguación previa comprende las siguientes etapas:

#### **a) Requisitos de Procedibilidad.**

Para poder dar inicio a la averiguación previa es menester cumplir con las condiciones que para tal efecto determinan los ordenamientos legales, es decir, los requisitos de procedibilidad como se les conoce en la doctrina.

García Ramírez define a éstos como “condiciones o supuestos que es preciso llenar para que se inicie jurídicamente el procedimiento penal”<sup>50</sup>

Leopoldo De la Cruz Agüero apunta “Los aspectos que comprende la averiguación previa no son más que los requisitos de procedibilidad o condiciones legales que deben cumplirse por el Ministerio Público al integrar debidamente esa etapa procesal, así como sus auxiliares, cumpliendo estrictamente con los ordenamientos legales inherentes al caso, cuyos elementos fundamentales son la denuncia, la acusación y la querrela”.<sup>51</sup>

Como bien señala este estudioso del derecho, los elementos fundamentales son la denuncia la acusación y la querrela, pues la propia constitución señala expresamente en su artículo 16:

“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...”

Sin embargo, existen otras formas por las que el Ministerio Público pueda tomar conocimiento de un hecho ilícito y son las que, además de las ya mencionadas, enseguida estudiaremos.

## 1. NOTITIA CRIMINIS.

Esto consiste en la información que conoce cualquier persona respecto de conductas posiblemente delictivas y que a su vez hace sabedor al Ministerio Público de tales hechos.

---

<sup>50</sup> García Ramírez, Curso de Derecho Procesal Penal, Porrúa S.A., 5ª ed., México, 1989, p. 448.

<sup>51</sup> De la Cruz Agüero, Leopoldo, op. cit., p. 98.

En palabras del maestro Silva Silva “La noticia criminis no se reduce en el mundo actual al mero aviso de que ha ocurrido un delito. Esta noticia debe referirse a datos concretos o específicos. En esta noticia, no importan los argumentos jurídicos que pueda alegar quien da el aviso.”<sup>52</sup>

Podrá ser oral o por escrito, y con ello queda obligado el Ministerio Público a que proceda de oficio el Ministerio Público. (artículo 113 Código Federal de Procedimientos Penales, y artículo 262 Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal)

Esta noticia puede ser presentada por cualquier persona, excepto cuando la ley requiera que sea directamente el ofendido o su representante legal quien deba hacerlo como es el caso de los delitos perseguibles por querrela.

## 2. DENUNCIA.

La denuncia es el medio que contiene esa noticia del delito, y que realiza cualquier persona para poner en conocimiento del órgano acusador de hechos constitutivos de delitos.

“la denuncia es el acto donde una persona física pone en conocimiento del órgano investigador en forma oral o escrita, la realización de un probable hecho delictuoso, ya sea que se haya cometido en su perjuicio o de un tercero, a fin de que esta autoridad tome conocimiento de los hechos narrados a fin de que se inicie la averiguación previa y la preparación del ejercicio de la acción penal o procesal penal.

Ahora bien, en términos del artículo 16 constitucional, para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal se requiere la existencia de una acusación, denuncia o querrela; esto resulta ser una contradicción, ya que el Ministerio Público debe iniciar una averiguación previa en delitos que se persiguen de oficio, pero no puede ejercitar la acción penal si falta la denuncia, por lo que de alguna

---

<sup>52</sup> Silva Silva, Jorge Alberto, op cit, p. 245.

forma se establece como requisito de procedibilidad, exclusivamente para la consignación, no así para iniciar la averiguación previa o la preparación de ejercicio de la acción penal o procesal penal.”<sup>53</sup>

La denuncia puede ser presentada por cualquier persona ya sea por escrito o de forma oral, y contendrá una relación de los hechos que se conocen, lo que obliga al Ministerio Público para indagar de oficio en la investigación correspondiente, en busca de la verdad jurídica de los hechos históricos denunciados. (artículos 118 y 119 del Código Federal de Procedimientos Penales, y 274 y 276 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

Hay que aclarar que la persona que haya denunciado un delito perseguible de oficio, no es parte en el proceso, por lo que no está legitimado para intervenir dentro del mismo. “La denuncia, desde el punto de vista técnico, es decir, como requisito de procedibilidad, incumbe únicamente al Procurador de Justicia o al agente del Ministerio Público, por ser el primero su titular...”<sup>54</sup>

### 3. LA ACUSACIÓN.

Su ejercicio está reservado al Ministerio Público como órgano acusatorio ante la autoridad judicial, lo mismo en el momento de la consignación como en la presentación de conclusiones durante el proceso; sin embargo, y derivado de la fracción III del artículo 20 constitucional, la acusación puede considerarse la imputación directa a persona determinada sobre la comisión de un presunto delito, perseguible de oficio o a petición del ofendido.” ...es pues, la acción de hacer saber a la autoridad correspondiente ciertos hechos delictuosos cometidos por una persona, en detrimento de quien comparece, con el deseo de que se le castigue y condene a la reparación del daño, de ser procedente.

En esa virtud, se estiman como elementos de la acusación los siguientes:

<sup>53</sup> Barragán Salvatierra, op. cit., p. 297.

<sup>54</sup> Colín Sánchez, op. cit., p. 317

a) Una comparecencia por quien se dice ofendido, personal o por escrito ante el Ministerio Público.

b) Una relación de los hechos que se consideran ilícito de una manera amplia y circunstanciada, para que de los mismos se infieran datos suficientes para demostrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del autor.

c) Que en la comparecencia efectuada ante el Ministerio Público se señale directamente al autor de tal hecho, designándolo con el nombre completo, domicilio y demás generales, de ser posible.”<sup>55</sup>

#### 4. QUERELLA.

“Del latín querella, acusación ante juez o tribunal competente, con que se ejecutan en forma solemne y como parte en el proceso la acción penal contra los responsables de un delito.”<sup>56</sup>

“La querella 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se lleve a cabo el proceso correspondiente.”<sup>57</sup>

La definición anterior nos da la naturaleza jurídica de la querella pues es muy cierto que no es una obligación, sino una potestad del ofendido, teniendo en sus manos el poder de informar al Ministerio Público de la o las conductas delictivas y éste último actuar en la preparación del ejercicio de la acción penal; porque de lo contrario, sin una manifestación de voluntad del ofendido el Ministerio Público se ve impedido para proceder a la investigación y persecución del delito.

<sup>55</sup> De la Cruz Agüero, Leopoldo, op. cit., p. 99.

<sup>56</sup> Diccionario Del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tomo P-Z, México, 2000, p. 2647.

<sup>57</sup> Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., p. 321.

Su objeto es el mismo que el de la denuncia con la salvedad de que la querrela es un acto de ejercicio potestativo que sólo puede realizarse a voluntad y petición del ofendido sobre delitos no perseguibles de oficio, en los que predomina el interés privado sobre el público.

A diferencia de la denuncia, en la querrela quien comunica al Ministerio Público las conductas delictivas es la persona en quien recae esa conducta y que conforme a la ley debe hacerlo, o bien su representante legal; interviene en el proceso como parte, el querellante es el acusador que tiene el interés de que se ejercite la acción penal.

“En México, donde ha prevalecido el monopolio acusador del Ministerio Público –que subsiste en lo que respecta al sujeto facultado para ejercitar la acción penal-, la querrela es siempre requisito de procedibilidad que se resume en una manifestación de conocimiento sobre hechos delictuosos y una expresión de voluntad a efecto de que se lleve adelante la persecución procesal.”<sup>58</sup>

### **Formulación de la querrela.**

El Código Federal de Procedimientos Penales establece en sus artículos 114 y 115, así como el artículo 264 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señalan quiénes son las personas que pueden querrellarse:

1. El ofendido o titular del bien jurídico lesionado.
2. El representante legal del ofendido. (quienes están expresamente facultados por la ley para fungir como tales).
3. El apoderado legal.

La persona legitimada para presentar la querrela, además del ofendido o víctima del delito, será aquélla persona que en determinados delitos, que por su naturaleza requieran de su intervención actuando en nombre y representación del ofendido, (para el caso de los menores de edad o de incapaces quienes ejerzan patria potestad o en su caso la tutela), como en el delito de estupro (artículo 263,

---

<sup>58</sup> García Ramírez, Sergio, op. cit., págs. 35-36.

Código Penal para el Distrito Federal), el de abandono (artículo 337, Código Penal para el Distrito Federal) etcétera, o bien, las personas morales que actúan a través de su representante legal (quién deberá contar con un poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, en caso de ser a nombre de personas morales, para personas físicas bastará un poder general).

### **Extinción del derecho de querrela.**

Las causas por las que se extingue este derecho son:

Por muerte del agraviado. El ofendido como titular del derecho es quien debe querellarse, a la muerte de éste consecuentemente extinguirá tal derecho toda vez que ese derecho no se haya ejercido, pues en caso contrario una vez cubierto éste requisito de procedibilidad el Ministerio Público queda obligado a integrar cuando así proceda la averiguación previa.

Para el caso de muerte de los representantes que ejerzan el derecho de querrela a nombre de persona física o moral, no extingue el derecho pues no son los titulares de ese derecho.

Existen excepciones a esta causa de extinción y es el contenido en el artículo 360 del Código Penal para el Distrito Federal que prevé:

“No se podrá proceder contra el autor de una difamación o calumnia, sino por queja de la persona ofendida, *excepto* si el ofendido ha muerto y la difamación o la calumnia fueren posteriores a su fallecimiento, sólo se podrá proceder en virtud de queja del cónyuge, de los ascendientes, de los descendientes o de los hermanos.”

Finalmente, si existen varios querellantes y fallece alguno de ellos, subsiste la querrela pese a esa circunstancia.

Por muerte del ofensor. “ La muerte del ofensor, también extingue el derecho de querrela, por falta del objeto y finalidad y puede darse durante la averiguación previa, en la instrucción, o aun, en la ejecución de sentencia”<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Colín, Sánchez, Guillermo, op. cit., p.335.



Por perdón del ofendido. Este tiene lugar en cualquier momento ya sea de la averiguación previa o del proceso e incluso en algunos casos en ejecución de sentencia (artículo 93 Código Federal de Procedimientos Penales.). Es el ofendido quien debe otorgarlo, ya sea por sí mismo, por su representante o apoderado legal.

Por prescripción. El Código Penal para el Distrito Federal en su artículo 107 dispone:

“Cuando la ley no prevenga otra cosa, la acción penal que nazca de un delito que sólo pueda perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres, fuera de esta circunstancia”

### **Extinción de la acción penal.**

Ahora bien, respecto de las formas en que se extingue la acción penal, particularmente de la prescripción, nuestra ley habla de prescripción de la acción penal y de la pena; pero a su vez, establece la prescripción de acciones ya ejercitadas, pese a que haya sido ejercitada. Lo que nos falta es una institución muy parecida a la caducidad que existe en otras materias y no la prescripción de las instancias que se han realizado y agotado. Al respecto el maestro García Ramírez apunta:

“La acción penal se ejerce por el Estado, y no es de tipo patrimonial, por lo cual no podrá decirse que con el devenir del tiempo operó la prescripción, es cierto que, con el transcurso del tiempo el probable autor de un delito puede oponerse a que se le prive de su libertad e invocar que sea inoperante la acción penal.

Se imposibilita el ejercicio de la acción penal, como si hubiera prescripción, pero no la hay por que no se adquieren bienes, ni se libera de obligaciones.”<sup>60</sup>

La Suprema Corte al respecto de la prescripción de la acción penal opina:

**“ACCION PENAL, PRESCRIPCION DE LA.** En cuanto al término de la prescripción de la acción persecutoria, la ley alude al término medio aritmético de la pena, que se ha interpretado como no deducible de la individualización judicial

<sup>60</sup> Colín Sánchez, Guillermo, op. cit., págs. 333-334.

sino de la individualización legal correspondiente a las entidades delictivas consumadas, pero sin modalidades.”<sup>61</sup>

## 5. EXCITATIVA.

La excitativa es la petición hecha por un Estado a través de un órgano de la administración pública para iniciar una causa penal en contra de un probable responsable de haber proferido injurias al peticionario, a sus agentes diplomáticos o consulares. Constituye una cuestión de orden previo y tiene el carácter de irrevocable.

## 6. FLAGRANCIA.

Nos encontramos ante la flagrancia en aquellos casos cuando el autor del delito es sorprendido en el acto mismo en que lo realiza.

La Constitución en su artículo 16 contiene una de las garantías más aludidas dentro del juicio de amparo, y prohíbe proceder a la aprehensión o detención sin previa autorización judicial y sin denuncia o querrela, sin embargo, hace una excepción para los delitos flagrantes facultando a cualquier persona para aprehender al delincuente y ponerlo a disposición de la autoridad inmediata.

Por su parte el Código de Procedimientos Penales señala que el delito flagrante no sólo se limita a realizar la detención al momento mismo de cometer el ilícito, sino también una vez cometido, el tiempo que dure la persecución material del delincuente, o bien, cuando sea señalado como responsable de la comisión de un delito y se encuentre en su poder el objeto o instrumentos en que aparezcan indicios que hagan presumir su responsabilidad.

### **b) Función de policía auxiliar del Ministerio Público.**

Esta facultad es un medio para preparar el ejercicio de la acción penal, pues se reúnen los requisitos que establece al artículo 16 constitucional necesarios para ello.

---

<sup>61</sup> Primera Sala Fuente: Apéndice de 1995 Parte: Tomo II, Parte SCJN Tesis: 7 Página: 6.

Nuestra Constitución en su artículo 21 establece que la policía estará bajo el mando directo de Ministerio Público.

“Básicamente son dos las acepciones de policía judicial: por un lado (sentido material) significa *función de investigar* (qué delito se cometió y quién lo cometió), y por otro (sentido orgánico), significa *corporación*, grupo de personas. En realidad, el grupo de personal es el que realiza la función de policía judicial.

Cabe precisar que la función no es privativa de la policía judicial, pues también el Ministerio Público la tiene. Incluso, en varias entidades federativas no existió corporación de policía judicial durante muchos años, aún después de promulgada la Constitución de 1917.

En la función de policía judicial, ésta investiga y esclarece los hechos que se creen delictuosos, descubre quién es autor e incluso si es responsable, buscando las pruebas existentes.”<sup>62</sup>

**c) Consignación.-** Ésta es la instancia en la que el Ministerio Público ejercita la acción penal, si considera haber sido acreditados la existencia del delito así como la responsabilidad del inculpado, y se concretiza cuando el inculpado queda bajo la custodia o a disposición del tribunal, sin implicar necesariamente la privación de la libertad del sujeto.

A partir de entonces, de la consignación, es decir desde el momento en que el probable responsable se encuentra a disposición del juez, comienza a correr el plazo de las 72 horas para que el tribunal resuelva si dicta auto de formal prisión o liberar al inculpado por falta de elementos para procesar, asimismo, se inicia el plazo de 48 horas, para que el inculpado responda su la declaración preparatoria.

