



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

“EL JUICIO DE AMPARO  
ANTE LAS DETERMINACIONES  
DEL MINISTERIO PUBLICO”

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ERNESTO GABRIEL CABALLERO RAMIREZ



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.

DER 885

EL JUICIO DE APARATO  
ANTE LAS DETERMINACIONES  
DEL MINISTERIO PUBLICO

T E S I S

que para el efecto de  
EL ESTADO EN DICHAS

EL ESTADO EN DICHAS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

" ARAGON "

" EL JUICIO DE AMPARO  
ANTE LAS DETERMINACIONES  
DEL MINISTERIO PUBLICO " .

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ERNESTO GABRIEL CABALLERO RAMIREZ .

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

1987.

A MIS PADRES: LIC. ERNESTO CABALLERO  
OLIVER Y MA. DE LOURDES RAMIEZ RAMOS  
CON TODO MI AMOR Y MI ETERNO AGRADE-  
CIMIENTO, A QUIENES NO SOLO DEBO LA-  
POSIBILIDAD DE ALCANZAR ESTA META, -  
SINO TODO LO QUE EN LA VIDA HE CONSE-  
GUIDO.

A MIS AMIGOS DE TODA LA  
VIDA, MIS HERMANOS :  
ANGELICA, EDUARDO, ENRI-  
QUE Y MA. DE LOURDES.

CON TODO MI CARIÑO Y  
RESPETO A MIS ABUELITAS,  
TIOS, TIAS, PRIMOS Y --  
PRIMAS.

CON TODO MI AMOR PARA MAYE,  
UNA PERSONA QUE SIRVE DE -  
INSPIRACION PARA MUCHAS DE  
LAS COSAS QUE REALIZO EN -  
LA VIDA.

CON CARIÑO PARA GERARDO  
POMPA TOVAR Y MI SOBRI-  
NO GERARDO ISAAC.

CON APRECIO PARA TODAS  
AQUELLAS PERSONAS QUE-  
HAN INTERVENIDO EN MI-  
FORMACION PERSONAL Y -  
PROFESIONAL.

CON SINCERO AGRADECIMIENTO AL  
LIC. JOSE LUIS MENDOZA MONTIEL  
ASESOR DE ESTE TRABAJO.

CON CARIÑO Y AGRADECIMIENTO  
A TODA LA FAMILIA RUIZ.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑE-  
ROS DE ESTUDIOS.



" EL JUICIO DE AMPARO  
ANTE LAS DETERMINACIONES  
DEL MINISTERIO PUBLICO " .

INTRODUCCION ..... 1

C A P I T U L O I .

ASPECTOS HISTORICOS DEL ART. 21 DE LA  
CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA .

1. ANTECEDENTES .....	3
1.1 EPOCA MONARQUICA .....	3
1.2 EPOCA DEL IMPERIO .....	4
1.3 EPOCA INDEPENDIENTE .....	5
1.4 PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA .....	11
1.5 CONSTITUCION ACTUAL .....	14
2. COMENTARIOS AL ART. 21 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SUS ANTECEDENTES .....	15

C A P I T U L O II .

EL MINISTERIO PUBLICO EN LA LEGISLACION ACTUAL.

1. EL ART. 102 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	17
2. EL MINISTERIO PUBLICO EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL DISTRITO FEDERAL Y EN GENERAL EN LA LEGISLACION MEXICANA .....	20
3. CALIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO .....	25
3.1 COMO AUTORIDAD .....	26

3.2 COMO PARTE .....	28
3.3 COMO PARTE Y AUTORIDAD .....	30
3.4 COMO VIGILANTE DE LA LEY Y CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION.....	31
4. FINALIDADES U OBJETIVOS FILOSOFICOS DEL MINISTERIO PUBLICO .....	33
5. SITUACION JURIDICA DEL OFENDIDO AL NO CUMPLIR EL MINISTERIO PUBLICO CON SUS FINALIDADES U OBJETIVOS FILOSOFICOS .....	43

C A P I T U L O III.

EL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO

1. SU INTERVENCION SEGUN LA LEY DE AMPARO .....	45
2. JURISPRUDENCIA .....	49
3. COMENTARIOS .....	52
4. NECESIDAD DE INTERPONER EL AMPARO ANTE LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO .....	53

C O N C L U S I O N E S .....	65
-------------------------------	----

B I B L I O G R A F I A .....	67
-------------------------------	----

L E G I S L A C I O N E S C O N S U L T A D A S .....	68
---	----

## I N T R O D U C C I O N .

El Ministerio Público, una institución que sin lugar a dudas actualmente se presta para la polémica en cuanto a si cumple o no debidamente con los objetivos para los cuales fue creado.

No puede objetarse por ningún medio, que dichos objetivos lo enmarcan como una institución en la cual se deposita primordialmente el interés social y la buena fe, pero ¿es cumplida esta tarea con la debida rectitud por parte de las personas que lo caracterizan?

¿Existe, por otro lado, un perfecto medio de control sobre las actuaciones o decisiones del Ministerio Público cuando éstas pueden ser equivocadas y de tal modo provocar un perjuicio en contra del patrimonio de alguna persona en particular?

Desafortunadamente, la persona que físicamente representa al Ministerio Público, se ha prestado para situaciones que demuestran que dicho órgano no está cumpliendo debidamente con sus labores, y esto se debe tal vez porque no existe una institución jurídica de gran peso como lo es el Juicio de Amparo, que detenga o frene esas fallas o faltas en las que incurre.

Hay que tomar en cuenta y considerar de una manera muy especial que las actividades que en general realiza el Ministerio Público, son de una gran relevancia y que por lo tanto no pueden hacerse con irresponsabilidad o dejar de realizarlas injustificadamente.

Es por eso, que en el momento en el que el funcionario correspondiente incurra en un hacer o en un no hacer que causen un agravio, debe ser sometido no sólo a una sanción irrelevante, sino debe imponérsele una más determinante y a la vez permitir al ofendido, el defenderse satisfactoriamente de las arbitrariedades que por el ejercicio de sus funciones pueda cometer la persona que caracteriza a esta institución.

Con la exposición de este trabajo, pretendo hacer un análisis del -- por qué sería importante el permitir al sujeto que se ve perjudicado por una decisión del Ministerio Público, el interponer el Juicio de Amparo en contra de éste.

¿Cuáles son las diversas calidades que asume el Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones? ¿Debe considerarse o no al Ministerio Público una autoridad? ¿Si al Ministerio Público se le considera una autoridad y es el responsable de una decisión mal intencionada, por qué no se puede interponer el amparo en su contra? ¿Qué dice la Suprema Corte de -- Justicia con sus jurisprudencias respecto a la responsabilidad del Ministerio Público? Estas y otras interrogantes serán los puntos a tratar en el desarrollo de este trabajo.

Quiero de antemano, agradecer a todas aquellas personas que dediquen una fracción de su valioso tiempo en la lectura de este trabajo, así como a aquellas otras que con su participación y crítica hayan colaborado en su realización.

C A P I T U L O I .

ASPECTOS HISTORICOS DEL ART. 21 DE LA  
CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA .

1. ANTECEDENTES .

1.1. EPOCA MONARQUICA .

1.2. EPOCA DEL IMPERIO .

1.3. EPOCA INDEPENDIENTE .

1.4. PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA .

1.5. CONSTITUCION ACTUAL .

2. COMENTARIOS AL ART. 21 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS Y SUS ANTECEDENTES .

## 1. ANTECEDENTES.

A través del tiempo, dentro de la Legislación Mexicana, la persecución de los delitos ha sido conferida a diversas personas, organismos o instituciones, las cuales han ido cambiando al paso del mismo.

Sin embargo, es posible pensar que esos cambios en la ejecución de dicha actividad pudieran ser debido a necesidades sociales o jurídicas, o bien porque aquellas personas, organismos o instituciones a quienes ha bía sido encomendada esta actividad, no la hubiesen realizado como era debido o necesario.

Actualmente esta tarea es encargada o depositada en la institución del Ministerio Público; AUTORIDAD que goza de amplias facultades para -- realizar dicha labor, tal como lo preceptúa claramente el artículo 21 de la Constitución vigente de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por eso que es necesario hacer una reseña histórica de la evolución de dicho artículo y su relación con la persecución de los delitos a través de las diferentes etapas o épocas que conforman nuestro avance -- histórico.

### 1.1 EPOCA MONARQUICA.

Los primeros antecedentes del actual artículo 21 Constitucional, -- los encontramos en los artículos 172, fracción undécima; 242 y 243 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el -

19 de marzo de 1812 y que a la letra dice: (1)

Artículo 172.- " Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

Undécima: " No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí misma pena alguna. El secretario del Despacho - que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la Nación y castigados como reos de atentado contra la libertad individual ".

" Sólo en el caso de que, el bien y seguridad del Estado exijan el - arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla - entregar a disposición del tribunal o juez competente ".

Artículo 242.- " La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales ".

Artículo 243.- " Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún - caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos ".

## 1.2 EPOCA DEL IMPERIO .

El siguiente antecedente que podemos encontrar ya dentro de esta --

---

(1) Congreso de la Unión, "Los Derechos del Pueblo Mexicano", Tomos VI y VII, México, D. F. 1978.