“La resolución de consignación se formulará por escrito, expresando el lugar y fecha en que se pronuncie, los nombres y apellidos del indiciado, un resumen de los hechos delictuosos denunciados y relación de pruebas desahogadas, las consideraciones legales que funden y motiven la comprobación del cuerpo del

---

<sup>62</sup> Silva, Silva Jorge Alberto, op. cit., pág. 174

delito y probable responsabilidad del inculpado, los artículos de la ley que apoyen la resolución de que se trata, y las proposiciones concretas en las cuales se menciona que se consigna ante el Juez de Distrito correspondiente, la averiguación previa, que se ejercita acción penal en contra del probable responsable, por el delito que se menciona en la misma y se solicitará al Juez del conocimiento libre orden de aprehensión o comparecencia; pidiéndole que inicie el procedimiento judicial correspondiente, le de al Ministerio Público Federal la intervención que a su representación compete; resolviendo en su caso, sobre la situación jurídica de detenidos, objetos o instrumentos del delito, la designación de la autoridad que la dicte, los testigos con quien actúe y los demás puntos resolutivos que resulten procedentes conforme a la ley.”<sup>63</sup>

### **TIEMPO DENTRO DEL CUAL DEBE INTEGRARSE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

“El artículo 16 constitucional reformado a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993, establece que “ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, plazo que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial, este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevé como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal (artículos 194 y 194 bis, del Código Federal de Procedimientos Penales y 268 y 268 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.)”<sup>64</sup>

La detención ordenada por el Ministerio Público, de acuerdo con el nuevo texto del artículo citado, no debe excederse de 48 horas, plazo que puede duplicarse en todos aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. El texto derogado era omiso al respecto. Dicho plazo da oportunidad para que la autoridad cumpla con el deber que la ley le impone y el inculpado ejercite los derechos propios de su defensa.

<sup>63</sup> Franco Villa José, El Ministerio Público Federal, Porrúa S.A., México, 1985 pp-241-242.

<sup>64</sup> Barragán Salvatierra Carlos, op. cit., págs. 287-288.

Con esta adición al texto constitucional, los mexicanos contamos con una nueva garantía. Según la norma anteriormente el vigor, las detenciones administrativas carecían de término y dan lugar, por ende, a actos abusivos no sancionados.

Es claro que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial.

Por último, cuando después de 48 horas el Ministerio Público no encuentre ningún indicio de culpabilidad, pone al detenido en libertad. Eso se hace cotidianamente en los juicios de amparo en materia penal, cuando el quejoso ya está en poder de la autoridad.

El término de 48 horas, se podrá duplicar; eso es preocupante para muchos, cuando se trate de un caso de delincuencia organizada.

### **RESOLUCIONES DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

Dentro de la averiguación previa puede haber alguna de las siguientes determinaciones:

- a) Archivo.
- b) Reserva.
- c) Ejercicio de la acción penal.

#### **A. ARCHIVO.**

“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”, ha sido criticada manifestándose que el Ministerio Público se abroga facultades jurisdiccionales al declarar que un hecho no es delictuoso. 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, atento

a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, si se consignaran todos los asuntos al órgano judicial para que hiciera la declaratoria, el trabajo se multiplicaría en los tribunales, entorpeciendo la rápida administración de justicia.”<sup>65</sup>

## **B. RESERVA.**

El Ministerio Público está obligado a realizar todas aquellas diligencias necesarias para dejar comprobados los requisitos que exige el artículo 16 constitucional, sin embargo puede que surjan dificultades para poder lograrlo, dejando pendientes diligencias por realizar por encontrarse sujetas a condición o a un impedimento que si es superado con posterioridad permitirá la conclusión de las labores del Ministerio Público (artículo 4º Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.)

La reserva es una suspensión del período de la averiguación previa, siendo algunas de las causas de reserva las siguientes:

1. Que existan pruebas pendientes de desahogo por estar sujetas a condición alguna para acreditar las mismas, sólo que a diferencia del archivo el impedimento no es de manera total sino que puede ser superado con posterioridad, no es definitivo. (artículo 131 Código Federal de Procedimientos Penales).
2. Cuando acreditado el hecho delictuoso, no se tenga conocimiento de quién o quiénes son los autores del delito.
3. Por no cubrir los requisitos de procedibilidad.

Una vez superada la causa de la suspensión, el Ministerio Público estará en aptitud de continuar con la averiguación previa hasta determinar si ejercitará o no la acción penal.

## **C. PROMOCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.**

Si han sido cubiertos los requisitos de procedibilidad, la conducta es típica, ilícita y antijurídica, y se ha acreditado debidamente la probable responsabilidad del indiciado, entonces procederá el Ministerio Público a ejercitar la acción penal.

---

<sup>65</sup> Rivera Silva, Manuel, El procedimiento Penal, Porrúa S.A., México, 27a ed., 1997. p. 76.

**Acción Penal.-** Es la que de acuerdo con el artículo 21 constitucional ejercita el Ministerio Público de manera exclusiva para dar inicio al proceso penal ante el juez competente, y resolver sobre la responsabilidad del inculpado y en su caso aplique la pena o medida de seguridad que corresponda.

“Puede decirse que la acción penal es una acción pública, ejecutada en representación del Estado por el Ministerio Público, y cuyo objeto es obtener la aplicación de la ley penal” (Pallares, Prontuario, p.9).

“Definimos la acción como el poder de excitar la jurisdicción y actuar en el proceso frente a una relación de Derecho Penal, independientemente de su resultado (Borja Osorno, Derecho, p. 128)”.<sup>66</sup>

Uno de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la acción penal es el siguiente:

**“ACCION PENAL, EJERCICIO DE LA. ETAPAS DEL PROCESO.**

El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el juez y le solicita que se avoque el conocimiento de un asunto en particular; la acción penal pasa durante el proceso, por tres etapas bien diferenciadas que son: investigación o averiguación previa, persecución y acusación. La investigación, tiene por objeto preparar el ejercicio de la acción que se fundará en las pruebas obtenidas, para estar el representante social en posibilidad de provocar la actividad jurisdiccional, en esta etapa basta con la consignación que del reo haga el Ministerio Público, para que se entienda que este funcionario ha ejercido la acción penal, pues justamente es la consignación lo que caracteriza el ejercicio de dicha acción, a reserva de que, después y ya como parte dentro de la controversia penal, el Ministerio Público, promueva y pida todo lo que a su representación corresponda; en la persecución, hay ya un ejercicio de la acción ante los tribunales y se dan los actos persecutorios que constituyen la instrucción y que caracterizan este período: en la acusación, la exigencia punitiva se concreta y el Ministerio Público puede ya establecer con precisión las penas que serán objeto de análisis judicial y, por lo mismo, esta etapa es la que constituye la esencia del juicio, ya que en ella pedirá el representante social, en su caso, la aplicación de las sanciones privativa

<sup>66</sup> BORJA Osorno, Derecho Procesal Penal, Pallares Eduardo, Prontuario de Procedimientos Penales, Cit. por: García Ramírez, Sergio, victoria Adato Green, Prontuario del Proceso Penal Mexicano, Porrúa S.A., p. 43.

de libertad y pecuniarias, incluyendo en ésta la reparación del daño sea por concepto de indemnización o restitución de la cosa obtenida por el delito. Por tanto, es durante el juicio, en que la acción penal obliga a que se concreten en definitiva los actos de acusación, al igual que los de defensa; de esa manera, con base en ellos, el juez dictará la resolución procedente. Dicho de otra forma, el ejercicio de la acción penal se puntualiza en las conclusiones acusatorias. Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito.<sup>67</sup>

Como estudiamos en párrafos anteriores, es en la etapa de consignación en donde tiene lugar el ejercicio de la acción penal, solicitando el Ministerio Público al juez la iniciación del procedimiento judicial, las órdenes de comparecencia y las de aprehensión que procedan; el aseguramiento de precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, y en su caso, las sanciones respectivas. (artículo 136 Código Federal de Procedimientos Penales y 4º y 6º, del Código de Procedimientos Penales para Distrito Federal).

Cuando existen elementos que comprueban la comisión de delito que merece pena corporal y la responsabilidad de un sujeto que no se encuentre detenido, se solicita orden de aprehensión.

---

<sup>67</sup> Amparo directo 348/91. José Ortiz Collazo. 15 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Baltazar Alvear. Secretario: Esteban Oviedo Rangel. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Parte : VIII-Noviembre, Página: 144



## 2.4. FACULTADES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.

El Ministerio Público ejerce a cargo del Estado la función de procurar justicia en una gran “cruzada por el respeto irrestricto a la Ley” y al orden jurídico, en representación de la sociedad, y como ésta lo exige, con un sentido de igualdad, rapidez, eficiencia, objetividad, imparcialidad y legalidad, orientando sus acciones hacia la creación de una cultura del cumplimiento de la ley, quitando la corrupción, combatiendo la impunidad y promoviendo una nueva moral de los servidores públicos de la procuración de justicia, así como actitudes positivas de la población, ejerciendo la letra y el espíritu del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ministerio Público en su acción persigue los siguientes objetivos generales:

- Procurar la pronta y expedita justicia, haciendo que los juicios se sigan con toda regularidad.
- Lograr eficacia en la prevención e investigación de los delitos.
- Ejercer la acción penal.
- Reducir de manera significativa la impunidad.
- Implantar procedimientos calificados, técnicos y éticos en la procuración de justicia.
- Consolidar el respeto a los derechos humanos.
- Establecer medidas y mecanismos de prevención y abatimiento de las acciones lícitas y de la criminalidad.
- Propiciar la consolidación de la seguridad pública.

Las diversas leyes del Ministerio Público en México fijan, entre otros objetivos particulares de la institución, las obligaciones de:

- Velar por la legalidad.
- Mantener el orden jurídico.
- Perseguir los delitos del orden común de acuerdo con los procedimientos penales.

- Exigir el cumplimiento de la pena.
- Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política anticriminal.
- Proteger los intereses colectivos e individuales contra todas las violaciones a las leyes.
- Ejercer la pronta y expedita justicia.
- Proponer las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución general del Estado.
- Vigilar la aplicación de la ley.
- Vigilar las actividades fuera de norma de funcionarios públicos.
- Vigilar la aplicación de la ley, en todos los lugares de detención, prisión o reclusión.
- Promover la intervención de la fuerza pública para hacer cesar la alteración del orden.

En consecuencia el Ministerio Público funciona como una institución unitaria de buena fe y de representación social, que depende del Poder Ejecutivo, cuyas obligaciones son las de perseguir los delitos y ejercitar la acción penal; intervenir en la defensa y representación de los intereses sociales, de ausentes, menores e incapaces y desde luego intervenir como consultor y asesor de los jueces y tribunales.

La competencia de la Procuraduría General de la República como ya lo vimos, es atender los asuntos del fuero federal, es decir, los delitos federales y nunca los que son del fuero común. Dicha esfera competencial se distingue por las características específicas que rodean el hecho sobre el cual el agente del Ministerio Público de la Federación debe investigar si existen o no los elementos del tipo penal que deben, en su caso, ser sancionados por el juez. Podemos decir que son las circunstancias de la comisión del ilícito que se investiga las que determinan la competencia de la Procuraduría General de la República para llevar a cabo la indagatoria.

Por otro lado, existen disposiciones para que de manera exclusiva la investigación de ciertos ilícitos que realice la Procuraduría General de la República

como son todos los asuntos relacionados con producción, transporte, consumo y comercialización de drogas; las actividades de "lavado" de dinero; acciones que constituyen ataques a las vías generales de comunicación; delitos que ponen en riesgo el entorno ecológico del país, etc. Además, existen casos en los cuales la Institución tiene la facultad de atracción para investigar ciertos asuntos que, de haberse cometido en otras circunstancias, serían competencia del fuero común. Cuando alguno de los conceptos antes mencionados se presentan, la protección del bien jurídico corresponderá a la Procuraduría General de la República, quien será responsable de llevar a término las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

### **FACULTADES DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL.**

La función importante de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir un delito. Esta tarea la lleva a cabo a través de las agencias del Ministerio Público, pues son ellas las encargadas de investigar los delitos del orden común, cometidos dentro del Distrito Federal, con el apoyo de la policía auxiliar y los servicios periciales.

Para ejecutar esta misión las agencias del Ministerio Público recopilan las pruebas sobre el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieran intervenido, así como el daño causado y, en su caso, el monto mismo. Estas tareas forman parte de la averiguación previa.

### **FUNCIONES EN MATERIA PENAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL**

- I. Ejerce las tareas del Ministerio Público del Distrito Federal y los asuntos que le confieren su Ley y otras disposiciones legales.
- II. En estrecha coordinación operativa, técnica y científica con las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y con la Procuraduría General de la República, así como con las demás dependencias y entidades o personas de los sectores social y privado que se estimen convenientes.

III. A través de las agencias del Ministerio Público recibe las denuncias, acusaciones o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito.

IV. Es responsable de la investigación y persecución de los delitos que se cometan en el territorio del Distrito Federal, que se continúen cometiendo en él o que tenga relación directa o indirecta con este, con el auxilio de la policía que se encuentra bajo su mando, de los servicios periciales y de la policía preventiva, recopilan las pruebas sobre el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quien o quienes hubieran intervenido, así como el daño causado y, en su caso, el monto del mismo.

V. Combate todo tipo de abuso de autoridad, y sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, conoce y sanciona las faltas cometidas por el Ministerio Público durante cualquier procedimiento penal, civil o familiar. También investiga las detenciones arbitrarias y otros abusos de autoridad cometidos en contra de la sociedad y, en su caso, dictamina sanciones contra los servidores públicos de la Institución.

VI. Vela por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia y promueve la pronta, completa y debida impartición de justicia.

VII Protege los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social.

VIII. Realiza estudios y desarrolla programas para prevenir el delito.

IX. Proporciona atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilita su coadyuvancia.

X. Dignifica, profesionaliza y moraliza los servicios de seguridad y justicia.

XI. Auxilia a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración entre estas.

XII. A través de la policía auxiliar del Distrito Federal realiza las diligencias que le indique el Ministerio Público, absteniéndose de realizar las contradictorias, innecesarias o irrelevantes. Además la policía es la responsable del desarrollo integral y de los resultados de las investigaciones respectivas, así como del cumplimiento de las órdenes de aprehensión resultantes de las mismas.

XIII. En atención a los servicios periciales la Procuraduría integra en las agencias del Ministerio Público los servicios de criminalística, dactiloscopia, fotografía, medicina legal, valuación y retrato hablado; en las agencias con competencia especializada se integraran los servicios con las especialidades del caso.

XIV. Vela por la legalidad de los derechos humanos en la esfera de su competencia y promueve la pronta, completa y debida impartición de justicia.

**MINISTERIO PÚBLICO**  
**OBLIGACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y SUS AUXILIARES**  
**OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 10° DEL ACUERDO**  
**A/003/99.**

En los casos en que las personas asistentes a las agencias deseen formular denuncias o querellas por hechos posiblemente constitutivos de delitos, el agente titular del Ministerio Público de la unidad de investigación en turno, los secretarios y los agentes de la Policía auxiliar de la unidad correspondiente y, en su caso, los peritos están obligados en el ámbito de sus competencias, conforme lo establecido en el acuerdo A/003/99 a lo siguiente:

- 1.- A recibir la declaración escrita o verbal correspondiente e iniciar la averiguación del caso, en los términos del Código Procesal, de conformidad con los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia, aun cuando de las manifestaciones resulte que los hechos no ocurran en el perímetro de la agencia y otras unidades de investigación tengan competencia para investigar los delitos sobre los que verse la denuncia o querella;
- 2.- A informar a los denunciados o querellados sobre su derecho a ratificar la denuncia o querella en el mismo acto y a recibir su ratificación inmediatamente, o a recibirla dentro de las 24 horas siguientes, cuando se identifiquen debidamente y no exista impedimento legal para ello, en caso de que por falta de identificación la ratificación no se hubiera emitido en el acto, tiempo en el cual los denunciados o querellados deberán acreditar plenamente su identidad, salvo que no residan en la ciudad o exista algún impedimento material que deberá ser razonado por el Ministerio Público;
- 3.- A iniciar e integrar la averiguación previa correspondiente cuando así proceda;
- 4.- A practicar las diligencias inmediatas procedentes, cuando de las declaraciones y diligencias inmediatas se desprendan indicios de la comisión de conductas delictivas, aun cuando la competencia para determinar la averiguación por territorio, materia o cuantía corresponda a una agencia o fiscalía distinta, y a remitir la averiguación a la agencia o fiscalía correspondientes una vez practicadas las diligencias inmediatas, lo que notificará en el acto a los denunciados o querellados, al superior jerárquico y a las agencias y fiscalías competentes;
- 5.- A expedir gratuitamente, a solicitud de los denunciados o querellados, copia simple de su declaración cuando la misma haya sido solicitada o copia certificada en términos del Código Financiero aplicable;
- 6.- A trasladarse al lugar de los hechos, para dar fe de las personas y de las cosas a quienes hubiere afectado el acto delictuoso, y a tomar los datos de las que lo hayan presenciado, procurando que declaren, si es posible, en el mismo lugar de los hechos, y citándolas en caso contrario para que dentro del término de 24 horas comparezcan a rendir su declaración y a realizar todas las diligencias inmediatas y las demás conducentes para la integración debida de la averiguación;

7.- A asegurar que los denunciante, querellantes u ofendidos precisen en sus declaraciones los hechos motivos de la denuncia o querrela y las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron;

8.- A proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo VI del acuerdo referido;

9.- A solicitar al denunciante o querellante que aporte los datos necesarios para precisar la identidad del probable responsable y dar de inmediato intervención a peritos para la elaboración de la media filiación y el retrato hablado y a remitir de inmediato estos datos a la dirección competente de identificación criminal;

10.- A dar intervención a la policía auxiliar con el fin de localizar testigos que aporten los datos para identificar al probable responsable, así como datos relacionados con la comisión de los hechos delictivos.

11.- A programar la investigación a seguir con el secretario y los agentes de la Policía auxiliar y, en su caso, con los peritos, puntualizando y calendarizando las diligencias ministeriales, policiales y periciales necesarias y absteniéndose de diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria;

12.- A expedir y fechar de inmediato los citatorios o comparecencias ulteriores, de denunciante, querellante, testigos, probables responsables, o de cualquier compareciente, ante el Ministerio Público, de acuerdo con el desarrollo expedito, oportuno y eficaz de la indagatoria, bajo la responsabilidad de los agentes del Ministerio Público que requieran las comparecencias, y sus auxiliares correspondientes serán responsables de que se desahoguen con la más estricta puntualidad y de conformidad con la estrategia de investigación correspondiente;

13.- A llevar en cada mesa de la unidad una bitácora, con el sigilo afecto a la averiguación y como medio de control interno, en la que se asentarán las diligencias realizadas y por realizar para el seguimiento del programa o estrategia de investigación y el cumplimiento de la diligencia consecuente; y

14.- A solicitar la reparación del daño en el ámbito de sus competencias respectivas.

### CAPÍTULO III RECURSO DE INCONFORMIDAD.

*“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley.”*

*Declaración Universal de los Derechos del Hombre.*

Es evidente que todos aquellos encargados la aplicación del derecho, la equidad y la justicia no están exentos de errar en cuanto a sus decisiones, bien sea por una falsa apreciación y valoración de los hechos sometidos a su criterio, o la inexacta aplicación de una norma o inclusive una intención dolosa que pase por alto los principios de ética, justicia y moral, pueden desembocar en una resolución que afecte a los intereses de las partes involucradas dentro de un proceso.

Ante estas inevitables realidades se buscan maneras de alcanzar una genuina justicia y es aquí en donde tiene cabida los medios de impugnación que permitirán que aquellas resoluciones que han sido dictadas ilegalmente, vuelvan al cauce del derecho.

Medios de impugnación.

Del latín *impugnantionis*, procesalmente impugnación se traduce en la contradicción, repudio, o combate de resoluciones o determinaciones judiciales de cualquier tipo.

Son actos procesales de las partes orientados a obtener un nuevo examen total o limitado a determinados extremos, y un nuevo procedimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estime ajustada a derecho, en el fondo o en al forma, o que considera errónea en cuanto a la fijación de los hechos.

“Todos los medios de impugnación tienen en común hoy, pero también ha sido su constante histórica, el propender al restablecimiento del derecho violado en perjuicio de una persona, por causa de una resolución de la autoridad.”<sup>68</sup>

“Los medios impugnativos requieren de un impulso procesal que los actualice (acto donde se manifiesta la inconformidad), y de un procedimiento (conjunto de actos, formas y formalidades previstos en la ley para su tramitación y resolución.)

Con lo anterior, se indica que son creaciones del legislador, cuyo fin es restaurar el ordenamiento jurídico que pudo haberse quebrantado por el juez y en agravio de los sujetos principales de la relación procesal, restituyendo o reparando el derecho violado.”<sup>69</sup>

De acuerdo con Julio A. Hernández Pliego, “la Teoría General de la impugnación puede entenderse de una doble manera. Lato sensu refiérese no sólo a los recursos sino a cualquier forma de atacar jurídicamente una resolución o un acto judicial, como ejemplo, cuando se impugna un órgano de prueba o la validez de un documento, para controlar la regularidad de los actos procesales.

“Habrá entonces que hacer la distinción entre los medios de impugnación que incluyen, por un lado, los juicios impugnativos llamados también recursos lato sensu, y los recursos propiamente dichos o recursos stricto sensu.

“Un recurso en sentido amplio, es que el medio de defensa que se inicia como la acción, de manera procesalmente independiente y comienza un nuevo juicio, lo que significa que no es una prolongación del procedimiento en el que se hace valer ni crea una instancia subsecuente o nueva, sino que participa de las características que individualizan a un juicio, razón por la cual son verdaderos juicios impugnativos- recursos lato sensu los denomina Ignacio Burgoa- como ocurre en nuestro medio con el amparo o el reconocimiento de la inocencia del sentenciado”<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Hernández Pliego, Julio A., Los recursos Ordinarios en Materia Penal, Porrúa S.A., México, 2000, p. 449.

<sup>69</sup> Colín Sánchez, Guillermo, op. cit. págs. 609-610.

<sup>70</sup> Hernández Pliego, Julio A., op. cit., p. 449.



En un juicio de impugnación o en un recurso en sentido amplio, pues, existe igual que en cualquier juicio, un actor, un demandado y una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

La finalidad de estos medios de impugnación será el restablecer el derecho que ha sido violado por causa de una resolución judicial que se dictó en perjuicio de una persona.

## RECURSOS

La etimología de la palabra Recurso proviene del latín *recursus*, que significa "volver el camino andando".

EL recurso técnicamente es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido que se desenvuelve dentro del mismo proceso ya sea como una nueva valoración y estudio parcial de ciertas cuestiones, o como una segunda etapa, seguida instancia del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o meta procesales, entendido esto en el sentido de que no están dentro del proceso primario, ni forman parte de él; estos medios de impugnación pueden considerados extraordinarios y frecuentemente dan lugar a nuevos o ulteriores procesos.

Los recursos han sido definidos por la doctrina como los medios de impugnación de las resoluciones judiciales que permiten someterlas ante el mismo órgano jurisdiccional que las dicta o ante el superior jerárquico a su revisión, para que se enmienden si existe el error o agravio que se afirma.

"El recurso es un medio de impugnación procesal del acto de una autoridad judicial que el impugnante califica de ilegal o injusto, y que es revisado por autoridad superior con el fin de que tal acto sea revocado, sustituido, o repuesto"<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Silva Silva, Jorge Alberto, op. cit. p. 436.

“El recurso viene a ser, en términos sencillos un segundo estudio sobre un punto que se estima resuelto de manera no apegada al Derecho”<sup>72</sup>

## **CLASIFICACION DE LOS RECURSOS.**

**RECURSOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS.** Se clasifican de esta manera de acuerdo al tipo de resolución combatida.

Los recursos ordinarios son aquellos que se interponen contra la resolución que aún no es cosa juzgada. Son aquellos en los cuales se puede denunciar cualquier vicio de una resolución.

Los recursos extraordinarios aquellos en los que los vicios que se pueden denunciar se encuentran determinados en la ley.

**DEVOLUTIVOS Y RETENTIVO.** Esta clasificación es en atención a las autoridades que en ellos intervienen.

Los recursos devolutivos son los que se tramitan ante una autoridad diferente a la que dictó la resolución combatida. En esta clase de recursos hay un *judex ad quem*.

En los recursos retentivos, la competencia para resolver respecto al acto impugnado no se lleva a otro tribunal, sino que la autoridad que revisa la resolución recurrida es la autoridad que la emitió, la que se impugna debe ser revisada. Este efecto es propio de los medios horizontales como ocurre en el caso de los remedios procesales.

**SUSPENSIVOS Y EJECUTIVOS.** Finalmente atendiendo a los efectos de los recursos. Serán suspensivos cuando se detiene el curso del procedimiento quedando pendiente de ejecución el acto o resolución, hasta en tanto se modifique o confirme el acto impugnado.

Serán ejecutivos aquellos recursos en los que aunque esté en trámite el medio de impugnación no impide la ejecución del acto o resolución impugnada.

**EXTENSIVOS Y RESTRICTIVOS.** En cuanto a sus efectos:

---

<sup>72</sup> Rivera Silva, Manuel, op. cit., p.315.

Tendrá efectos extensivos la impugnación toda vez que la misma se extienda a los otros imputados con tal que el motivo aducido no se refiera exclusivamente a la persona que lo ha propuesto.

Por otro lado, el efecto restrictivo de la impugnación se contrae sólo a los impugnantes.

Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración generadora de los actos impugnados, siempre deben estar previstos en la ley; no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquella no las autoriza como medios de impugnación.

De los diversos conceptos de recursos administrativos que la doctrina registra, merece especial el del maestro Gabino Fraga, que dice: es "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo"<sup>73</sup>

Recurso administrativo y recurso procesal. Por su misma denominación, es frecuente que se confunda la naturaleza administrativa de los recursos administrativos, con la procesal de los llamados técnicamente recursos procesales. El recurso administrativo por definición es un procedimiento que se sigue ante las autoridades administrativas como tales, para inconformarse o impugnar un acto o una resolución administrativa; en cambio, el recurso procesal es un procedimiento que se sigue ante un tribunal para impugnar una resolución

---

<sup>73</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 7ª ed., Porrúa S.A., México, 1958, p. 435.

jurisdiccional, o sea un acto de otro juez o tribunal, pero no de una autoridad administrativa.

En cambio, no sucede igual con el recurso administrativo, aquí la autoridad administrativa que lo recibe a trámite sí tiene la obligación legal de contestar y dictar resolución.

### 3.1. CONCEPTO

La víctima del delito merece una atención diligente y verdadera. No sugiero poner en sus manos el ejercicio de la acción penal, posibilidad que muchos anhelan y parece agazapada en algún lugar del porvenir cercano. Se trata de que la reacción del Estado frente al delito – en su conjunto- dé seguridad y resarcimiento a las víctimas. En este sentido es plausible la reforma desafortunada. Es menester que la víctima tenga por lo menos iguales derechos que el victimario. En ella y en el resto de la sociedad – la inmensa mayoría de los ciudadanos- también hay derechos humanos que preservar.

#### RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Respecto a las determinaciones que tome el Ministerio Público de no ejercitar la acción penal la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha establecido un tipo de control. El pasado 25 de junio de 1999, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal emite un Acuerdo denominado A/003/99 Por el que se establecen las Bases y especificaciones para la Atención y Servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público, mismo que fue publicado el 21 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

El Recurso de control interno del Ministerio Público, o medio de impugnación establecido por Acuerdo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que permite al ofendido manifestar su inconformidad respecto de la resolución en la que se determina el no ejercicio de la acción penal o desistimiento de la misma, por considerarla ilegal, pretendiendo con su escrito anular la resolución anterior y lograr la reparación del daño que le haya causado, mediante la realización de un nuevo estudio por parte del Procurador. Este Acuerdo contiene el medio de impugnación o recurso (lato sensu) al que se refiere como escrito de inconformidad.

Dicho recurso es el único del que dispone el ofendido por el delito de desvirtuar y combatir la inercia del Ministerio Público, contando para ello con un plazo de quince días hábiles. Pero si a pesar de ello el Subprocurador respectivo o, en su caso, el Procurador resuelve confirmando la resolución de su inferior, el asunto quedará definitivamente terminado.

“Se realiza por medio de un recurso administrativo interpuesto por la víctima, ofendido, denunciante, querellante o representante legítimo o legal en contra de la resolución del no ejercicio de la acción penal, mismo que resuelve en forma interna un funcionario con mayor jerarquía, esto depende de las facultades de las leyes y reglamentos de la procuraduría del ramo, quien después de previo estudio de esta resolución la confirma, revoca, e indica las diligencias pendientes para efectos de determinar si procede o no el ejercicio de la acción penal.”<sup>74</sup>

## **CARACTERÍSTICAS.**

### Medio de Impugnación.

“A través de la impugnación penal, el sujeto que se autoconsidera lesionado por un acto positivo o negativo de la autoridad, y que estima deficiente o erróneo, habrá de resistirse, mediante la serie de actos jurídicos que, partiendo de la censura a la conducta de la autoridad, estarán orientados a procurar la sustitución de la conducta de la autoridad, a través de la modificación, revocación o anulación.

Desde el momento en que el impugnante ataca el acto, o la omisión de un acto, se rebela su resistencia a él, pero además, tal resistencia es activa y se plasma en actos positivos tendientes a alcanzar la finalidad del medio impugnativo.”<sup>75</sup>

En esta situación es específicamente convencer al Ministerio Público de que ha obrado ilegalmente al no ejercitar la acción penal, ya sea por considerar la

---

<sup>74</sup> Barragán Salvatierra, Carlos, op.cit. pág.68.

<sup>75</sup> Silva Silva, Op.cit. pág. 413.

víctima o el ofendido que los hechos no fueron valorados adecuadamente, o las pruebas no fueron todas desahogadas o faltaron diligencias por realizar. La finalidad será la de conseguir que el Ministerio Público ejerza la acción en contra del imputado.

### NATURALEZA JURÍDICA.

Recurso de control interno.

Como lo han denominado en la doctrina, es llamado así por que se inicia dentro de la misma institución; es decir, dentro de la propia Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por conducto del Procurador serán el que, en última instancia resolverá el caso en que se consulte el no ejercicio de la acción penal o la formulación de conclusiones inacusatorias.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se dispone que los servidores públicos sustitutos del Procurador, por delegación de éste, o por expresa designación del reglamento, resolverán en los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal y la formulación de las conclusiones no acusatorias. Disposición análoga se encuentra en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y, sus respectivos reglamentos

En opinión del Maestro Silva Silva, este recurso de control interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no es un recurso sino un remedio procesal: "los remedios son procedimientos a través de los cuales se pretende la corrección de actos y resoluciones judiciales tramitados ante el mismo tribunal (salvo el caso de las resoluciones de reconsideración ante el Procurador.) "Así ocurre en la llamada aclaración de resoluciones.

"Trátase en principio de un remedio, y no de un recurso (revisión), supuesto que el único que puede decidir el no ejercicio de la acción es el Procurador y no los subalternos. De manera que si el Procurador decide no ejercitar la acción, contra esta administración procede la oposición o reconsideración administrativa.