época o etapa histórica es el que señalan los artículos 48 a 50 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822 y que a la letra mencionan: (2)

Artículo 48.- " Hacer lo que prohíben, o no hacer lo que ordenan -- las leyes, es un delito. El jefe político cuyo principal objeto es el -- sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual ".

Artículo 49.- " A objeto tan importante, podrá imponer penas correccionales en todos los delitos que no induzcan pena infamante o aflictiva corporal, en cuyos casos entregará los reos al tribunal que designe la ley ".

Artículo 50.- " Las penas correccionales se reducen a multas, arrestos y confiscación de efectos en contravención de la ley. Las multas en ningún caso pasarán de cien pesos ni los arrestos de un mes ".

### 1.3 EPOCA INDEPENDIENTE.

Dentro de esta época, los antecedentes son mayores, siendo éstos -- los siguientes: (3)

#### PRIMERO.

Base séptima del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexi

(2) Congreso de la Unión. Ob. cit.

(3) Congreso de la Unión. Ob. cit.



cana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823, y que dice:

Parte conducente.- " Los individuos de la nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya designado la ley."

#### SEGUNDO .

Artículo 112, fracción II, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente - el 4 de octubre de 1824 y que a la letra dice:

Artículo 112.- " Las restricciones de las facultades del presidente son las siguientes: "

Fracción II.- " No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del tribunal o juez competente " .

#### TERCERO .

Artículos 45, fracción II, de la Tercera; y 18, fracción II, de la Cuarta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, y que a la letra señalan:

Artículo 45.- " No puede el Congreso General: "

Fracción II.- " Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente " .

" A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos " .

Artículo 18.- " No puede el Presidente de la República: "

Fracción II.- " Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí-pena alguna; pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad pública podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición - del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar ".

CUARTO.

Artículos 9, fracción XIV; y 64, fracción II, del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México- el 30 de junio de 1840, y que dice:

Artículo 9.- " Son derechos del mexicano: "

Fracción XIV.- " Que no pueda ser procesado civil ni criminalmente, - sino por los tribunales y trámites establecidos en generalidad por la ley ni sentenciado por comisión ni según otras leyes, que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgue ".

Artículo 64.- " No puede el Congreso Nacional: "

Fracción II.- " Proscribir a ningún mexicano, ni imponerle pena de -ninguna especie directa ni indirectamente ".

" A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para- los delitos ".

QUINTO.

Artículos 7, fracción IX; y 81, fracción II, del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, y que dice:

Artículo 7.- " La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpétuo de los derechos naturales de libertad, seguridad y propiedad contenidos en las disposiciones siguientes: "

Fracción IX.- " Las autoridades políticas pueden mandar aprehender a los sospechosos y detenerlos por veinticuatro horas; más al fin de --- ellas, deben ponerlos a disposición de su propio juez con los datos para su detención. En cuanto a la imposición de las penas, no pueden decretar otras que las pecuniarias o de reclusión, que en sus casos establezcan - las leyes " .

Artículo 81.- " No puede el Congreso Nacional: "

Fracción II.- " Proscribir a ningún mexicano, imponerle pena de ninguna especie directa o indirectamente, ni suspender el goce de los derechos que garantiza esta Constitución a los habitantes de la República. "

SEXTO.

Artículo 5, fracción XIII, del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año, y que a la letra señala:

" La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes-

garantías: "

Seguridad.- XIII. Parte conducente.- " La aplicación de las penas - es propia de la autoridad judicial, y la política solo podrá imponer en el castigo de los delitos de su resorte, las pecuniarias y de reclusión- para que expresamente la faculte la ley, y en los casos y modo que ella- determine " .

SEPTIMO.

Artículo 13, fracción XX, del Segundo Proyecto de Constitución Polí- tica de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de no- viembre de 1842, y que al margen menciona :

" La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos natura- les de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en conse- cuencia las siguientes garantías: "

Fracción XX.- " La aplicación de las penas es propia de la autori- dad judicial, y la autoridad política sólo podrá imponer en el castigo - de las faltas de su resorte; las pecuniarias y de reclusión para que ex- presamente la faculte la ley, y en los casos y modo que ella determine."

OCTAVO.

Artículo 9, fracción VIII, de las Bases Orgánicas de la República - Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida con- forme a los Decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por - el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día

12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Derechos de los habitantes de la República :

Fracción VIII.- " Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o al delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes ".

NOVENO.

Artículos 58 y 117, fracción XXIX, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, y que dice :

Artículo 58.- Parte conducente.- " A nadie puede imponerse una pena sino es por la autoridad judicial competente... La autoridad política sólo podrá castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la ley ".

Artículo 117.- " Son atribuciones de los gobernadores ":

Fracción XXIX.- " Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, exposiciones y bandos de buen gobierno ".

DECIMO.

Artículo 30 del Proyecto de Constitución Política de la República - Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856, que a la letra dice:

Artículo 30.- " La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer como corrección desde diez hasta quinientos pesos de multa, o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley ".

DECIMO PRIMERO.

Artículo 21 de la Constitución Política de la República Mexicana -- sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, que a la letra señala:

Artículo 21.- " La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa, sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley".

1.4 PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA.

El antecedente que encontramos dentro de esta etapa, es el señalado en el mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, que a la letra dice: (4)

Trigésimosegundo párrafo del Mensaje.- " El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de impo--

---

(4) Congreso de la Unión. Ob. cit.

ner como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de -  
reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reser--  
vando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas pro--  
piamente tales " .

Trigesimotercer párrafo.- " Este precepto abrió una anchísima puer-  
ta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en po  
sibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta  
imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo " .

Trigesimocuarto párrafo.- " La reforma que sobre este particular se  
propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de im-  
poner penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la in--  
fracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lu  
gar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone --  
cuando el infractor no puede pagar la multa " .

Trigesimoquinto párrafo.- " Pero la reforma no se detiene allí, si-  
no que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente  
el sistema procesal que durante tiempo ha regido en el país, no obstante  
todas sus imperfecciones y deficiencias " .

Trigesimosexto párrafo.- " Las leyes vigentes, tanto en el orden --  
federal, como en el común, han adoptado la institución del MINISTERIO PU  
BLICO, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a -  
los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la  
recta y pronta administración de justicia " .

Trigesimoséptimo párrafo.- " Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, - iguales a los jueces de la época colonial: ellos son encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizadas a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura ".

Trigesimooctavo párrafo.- " La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley ".

Trigesimonoveno párrafo.- " La misma organización del MINISTERIO -- PUBLICO, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes ".

Cuadragésimo párrafo.- " Por otra parte, el MINISTERIO PUBLICO, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han te



nido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular " .

Cuadragésimoprimer párrafo.- " Con la institución del MINISTERIO PUBLICO, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, -- porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige " .

Artículo 21 del Proyecto.- " La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de la policía y la persecución de los delitos, por medio del MINISTERIO PUBLICO y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste " .

#### 1.5 CONSTITUCION ACTUAL.

En la actualidad el artículo 21 Constitucional se encuentra inmerso en nuestra Carta Magna de la siguiente forma: (5)

Artículo 21.- " La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al MINISTERIO PUBLICO y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. 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 --

---

(5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1986.

por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagará 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 " .

## 2.- COMENTARIOS AL ARTICULO 21 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SUS ANTECEDENTES .

Del proceso legislativo del actual artículo 21 Constitucional; desde la Constitución de Cádiz hasta la de 1917, se desprende y conforme a los mencionados antecedentes, que la preocupación de los Constituyentes era encontrar las formas de acabar con las injusticias que se cometían - en nombre de la seguridad del rey, del transitorio imperio mexicano al - depositar en distintas autoridades ( jefe político, entre otros ) la facultad punitiva del Estado en contra de la delincuencia, posteriormente esta facultad pasa a los jueces quienes detentaban tanto el ejercicio de la acción penal como también el de procesar e imponer las penas.

Al surgir el movimiento de independencia en México, era también preciso la iniciación de un proceso legislativo también independiente de la legislación española, situación que poco a poco se va logrando.

Es a través de esas ideas de emancipación jurídica y social del México independiente, como nace la institución del Ministerio Público que adopta nuestra Constitución y deja para aquél el ejercicio de la acción penal y la aplicación de las penas para el poder judicial.

Aparece, por primera vez, la institución del Ministerio Público, en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, en Querétaro el 10. de diciembre de 1916, en los párrafos trigésimosexto a cuadragésimoprimero, en los cuales se delimitan claramente las actividades correspondientes al poder judicial y al Ministerio Público.

Posteriormente, debido a las discusiones que se presentan en ese -- Congreso Constituyente de 1916, se determina sustraer la duplicidad de -- funciones que con anterioridad se le habían otorgado al poder judicial, -- señalándose así en nuestra Constitución Política; otorgándose además una protección al salario del trabajador en lo referente a las multas y esta -- bleciéndose una limitación en cuanto al arresto. Lo anteriormente mencio -- nado es en cuanto a faltas de carácter administrativas enmarcadas en los reglamentos de policía y buen gobierno.

Posteriormente, en el transcurso de este trabajo, daré a conocer mi punto de vista en lo que se refiere a sí es o no una garantía constitu -- cional el contenido del artículo 21 conforme a la realidad jurídico so -- cial que estamos viviendo, de donde se desprende la situación del por -- qué es necesario reformar en las partes conducentes de la legislación me -- xicana en general, para que se le permita al afectado el interponer el -- juicio de amparo ante las determinaciones del Ministerio Público, cuando éstas le causan un agravio.