“No obstante ha de advertirse que si el agente investigador subalterno del procurador está facultado para decidir sobre el no ejercicio, el medio impugnativo no es la reconsideración, sino la revisión. Tal es el caso establecido en el artículo 170 del Código de Procedimientos Penales de Coahuila.”<sup>76</sup>

Finalmente el citado autor agrega que tratándose del caso en que el agente del Ministerio Público subalterno se niega arbitrariamente a promover la acción, caso en que hay que recurrir ante el Procurador en vía de revisión.

Existen otras opiniones en considerarlo como un recurso administrativo, tal es la opinión de García Ramírez.<sup>77</sup>

### CONTROL DE LA LEGALIDAD.

Es cierto que el ejercicio de la acción penal es indudablemente un ejercicio obligatorio. Hoy en día todos los autores coinciden en que, dados los elementos o las circunstancias probatorias de la comisión del delito, es decir, probado el cuerpo del delito y establecida la probable responsabilidad, el Ministerio Público no tiene opción potestativa de ejercer o no la acción penal, sino que es obligatorio, en esas circunstancias, ejercer la acción penal.

Esta situación es pauta de muchas interrogantes respecto de la obligatoriedad del ejercicio de la acción penal, también sobre cómo se perfecciona la obligación, o es una obligación imperfecta, es decir, ¿Hay alguna forma de obligar al Ministerio Público como institución a que reponga el acto de manera debida o, esa omisión se convierta en una acción Consignatoria?, Definitivamente no, en nuestro régimen jurídico ningún dispositivo existe al respecto.

El matiz de obligatoriedad es relativo. De tal manera que los mexicanos habremos de regular el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional, decidiremos cómo será en el futuro.

---

<sup>76</sup> Idem págs. 430 y 431.

<sup>77</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, Curso de Derecho Procesal Penal, págs. 173 y 239



Es criticable que sea realmente una medida de control de la legalidad puesto que lo que pretendía la iniciativa era que la misma ley fijara el medio de impugnación de las resoluciones del Ministerio Público que determinaran el no ejercicio o el desistimiento de la acción pena. Esto llevaría tanto al congreso de la Unión como a las legislaturas locales a establecer tanto el procedimiento, términos, sujetos legitimados y autoridades competentes que revisaran esas impugnaciones contemplando la posibilidad de que fuera vía jurisdiccional o administrativa. Se menciona además, que debieran sujetarse a un órgano distinto al Ministerio Público<sup>78</sup>

“Es positivo y resultaba necesario, someter al control judicial las resoluciones de no ejercicio de la acción penal por las consecuencias que tales determinaciones implican. Sin embargo, también es necesario incorporar en los códigos de procedimientos penales los casos en que procede resolver el no ejercicio de la acción penal, el procedimiento para autorizar la propuesta del Ministerio Público en este sentido y los derechos del denunciante o querellante en tales procedimientos, pues actualmente establece tal regulación la normatividad interna de las instituciones de procuración de justicia...”<sup>79</sup>

Por otra parte, se considera a este recuso interno insuficiente pues como bien apunta Miguel Angel Castillo Soberanes, se duda de su eficacia puesto que no abandona la esfera de la acción penal y siendo su regulación deficiente<sup>80</sup> pues solo es en el acuerdo A/003/99 en donde le brindan algunas formalidades.

---

<sup>78</sup> Cfr. Serie Debates Pleno, México 1999. Amparo En Revisión Numero 32/97 Promovido Por Quejoso: Luis Guillermo Bueno Ziaurriz. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galvan. 21 Octubre 1997.

<sup>79</sup> Carrancá Bourget, Víctor A., Teoría del Amparo y su Aplicación en Materia Penal, Porrúa S.A., México, 1999, p. 229.

<sup>80</sup> Cfr. Miguel Angel Castillo Soberanes, El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México, UNAM, México, 1992 pp.201 y 202.

### 3.2. FUNDAMENTO LEGAL.

El artículo 16 constitucional señala en su párrafo segundo que no podrá librarse orden de aprehensión, sino por la autoridad judicial, debiendo existir denuncia, querrela o acusación de un hecho que la ley señale como delito, debiéndose acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, esta es la base para que el Ministerio Público ejercite la acción penal, y una garantía de seguridad; ahora bien si han sido cubiertos tales requisitos y el Ministerio Público no ejerce la acción penal provocará consecuencias en perjuicio del ofendido, pues estaría actuando arbitrariamente, violando dicha garantía.

Con la reforma de 31 de diciembre de 1994, se adicionó el artículo 21 constitucional a fin de disponer, en el párrafo cuarto, que "las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley".

Esta situación de someter al control de la legalidad las determinaciones unilaterales del Ministerio Público se propuso evitar la impunidad de conductas constitutivas de delitos pues no debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.

El párrafo cuarto del artículo 21 de nuestra Constitución, es el fundamento para impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, establece la vía jurisdiccional.

Sin embargo, tanto en la iniciativa de reforma como en los dictámenes quedó señalado que el legislador ordinario será el que establezca en la ley secundaria señalando todas las particularidades del procedimiento respectivo.

Ahora bien, en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal encontramos en la fracción XIX del artículo 9º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que dispone:

“Artículo 9. Las víctimas o los ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda:

“Fracción XIX. a impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal;...”

Aunque la ley no ha establecido cuál es el recurso que procede para impugnar las resoluciones del Ministerio Público respecto del no ejercicio de la acción penal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal creó su recurso interno en el ámbito de su competencia.

Encontramos que el Acuerdo **A/003/99 Por el que se establecen las Bases y especificaciones para la Atención y Servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público** ya citado, es el que contiene las bases y lineamientos a que debe sujetarse el recurso que nos ocupa.

Dicho Acuerdo contiene en su artículo 68, el fundamento de este escrito de inconformidad en contra de las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal que a la letra dice:

**“Artículo 68.** El denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresado las razones por las cuales la estima improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación.”

El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento en los casos previstos en el artículo 63 anterior, quien lo remitirá la fiscal de su adscripción en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, para que la fiscalía resuelva lo conducente en un

plazo que no excederá de 15 días hábiles a partir de la presentación del escrito.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes Auxiliares en los casos previstos en el artículo 64 anterior, la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, al subprocurador de averiguaciones previas correspondiente. El subprocurador considerará los planteamientos del inconforme y resolverá en un plazo que no excederá de 15 días hábiles contados a partir de la recepción del escrito de inconformidad. Dicha resolución se notificará por el mismo procedimiento establecido en este acuerdo.

### 3.3. PROCEDENCIA.

Las resoluciones del Ministerio Público durante la averiguación previa pueden ser, como ya se hemos estudiado:

Al comprobarse el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado:

#### 1. Determinación de ejercitar la Acción Penal.

Esta determinación resulta de haber previamente integrado todos y cada uno de los elementos del tipo penal correspondiente, así como de la probable responsabilidad del inculpado, cumpliendo con su fundamento respectivo previsto en el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, a que nos hemos referido. Así como lo ordenado por el artículo 16 constitucional, en cuanto a concluir todas y cada una de las diligencias y actuaciones integrantes de la averiguación previa. De lo cual, procederá la consignación correspondiente con detenido o sin él ante el órgano jurisdiccional competente.

Una vez que el Ministerio Público haya llevado a cabo todas las diligencias necesarias para probar la existencia de un delito, así como del presunto responsable, podrá entonces determinar si han sido satisfechos o no los requisitos que establece el artículo 16 constitucional para ejercitar la acción penal.

#### 2. Determinación de no ejercitar la acción Penal.

De acuerdo con Guillermo Colín Sánchez, es un acto unilateral en el que el investigador del Ministerio Público, en su carácter de representante del Estado, determina que por no estar satisfechos los requisitos exigidos en el artículo 16 constitucional, no procede el ejercicio de la acción penal.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Cfr. Colín Sánchez, Guillermo, op.cit., p.347.

El no ejercicio de la acción penal, archivo o sobreseimiento administrativo si no se comprobó el cuerpo del delito, o al probable responsable, éstas entre otras causas que establecen los artículos 286 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 2º fracción X de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el archivo provisional o reserva, sucede cuando el Ministerio Público encuentra obstáculos para concluir su labor durante la averiguación previa, por incompetencia se remitirá la averiguación previa a la autoridad competente para la continuación de las debidas diligencias, el concurso real de delitos, por el que se acumulan diversas averiguaciones previas, seguidas por diversos órganos de investigación, para que sólo uno ejercite o no la acción penal.

“El no ejercicio de la acción penal, es decir la orden final de archivar definitivamente una investigación de un hecho delictuoso denunciado, puede examinarse por encontrarse que: a) no está demostrado que exista un delito que perseguir; o b) que existiendo esa comprobación al señalado como responsable en realidad no se ha comprobado que lo es; puede impugnarse – como en efecto se hace en las leyes federales y locales -, por *vía administrativa*, al establecerse la decisión de un agente del Ministerio Público que lleve a cabo la averiguación, en el sentido de que consulta si debe archivar definitivamente como él opina, puede actualmente ser impugnada –interponiendo el agraviado un recurso administrativo- por los ofendidos o lesionados debidamente acreditados, ante el Procurador mismo, quien puede desechar la resolución, bajo las bases que el propio Procurador debe indicar, o bien confirmar la conclusión del agente, en cuyo caso se consuma el archivo propuesto.”<sup>82</sup>

El artículo 60 del Acuerdo A/003/99 establece las hipótesis en las que el agente del Ministerio Público propondrá el no ejercicio de la acción penal, siendo estas:

---

<sup>82</sup>Castro, Juventino V., op.cit., págs. 23-24.

- I. Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba perseguirse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;
- II. Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de delito, en cuyo caso el agente del Ministerio Público, desde las primeras actuaciones que practique, buscará que el denunciante, querellante u ofendido precise y concrete los hechos que motiven la denuncia o querrela, así como las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron, a fin de contar con los datos necesarios para resolver si los hechos constituyen o no un delito;
- III. Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba perseguirse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;
- IV. Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de delito, en cuyo caso el agente del Ministerio Público, desde las primeras actuaciones que practique, buscará que el denunciante, querellante u ofendido precise y concrete los hechos que motiven la denuncia o querrela, así como las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron, a fin de contar con los datos necesarios para resolver si los hechos constituyen o no delito;
- V. Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba perseguirse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;
- VI. Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de delito, en cuyo caso el agente del Ministerio Público, desde las primeras actuaciones que practique, buscará que el denunciante, querellante u ofendido precise y concrete los hechos que motiven la denuncia o querrela, así como las circunstancias de lugar,

tiempo y modo en que ocurrieron, a fin de contar con los datos necesarios para resolver si los hechos constituyen o no delito;

**VII.** Cuando exista previamente dictada una sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento judicial que haya causado ejecutoria, respecto de los hechos atribuidos al indiciado; y

**VIII.** En los demás casos que señalen las leyes.

En ningún caso, podrá proponerse el no ejercicio de la acción penal sin que se haya determinado el destino legal de los bienes y valores afectos a la averiguación previa en los términos previstos por el Código Penal.

### 3. Desistimiento de la acción penal.

El desistimiento de la acción penal ha caminado por diversos laberintos que han impedido estabilizar su concepto. Incluso, el actual significado de esta institución resulta equívoco: por una parte, la literalidad del cuarto párrafo del artículo 21 constitucional sugiere que el desistimiento sea la excepción a la facultad exclusiva del juez de imponer las penas: “el Ministerio Público al desistir resuelve unilateralmente la absolución del inculpado” Mientras que, por otro lado, la conexidad de las normas que conforman el bloque de las garantías del enjuiciamiento penal, mantiene intocada dicha facultad jurisdiccional, tal como se regula en la legislación federal vigente: “La autoridad es quien resuelve si procede o no el sobreseimiento por desistimiento de la acción penal”.

Juventino v. Castro al analizar la inconstitucionalidad del carácter “unilateral” y de “inimpugnabilidad” del desistimiento de la acción penal señaló:

“El Ministerio Público está desnaturalizado funcionalmente en México, ya que puede abandonar o desistirse de la acción penal – abandono o desistimiento



que tiene el carácter de una falsa resolución absolutoria-, invadiendo así la función decisoria de soberanía que es propia y exclusiva de la autoridad judicial.”<sup>83</sup>

Establecido lo anterior, considero que es un acierto del legislador haber incluido el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional, la posibilidad de la procedencia del juicio de garantías, para el caso en que el Ministerio Público se abstenga de ejercitar la acción penal o se desista de la misma, a fin de no dejar al ofendido en un estado de indefensión. Sin embargo, hace falta la ley reglamentaria respectiva que precise el medio de impugnación: los términos, formalidades en que deberá presentarse y contestarse el mismo.

Al término de la averiguación previa, si el Ministerio Público resuelve alguna de las dos últimas opciones (el no ejercicio o desistimiento de la acción penal) se ha establecido un medio interno de impugnación dentro de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: el escrito de inconformidad que nos ocupa.

Por lo cual, en tanto que no exista en la ley un medio de impugnación perfectamente determinado, respecto de estas determinaciones que tome el Ministerio Público de no ejercitar la acción penal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con su propio medio de control que otorga al ofendido o víctima del delito.

---

<sup>83</sup> Ibidem.

### 3.4. SUSTANCIACIÓN.

La forma en que ha de sustanciarse este “recurso de control interno” emana del ya citado A/003/99, dictado por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Esta circunstancia de estar establecido el medio de impugnación en un acuerdo administrativo ha sido criticada por estudiosos del derecho como Guillermo Colín Sánchez, Ignacio Burgoa Orihuela, Carlos Barragán Salvatierra, , pues como bien argumentan, es en la ley donde debiera surgir el medio de impugnación que prevea el recurso y otorgar a los gobernados el medio efectivo para combatir aquellas resoluciones o actos de las autoridades que les causen un perjuicio en su esfera jurídica de derechos.

#### REQUISITOS

Es necesario para poder dar cauce al recurso cumplir una serie de requisitos:

“Adviértanse en ellos los de tiempo, forma, lugar de presentación, y contenido.

En el caso del tiempo, por lo general en todos los asuntos penales se señala plazo.

En lugar de presentación casi siempre lo será el del tribunal que falló, aunque en algunos medios debe ser ante el tribunal que revisará.

En cuanto al contenido, se advertirá que al Ministerio Público se le exige minuciosa apreciación de hecho, fundamentos y agravios, que en ocasiones le es dispensada al imputado.”<sup>84</sup>

1. Debe ser establecido por disposición legal, que reconozca que es procedente contra la resolución impugnada.

---

<sup>84</sup> Silva Silva, op.cit., p. 415.

Como ya quedo aclarado, no existe una ley que defina los lineamientos del recurso de inconformidad, siendo el Acuerdo A/003/99 el que especifica de qué manera ha de interponerse en su capítulo VI.

2. Podrá interponerlo quien esté legitimado para ello.

El recurso de inconformidad se interpone por quien ha sido perjudicado por la resolución emitida por el Ministerio Público y se ocurre al Procurador para la realización de un nuevo examen del asunto y la modificación o revocación de la resolución impugnada.

Dentro del Acuerdo que nos ocupa, el multicitado artículo 68, en su primer párrafo menciona quiénes son aquellas personas que están legitimadas para interponerlo, y a la letra dice:

“Artículo 68 El denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresado las razones por las cuales la estima improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación...”

3. Será procedente cuando haya sido interpuesto dentro del término de ley, además contendrá el o los agravios que consideren les causa la resolución impuesta.

Este recurso de inconformidad se hará valer ante:

- a) El responsable de la agencia del conocimiento que dictó la resolución cuando se trate de delitos sancionados con pena privativa de libertad cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa, quien lo remitirá al fiscal de su adscripción en un

término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir del día en que se presenta; teniendo la fiscalía un plazo no mayor a 15 días hábiles para resolver lo conducente.

- b) La Coordinación de agentes auxiliares, cuando la averiguación previa verse sobre delitos sancionados con pena de prisión en los que su término medio aritmético sea de cinco años o más.

El escrito será remitido al Subprocurador de averiguaciones previas correspondiente en un plazo que no exceda de tres días hábiles contados a partir de la fecha de su presentación. Finalmente, resolverá también en un plazo no mayor a 15 días hábiles a partir de la fecha de recepción del escrito.

4. En lo que se refiere al lugar de presentación, este deberá interponerse ante el responsable de la agencia que tuvo conocimiento de la averiguación previa en los casos de delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, con pena alternativa o exclusivamente multa.

### 3.5. RESOLUCIÓN.

“A través de la impugnación penal, el sujeto que se autoconsidera lesionado “por un acto positivo o negativo de la autoridad, y que estima deficiente o erróneo, “habrá de resistirse, mediante la serie de actos jurídicos que, partiendo de la “censura a la conducta de la autoridad, estarán orientados a procurar la sustitución “de la conducta de la autoridad, a través de la modificación, revocación o “anulación.

“Desde el momento en que el impugnante ataca el acto, o la omisión de un acto, “se rebela su resistencia a él, pero además, tal resistencia es activa y se plasma “en actos positivos tendientes a alcanzar la finalidad del medio impugnativo.”<sup>85</sup>

La resolución de este recurso de inconformidad podrá ser confirmar el no ejercicio de la acción penal, lo que da origen a la vía del amparo, o bien determinar procedente el ejercicio de la acción penal y se integre la averiguación previa y realizar las diligencias pendientes.

Al establecerse que la decisión de un agente del Ministerio Público que llevó a cabo la averiguación, en el sentido que consulta si debe archivar definitivamente como él opina, puede actualmente ser impugnada – interponiendo el agraviado un recurso administrativo – por los ofendidos o lesionados debidamente acreditados, ante el Procurador mismo, quien puede desechar la resolución, bajo las bases que el propio Procurador debe indicar, o bien confirmar la conclusión del agente, en cuyo caso se consuma el archivo propuesto.

El Acuerdo **A/003/99** al respecto establece para el primero de los casos:

Artículo 70. Una vez que se haya autorizado en definitiva la determinación de no ejercicio de la acción penal, se archivará el expediente, con la autorización del

---

<sup>85</sup> Silva Silva, Jorge A., op.cit. p. 413.

superior inmediato del agente del Ministerio Público responsable de la averiguación previa o, en su caso, de la Coordinación de agentes auxiliares. En este caso, la averiguación no podrá reabrirse sino por acuerdo fundado y motivado del Subprocurador de averiguaciones previas competente y en consulta con el Coordinador de agentes auxiliares, por acuerdo del Procurador o por resolución judicial ejecutoria.

Y para la segunda hipótesis:

“Artículo 69. Cuando el procurador fiscal o el Subprocurador correspondiente dictamine como improcedente la determinación de no ejercicio de la acción penal, devolverá la averiguación respectiva a la agencia del conocimiento para su integración debida, señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación. Si del examen se desprenden probables responsabilidades, el fiscal o Subprocurador dará vista de inmediato a la Contraloría y a la Fiscalía para Servidores Públicos.”

## **CAPÍTULO IV PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

### **4.1. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO.**

Ahora estudiaremos la procedencia del juicio de garantías para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, la aplicación del amparo indirecto, la sustanciación del mismo y finalmente los efectos que la sentencia que recaiga a este juicio trae aparejados consigo.

Las víctimas del delito, los ofendidos y los interesados, de conformidad con los términos que establezca la ley, podrán impugnar los acuerdos del Ministerio Público al no ejercicio de la acción penal o al desistimiento y la reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el sábado 31 de diciembre de 1994, entrando en vigor el día uno de enero de 1995, quedó aprobada en los siguientes términos:

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la Ley.

Cabe mencionar que por el tema que se trata en el presente trabajo me referiré únicamente a la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta.

Sin lugar a dudas, el nuevo párrafo del artículo 21 constitucional, se erige en una garantía a favor del gobernado y constituye, desde luego, un derecho público subjetivo.

En la exposición de motivos de la iniciativa de la citada reforma constitucional que dio origen al párrafo cuarto, se destacó la necesidad de sujetar

al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, a fin de evitar la impunidad, pues no debe tolerarse que por el comportamiento negligente, y menos aún por actos de corrupción, quede algún delito sin ser perseguido.

La vía jurisdiccional no se ha definido aún, no hay que olvidar que hasta la fecha el legislador ordinario, refiriéndome específicamente al Distrito Federal, no ha establecido ninguna ley sobre esa vía jurisdiccional. Algunos criterios jurisprudenciales que se transcriben más adelante, afirman la procedencia del juicio de amparo indirecto, considerando que el acto de abstención del ejercicio de la acción penal constituye una violación directa al precepto constitucional.

Sin embargo hay quienes opinan que la vía jurisdiccional es violatoria del monopolio encomendado al Ministerio Público de la persecución de los delitos, la facultad de dejar al arbitrio de los Tribunales Federales, el obligar a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal. (Sergio García Ramírez, Victoria Adato de Ibarra)<sup>86</sup>

Nuestros tribunales ordinarios de amparo se han pronunciado al respecto y así tenemos: El primer Tribunal Colegiado en materia penal del Primer Circuito en resolver y revisar por impugnación del desechamiento de demanda de amparo contra el no ejercicio de acción penal sustentó el siguiente criterio: El hecho de que hasta el momento no se haya instaurado la vía jurisdiccional, por la que había de impugnarse dichas resoluciones de no ejercicio, no impide que no pueda acudir directamente al amparo fundándose para ello como en el presente caso de la violación directa del artículo 21 constitucional y cita "...y por ende es evidente que no existe el motivo manifiesto por el juez para desechar de tal o cual demanda de garantías..."; por su parte el Tercer Tribunal Colegiado del primer Circuito al resolver también la revisión por desecamiento de demanda de Amparo contra no ejercicio de la acción penal dijo: Al reformarse el artículo 21 de la Constitución

---

<sup>86</sup> Cfr. Sergio García Ramírez, *Prontuario del Proceso penal mexicano*, p. 53.



Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmienda publicada en el Diario Oficial de la Federación el sábado 31 de diciembre de 1994 se agregó el siguiente innovador párrafo: Las resoluciones del Ministerio Público sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la Ley.

O sea que incluidas como garantías a favor del gobernado sobre determinación del Ministerio Público que antes eran ejecutivas, ahora se establece la vía jurisdiccional y esa vía es el juicio de amparo, establecido para resolver las garantías individuales.

La iniciativa señaló dos posibilidades, vía jurisdiccional o vía administrativa, sin embargo en el Congreso se optó por la vía jurisdiccional y así se estableció en la reforma, entonces ante esa polémica es importante tener en cuenta lo siguiente: En la exposición de motivos el Ejecutivo de manera clara planteó que el Congreso de la Unión o en su caso las legislaturas locales, establecerán el procedimiento para vincular el no ejercicio de la acción penal, esto quiere decir que se pensaba en una ley secundaria que establecería ese procedimiento y dejó en libertad a las legislaturas locales para que legislaran al respecto y determinar lo que consideraran conveniente.

La mejor vía es el amparo, considerando que el acto del Ministerio Público de abstención del ejercicio de la acción penal es violatorio del artículo 21 constitucional la vía no puede ser otra que el juicio de amparo, máxime que se trata de una garantía individual, de conformidad con lo que dispone la fracción VII del artículo 114 de la Ley de Amparo:

“Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.”

Cabe citar la observación que hace el Dr. Alberto del Castillo del Valle al citado artículo pues como bien indica existe un error, toda vez que el precepto invocado dispone que el amparo se pedirá ante el juez de Distrito, “cuando en realidad, de ese juicio conocen junto con el juez de Distrito, otros órganos judiciales, por lo que debiera ser reformado, para decir “*El amparo indirecto procede*”; de esa forma, se evitan confusiones en cuanto a la competencia en materia de amparo indirecto.”<sup>87</sup>

Tomando como sustento de los argumentos que confirman la procedencia del juicio de amparo (indirecto) en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, cito la siguiente jurisprudencia:

**“ACCION PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LA LEY LA VIA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA POR LO QUE, MIENTRAS ESTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.-** De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1º de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento a favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de esta, de derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, correspondiente al derecho de exigir al estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones

---

<sup>87</sup> Castillo del Valle, Alberto del, Garantías individuales y amparo en materia penal, 3ª.ed., Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2003, p.314.

de mérito, puesto que ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien pueden y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vede la procedencia del juicio de amparo, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objeto de principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la constitución Política de los estado Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup>Tesis aislada CLXIV/1997.

## 4.2. AMPARO INDIRECTO.

El juicio de amparo indirecto, también conocido como bi-instancial, tiene su fundamento constitucional en los artículos 103 y 107 fracción VII, en los que contiene la procedencia de éste y la autoridad ante la que será tramitado el mismo:

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

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

“II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y

“III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

“Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas jurídicas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

“VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas a juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia...”

En este último capítulo veremos la procedencia del amparo indirecto en contra del tema del presente trabajo: las resoluciones que confirmen el desistimiento o el no ejercicio de la acción penal.

Establece el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus fracciones I y III los actos contra los que procede este amparo:

Artículo 51. Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito, y

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.

- a) Contra resoluciones judiciales del orden penal.
- b) Contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal (salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera del procedimiento penal)
- c) Contra actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional.
- d) Contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de las inculpadas, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito.
- e) Contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal.

Toda vez que el acto reclamado en este caso en particular respecto de la confirmación del no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma

tiene naturaleza penal, y cuya emisión se atribuye a autoridades que violan las garantías individuales contenidas en los artículos 14, 16, 19, 20 y 21 constitucionales, el amparo indirecto es procedente.

“Sí, a raíz de la reforma al artículo 21 constitucional, en que se establece que la resolución del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, es impugnabile en vía jurisdiccional.

“Ahora bien, por reforma legal publicada el 9 de junio de 2000, en el Diario Oficial de la Federación, se reguló la procedencia del amparo en contra del no ejercicio de la acción penal o del desistimiento de la acción penal, disponiéndose legalmente lo siguiente en torno a la procedencia en comento:

“Art. 10. La víctima y el ofendido, titulares del derecho de exigir la reparación del daño o al responsabilidad civil, proveniente de la comisión de un delito podrán promover amparo:

“III. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.

“Así las cosas, el acto del Procurador General de la República, del Procurador de una entidad federativa o del Tribunal que conozca de la vía de impugnación en contra de la determinación que niegue el ejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma, admite en contra la substanciación del juicio de amparo indirecto, del que conoce un juez de Distrito de Amparo en Materia Penal...”<sup>89</sup>

Considero importante reflexionar sobre los principios que rigen a nuestro medio de control de la constitucionalidad, me refiero específicamente al principio de definitividad, es decir, previa la promoción del juicio de amparo, habría que analizarse si fueron agotados los medios de defensa establecidos en ordenamientos ordinarios, sea ley secundaria, la ley adjetiva de la materia, o

---

<sup>89</sup> Castillo del Valle, Alberto del, op. cit., p. 316.

cualquier acuerdo emitido por autoridad competente y que ofrezca al actor un medio de impugnación de las resoluciones, en este caso respecto del no ejercicio o desistimiento de la acción penal, como ya estudiamos en el capítulo anterior, aún no se ha establecido ese procedimiento en la ley ordinaria del Distrito Federal, sino únicamente existe un medio de defensa ante la propia Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establecido en el citado Acuerdo A/003/99, y será el Procurador General de Justicia del Distrito Federal quien conocerá del recurso de inconformidad y resolverá si se ejercitará o no la acción penal.

Contra la resolución del Procurador no cabe recurso alguno, pero puede ser motivo de responsabilidad.

Por tanto, considero que debe agotarse ese medio de defensa y ante la ausencia del procedimiento ordinario la acción de amparo debe ser procedente por tratarse también de una vía jurisdiccional, con independencia de que se analice por un juez de control constitucional, pues no es imputable al gobernado que el legislador ordinario no reglamente el procedimiento correspondiente y la vía jurisdiccional, a mi juicio comprende control de legalidad y control constitucional.

**“ACCIÓN PENAL. REFORMAS AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PÚBLICO. ESTA SUJETO AL CONTROL DE LA LEGALIDAD Y EL AMPARO QUE AL RESPECTO SE PROMUEVA, AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.**

Si bien es verdad que con motivo de las reformas que sufrió el artículo 21 constitucional a partir del treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el monopolio del ejercicio de la acción penal ya no es irrestricto sino que está sujeto al control de legalidad; también lo es que para que los particulares afectados con el no ejercicio o desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público tengan acceso al juicio de garantías, es menester que cumplan previamente con el diverso principio de definitividad que los obliga a agotar los recursos ordinarios consignados en la ley correspondiente; de suerte que si el

Congreso del Estado de Tamaulipas no ha legislado al respecto, la conducta del fiscal incide en la esfera de su responsabilidad y su control, por ahora, se rige por la vía política y no por la jurisdiccional.<sup>90</sup>

## **AUTORIDAD ANTE LA QUE DEBE INTERPONERSE**

La Constitución, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son muy claras al determinar quién es la autoridad ante la que se tramita el amparo indirecto o bi-instancial.

### ANTE EL JUEZ DE DISTRITO.

Artículo 114 de la Ley de Amparo: El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

---

<sup>90</sup> Novena Época; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Volumen: Tomo IV, Septiembre de 1996; Sala: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: XIX.1o.2 P ; Página: 588. Tesis Aislada.



III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubiere dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la Ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los estados en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta Ley.

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

Es manifiesto cómo la fracción VII del artículo en cita contiene el supuesto del estudio de la siguiente tesis jurisprudencial:

**“ACCIÓN PENAL. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, NO INVADE EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PÚBLICO AL RESPECTO.** La intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor el juicio de amparo en contra de las resoluciones del no

ejercicio o desistimiento de la acción penal, no puede considerarse invasora del monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece el artículo 102 de la Constitución Federal de la República, a favor del Ministerio Público, ya que en carácter, no llegará a conocer como juez ordinario, ni en primera ni en segunda instancias del proceso puesto que investido como juzgador constitucional, no es un tribunal de justicia común, que por medio de su arbitrio, valore acciones, pruebas y personas que aplican las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un tribunal de garantías constitucionales que representado el arbitrio de los jueces del orden común, en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga, a través del juicio de amparo, si con motivo de los actos de autoridad, sea esta judicial, legislativa o administrativa, han conculcado o no los derechos del gobernado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.”<sup>91</sup>

#### **QUIEN PUEDE INTERPONERLO.**

El Maestro Burgoa al respecto nos dice que “la demanda de amparo es el acto procesal por virtud del cual se ejercita la acción respectiva por su titular, que es el agraviado, y quien mediante su presentación, se convierte en quejoso; es el elemento que inicia el procedimiento constitucional, y que encierra la petición concreta que traduce el objetivo esencial de la citada acción: obtener la protección de la justicia federal. Por tal motivo podemos afirmar que la acción es el derecho público subjetivo de obtener el servicio público jurisdiccional y que la demanda es el acto procesal, proveniente del titular de dicha acción, en el cual aquel derecho se ejercita positiva y concretamente”<sup>92</sup>

Estarán legitimados para promoverlo:

<sup>91</sup> Amparo en revisión 32/97. Jurisprudencia número CLXVII/1997.