## C A P I T U L O    I I    .

### EL MINISTERIO PUBLICO EN LA LEGISLACION ACTUAL .

1. EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .
2. EL MINISTERIO PUBLICO EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL DISTRITO FEDERAL Y EN GENERAL EN LA LEGISLACION MEXICANA .
3. CALIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO .
  - 3.1. COMO AUTORIDAD .
  - 3.2. COMO PARTE .
  - 3.3. COMO VIGILANTE DE LA LEY Y CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION .
4. FINALIDADES U OBJETIVOS FILOSOFICOS DEL MINISTERIO PUBLICO .
5. SITUACION JURIDICA DEL OFENDIDO AL NO CUMPLIR EL MINISTERIO PUBLICO CON SUS FINALIDADES U OBJETIVOS FILOSOFICOS .

1. EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .

No obstante que el artículo 21 Constitucional hace referencia a la-- institución del MINISTERIO PUBLICO como sujeto activo en la persecución-- de los delitos, sus funciones no se restringen o limitan únicamente a esa actividad, pues si se analizan los demás artículos que conforman o configuran a nuestro máximo ordenamiento jurídico, podremos observar que a esta institución se le han otorgado más actividades a realizar, no sólo en el ámbito o espacio local sino también en el federal como lo establece o señala el artículo 102 Constitucional en donde se aprecia o se hace mención de la figura del Ministerio Público Federal.

Para una clara manifestación de lo anteriormente descrito, así como el observar y analizar las funciones, obligaciones y actividades, en una forma general, del Ministerio Público Federal, es necesario el transcribir textualmente el contenido del artículo 102 Constitucional, que a la letra dice: (6)

Artículo 102.- " La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia ".

" Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, --

---

(6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1986.

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

" El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado " .

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

" El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones " .

El legislador constituyente quiso dejar al artículo 21 Constitucional dentro de la parte que se refiere a la de las garantías individuales y sociales y más adelante vuelve a hacer referencia del Ministerio Público en el ámbito federal; señalando así mismo la existencia de un Procurador

dor General, en el artículo 102 en el que viene a señalarse una ampliación más de las bases o principios constitucionales del artículo 21.

En el artículo 102 Constitucional podemos decir que se le atribuyen al Ministerio Público una serie de actividades en donde le permiten gozar de una gran importancia, haciéndose necesario que la persona en ---- quien se deposita tan importante institución social, cumpla con los debe res y obligaciones que en este mismo precepto jurídico se establecen.

En la última parte del artículo 102 Constitucional puede observarse del apercibimiento de que son objeto tanto el Ministerio Público como el Procurador General de la República en cuanto a la responsabilidad a que estarán sujetos en el momento en que incurran en algún incumplimiento de una obligación, en la omisión de alguna actividad a la que estén sujetos o en el caso de una violación a un precepto jurídico.

Cabe mencionar, que de entre todas las instituciones jurídicas, la del Ministerio Público posee un vasto imperio y ésto le da una importancia por demás relevante. Lo hace también tenedor de un poder que ya no está cumpliendo con su cometido, por un exceso que corrompe al elemento humano siendo ésto preocupante y necesitándose de una reforma y de una mejor estructuración en sus leyes orgánicas para adecuarlo a la realidad social que estamos viviendo.

2. EL MINISTERIO PUBLICO EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL DISTRITO FEDERAL Y EN GENERAL EN LA LEGISLACION MEXICANA .

Habiendo establecido las bases Constitucionales del Ministerio Público, corresponde ahora señalar lo que las leyes reglamentarias y orgánicas de las Procuradurías y Códigos de la materia abundan sobre las facultades, atribuciones y funciones que se le encomiendan a estas instituciones.

Así vemos, que los artículos 2o. al 9o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal dicen: (7)

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

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

Fracción II.- " Pedir la reparación del daño en los términos especificados en el Código Penal ".

Artículo 3o.- " Corresponde al Ministerio Público: "

Fracción I.- " Dirigir a la policía judicial en la investigación --

---

(7) Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal . México 1986.



que ésta haga para comprobar el cuerpo del delito, ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias; "

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

Fracción III.- " Ordenar, en los casos a que se refiere el artículo 266 de este Código, y pedir en los demás casos, la detención del delincuente; "

Fracción IV.- " Interponer los recursos que señala la ley y seguirlos incidentes que la misma admite; "

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

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

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

Artículo 30. Bis.- " En las averiguaciones previas en que se demuestre plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la-

responsabilidad penal, previo acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público lo pondrá en libertad y no - ejercerá acción penal " .

Artículo 4o.- " Cuando del acta de policía judicial no aparezca la detención de persona alguna, el Ministerio Público practicará o pedirá a la autoridad judicial que se practiquen todas aquellas diligencias necesarias, hasta dejar comprobados los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional para la detención; pero si dichos requisitos aparecieran ya comprobados en el acta de policía judicial, el Ministerio Público la - turnará al juez solicitando dicha detención " .

Artículo 5o.- " Para los efectos de la segunda parte del artículo - anterior, el Ministerio Público, al hacer la consignación correspondiente, pedirá al juez que decrete la detención del presunto responsable y - que practique todas aquellas diligencias que, a juicio de aquél, sean ne - cesarias para comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad del -- acusado " .

Artículo 6o.- " El Ministerio Público pedirá al juez la aplicación - de la sanción correspondiente al caso concreto de que se trate o la li - bertad del procesado, sea porque el delito no haya existido, sea porque - existiendo no sea imputable al procesado, o porque exista en favor de és - te alguna de las circunstancias excluyentes de responsabilidad a que se - refiere el capítulo IV, título I, libro primero, del Código Penal, o en - los casos de amnistía, prescripción y perdón o consentimiento del ofendi - do " .

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

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

Artículo 9o.- " La persona ofendida por un delito, podrá poner a --  
disposición del Ministerio Público y del juez instructor todos los he---  
chos y datos que conduzcan a establecer la culpabilidad del acusado y a-  
justificar la reparación del daño " .

El artículo 1o de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Jus-  
ticia del Distrito Federal, entre las atribuciones, manifiesta: (8)

Artículo 1o.- " La Procuraduría General de Justicia del Distrito Fe-  
deral, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se inte--  
gra la institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus ór-  
ganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella -  
atribuyen los artículos 21 y 73, fracción VI, Base 5a. de la Constitu---  
ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento-  
y las demás disposiciones legales aplicables " .

---

(8) Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distri-  
to Federal. México 1986.

Lo anteriormente expuesto, permite observar y darse una idea de la importancia y de las atribuciones que se confieren al Ministerio Público, y sería abrumador anotar y señalar todos aquellos artículos de las diferentes disposiciones legales en las que aparecen actividades encomendadas a esta institución, ya sea como parte en los procesos, como autoridad o como observador del cumplimiento de las obligaciones, situaciones de las cuales estudiaremos o analizaremos en el siguiente punto.

Cabe comentar, de paso, que esta institución es un órgano del Poder Ejecutivo y que dado nuestro sistema presidencial, va configurando la idea que hemos venido expresando en el sentido de que el elemento humano se corrompe por las razones que ya dejamos apuntadas.

El constituyente al no haber asentado con toda claridad las bases constitucionales de esta institución, ha permitido que los legisladores; en las leyes que se han mencionado, vayan definiendo y aclarando los principios de la misma y por eso, creo que los encontramos dispersos en las diferentes leyes, reglamentos y códigos.

Por ello, a veces se hacen repetitivas esas facultades, atribuciones y funciones. En donde quiera encontramos al Ministerio Público, o sea que existe una fuerza tan grande detrás de él que lo empuja a estar presente en toda la legislación mexicana.

A veces como representante de la sociedad, como parte en los procesos, como vigilante de la exacta aplicación de la ley y como un celoso guardián con potestad ilimitada de la misma ley en cumplimiento de ella.

No aparece sólo en materia penal, sino también en materia civil y - podríamos señalar como ejemplos al Derecho Familiar, a las sucesiones y - a la vía de Jurisdicción Voluntaria.

### 3. CALIDAD DEL MINISTERIO PUBLICO.

La institución del Ministerio Público, aparece dentro de la Legisla- ción Mexicana, en casi todos los ordenamientos jurídicos que la confor-- man como ya lo he expuesto, asumiendo varias formas o calidades, las que son:

- a) Como autoridad;
- b) Como parte en los procesos;
- c) Como parte en los procesos y autoridad; y,
- d) Como vigilante de la aplicación y cumplimiento de la ley.

Lo anteriormente señalado, puede desprenderse de un análisis de los diversos ordenamientos jurídicos mexicanos, el que pudiera ser muy exten- so, sobre todo si se observa que en muchos preceptos legales aparece la- institución del Ministerio Público, asumiendo cualquiera de estas cuatro características.

Ahora bien, es importante analizar por separado cada una de esas -- cuatro actividades o posturas que asume o recaen en el Ministerio Públi- co, es por ello que a continuación realizaré un breve estudio de ellas.

### 3.1 COMO AUTORIDAD .

Antes de establecer si el Ministerio Público asume o no la calidad de autoridad al realizar el ejercicio de sus funciones, es importante establecer lo que debe entenderse por autoridad, y al respecto podríamos señalar que en su connotación amplia y genérica, al menos tiene dos significados.