<sup>92</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, op. cit. P.646-647.

a) La parte a quien perjudique el acto o la Ley que se reclame. (artículo 4º de la Ley de Amparo). Como ya hemos visto, la persona sobre la que recaiga la conducta lesiva del acto de autoridad o violación de garantías será la que tenga el derecho de reclamar el amparo y protección de la justicia federal. Aplicado a este caso en particular en donde se determine el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, el quejoso será aquélla persona víctima, ofendido o la persona que tenga derecho al pago, responsabilidad civil o daño ya sea denunciante o querellante del hecho delictivo que es titular de las garantías que le han sido lesionadas por no ejercitar la acción penal en contra de la persona a la que le imputaba los hechos delictivos durante la averiguación previa.

b) El defensor (artículos 4º y 16 de la Ley de Amparo)

d) El ofendido o las personas que conforme a la Ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, sólo contra actos que emanen del incidente de reparación o de responsabilidad civil, o contra actos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionado inmediata y directamente con el aseguramiento del objeto y de los bienes que estén afectos a la reparación del daño. (artículo 10 de la Ley de Amparo)

### **COMO PUEDE INTERPONERSE.**

Por escrito (artículos 3º y 116 fracciones I a V, de la Ley de Amparo) En el juicio de amparo todas las promociones deberán ser hechas por escrito y con apego a los requisitos que exija la Ley de Amparo.

### **TERMINO PARA INTERPONERSE.**

El término para interponer la demanda será de 15 días que contará del día siguiente a que surta efectos la notificación de la resolución o acto que se

impugnó, al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. (artículo 21 Ley de Amparo)

### **4. 3. PROCEDIMIENTO.**

#### **PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.**

##### **TRAMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PENAL.**

Se presenta la demanda con las copias respectivas para las autoridades responsables, el tercero perjudicado y el Ministerio Público; en la oficialía de partes de los juzgados de Distrito, en donde es recibida y registrada asentando en el original de la demanda así como en el acuse de recibo del promovente, el día y hora de recepción, así como de los documentos que anexe al escrito inicial.

#### **REQUISITOS DEL ESCRITO DE DEMANDA.**

Artículo 116 de la Ley de Amparo. Exige que sea presentada por escrito por cuanto hace al amparo indirecto de que es objeto el presente trabajo.

I. Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre.

Quejoso es siempre aquél en cuyo beneficio se solicita la protección de la justicia federal no así de quien lo represente.

“La finalidad de la reforma al artículo 21 constitucional que entró en vigor el 1° de enero de 1995, es que tales determinaciones del no ejercicio o desistimiento de la acción penal se hallen reguladas por normas y criterios objetivos, a fin de que el no ejercicio de la acción penal sea regido dentro de un Estado de derecho. En ese orden de ideas, la negativa sobre el ejercicio de la acción o el desistimiento de ésta, cuando resultan injustificados, viola en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o de los familiares de ésta, o del interesado legalmente en la persecución del delito, la garantía de seguridad jurídica consagrada en la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política. Además es patente que tales determinaciones afectan los intereses jurídicos de la sociedad, y por ende, del ofendido, persona que ha resentido directa o

indirectamente la conducta calificada como delito, en especial, al privarle de la posibilidad de obtener la reparación del daño por lo que es este, por sí, por medio de sus representantes o, en su caso, sus sucesores, el legitimado para ejercer al respecto acción de garantías.”<sup>93</sup>

### **ACCIÓN PENAL. LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA SON SUSCEPTIBLES DE VIOLAR GARANTÍAS INDIVIDUALES Y POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO**

La acción penal es el poder de que está dotado el Ministerio Público para solicitar la actuación del órgano jurisdiccional y la instauración del proceso penal en contra de persona determinada, con el propósito de que se aplique la pena o medida de seguridad correspondiente, mientras que el desistimiento de tal acción es la renuncia a esa solicitud o el abandono del derecho respectivo, que la representación social expresa dentro del proceso para evitar que éste continúe o que culmine. Por consiguiente, si la acción penal es el elemento que todo proceso penal necesita para activarse, funcionar y producir sus efectos, su no ejercicio da lugar a que no se inicie y su desistimiento a que, ya iniciado, se sobresea. En términos del artículo 21, párrafo primero, constitucional, el Ministerio Público, en su carácter de representante social, es el que se encuentra legitimado para ejercer la acción penal; sin embargo, no constituye un poder o prerrogativa que pueda ejercer a su libre arbitrio, toda vez que ésta nace y se desarrolla con el propósito de castigar a los sujetos que hubieren afectado a la sociedad con la comisión de un hecho delictuoso, de donde deriva que el ejercicio de la acción penal es obligatorio siempre y cuando se reúnan los requisitos necesarios para su procedencia, los que se encuentran previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La finalidad de la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1º. de enero de 1995, es que tales determinaciones se hallen reguladas por normas y criterios objetivos, a fin de que el no ejercicio de la acción penal sea regido dentro de un Estado de derecho. En

---

<sup>93</sup> Tesis aislada número CLXVI/1997. Novena Época.

ese orden de ideas, la negativa sobre el ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta, cuando resultan injustificados, violan en perjuicio del denunciante, querellante, víctima del delito o de los familiares de ésta, o del interesado legalmente en la persecución del delito, la garantía de seguridad jurídica consagrada en la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política. Además, es patente que tales determinaciones afectan los intereses jurídicos de la sociedad y, por ende, del ofendido, persona que ha resentido directa o indirectamente la conducta calificada como delito, en especial, al privarle de la posibilidad de obtener la reparación del daño, por lo que es éste, por sí, por medio de sus representantes o, en su caso, sus sucesores, el legitimado para ejercer al respecto la acción de garantías. Conforme a lo anterior, si las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden resultar directamente violatorias de las garantías individuales del ofendido, el juicio de amparo es plenamente procedente para reclamarlas. <sup>94</sup>

## II. Nombre y domicilio del tercero perjudicado.

Se deberá proporcionar el nombre de la persona o personas que durante la averiguación previa fueron señalados como probables responsables de la conducta ilícita.

Cuando no haya tercero perjudicado su inexistencia debe puntualizarse en el texto mismo de la demanda para evitar que el juzgador acuerde que el promovente sea requerido para que aclare su demanda al respecto y apercibido de que, si no satisface el requerimiento, se tendrá por no interpuesta dicha demanda. (artículo 146) Sabemos que dentro del tema que trata la presente tesis sí existe tercero perjudicado por lo que este párrafo se hace a modo de recordatorio.

Sustentando la afirmación hecha respecto de la existencia de tercero perjudicado tomamos la siguiente tesis:

---

<sup>94</sup> Novena Época; Semanario Judicial de la Federación, Tomo VI, Tesis: P. CLXVI/97; Pag: 111.

**“TERCERO PERJUDICADO SÍ EXISTE EN EL JUICIO DE GARANTÍAS, CUANDO EL ACTO RECLAMADO ES EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL (EXCEPCIÓN A LA REGLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5º, FRACCIÓN III, INCISO A) DE LA LEY DE AMPARO).**

La regla prevista en el inciso a) de la fracción III del numeral 5º. de la Ley de Amparo, que establece la no existencia de tercero perjudicado cuando el acto reclamado provenga de un juicio o controversia del orden penal, debe ser interpretado en la actualidad atendiendo a la reforma del artículo 21, cuarto párrafo, de la Ley Fundamental, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco y al criterio sostenido al respecto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su tesis aislada que se encuentra bajo el rubro: "ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES."; debiendo de esta forma considerarse como una excepción a la citada regla, el caso en el que en un juicio de amparo se señale como acto reclamado el no ejercicio de la acción penal respecto de una denuncia, acusación o querrela que se hace sobre determinada persona. Ello en virtud de que en este supuesto el agraviado es, precisamente la parte ofendida, que considera que las conductas que atribuye a los indiciados en la averiguación previa, es constitutiva de delito y por tanto, el acto reclamado (no ejercicio de la acción penal), vulnera garantías en su perjuicio. Siendo en consecuencia aplicable en estos casos lo estatuido en la parte segunda del inciso c) de la fracción III del numeral 5º. referido, toda vez que el acto reclamado proviene de una autoridad administrativa y si los denunciados pudieron eventualmente comparecer en ese procedimiento, para aportar pruebas de descargo y alegar a su favor en ejercicio del derecho consagrado en la Constitución Federal, en el artículo 20 fracciones V, VII, IX y penúltimo párrafo de



este numeral, y tomando en consideración que la sentencia que llegara a dictarse en el juicio de garantías, podría producir la consecuencia de afectar su libertad personal; es evidente que tienen interés directo en la subsistencia del acto reclamado y por consiguiente es incuestionable que deben ser considerados como terceros perjudicados para que en estos juicios puedan ser oídos como parte.”<sup>95</sup>

III. Autoridad(es) responsable(s).- “El demandado o sujeto pasivo del juicio de amparo, según la ley mexicana, es un gobernante, que en nuestro caso puede ser el propio agente del Ministerio Público, actuando como autoridad, o el juez instructor o juzgador penal.

Como demandados en este juicio impugnativo quedan excluidos los particulares, y sólo pueden ser demandados los gobernantes.

Pueden ser demandados en amparo penal cualquier órgano o agente de autoridad, que realice o pretenda realizar sobre un gobernado, actos calificados como de carácter penal. Podemos así tener como demandados a cualquier agente policiaco o del Ministerio Público, como también cualquier tipo de tribunal penal...”<sup>96</sup>

El quejoso debe especificar con claridad a dichas autoridades, designándolas correctamente. En el escrito de demanda en contra de las resoluciones que confirmen el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma se señalará:

Como autoridad ordenadora. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por ser éste quien confirme la resolución reclamada.

---

<sup>95</sup>Novena época, Semanario Judicial De La Federación, Tomo VIII, diciembre de 1998, p. 1095.

<sup>96</sup>Silva Silva, Jorge A., op. cit., págs.471-472.

IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso deberá señalar el fundamento de sus conceptos de violación.

El concepto de violación es “un razonamiento lógico jurídico que vierte el quejoso en la demanda de amparo, por medio del cual pretende crear en el ánimo del juzgador federal, la convicción de que el acto reclamado es inconstitucional.

“Debo subrayar como punto importante de todo concepto de violación, el consistente en que en el mismo se encuentre una “conclusión”, en la cual el quejoso sostiene categóricamente los motivos por los que considera inconstitucional al acto reclamado.”<sup>97</sup>

El acto o abstención de la autoridad que se cuestiona, nuestra Ley de Amparo le denomina “acto Reclamado”, es decir, “un acto de autoridad que se ataca de inconstitucional, buscando así su invalidación a través del dictado de una sentencia concesoria del amparo y la protección de la Justicia Federal.”<sup>98</sup> Siendo el no ejercicio de la acción penal en este tema de tesis que nos ocupa.

V. Los conceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que estime violadas:

La garantía de seguridad jurídica que erige a favor del quejoso el cuarto párrafo del artículo 21 constitucional. Asimismo, las garantías contenidas en los artículos 14, 16 y 19 también de la Carta Magna.

Es evidente que tales determinaciones del no ejercicio o desistimiento de la acción penal afectan los intereses jurídicos del ofendido, o de la persona en quien haya recaído de manera directa o indirecta la conducta delictiva, en especial, por que se le inhibe la posibilidad de obtener la reparación del daño.

---

<sup>97</sup> Castillo del Valle, Alberto, del, op.cit., 319.

<sup>98</sup> Idem, p.318.

Tomando como sustento la siguiente tesis:

“ACCION PENAL. EL ARTÍCULO 21, PARAFO CUARTO. CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA. En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma del artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1º de enero de 1995, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares, obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción la Representación Social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por la Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible que, mediante el

juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.”<sup>99</sup>

Acto seguido la registrará en el libro de correspondencia, para posteriormente turnarla al secretario de acuerdos quien examina:

### **LA COMPETENCIA.**

Por ser amparo indirecto.

Es competente el juez de Distrito para conocer del juicio de garantías atento a lo dispuesto por los artículos 103, fracción I y 107 fracción VII Es competente para conocer del amparo indirecto a que se refiere el artículo 114 de la Ley de Amparo.

Fracción VII:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

...

VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

Es competente el juez en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

**“ACCIÓN PENAL, RSOLUCIÓN DE NO EJERCICIO, EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DELA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UN ACTO MATERIALMENTE PENAL Y DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA EN SU CONTRA DEBE CONOCER UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL.-** El artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su fracción I, dispone, entre otros supuestos, que los jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán de los juicios de garantías que se promuevan “contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal...”. Ahora bien, como donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, es válido interpretar en forma extensiva la

<sup>99</sup> Amparo en Revisión 32/97, tesis aislada número CLXV/1997. Novena Época.

fracción de mérito y sostener que la competencia también se surte cuando la sentencia que se dicte en el amparo pueda producir la consecuencia de afectar la libertad personal del tercero perjudicado que, en el caso de un juicio promovido en contra de una resolución de no ejercicio de la acción penal, lo sería por supuesto, el indiciado o el inculpado. Aun cuando no todos los delitos se sancionan con la privación de la libertad, la afectación debe entenderse en sentido amplio, pues aún tratándose de delitos que se sancionan con pena alternativa o con pena no privativa de la libertad, la orden de comparecer al juicio y, en su caso, el auto de sujeción a proceso que pudiera dictarse en el supuesto de que se ejerciera la acción penal por tales delitos con motivo de un juicio de amparo, de conformidad con el artículo 304 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, afectan la libertad de la persona, pues se le obliga a comparecer ante la autoridad que la requiere, aun cuando la restricción tenga el límite precario indispensable para el desahogo de las diligencias respectivas, tales como la declaración preparatoria, la identificación administrativa, entre otras. Por otro lado, interpretando en forma sistemática las fracciones del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con los artículos 94 a 108, 111 a 114, 118 a 121, 122, 124, 135, 136, 139, 140, 141, 144, 147, 152, 189, 191, 262, 268 bis y 273 entre otros del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se obtiene que si el propio precepto 51 se contemplan las atribuciones de los jueces de Distrito en los juicios de amparo para conocer de actos materialmente penales, la competencia de que se trata no sólo se actualiza con fundamento en la fracción I antes examinada, sino en dicho numeral. En estas condiciones, si bien la naturaleza de la resolución de no ejercicio de la acción penal es, por el órgano que la realiza, formalmente administrativa, por su naturaleza intrínseca es materialmente penal, por lo que la competencia para el conocimiento del juicio de amparo en su contra corresponde a un juez de Distrito en dicha materia, no sólo por la circunstancia de que la sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también por que al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral interpretando sus fracciones sistemáticamente. La interpretación

de mérito respeta el principio de especialización que justifica la creación de tribunales especializados y, por ende, el artículo 17 constitucional, en cuanto garantiza la expeditéz en el fallo.”<sup>100</sup>

Posteriormente el Secretario de acuerdos da cuenta al juez quien determinará:

1. Si está o no impedido para conocer del asunto.

IMPEDIMENTOS. Artículo 66 Ley de Amparo

**I** Si son cónyuges o parientes consanguíneos o afines de alguna de las partes o de sus abogados o representantes, en línea recta, sin limitación de grado; dentro del cuarto grado, en la colateral por consanguinidad, o dentro del segundo, en la colateral por afinidad:

**II** Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado;

**III** Si han sido abogados apoderados de alguna de las partes, en el mismo asunto o en el juicio de amparo;

**IV** Si hubiesen tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, si hubiesen aconsejado como asesores la resolución reclamada, o si hubiesen emitido, en otra instancia o jurisdicción la resolución impugnada.

**V** Si tuviesen pendiente algún juicio de amparo, semejante al de que se trata en que figuren como partes;

**VI** Si tuviesen amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes o sus abogados o representantes.

En materia de amparo, no son admisibles las excusas voluntarias.

Sólo podrán invocarse, para no conocer de un negocio, las causas de impedimento que enumera este artículo, las cuales determinan la excusa forzosa del funcionario.

El Ministro, Magistrado o juez que, teniendo impedimento para conocer de un negocio, no haga la manifestación correspondiente, o que, no teniéndolo, presente excusa apoyándose en causas diversas de las de impedimento,

---

<sup>100</sup>Tesis jurisprudencial 91/1997. Pleno de la Suprema Corte de Justicia Novena Época.

pretendiendo que se le aparte del conocimiento de aquél, incurre en responsabilidad.

Se remitirá la demanda al juez de Distrito que se estime competente por territorio o por materia, sin resolver sobre su admisión ni sobre la suspensión del acto reclamado.

Ahora bien, si la demanda es notoriamente improcedente (artículo 73 de la Ley de Amparo) El juez la desechará de plano por notoria y manifiesta improcedencia. (artículo 145 de la Ley de Amparo)

En el supuesto de que sea competente, no exista notoria improcedencia, pero no cumpliese la demanda con los requisitos que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo, el Juez prevendrá al quejoso para que cubra los requisitos pendientes. (artículos 120 y 146 de la Ley de Amparo)

Se previene al quejoso para que, en su caso, cumpla con algunos requisitos, haga aclaraciones o presente copias.

Finalmente si el juzgado es competente, la demanda procedente, reúne los requisitos establecidos por el citado artículo 116, o se aclaró la demanda y el juez no está impedido para conocer del juicio, se acordará lo siguiente:

#### **ADMITIR LA DEMANDA A TRÁMITE**

Artículo 147 Ley de Amparo.- Si el juez de Distrito no encontrare motivos de improcedencia, o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, en el mismo auto, pedirá informe con justificación a las autoridades responsables y hará saber dicha demanda al tercero perjudicado, si lo hubiere, señalará día y hora para la celebración de la audiencia, a más tardar dentro del

término de treinta días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta Ley.

Informe Justificado.

Solicitará el o los informes justificados a las autoridades responsables.

En los informes justificados que están obligadas a rendir las autoridades responsables, éstas, según sea el caso, reconocerán o negarán la certeza del acto reclamado, exponiendo los argumentos, razones y fundamentos que consideren convenientes para sostener la improcedencia del juicio o la constitucionalidad del acto reclamado por el quejoso expreso en la demanda de garantías. Asimismo, anexará aquellas constancias que acrediten su informe. (artículo 149)

“La falta de informe justificado presume la certeza del acto, pero no su inconstitucionalidad en la mayoría de los casos.

Ahora bien, cuando la autoridad responsable en su citado informe niega la existencia del acto reclamado, el quejoso tiene la obligación procesal de comprobar la certeza de éste y su inconstitucionalidad.

Por tanto, si el quejoso no demuestra en dicha audiencia la existencia de los actos reclamados, es decir, no desvirtúa el informe negativo rendido por las autoridades responsables, el juicio de amparo deberá sobreseerse de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 74 de la Ley.”<sup>101</sup>

En el caso contrario al párrafo anterior, en donde los actos reclamados sean negativos, es decir, sean violatorios de garantías en si mismos, no habrá carga de la prueba para el quejoso pues la falta de informe justificado da lugar a que se considere que es cierto el acto negativo que ese imputa a la autoridad.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. p. 663.

<sup>102</sup> Cfr. Apéndice 1975, tesis 413, Segunda Sala.



Una vez admitida la demanda se turnan los autos del cuaderno principal y del incidente de suspensión, si lo hay.

## LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

La palabra suspensión, en general, se deriva del latín *suspentio*. Suspendere (suspender) es levantar, colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra.

Gramaticalmente, suspender es paralizar, impedir, paralizar lo que está en actividad; transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera.

La suspensión en el juicio de amparo es eso, es la paralización, la detención de los efectos del acto reclamado, de manera que si éste no se ha producido, no nazca, y, si ya se inició, no prosiga, no continúe, que se detenga temporalmente, que se paralicen sus consecuencias o resultados, que se evite que éstos se realicen.

Ahora bien, en el caso concreto de que trata el presente trabajo, no procede la suspensión del acto reclamado, toda vez que la naturaleza del acto reclamado es negativa, es decir, que consisten en un no actuar de la autoridad, no existe materia para conceder la suspensión.

## NOTIFICACIONES

El actuario hará las notificaciones correspondientes:

Notificar a las autoridades responsables por medio de oficio, que entregan en las oficinas administrativas de las mismas, recabando la razón de recibo en el libro talonario, cuyo original se agrega a los autos, asentando en ellos la razón correspondiente, si las autoridades radican en el lugar del juicio. Si radican fuera del lugar del juicio, les notifica por correo certificado con acuse de recibo, el que se agrega a los autos. (artículo 28 fracción I de la Ley de Amparo)

Notificará también personalmente a los quejosos privados de libertad, en el local del juzgado o donde estén reclusos; o por exhorto o despacho si se encuentran fuera del lugar del juicio, salvo que hubiesen designado persona para recibir notificaciones. También deberá notificar personalmente a los interesados los requerimientos y prevenciones que se les formule. (artículo 28, fracción II de la Ley de Amparo)

Notificará a los agraviados No privados de la libertad personal, a los terceros perjudicados, a los apoderados, procuradores, defensores, representantes, personas autorizadas para oír notificaciones y al Ministerio Público, por lista que se fija en lugar visible y de fácil acceso del juzgado. La lista se fija a primera hora de despacho del día siguiente al de la fecha de la resolución. (artículo 28, fracción III de la Ley de Amparo)

Recibidos los informes el juez acordará que se agreguen a sus autos para que obren como corresponda, con conocimiento de las partes.

## PRUEBAS

En el juicio de amparo indirecto es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra el derecho (artículo 150).

Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio: con excepción de la documental que, se verá más adelante, puede presentarse con anterioridad, y de la inspección judicial, que debe ofrecerse cinco días antes de dicha audiencia (artículo 151.)

Es pertinente puntualizar que en la reciente reforma a la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1988, se modificó el último párrafo de su artículo 78, que disponía que el juez de amparo podía recabar oficiosamente de las pruebas que, habiendo sido rendidas ante la responsable, no obraran en autos y fueran necesarias para la resolución del

asunto, para establecer, categóricamente, que el juzgador deberá recabar oficiosamente dichas pruebas.

Los funcionarios o autoridades tienen la obligación de expedir con oportunidad aquéllas copias o documentos solicitados para aquellas partes puedan rendir sus pruebas. Las partes podrán solicitar al juez que haga el requerimiento correspondiente a aquéllos que no cumplan con esta obligación. Consecuentemente, la audiencia será aplazada por un término que no exceda de diez días, sin embargo, si pese a lo anterior no se proporcionaran las copias o documentos requeridos, a petición de parte el juez podrá transferir la audiencia en tanto no sean exhibidas y hará uso de los medios de apremio consignando en su caso a la autoridad omisa por desobediencia de su mandato. (artículo 152)

#### LA DOCUMENTAL (PÚBLICA Y PRIVADA)

“La prueba documental reviste suma importancia. El documento es “la materialización de un pensamiento”. Hay documentos públicos y privados. Los primeros, que la ley enumera, son otorgados por autoridades en el ejercicio de sus atribuciones o por personas investidas de fe pública. Los privados, por exclusión, son todos los restantes.”<sup>103</sup>

a) Puede presentarse con anterioridad a la audiencia, sin perjuicio de que se haga relación de ella en dicha audiencia y se tenga como recibida en esta, aunque no exista gestión expresa del interesado. (artículo 151)

b) Los funcionarios o autoridades tiene obligación de expedir con toda oportunidad a las partes las copias o documentos que les soliciten; si no cumplieren, la parte interesada solicitará del juez que se requiera a los omisos, lo que éste hará y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días.

Si a pesar del requerimiento no se expidieran las copias, el juez, a petición de parte, si lo estima indispensable podrá transferir la audiencia hasta en tanto se

---

<sup>103</sup>García Ramírez, Sergio, op. cit, p.15.

expidan, y harán uso de los medio de apremio, consignando, en su caso, a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Si al presentarse una documental por una de las partes, la otra la objetare de falsa, el juez suspenderá la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes en donde se ofrecerán contrapruebas relativas a la autenticidad del documento. (artículo 153)

#### PRUEBA TESTIMONIAL, PERICIAL Y DE INSPECCIÓN JUDICIAL.

Cuando las partes tengan que rendir pruebas testimoniales o periciales para acreditar algún hecho, deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia.

La prueba de inspección ocular deberá anunciarse con igual oportunidad que la testimonial y la pericial.

#### PRUEBA TESTIMONIAL Y PERICIAL.

El testigo, como lo afirma Silva Silva, es aquella persona física que es extraña o ajena a la pretensión procesal, es decir, distinta de las partes, y quien afirma conocer en dato o hecho que es el objeto del proceso, y que lo conoce o ha percibido a través de los sentidos, no se le exige un conocimiento acabado y científico pues éste sólo se le exige al perito.<sup>104</sup>

Como condición para el desahogo se solicita al oferente la exhibición de copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

---

<sup>104</sup>Cfr, Silva silva, Jorge A., op. cit., p. 587.

“Una cuestión que no deja de tener importancia en relación con la prueba testimonial, es el concerniente a la tacha de testigos, o sea, aquellas circunstancias, que mermen o menoscaben la credibilidad de éstos. Así el artículo 176 del Código Federal de Procedimientos Civiles menciona las condiciones que afectan a una declaración testimonial. Pues bien, las tachas, en cuanto a su demostración judicial, se substancian en forma incidental, es decir, como una cuestión accesoria que surge dentro del procedimiento principal, y cuya tramitación está prevista en el artículo 186.

Surge el problema de que si en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial es procesalmente posible promover incidente de tachas. Creemos que esta posibilidad no existe dentro de la substanciación del mencionado juicio, toda vez que la sentencia se dicta en la audiencia.

“Según lo dispone enfáticamente la fracción VII del artículo 107 constitucional, en la audiencia de fondo se ofrecen y rinden las pruebas, se formulan las alegaciones por las partes y el juez de Distrito debe dictar la sentencia que corresponda, la cual importa el acto final de dicha audiencia.”<sup>105</sup>

Al anunciarse la prueba pericial, el juez deberá hacer la designación de un perito, o de los que estime conveniente, sin perjuicio de que cada parte pueda designar un perito para asociarse con el designado por el juez o bien, rinda su propio dictamen por separado.

“El peritaje requiere de operaciones y experimentos que la ciencia correspondiente aconseje. Por tanto, cuando el resultado proporcionado no va acompañado de los procedimientos científicos recomendados por el método específico de la ciencia, no puede considerarse peritaje, sino opinión o para el caso de mayor elaboración, informe.”<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, op.cit. p. 670.

<sup>106</sup>Silva Silva, Jorge A. Op. cit, p. 621.

Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el juez deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere el artículo 66 de la Ley de Amparo.

El juez ordenará que se entregue una copia de los interrogatorios o cuestionarios a cada una de las partes para que se puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al verificarse la audiencia.

#### INSPECCIÓN JUDICIAL.

Se celebrará la audiencia constitucional en la fecha señalada en el auto admisorio de demanda.

“La audiencia constitucional en nuestro juicio de garantías es un acto procesal, un momento que tiene lugar dentro del procedimiento, en el cual se ofrecen y desahogan las pruebas aducidas por las partes (oralidad), se formulan por éstas los alegatos en apoyo de sus respectivas pretensiones, y se dicta el fallo correspondiente por el órgano de control que resuelve el juicio de amparo en el fondo, que soluciona la cuestión constitucional suscitada o que decreta el sobreseimiento del mismo.”<sup>107</sup>

Una vez abierta la audiencia se recibirán las pruebas, alegatos y en su caso, el pedimento del Ministerio Público; emitiéndose el fallo correspondiente. (artículo 155)

Ofrecidas las pruebas, el juez dictará el auto que admita o deseche las probanzas. En el primer caso, serán desahogadas en la audiencia constitucional, aunque en el caso de la inspección ocular es posible que se practique fuera de la audiencia constitucional.

#### SENTENCIA.

##### Requisitos Formales.

---

<sup>107</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. p. 667.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 56 señala cuáles son los requisitos que deben reunir las sentencias:

1. Deberá estar redactada en español así como todos los documentos y demás resoluciones judiciales.
2. Señalar el lugar, fecha, juez o tribunal que la dicta; nombre y calidad con que cuentan las partes en el litigio y objeto del mismo.
3. Todas las cantidades y fechas irán escritas con letra.
4. No contener raspaduras ni enmendaduras, poniéndose sobre las frases equivocadas una línea delgada que permita su lectura, salvándose el error al final con toda precisión.

Además el artículo 80 ordena que estarán autorizadas con las rúbricas por el juez o Magistrados que hayan dictado las sentencias.

Todas las sentencias constan de cuatro secciones o partes:

El Preámbulo.

Sirve para identificar el tipo de proceso que se sigue, y es en donde se vierten los datos del lugar, fecha, nombres de las partes y el Tribunal que emite la resolución.

Los Resultandos.

Son las consideraciones de tipo descriptivo que relatan los antecedentes del juicio, desde la presentación de la demanda hasta la celebración de la audiencia constitucional, refiriendo la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, y las pruebas ofrecidas.

Esta parte tiene por objeto plantear el problema que ha de resolverse.

Los Considerandos.

En estos, después del juicio expresa las consideraciones y fundamentos de derecho para emitir el acto; y funda su conclusión a la luz del derecho aplicable.

Los Resolutivos.

Las sentencias dictadas en los juicios de amparo deben atender a lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Amparo, es decir, contener, el o los actos reclamados,

la valoración de las pruebas, y los fundamentos legales en que se apoya el juez para emitir su fallo.

### Requisitos Sustanciales.

Congruencia y exhaustividad. Consiste en la correspondencia existente entre lo que las partes alegan y lo que el tribunal resuelva, es decir, el tribunal del conocimiento no debe exceder a lo que las partes demandan y resolver sobre el objeto del litigio.

Estos requisitos están referidos a que las sentencias sean congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, concediendo valor probatorio a pruebas que específicamente fueron ofrecidas y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

El artículo 81 de Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal contiene esta cualidad de las sentencias, pues dispone que deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y demás pretensiones derivadas oportunamente en el juicio.

Motivación. Consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución. En el régimen jurídico mexicano, la motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino se extiende a toda autoridad; en efecto, al disponer la Constitución que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino por virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. La autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación(fundamentación) y los motivos, o razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar ese principio jurídico al caso concreto (motivación.)



#### 4.4. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

Los efectos de la sentencia de amparo en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden ser los siguientes:

##### A) EL SOBRESEIMIENTO.

El sobreseimiento es un acto procesal que pone fin al juicio; pero le pone fin sin resolver la controversia de fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución y, por lo mismo, sin fincar derechos u obligaciones con relación al quejoso y las autoridades responsables.

Apunta el maestro Ignacio Burgoa, que es de naturaleza adjetiva, ajeno a las cuestiones sustantivas, ya que ninguna relación tiene con el fondo.