En su primera acepción, la palabra autoridad equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y, referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él existan o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra es el poder de imperio, emanado de la soberanía, cuyo titular --- real es el pueblo. El concepto de autoridad, pues en atención a este primer sentido, constituye uno de los elementos que integran la naturaleza del Estado.

En el terreno estricto del Derecho Público, por autoridad se entiende jurídicamente aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario, o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el --

artículo 41 Constitucional. En este sentido, por tanto, podemos aseverar que es el Poder Constituyente el que crea sus propias autoridades, me---  
diante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su  
formación, organización y funcionamiento, encauzado por las bases y re--  
glas que él mismo establece normativamente.

Se dice: " Que las autoridades están investidas con facultades de -  
decisión y ejecución, es decir, que se reputa autoridad a aquel órgano -  
de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una-  
alteración, creación o extinción de una o varias situaciones, concretas-  
o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan-  
presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se -  
lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente conside-  
rada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o sepa-  
radamente ". (9)

Habiendo señalado lo que desde mi punto de vista se entiende por --  
autoridad, cabe mencionar que en ocasiones dentro de los diversos ordena-  
mientos jurídicos que conforman a nuestra legislación mexicana, la insti-  
tución del Ministerio Público realiza actividades o actos propios de una  
autoridad, ante ella se solicita su intervención para la persecución de-  
un delito, con la amplia potestad que dichos ordenamientos jurídicos le-  
atribuyen, realizando diversos actos para perseguir un delito.

Para reforzar lo anterior se podría señalar el supuesto de su auto-

---

(9) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. México 1986, pág. 188

ridad ante la Policía Judicial a quien tiene a sus órdenes, para la persecución o esclarecimiento de un delito, es decir, ante ella realiza actos propios de una autoridad.

Pero su autoridad no queda exclusivamente en ese supuesto ya que ante otras personas u organismos públicos o privados, asume o realiza actos propios de autoridad, sobre todo cuando son tendientes a conseguir elementos suficientes para la obtención de datos que permitan suponer la existencia de la comisión de un ilícito.

### 3.2 COMO PARTE.

El Ministerio Público, cuando ejercita la acción penal en un proceso, tiene el carácter de parte y no de autoridad.

Así mismo, puede desprenderse esta característica inherente al Ministerio Público, dado que, es una institución de buena fe y representante de la sociedad.

El Lic. Carlos M. Oronoz Santana, dice al respecto: (10)

" La institución del Ministerio Público polémicamente ha ido adquiriendo las características que hoy la animan y que en términos generales son las siguientes: "

---

(10) Oronoz Santana Carlos M. Manual de Derecho Procesal Penal. México 1979, pág. 61.



VI.- " Es parte en los procesos. El Ministerio Público, en cuanto representante de la sociedad, desde la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903 dejó de ser un simple auxiliar de la administración de justicia, para convertirse en parte " .

### 3.3 COMO PARTE Y AUTORIDAD.

Para establecer dicha calidad puedo hacer mención de la jurisprudencia que sobre al respecto hace la Suprema Corte de Justicia y que a la letra señala:

" Durante la investigación, el Ministerio Público tiene doble carácter, el de parte ante el juez de la partida y el de autoridad en relación con la víctima del delito. Por virtud del primero es el encargado de aportar pruebas con el objeto de que la investigación se perfeccione, y solicitar la práctica de las diligencias tendientes a dejar comprobados los requisitos del artículo 16 Constitucional; en cuanto al segundo carácter, que está en relación con la víctima del delito, es el de autoridad, en la medida que tiene una potestad legítima que ha recibido de la Constitución, y que no es otra, que la de ejercitar la acción penal, conforme lo establece el artículo 21 de la Carta Política, que prescribe que al Ministerio Público incumbe tal ejercicio. De ahí si el quejoso se dirigió a este funcionario para que solicitara la práctica de ciertas diligencias en el proceso, el Ministerio Público recibió la petición en su condición de autoridad, por razón de que, según el mandato constitucional está encargado de poner en movimiento el ejercicio de la acción penal ". (11)

Con relación a lo anterior, debe quedar claro que la calidad del Ministerio Público aunque es de parte y autoridad, ésta no se desarrolla al mismo tiempo, pues es autoridad para un sujeto y parte para el otro.

---

(11) Quinta Epoca. Tomo CI. pág. 2027.

### 3.4 COMO VIGILANTE DE LA LEY Y CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACION .

Asimismo, dentro de la legislación mexicana, existen algunos preceptos jurídicos que señalan o mencionan alguna obligación que como vigilante de la aplicación y cumplimiento de la ley tiene el Ministerio Público.

Como un ejemplo, podríamos citar lo que se señala en el artículo -- 157 de la Ley de Amparo que dice: (12)

Artículo 157.- " ... El Ministerio Público cuidará del exacto cumplimiento de esta disposición, principalmente en los casos de aplicación de las leyes declaradas jurisprudencialmente inconstitucionales, y cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad, o entrañe deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal ".

Otro ejemplo, puede ser aquel que se señala en el artículo 232 de la misma Ley de Amparo, que a la letra dice: (13)

Artículo 232.- " El Ministerio Público cuidará que las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal o comunal sean debidamente cumplidas por parte de las autoridades encargadas de tal cumplimiento ".

---

(12) y (13) Ley de Amparo. México 1987.

Observando los dos ejemplos anteriormente mencionados; amén de que existen muchos más dispersos en las diferentes leyes mexicanas, podemos observar que el Ministerio Público tiene la obligación de realizar actividades tales que permitan el cumplimiento de una obligación señalada -- por alguna otra autoridad con anterioridad.

#### 4. FINALIDADES U OBJETIVOS FILOSOFICOS DEL MINISTERIO PUBLICO .

La institución del Ministerio Público se rige a través de algunos - principios basados en todas las características que engloban a dicha institución.

A través de la doctrina algunos autores nos dan su punto de vista - en cuanto a estos principios que rigen su actuación y entre ellos podríamos citar a los que menciona el Doctor Sergio García Ramírez quien en su obra " Derecho Procesal Penal " señala que son cinco los principios que - la doctrina suele desprender de la ley en cuanto a la fisonomía y actuación del Ministerio Público. De éste se dice que es único y jerárquico, - indivisible, independiente, irrecusable e irresponsable. Concretamente - sobre cada uno de ellos, dicho autor en su obra ya citada dice al respecto: (14)

" Por jerarquía o unidad se entienden las de mando que radica en el Procurador; así, los agentes son sólo prolongación del titular y la re-- presentación es única " .

" En orden a la indivisibilidad, los funcionarios no actúan a nom-- bre propio, sino exclusiva y precisamente de la institución " .

" Puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituidos, sin que -- por lo mismo se afecte lo actual " .

---

(14) García Ramírez Sergio. Derecho Procesal Penal. México 1983

" En cuanto a la independencia, se le puede analizar tanto frente - al Poder Judicial como al Ejecutivo. Los partidarios de la independencia frente al Ejecutivo propugnan cuidadosa selección e inamovilidad de los- funcionarios ".

" Es irrecusable el Ministerio Público. Esto no implica que sus fun- ciones en lo particular, puedan y deban conocer indiscriminadamente de - cualesquiera asuntos que se sometan a su consideración. Efectivamente, - deben excusarse en los mismos supuestos en que han de hacerlo los juzga- dores ".

" Por último el Ministerio Público, en tanto tal, no incurre en res- ponsabilidad, más sí puede caer en ésta, dentro de la triple proyección- civil, disciplinaria y penal, los funcionarios que lo encarnan, en res-- ponsabilidad política los Procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal ".

Julio Acero en su obra " El Procedimiento Penal ", menciona que al- Ministerio Público se le atribuyen las siguientes características: (15)

a) Imprescindibilidad.- " Ningún Tribunal Penal puede funcionar sin que haya algún agente del Ministerio Público en su adscripción. Ningún - proceso puede seguirse ( ni aún prácticamente iniciarse según lo dicho - antes ) sin la intervención del Ministerio Público. Todas las resolucio- nes del juez o Tribunal se le notifican y en una palabra aunque el térmi

---

(15) Acero Julio. Procedimiento Penal. Puebla, México 1961. págs. 34, 35 y 36.

repugne al Código de Procedimientos Italiano, el Ministerio Público -  
te imprescindible en toda causa criminal en representación de la So-  
ciedad y su falta de apersonamiento oportuno ( se entiende apersonamien-  
to legal, no precisamente material ) en cualquier asunto, nulificaría --  
cualesquiera resoluciones consiguientes " .

b) Unidad.- " Se dice que el Ministerio Público es uno porque repre-  
senta a una sola parte: la Sociedad. De aquí el axioma de que a plurali-  
dad de miembros corresponde la indivisibilidad de funciones. Los repre-  
sentantes del Ministerio Público que intervengan en una causa pueden ser  
muchos y de diferentes adscripciones y aun jerarquías; pero su personali-  
dad y representación es siempre única e invariable, porque es la misma y  
única la persona representada. Aun podrá suceder que unos Agentes sustituyan a otros de un proceso y aun durante la práctica de una sola diligen-  
cia sin formalidad alguna. Esto puede hacerse perfectamente en teoría --  
porque basta el carácter de Representante Social para poder intervenir -  
en toda clase de procesos y las distribuciones o adscripciones que se ha-  
yan hecho con tales representantes asignando a cada uno determinados Tri-  
bunales o territorios, no tienen más que un carácter meramente económico  
y práctico para facilitar la división de su trabajo, pero sin que en ma-  
nera alguna limiten su personalidad general que pueden hacer valer en to-  
do asunto del ramo. Esta característica es más de notarse si se contras-  
ta con la de los Jueces o Tribunales que por el contrario tienen compe-  
tencia perfectamente prevista y fija que en manera alguna pueden susti-  
tuirse ni encomendar su actuación a otros sino en los casos y con las --  
formalidades estrictamente prescritas por la Ley ( recusación, acumula-  
ciones, etc. ) " .