También manifiesta que el sobreseimiento acontece no por ser notoria una causa de improcedencia sino que surge o se demuestra durante el procedimiento, por consiguiente la pretensión del quejoso no se logra no por ser infundada sino por que no debe analizarse la cuestión fundamental, concluyendo el juicio no en una negativa de la protección federal, sino en el sobreseimiento.<sup>108</sup>

“El sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio, sin hacer declaración alguna sobre si la Justicia de la Unión ampara o no, a la parte quejosa, y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda, y la autoridad responsable está facultada para obrar conforme a sus atribuciones”<sup>109</sup>

Las sentencias que sobreseen son pues declarativas por que se concretan a determinar la sinrazón del juicio. Por lo anterior no tiene ejecución alguna y deja las cosas en el estado que guardaban antes de promovido el juicio.

---

<sup>108</sup> Cfr Ignacio Op Cit Pág.447.

<sup>109</sup> Tesis Jurisprudencial Número 1798, Página 2896.

Los efectos de la sentencia son los de “declarar que el acto no existe o que el amparo no es procedente, dejando subsistente el fondo del negocio. Por tanto, se trata de una sentencia declarativa.”<sup>110</sup>

## B) SENTENCIA QUE NIEGA EL AMPARO

Este tipo de sentencia confirma la constitucionalidad y validez del acto reclamado.

Es importante destacar que el juez debe hacer un estudio de todos y cada uno de los conceptos de violación vertidos en la demanda.

Es definitiva en tanto que decide el fondo de la litis constitucional y es declarativa al reducirse a establecer que el acto reclamado no es contrario a la Constitución, por lo tanto carece de ejecución.

Deja en libertad a la autoridad responsable para actuar respecto del acto reclamado actuando conforme a sus atribuciones y no en cumplimiento de estas sentencias que niegan el amparo.

No modifica y deja subsistente el acto reclamado, negándose la protección de los poderes de la Unión en virtud de que la pretensión del quejoso es infundada, al no existir las violaciones constitucionales aducidas por el quejoso.

Los efectos de la sentencia que niega el amparo son los de “declarar que el acto reclamado es constitucional, dejándolo subsistente, y por tanto, estando la autoridad responsable en la posibilidad de materializarlo, cuando la naturaleza del acto lo permita o que las cosas se mantengan en la situación que tiene.”<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Castillo del Valle, Alberto, del, op. cit. P.343.

<sup>111</sup> Castillo del Valle, Alberto, del, op. cit. p. 343.

### C) SENTENCIA QUE AMPARA.

En sentido contrario a la sentencia descrita en el párrafo anterior, encontramos este tipo de sentencias que conceden el amparo y protección de la justicia federal, siendo su característica más relevante, la de condena, porque obligan a la autoridad responsable a actuar de tal manera que restituya al agraviado el pleno goce de sus garantías individuales que le fueron lesionadas, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea negativo, el efecto del amparo será el obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Son actos positivos aquellos que consisten en una actuación, en una conducta activa, en un hacer, en un dar, es la conducta activa de la autoridad para provocar consecuencias jurídicas; en tanto que los negativos constituyen una abstención, por parte de la autoridad, una inacción, un cruzarse de brazos de la autoridad ante lo que el gobernado le requiere.

La decisión se emite analizando el acto reclamado a la luz de los conceptos de violación que expresó el quejoso en su demanda o de las consideraciones que oficiosamente se formula supliendo sus deficiencias cuando así se lo permite la ley.

Se emite en sentido positivo a los intereses del quejoso, implicando que la pretensión intentada es fundada, es decir, el acto reclamado es contrario a la Constitución.

Es definitiva toda vez que resuelve el fondo del asunto y declarativa al establecer que el acto reclamado es inconstitucional.

Una vez expuestas las clases de sentencias, procede ver la realidad de los efectos que produce cada una respecto de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal:

En primer lugar, aquéllas que deriven en sobreseimiento no ordenará ni el ejercicio de la acción penal, ni confirmará el no ejercicio o desistimiento de ésta, dejando las cosas en el estado que guardan, o bien, puede parcialmente sobreseer en algunos aspectos de la demanda tal es el ejemplo en lo que dispone la siguiente jurisprudencia: **INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES.**- Si las responsables niegan los actos que se les atribuyen, y los quejosos no desvirtúan esta negativa, procede el sobreseimiento en los términos de la fracción IV, del artículo 74 de la Ley de Amparo<sup>112</sup>

Para el caso de las sentencias que niegan el amparo, es evidente que estará la autoridad judicial federal otorgando validez y revalidando la constitucionalidad el acto reclamado, concediendo razón a las autoridades reclamadas respecto de la decisión de no ejercer la acción penal por considerar que no se violan las garantías individuales del quejoso.

No altera el contenido de la resolución emitida por la autoridad responsable y deja subsistente el acto reclamado de la abstención de ejercer la acción penal

Por último la sentencia que conceda el amparo y protección de la justicia federal, y por ser el acto reclamado de carácter negativo (al negarse el Ministerio Público a ejercitar la acción penal en contra del tercero perjudicado), el efecto del amparo será el obligar al Ministerio Público o autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar las garantías de que se trate y a cumplir lo que la ley exija.

---

<sup>112</sup> Jurisprudencia 284 Publicada En La Página 236, Del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Sexta Época.

La autoridad responsable estará sujeta y obligada a dar cabal cumplimiento a lo ordenado por el juez de Distrito.

“El efecto de la sentencia de amparo será el de orillar a la autoridad responsable a enmendar los errores en que haya incurrido (amparo para efectos, como es el caso de que no se haya valorado una prueba) o, en su caso, que ejercite acción penal, cuando se aprecie que existen los elementos constitucionalmente previstos para que se proceda en esos términos.”<sup>113</sup>

Los efectos de la sentencia que concede el amparo, resultarán de los conceptos de violación que haga valer el quejoso en su demanda pues en el supuesto de que hiciera valer violaciones formales, las cuales se registran cuando los actos reclamados carecen de fundamentación y motivación legales al no invocarse ningún motivo para haberlos omitido en el caso concreto, el efecto del amparo en este caso va a consistir en que la autoridad responsable deje sin efectos el acto impugnado, así como todas sus consecuencias y efectos, sin perjuicio de que la autoridad responsable emita otro con el mismo sentido de afectación, pero ya fundado y motivado, restituyendo las cosas al estado que mantenían previa violación de garantías individuales. Da sustento a este párrafo la siguiente jurisprudencia: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL ACTO, GARANTÍA DE. NO PROCEDE EXAMINAR LAS VIOLACIONES DE FONDO QUE SE PROPONGAN** Cuando se alegan en la demanda de garantías violaciones formales, como lo son el que no se respetó la garantía de previa audiencia o la abstención de las autoridades de expresar el fundamento o motivo de su acto, caso en que no deben estudiarse las demás cuestiones de fondo que se propongan, no procede la protección constitucional por violaciones de fondo, porque precisamente esas violaciones serán objeto, ya sea de la audiencia que se deberá otorgar al quejoso o, en su caso, del nuevo acto que emita la autoridad,

---

<sup>113</sup> Castillo del Valle, Alberto, del, op. cit. p. 330.

porque no se puede impedir que dicte un nuevo acto en que purgue los vicios formales del anterior, aunque tampoco puede constreñírsele a reiterarlo”<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Jurisprudencia 207, Sustentada Por La Anterior Segunda Sala De La Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la pág 169, El Apéndice al Semanario Judicial De La Federación 1917-2000, Tomo VI. Séptima Época.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El juicio de amparo es una de las instituciones más importantes que salvaguarda la observancia de la Constitución y es un medio de control constitucional, para impugnar los actos de las autoridades que contravengan las disposiciones de nuestra Carta Magna.

**SEGUNDA.-** El Ministerio Público del Distrito Federal está presidido por el Procurador General de Justicia.

**TERCERA.-** El Ministerio Público del Distrito Federal tiene como función la investigación y persecución de los delitos en el ámbito de su competencia y el ejercicio de la acción penal; lo auxilia la policía a su cargo para lograr estos objetivos. Además, interviene en otros procedimientos judiciales como parte en el proceso penal, en defensa de los menores de edad, incapaces, de intereses sociales y otros.

**CUARTA.-** El Ministerio Público del Distrito Federal encuentra su fundamento constitucional en el artículo 21 de la Carta Magna, se rige por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como por los acuerdos que emita su titular.

**QUINTA.-** El acuerdo A/003/99 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue publicado el 21 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, se refiere al recurso de inconformidad como medio de impugnación interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que tienen los gobernados para combatir las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

**SEXTA.-** Cuando la resolución que recaiga al recurso de inconformidad, confirme la resolución combatida del no ejercicio o el desistimiento de la acción penal se archivará el expediente; o bien, de revocar la resolución impugnada, se devolverá

la averiguación a la agencia del conocimiento para su integración debida, señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación.

No se admitirá recurso alguno en contra de la decisión que tome el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

**SÉPTIMA.-** El artículo 21 constitucional, con la reforma que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, refleja la voluntad del legislador de someter a control el acto de autoridad del Ministerio Público al negar el ejercicio de la acción penal, y el desistimiento de ésta.

**OCTAVA.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en recientes criterios, la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que el Ministerio Público confirme el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, y no exista medio jurisdiccional de impugnación.

**NOVENA.-** Para conocer del juicio de amparo contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, cuando no proceda recurso o bien éste se haya agotado, es competente el Juez de Distrito, donde resida la autoridad que emita la resolución en comento.

**DÉCIMA.-** En caso de concederse el amparo contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, la protección federal consistirá en que la autoridad responsable deje insubsistente la resolución impugnada, con sus efectos y consecuencias y proceda a emitir otro de acuerdo conforme con la ejecutoria de amparo.



## PROPUESTAS

**PRIMERA.-** Debe adicionarse al artículo 5° de la Ley de Amparo, como tercero perjudicado, al inculpado de la comisión del delito, en el caso del amparo contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

**SEGUNDA.-** Igualmente proponer regular en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el recurso de inconformidad en contra de las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, toda vez que sólo el capítulo VII del acuerdo A/003/99 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ocupa de la sustanciación del mismo.

**TERCERA.-** Cumplir con el principio de definitividad que rige al juicio de amparo, es decir, agotar este recurso de inconformidad antes de proceder a la excitación del órgano judicial federal, pues procede primero recurrir ante el Procurador para solicitarle que reconsidere la resolución del Ministerio Público sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal que puede afectar al ofendido, víctima o denunciante.

El objeto en la proposición tiende a que se eviten rezagos en los juzgados de Distrito, y no saturarlos de trabajo, entorpeciendo la pronta y expedita impartición de justicia.

# BIBLIOGRAFÍA

## A) LIBROS

Arellano García, Carlos. EL JUICIO DE AMPARO. 6ª ed. Ed. Porrúa, S. A. México 2000.

\_\_\_\_\_ PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO. 13ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

Barragán Salvatierra, Carlos. DERECHO PROCESAL PENAL. Ed. Mcgraw-Hill. México 1999.

Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. 37ma.ed. Ed Porrúa, S.A. México 2000.

Carrancá Bourguet, Víctor A. TEORÍA DEL AMPARO Y SU APLICACIÓN EN MATERIA PENAL. 2ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 2000.

Castillo Del Valle, Alberto Del. PRIMER CURSO DE AMPARO. 4ª ed. Ed. Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V. México 2003.

\_\_\_\_\_ GARANTÍAS INDIVIDUALES Y AMPARO EN MATERIA PENAL. 3ª ed. Ed. Ediciones Jurídicas Alma, S. A. de C. V., México 2003.

Castillo Soberanes, Miguel Ángel. EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO. UNAM. México 1992.

Castro, Juventino, V. EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO. 11ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

\_\_\_\_\_ GARANTÍAS Y AMPARO. 11ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 2000.

Chichino Lima, Marco Antonio. LAS FORMALIDADES EXTERNAS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO. Ed. Porrúa, S.A. México 2000.

Colín Sánchez, Guillermo. DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES. 18ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

Cruz Agüero, Leopoldo De la. PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO. Teoría, Práctica y Jurisprudencia. 4ta ed. Ed. Porrúa, S.A. México 2000.

Fix-Zamudio, Héctor. ENSAYOS SOBRE EL DERECHO DE AMPARO. 2ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO 7ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1958.

Franco Villa, José. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. Ed. Porrúa, S.A. México 1985.

García Cordero, Fernando. LA REFORMA PROCESAL PENAL. 2ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1988.

García Ramírez, Sergio. CURSO DE DERECHO PROCESAL PENAL. 5ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1989.

\_\_\_\_\_ y Victoria Adato de Ibarra. PRONTUARIO DEL PROCESO PENAL MEXICANO. 9ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

Gómez Lara, Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO. 8ª ed. Ed. Harla. México 1994.

Góngora Pimentel, Genaro. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO. 7ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

\_\_\_\_\_ y María Guadalupe Saucedo Zavala. LEY DE AMPARO DOCTRINA JURISPRUDENCIAL. COMPILACIÓN DE TESIS. TOMO I y II. 5ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México. 2000.

González Cosío, Arturo. EL JUICIO DE AMPARO. 5ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1998.

Hernández Pliego, Julio A. LOS RECURSOS ORDINARIOS EN EL PROCESO PENAL. Ed. Porrúa, S.A. México 2000.

\_\_\_\_\_ PROGRAMA DE DERECHO PROCESAL PENAL. 6ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México. 2000.

Mancilla Ovando, Jorge Alberto. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. 6ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

Noriega Cantú, Alfonso. LECCIONES DE AMPARO. 6ª ed. Ed. Porrúa, S.A. TOMO I y II. México 2000.

Ojeda Bohórquez, Ricardo. EL AMPARO PENAL INDIRECTO (SUSPENSIÓN). Ed. Porrúa, S.A. México 1999.

Osorio y Nieto, César Augusto. LA AVERIGUACIÓN PREVIA. 5ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1990.

Pina, Rafael y Castillo Larrañaga, José De. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. 19ª ed. Ed. Porrúa, S. A. México, 1990.

Rivera Silva, Manuel, EL PROCEDIMIENTO PENAL. 2ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1998.

Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 33ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 2000.

Varios. MANUAL DEL JUICIO DE AMPARO. Suprema Corte de Justicia De La Nación 2ª ed. Ed. Themis. México 1999.

Zamora Pierce, Jesús. GARANTÍAS Y PROCESO PENAL. 9ª ed. Ed. Porrúa, S.A. México 1998.

## **B) DICCIONARIOS.**

NUEVO DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ed. Porrúa, S.A. 14ª ed. México 2000.

Pallares Eduardo. DICCIONARIO TEÓRICO Y PRÁCTICO DEL JUICIO DE AMPARO. 25ª ed. Ed. Porrúa, S.A. MÉXICO. 1999.

## **C) LEGISLACIÓN**

MULTIAGENDA DE AMPARO 2001. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2001.

MULTIAGENDA PENAL 2001. Compendio de leyes, reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México 2001.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Ed. Sista, S.A., México 2001.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de Enero de 1996.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Octubre de 1999.

Acuerdo A/003/99 Por el que se establecen las Bases y especificaciones para la Atención y Servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Julio de 1999.

#### **D) JURISPRUDENCIA**

IUS 2002, Coordinación General de Compilación Sistematización de Tesis. Ed. Poder Judicial Federal Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **E) DOCUMENTOS**

Serie de Debates del Pleno, Recopilación Biblioteca de la Procuraduría General de la República. México 1999.

#### **F) SITIOS DE INTERNET**

PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL en:

[www.pgjdf.gob.mx](http://www.pgjdf.gob.mx)

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA en:

[www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN en:

[www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx)

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN en:

[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)