" Tiende también a deducirse de aquí que los Agentes tienen persona ría directa y no simplemente delegada o substituida por su jefe que es - el Procurador de Justicia, resultando indmisible que sólo éste, conforme a lo que afirman otros comentaristas, sea el que verdaderamente goza de la plena representación social y pueda transmitirla o retirarla arbitrariamente a sus subordinados reformando o revocando sus promociones, pues aunque ésto último lo admite la ley en muy contados casos ( particularmente el de conclusiones no acusatorias ); en general no puede impedirse el efecto de las peticiones u omisiones de cualquier Agente aunque haya obrado contra las instrucciones de su Superior que en lo particular por razones de orden y disciplina debiera obedecer. No faltan sin embargo, - como se dijo, opiniones en sentido contrario " .

c) Prerrogativas de Independencia, Irrecusabilidad e Irresponsabilidad.- " El Ministerio Público es, en sus funciones, independiente de - la jurisdicción a que está adscrito, de la cual, por razón de su oficio - no puede recibir órdenes ni censuras porque en virtud de una prerrogativa personal, ejerce por sí, sin intervención de ningún otro Magistrado - la acción pública. Finalmente la independencia aumenta su prestigio y favorece al mismo tiempo la represión. Sin embargo, la sobre-vigilancia de un superior jerárquico y la gestión o implusión de la parte civil pueden moderar el exagerado ejercicio de esta prerrogativa, que a veces envuelve el peligro de degenerar en favoritismo o en denegación de justicia " .

" La irresponsabilidad, tiene por objeto proteger al Ministerio Público, contra los individuos que él persigue en juicio a los cuales no - se les concede ningún derecho contra los funcionarios que ejercen la ac-



ción penal, aun en el caso de ser absueltos " .

" Esto no quiere decir que puedan obrar a su capricho o que no se - les pueda perseguir por violación a la Ley o infracciones de sus debe--- res " .

" La irrecusabilidad es otra prerrogativa acordada por la ley del - Ministerio Público, porque de no ser así su acción que es incesante, e - interesa directamente a la Sociedad, podría ser frecuentemente entorpeci da si al inculpado se concediera el derecho de recusación; sin embargo - los Agentes tienen el deber de excusarse por los motivos que la ley cali fica de impedimentos " .

" Fúndase además la irrecusabilidad en que siendo parte del Ministe rio Público en el juicio y no estando por eso en rigor obligado a ser es tríctamente imparcial sería absurdo que como tal se le tachara, así como es inadmisibile que el deudor demandado recuse a su acreedor demandante - por tener esa calidad " .

d) De Buena Fe.- " Se dice que la misión del Ministerio Público es de buena fe en el sentido de que no es su papel de ningún delator, inqui sitor, ni siquiera perseguidor o contendiente forzoso de los procesados. Su interés no es necesariamente el de la acusación o la condena, sino -- simplemente el interés de la sociedad: la justicia. Precisamente como a la sociedad le interesa tanto el castigo del culpable como la inmunidad del inocente; el Ministerio Público no puede ser adversario sistemático del procesado y en este sentido es como quiere el Código Italiano que no

se le denomine parte en el proceso por sugerir ese nombre una oposición de derechos semejante a la de la contienda civil que no es regla en lo penal. Por el contrario el interés social puede coincidir con el de los enjuiciados en muchas ocasiones y es entonces un deber del Ministerio Público no sólo no oponerse a la defensa, sino apoyarla francamente y en todo caso presentar y promover tanto las pruebas de cargo, como las de descargo y sostenerlas conforme la Ley y a su convicción de conciencia, sin atenerse, ni cegarse con un criterio sectario, como desgraciadamente sucede a menudo " .

" Por lo demás, el Ministerio Público no está revestido de potestad propiamente decisoria " .

José Franco Villa, en su obra " El Ministerio Público Federal " señala los principios que rigen la actuación del Ministerio Público, que son: (16)

" La individualidad, consistente en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público, representa la institución y actúa de una manera impersonal; la persona física que representa a la institución, no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano del que forma parte " .

" El Ministerio Público es, en sus funciones, independiente de la jurisdicción a que está adscrito, de la cual, por razón de su oficio no

---

(16) Franco Villa José. El Ministerio Público Federal. México 1985. pags. 22, 23 y 24.

puede recibir órdenes ni censuras porque en virtud de una prerrogativa personal, ejerce por sí, sin intervención de ningún otro Magistrado la acción pública. Finalmente la independencia aumenta su prestigio y favorece al mismo tiempo la represión. Sin embargo, la sobre-vigilancia de un superior jerárquico y la gestión o impulsión de la parte civil pueden moderar el exagerado ejercicio de esta prerrogativa, que a veces envuelve el peligro de degenerar en favoritismo o en denegación de justicia ".

" La irrecusabilidad, es prerrogativa acordada por la ley del Ministerio Público, porque de no ser así su acción que es incesante, e interesa directamente a la Sociedad, podría ser frecuentemente entorpecida si al inculpado se concediera el derecho de recusación; sin embargo los agentes tienen el deber de excusarse del conocimiento de los negocios que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces."

" El Ministerio Público debe ser una institución de buena fe, pues la sociedad tiene tanto interés en el castigo de los responsables de los delitos, como en el respeto de los derechos y de las garantías de los individuos que componen al conglomerado, de manera que las funciones del Ministerio Público deben mantenerse equilibradamente dentro de esos dos extremos. Consecuentemente, ese ministerio no debe desempeñar el papel de un inquisidor, ni constituirse en una amenaza pública o de procesados ".

" La oficiocidad, este principio, rige en la actuación del Ministerio Público, en contraste con el principio dispositivo y consiste en el-

deber de realizar sus funciones cuando existan los requisitos de la ley; así en la materia penal debe procurar la investigación y ejercicio de la acción correspondiente sin esperar el requerimiento de los ofendidos por el delito, en lo que existe únicamente una limitación por lo que respecta a los delitos que se persiguen a petición de parte, pero nada más en cuanto a la presentación de la querrela, ya cumplido este requisito rige también el principio de referencia " .

" La legalidad, es otro de los principios que animan al Ministerio Público, pues al realizar sus funciones no lo hace en una forma arbitraria sino que debe ajustarse a las disposiciones legales en vigor, por -- ello se dice que está sujeto al principio de legalidad, al que se llama también de necesidad, en contraposición con el de oportunidad o discrecionalidad. Por dicho principio, en el ejercicio de sus funciones, no debe tomar en cuenta circunstancias inconvenientes de carácter político o de otro tipo, como ocurriría si rigiera el de oportunidad. Tiene importancia este principio si se toma en cuenta que el Ministerio Público es el encargado de cuidar en general por el respeto a la legalidad y más toavía cuando resulta ser el único titular en el ejercicio de la acción penal. La contrapartida la forma el principio de la oportunidad, según - el cual, para el ejercicio de la acción penal no basta que se den presupuestos necesarios, sino que es preciso que los órganos competentes lo - reputen conveniente, previa valoración del momento, de las circunstan-- cias, etc. " .

Por último, Guillermo Colín Sánchez en su obra " Derecho Mexicano - de Procedimientos Penales ", menciona lo siguiente: (17)

" En relación con el funcionamiento del Ministerio Público en México, de la doctrina y de la Ley se desprenden los siguientes principios - esenciales que lo caracterizan: "

a) Jerarquía.- " El Ministerio Público está organizado jerárquicamente bajo la dirección y estricta responsabilidad del Procurador General de Justicia en quien residen las funciones del mismo " .

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

b) Indivisibilidad.- " Esto es nota saliente en las funciones del Ministerio Público, porque quienes actúan no lo hacen a nombre propio, - sino representándolo; de tal manera que, aun cuando varios de sus agentes intervengan en un asunto determinado, estos representan en sus diversos actos, a una sola institución, y el hecho de separar a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta ni menoscaba lo actuado " .

---

(17) Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. México 1985

c) Independencia.- " La independencia del Ministerio Público es en cuanto a la jurisdicción, porque si bien es cierto, sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico, no sucederá lo mismo en relación a los órganos jurisdiccionales. Esto se explica sin mayores complicaciones, si para ello hacemos notar la división de poderes existente en nuestro país, y las características que la singularizan, de tal manera que concretamente, la función corresponde al Ejecutivo, depende del mismo, no pudiendo tener injerencia ninguno de los otros en su actuación " .

d) Irrecusabilidad.- " El fundamento jurídico sobre la irrecusabilidad del Ministerio Público, radica en los artículos 12 y 14 de las leyes de la Procuraduría General de la República y Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal " .

" Ambos ordenamientos señalan que el Ministerio Público " cuando -- exista alguna de las causas de impedimentos que la ley señala para las excusas de los Magistrados y Jueces Federales, deberán excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan " , situación en la que se confiere al Presidente de la República la facultad de calificar la excusa del Procurador General y éste la de los funcionarios del Ministerio Público " .

5. SITUACION JURIDICA DEL OFENDIDO AL NO CUMPLIR EL MINISTERIO-PUBLICO CON SUS FINALIDADES U OBJETIVOS FILOSOFICOS.

Habiendo señalado los principio, finalidades u objetivos que menciona la doctrina en cuanto al funcionamiento del Ministerio Público, es necesario ahora determinar cuál es la situación jurídica en que queda el individuo o persona ya sea física o moral, cuando existe por parte del Ministerio Público una decisión que le causa un agravio ya sea en su libertad, integridad física o en sus demás bienes patrimoniales.

En una forma general podemos señalar que cuando el Ministerio Público no cumple con los principios o finalidades que lo rigen, definitivamente no está observando con las funciones u objetivos para los que fue creado y que por lo tanto, sin lugar a dudas, vulnera o perjudica a quien con sus decisiones ve afectado su patrimonio en general.

¿Cuál es la posibilidad que le otorga la ley al ofendido quejoso -- para evitar que las decisiones del Ministerio Público vulneren ese patrimonio del que hablamos? Pues bien, la única posibilidad que otorga la legislación mexicana al quejoso es la denominada como sistema de control interno, la que consiste en la facultad concedida al interesado, para -- que, cuando el agente del Ministerio Público que conoce de una averiguación previa se niega a proceder, ocurra en queja ante el superior jerárquico de dicho funcionario, con el objeto de que revise el acto de éste.

Cuando el Estado tiene el monopolio de la acción penal, confiándola al Ministerio Público, puede suceder que éste se niegue en determinado -

caso a ejercitarla no obstante la presencia de los presupuestos genera--  
les de la acción ( delito e inculpado ) y a pesar de que se hayan satis--  
fecho las condiciones de procedibilidad, cuando son necesarias, o, caso--  
contrario, que se niegue a cumplir su misión a pesar de haberse denunciado  
un delito perseguible de oficio y existir elementos bastantes para --  
proceder.

¿Qué hacer en semejante caso? Todo monopolio conduce al abuso y preci  
sa por lo mismo controlarlo. Tratándose de monopolios particulares el--  
Estado interviene y los desbarata; pero tratándose del monopolio de la -  
acción penal en manos del propio Estado, quien por medio del órgano co--  
rrespondiente se niega a actuar escudado en su omnipotencia, ¿cómo procede  
r?, ¿cómo contrarrestar el abuso del Ministerio Público que no quiere--  
intentar la acción puesta en sus manos, fundado precisamente en que es -  
el único capacitado para ejercitarla?

En México el único sistema existente es de control interno y ofi---  
cial, esto es, no promovible mediante instancia por el particular interes  
sado, aunque nada impide que éste aporte elementos de convicción al Pro--  
curador. Tal cosa resulta en virtud de que debe considerarse carente de--  
materia el recurso administrativo concedido por el artículo 133 del Códi  
go Federal, al ofendido, al querellante o al denunciante, ya que confor--  
me a lo dispuesto por las vigentes leyes orgánicas, federal y distrital,  
así como sus respectivos reglamentos, es el propio Procurador por sí o a  
través de los Subprocuradores por delegación de funciones que haga en su  
favor, quien en definitiva resuelve sobre el ejercicio de la acción pe--  
nal.



C A P I T U L O   I I I   .

EL MINISTERIO PUBLICO EN EL JUICIO DE AMPARO .

1. SU INTERVENCION SEGUN LA LEY DE AMPARO .
2. JURISPRUDENCIA .
3. COMENTARIOS.
4. NECESIDAD DE INTERPONER EL AMPARO ANTE LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO .

## 1. SU INTERVENCION SEGUN LA LEY DE AMPARO .

No basta instituir las decisiones políticas fundamentales en una -- Constitución. Hay que asegurar el cumplimiento de esas decisiones, de -- esos derechos, de esas garantías conocidas como individuales.

Uno de los ordenamientos jurídicos que forman parte de nuestra le-- gislación lo es la Ley de Amparo, institución jurídica en la cual se ri-- ge todo lo relacionado con la materia de amparo.

Es importante mencionar ahora, cual es la intervención que tiene, - las calidades que asume o las actividades que desarrolla en el amparo se gún lo establece la misma ley de amparo.

Dentro de la Ley de Amparo, se hace mención en diversos artículos - de la institución del Ministerio Público, señalándole o atribuyéndole di versas calidades. Así tenemos que, por ejemplo, el artículo 5o. lo cata- loga como parte en los juicios de amparo, dicho artículo en su parte con ducente dice:

Artículo 5o.- " Son partes en el juicio de amparo: "

Fracción IV.- " El Ministerio Público Federal, quien podrá interve- nir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, - independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para pro- curar la pronta y expedita administración de justicia."

También dentro de la Ley de Amparo aparece como una autoridad encargada de velar por el cumplimiento de una disposición establecida, tal como lo señala el artículo 232 que dice:

Artículo 232.- " El Ministerio Público cuidará que las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal o comunal sean debidamente cumplidas por parte de las autoridades encargadas de tal cumplimiento. "

Los ejemplos anteriores, sólo son una pequeña muestra de las diversas actividades que realiza o de los papeles que asume el Ministerio Público, amén de existir algunos otros artículos que le atribuyan otro tipo de tareas o actividades.

Ahora bien, cabe mencionar que dentro de la legislación de amparo, no se le observa como una institución en contra de la cual sea optable la interposición del amparo en contra de las resoluciones que dicta o -- contra las actividades que realiza o deja de realizar. Todo esto, porque se ha determinado que el Ministerio Público no es una autoridad responsable, sino una parte en el proceso y por lo cual el amparo es improcedente.

Sin embargo es bien claro que el Ministerio Público realiza actos propios de una autoridad y que por lo tanto en el caso de que al desempeñar esas actividades o actos de autoridad infrinja o lesione una garantía individual, debe considerársele como autoridad responsable de sus actos, por lo cual se situaría en el supuesto del artículo 1o. de la Ley -

de amparo en su fracción primera que dice:

Artículo 1o.- " El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda-controversia que se sucite: "

Fracción I.- " Por leyes o actos de la autoridad que violen las ga-rantías individuales; "

Así mismo, en el artículo 11o. de dicho ordenamiento jurídico se es-tablece lo que es una autoridad responsable ( Es autoridad responsable - la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto re-clamado ), situación dentro de la cual es posible enmarcar o encuadrar - al Ministerio Público cuando realiza sus actos de autoridad.

Si la misma ley impone al Ministerio Público el ejercicio de activi-dades propias de una autoridad, luego entonces sí es propio el conside-rarlo como autoridad y si en el ejercicio de esas funciones o activida-des que se le encomiendan viola algún precepto jurídico o una garantía - individual, el solo juicio de responsabilidad no puede ser suficiente, - sobre todo si viola una garantía individual en donde debe situársele co-mo una autoridad responsable, y luego entonces procede el amparo.

Dentro de la Ley de Amparo no existe algún artículo que en forma -- concreta indique o establezca la posibilidad de interponer el amparo en- contra del Ministerio Público, incluso en el artículo 73 que menciona -- los casos de improcedencia del amparo, en ninguna de sus XVIII fraccio-- nes se establece de manera clara y tajante la imposibilidad de interpo--

ner el amparo ante el Ministerio Público, pero analizando y observando -  
las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ( mis--  
mas que se incluyen en el siguiente punto de este capítulo ), es obvio -  
que su procedencia no es aceptada.

## 2. JURISPRUDENCIA .

Dentro de algunos de los exponentes de la doctrina del Derecho, --- existen algunos de ellos que se encuentran a favor y otros en contra de la necesidad de interponer el Amparo ante las determinaciones del Ministerio Público.

Corresponde ahora señalar o mencionar qué es lo que dice la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto con sus jurisprudencias, pues existen algunas que determinan que los actos que realiza el Ministerio Público; al ejercitar sus actividades y funciones o bien al dejar de realizarlas, no pueden estar sujetos al Amparo puesto que no violan garantías individuales.

Para corroborar lo anterior, se hace necesario el señalamiento de algunas jurisprudencias que tratan lo anteriormente mencionado y las cuales se transcriben a continuación.

Acción Penal."Corresponde su ejercicio al Ministerio Público y la Policía Judicial, que debe estar bajo autoridad de mando de aquél. Una de las más trascendentales innovaciones hechas por la Constitución de -- 1917, a la organización judicial, es la de que los jueces dejan de pertenecer a la Policía Judicial, para que no tengan el carácter de jueces encargados, como estaban antes de la vigencia de la Constitución, de decidir sobre la responsabilidad penal y allegar, de oficio, elementos para fundar el cargo." ( Quinta Epoca: Tomo II, pág. 83 )

Acción Penal." Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público; de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación de las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional." ( Quinta Epoca: Tomo VII, pág. 262 )

Acción Penal." La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual quedará bajo la autoridad y mando de aquél; por tanto si el Ministerio Público no acusa, la resolución-judicial que mande practicar nuevas diligencias para el esclarecimiento de los hechos importa una violación al artículo 21 constitucional." (Quinta Epoca: Tomo XV, pág. 842 )

Acción Penal." La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, por tanto, si las diligencias de un proceso se llevan a cabo sin la intervención del agente del Ministerio Público deben considerarse, si no nulas, por lo menos anticonstitucionales, y, en estricto rigor, no pueden llamarse diligencias judiciales sin que la intervención posterior del Ministerio Público pueda transformar diligencias ilegales en actuaciones válidas. Es cierto que la ley no declara de manera expresa, la nulidad de las diligencias que se practiquen sin la intervención del Ministerio Público; pero como la disposición del artículo 21 constitucional es terminante, las diligencias practicadas -- sin esa intervención, por ser anticonstitucionales, carecen de validez." ( Quinta Epoca: Tomo XXVI, pág. 1323 )

Acción Penal, ejercicio de la."El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público y no a los particulares, de -- donde se deduce que dicha acción no está, ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos; -- de manera que la abstención del ejercicio de esa acción por el Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea indebida, no viola ni puede -- violar garantía individual alguna." ( Quinta Epoca: Tomo XXXIV, pág. 2593)

Acción Penal, ejercicio de la."Conforme al artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los -- mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por -- parte del Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaría, en último caso, el derecho social de -- perseguir los delitos, lo cual sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir, de conceder el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercer la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no eata dentro de sus facultades." ( Quinta Epoca: Tomo XXXIV, pág. 1180 )

Ministerio Público."Cuando ejercita la acción penal en un proceso, -- tiene el carácter de parte y no de autoridad, y, por lo mismo, contra -- sus actos, en tales casos es improcedente el juicio de garantías, y por-



la misma razón cuando se niega a ejercer la acción penal. Las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, y el sistema legal que garantice a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa institución, puede consistir en la organización de las mismas, y en los medios de exigirle la responsabilidad consiguiente, y si los vacíos de la legislación lo impiden, esto no es motivo para que se viole lo mandado por el artículo 21 constitucional." ( Quinta Epoca: Tomo XXV, pág. 1551 )

### 3. COMENTARIOS .

En las jurisprudencias anteriormente señaladas, puede observarse -- con claridad que el ejercicio de la acción penal está encomendado exclusivamente a la institución del Ministerio Público y que la realización de esta actividad por alguna otra autoridad es señalada como anticonstitucional y por lo tanto se viola una garantía individual por lo que es procedente el juicio de amparo.

Así mismo, se observará que el no ejercicio de la acción penal está dentro de las facultades que se le confieren al Ministerio Público, y -- aunque se le limita en cuanto a que esa abstención no debe ser de manera injustificada y arbitraria, es por demás notorio que el ejercicio o no de dicha actividad queda a su libre arbitrio y se menciona que el no --- ejercicio de dicha actividad no viola bienes individuales sino bienes so ciales y por lo tanto no infringe garantía alguna y la controversia cons titucional no existe y por tanto el juicio de amparo no es permisible.

#### 4. NECESIDAD DE INTERPONER EL AMPARO ANTE LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO .

Debido a las críticas que se han dado en contra del sistema de control interno, se ha querido procurar el control de las actuaciones del Ministerio Público a través del juicio de amparo, posibilidad aceptada por el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales de 1919, al señalar que si a resultas de la denuncia de un particular el Ministerio Público no ejercita acción penal, el acusador interesado podría acudir ante el Procurador General reclamando esa omisión y si éste se negare a ejercitar la acción punitiva, el particular podría incluso acudir al recurso de amparo contra esa negativa,<sup>(18)</sup> y cerrada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, al interpretar el artículo 21 Constitucional en el sentido de que la resolución del Ministerio Público, negándose a ejercitar la acción penal, no viola garantías individuales.

La Suprema Corte y los adversarios del Amparo en esta hipótesis, argumentan, en síntesis, lo siguiente:

1o. El ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público;

2o. La abstención del Ministerio Público en ejercicio de su función-requirente no lesiona derechos individuales, sino sociales, y puede dar cauce a un juicio de responsabilidades, pero no al amparo;

---

(18) Franco Villa José. Ob. cit. pág. 219.

3o. Si los tribunales asumiesen el cometido de ordenar el ejercicio de la acción penal, se caería en el erradicado sistema de enjuiciamiento inquisitivo;

4o. El interés puramente civil, reparatorio, del perjudicado por el delito puede ser satisfecho mediante el procedimiento civil ordinario;

5o. Cuando el Ministerio Público resuelve no ejercitar la acción esparte procesal, y resulta improcedente la interposición del amparo contra quien no realiza actos de autoridad; y

6o. Bajo el pretexto de defender derechos privados, el particular interesado, quejoso, pretende intervenir en el manejo de la acción pública.

A los puntos indicados replican así los partidarios de la procedencia del juicio de amparo:

1o. Si bien es cierto que sólo el Ministerio Público puede ejercitar la acción penal, también lo es que dicho ejercicio o abstención no pueden ser arbitrarios, ni escapar al control de la justicia federal, de modo que no podría ocurrir si se tratase de actos de otras autoridades en el ámbito de funciones que también se les han confiado exclusivamente;

2o. El no ejercicio de la acción penal vulnera derechos individuales a la reparación del daño, que no quedarían salvaguardados a través del juicio de responsabilidades;

3o. No existe el peligro de inquisitorialidad en el procedimiento, ya que el tribunal de amparo no conocerá en ningún caso del proceso penal correspondiente;

4o. A la jurisdicción civil llega deformada la pretensión reparadora del perjudicado por el delito, quien sufre agravio definitivo e irreparable por la falta del ejercicio de la acción penal, más aún, los artículos 539 del Código del Distrito y 489 del Código Federal, permiten considerar que sólo se puede acudir ante los Tribunales Civiles cuando no se ha promovido el incidente de responsabilidad civil en el proceso penal, y después de que se ha fallado éste;

5o. Al tiempo de la resolución de no ejercicio de la acción penal, - el Ministerio Público actúa como autoridad y no como parte, ya que aún no se ha iniciado el proceso;

6o. El particular no manejaría la acción pública, bajo el pretexto de custodiar su interés a la reparación del daño, ya que ésta tiene carácter de pena pública y es objeto, por tanto, de la acción penal y no de una acción civil confiada al ofendido; se debe entender que los actos autoritarios del Ministerio Público son susceptibles de control por la vía de amparo; tales actos son aquéllos que tienen validez sin necesidad de sanción judicial y que no pueden ser desatendidos por el órgano jurisdiccional, esto es, los actos de la averiguación previa, la determinación sobre el ejercicio de la acción penal, el desistimiento de la acción y la formulación de conclusiones no acusatorias; sólo los actos de soberanía - están exentos de control, y el Ministerio Público no es un órgano directo de soberanía; y los artículos 16, 19 y 21 constitucionales contienen, implícitamente, el derecho del ofendido a reclamar la consignación del inculcado para obtener, por medio del proceso penal, la reparación del daño.

Aún cuando existen algunos argumentos sólidos por ambas partes y es-

claro que la no consignación involucra un acto de autoridad y una decisión de quien todavía no es parte en el proceso, no es posible dejar de reconocer que ni la Constitución, ni la ley secundaria consagran derecho alguno del ofendido al procedimiento penal del inculpaado.

El sistema de control interno de la actividad del Ministerio Público no satisface las aspiraciones populares de Justicia. El abuso del órgano de la acción penal, entre nosotros, es factible, y por desgracia, en no pocos casos se ha manifestado como una realidad. De aquí se sigue la necesidad, de encontrar una forma de control externo del ejercicio de la acción penal a través del juicio de amparo, para lo cual deben, efectuarse las reformas conducentes a la Ley, y modificar la Jurisprudencia de la Suprema Corte, que ha establecido la improcedencia del Juicio de Amparo contra actos del Ministerio Público, negándose a ejercitar la acción.

El objeto de la acción de amparo pretendida por su titular y quejoso consiste en que se le imparta la protección jurisdiccional por los órganos judiciales de control contra cualquier acto de autoridad Iato Sensu que sea inconstitucional y específicamente que viole las garantías individuales o que entrañe interferencia entre las órbitas competenciales de las autoridades de la Federación y de los Estados.

Interpretando el artículo 21 Constitucional, en la parte conducente a las facultades del Ministerio Público la Suprema Corte ha establecido que:

" Los particulares no pueden tener ingerencia en el ejercicio de la-

acción penal que el artículo 21 Constitucional encomienda al Ministerio Público, y, por consiguiente, el querellante de un delito no puede combatir mediante el juicio de garantías, las determinaciones que versen exclusivamente en la actuación desplegada con aquel fin, puesto que esas providencias no afectan directamente sus derechos patrimoniales o personales, sino que tales determinaciones atañen al interés social ". (19)

El fundamento que dicha tesis jurisprudencial aduce para interdecir a los particulares ofendidos la acción de amparo contra actos del Ministerio Público que se relacionan con el ejercicio de la acción penal, estriba en la circunstancia de considerar a este organismo como titular exclusivo y excluyente de tal facultad, conforme al artículo 21 constitucional. Los defensores de este punto de vista afirman que, si se autorizara al particular ofendido para atacar por vía de amparo las resoluciones del Ministerio Público en funciones de investigador o acusador público, se pondría la persecución de los delitos en manos de una persona privada y, por ende, la acción respectiva se concedería a los órganos jurisdiccionales federales, quienes estarían en posibilidad de resolver sobre su ejercicio al otorgar la protección federal al quejoso lo cual pugnaría con nuestro sistema penal, en el que la acción persecutoria está vedada a los jueces.

El Doctor Ignacio Burgoa dice al respecto:

" Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Ministerio Público cuando realiza o deja de realizar funciones persecutorias de los delitos. Bien es verdad que

---

(19) Apéndice al Tomo XCVII, Tesis 49, pág. 275.

cuando dicha institución resuelve no ejercitar la acción penal, está ---- obrando conforme a una facultad que le confiere la Constitución; más ésta en manera alguna excluye la posibilidad de que, cuando el no ejercicio de dicha acción no se justifica, la decisión negativa correspondiente sea impugnable. Es más, la Ley Suprema, en el artículo 102, impone al Ministerio Público Federal la obligación de perseguir, ante los Tribunales, todos los delitos del orden federal; en otras palabras, tal ordenamiento no solamente consagra en su artículo 21 en favor de dicho organismo ( federal o local ) la facultad de perseguir delitos, sino que impone a este la obligación correspondiente ( Art. 102 ) ". (20)

(21) El Doctor José Franco Villa también al respecto dice lo siguiente:

" Ahora bien, hemos dicho que la improcedencia constitucional de la acción de amparo, distinta de su improcedencia legal, solamente puede establecerla la Constitución; en otras palabras, es únicamente la Ley Suprema la que puede consignar las hipótesis en que no sea factible la procedencia del juicio de amparo por modo absoluto, esto es sin que ésta dependa de factores contingentes que, en cada caso concreto, puedan vedar el ejercicio válido de la acción constitucional, pero que no impiden que el juicio de garantías prospere respecto de otras situaciones concretas análogas pertenecientes a la misma hipótesis genérica."

" Verbigracia, puede suceder que la acción de amparo sea improcedente contra una sentencia judicial, porque haya transcurrido el término pa-

(20) Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo. México, 1975, pág. 472.

(21) Franco Villa José. Ob. cit. págs. 225 a 227.

ra ejercitarla, o porque no se haya agotado previamente el recurso ordinario de impugnación, etc. ( improcedencia legal ); más ésta circunstancia no implica que en un caso concreto análogo al precedente, es decir, perteneciente a la misma situación general ( impugnación de una sentencia judicial ), no pueda válidamente establecerse el juicio de amparo si no concurre ninguna de dichas causas o circunstancias especiales " .

" Por el contrario, cuando se trata de la improcedencia constitucional de la acción de amparo, ésta no prospera en ningún caso concreto que pueda englobarse dentro de la hipótesis genérica respecto de la cual se veda el juicio de garantías, como es, por ejemplo, la de los concesionarios particulares de una autorización para establecer un centro educativo por virtud de que el artículo 3o. de la Ley Fundamental, dispone que contra la revocación de las concesiones correspondientes no procederá recurso o juicio alguno " .

" Pues bien, debiendo estar la improcedencia constitucional de la acción de amparo consagrada únicamente en la Constitución, es evidente que cuando ésta no la establece, el juicio de garantías es procedente -- desde un punto de vista abstracto y genérico ( o sea, sin perjuicio de las causas de improcedencia legal que pueda haber ). Tratándose del Ministerio Público, la improcedencia constitucional de la acción de amparo contra sus actos ( que es en lo que se traduce la interdicción del juicio de garantías contra la resolución de no ejercitar la acción penal ) no está consagrada por la Constitución, por lo que atendiendo a los términos generales e incondicionales en que está concebido el artículo 103 de la Ley Suprema, dicho medio de impugnación es procedente " .



" Por otra parte, es verdad que, cuando el órgano jurisdiccional de control, concede la protección federal al ofendido quejoso, para el efecto de que el Ministerio Público responsable ejercite la acción penal que se negó a entablar, obliga a éste a desplegar una función que le es propia, más de esta consecuencia no se desprende que el Poder Judicial se -arroque facultades de acusador y perseguidor de los delitos, ya que se -concreta a desempeñar su papel de mantenedor del orden constitucional y-legal que haya sido contravenido. Toda sentencia de amparo, en efecto, -obliga a la autoridad responsable, cuando el acto reclamado es de índole negativa, a realizar el hecho cuya inejecución implica la violación le-legal o constitucional; pero ello no implica que el órgano jurisdiccional de control se sustituya a la autoridad contraventora, ni que el mismo de- sempeñe el acto omitido. Adoptando el criterio, sustentado por los pro- pugnadores de la improcedencia del juicio de amparo contra actos del Mi- nisterio Público en funciones investigadoras y acusatorias, y en espe- cial, cuando deja de ejercitar la acción penal, en el sentido de que, al otorgar al ofendido quejoso la protección federal, el órgano jurisdiccio- nal de control asumiría atribuciones de fiscal, llegaríamos a la conclu- sión de que en todo caso de concesión de un amparo, el Poder Judicial Fe- deral invadiría la esfera de competencia de la autoridad responsable, al obligar a ésta a realizar el acto omitido reclamado. ¿ Qué a caso, quan- do la Suprema Corte ampara a un individuo contra una ley, desempeña una- función legislativa e invade el ámbito competencial del Poder Legislati- vo que la expidió ? ¿ Y cuándo protege a una persona contra actos judicia- les o administrativos por violación a la garantía de audiencia, para el- efecto de que se oiga al agraviado reponiendo el procedimiento respecti- vo, ejercita dicho alto Tribunal facultades que incumben a las autorida-

des responsables? ¿Se convierte en tales casos la Corte en un juez del orden común, en un órgano administrativo o en el Tribunal Fiscal de la Federación verbigracia? " .

" En conclusión, por todas las razones anteriormente expuestas, estimamos que no hay razón jurídica alguna para que el acto negativo del ejercicio de la acción penal, por parte del Ministerio Público no sea impugnabile, mediante el juicio de amparo que enderece el ofendido por el delito de que se trate. De lo contrario, es decir, conforme a la Jurisprudencia actual, se abre la puerta para que los procuradores de justicia, se erijan en dueños y señores de las vidas e intereses de los miembros de la sociedad, al dejar impunes los delitos que se cometan contra éstos " .

El profesor Ignacio Burgoa, sostiene que: (22)

" Cuando el Ministerio Público ilegalmente, contra toda disposición se niegue a ejercitar su potestad persecutoria, ninguna otra autoridad, ni el ofendido mismo, pueden hacer que el delito cometido no quede impune, puesto que, según lo ha asentado la Corte al interpretar el artículo 21 Constitucional, dicha facultad es privativa de la indicada institución, cuyas decisiones sobre su ejercicio o no, son impugnables jurídicamente por ningún medio ordinario o extraordinario, incluyendo la acción de amparo. En opinión del Ministro de la Fuente, misma que nosotros acogemos por parecernos correcta, el ofendido debe tener el derecho de entablar la acción constitucional contra el acuerdo del Ministerio Público -

---

(22) Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales. México 1985 pág. 661.

en el sentido de no ejercitar su facultad persecutoria, pues de esta manera dicha institución y su jefe, que es el Procurador, tendrían un di-que a su posible actuación arbitraria de dejar impunes los delitos o i-rreparados los daños causados por éstos al ofendido. Si se determinase -la procedencia de la acción de amparo contra dichas decisiones del Minis-terio Público, la Justicia Federal tendría oportunidad de establecer, en cada caso concreto que se presentase a su conocimiento, si la negativa -por parte de dicha entidad de perseguir un delito y acusar a su autor está o no legalmente fundada pudiendo obligar a la mencionada institución a ejercitar la acción penal en el caso de que se reunieran los requisi-tos legales para el efecto " .

La actuación del Ministerio Público, en el fondo entraña una obliga-ción muy importante a su cargo que le impone el artículo 21 Constitucio-nal. Siendo una obligación de dicha institución la persecución de los de-litos en las fases de investigación y ejercicio de la acción penal, debe concluirse que su desempeño no debe quedar al irrestricto arbitrio de --los funcionarios que la componen, encabezados por los procuradores co---rrespondientes. Por consiguiente, si la existencia de un delito se com--prueba durante el período investigador respectivo y existen datos que demue-stren la presunta responsabilidad en su comisión, el Ministerio de-be ejercitar la acción penal contra el presunto responsable ante el  órga-no judicial competente. Este deber, derivado del mismo artículo 21 de la Con-stitución, excluye la facultad de abstenerse del ejercicio de la ac--ción punitiva, ya que no perseguir los delitos ni a sus autores, entraña una situación antisocial que pone a la colectividad en permanente peli--gro, auspiciando la perpetración continua o periódica de hechos delictuo

sos bajo el signo de su impunidad.

Así mismo, podríamos señalar que si bien es cierto que al Ministerio Público le incumbe la persecución de los delitos, también es cierto que no debe tener la facultad de no perseguirlos a su arbitrio y sin una real y verdadera justificación.

Se puede decir que siempre se obliga al Ministerio Público a definir discrecionalmente si en cada caso se han llenado los requisitos constitutivos de la acción penal, y esto es verdad; pero esta discrecionalidad del Ministerio Público ni es infalible ni menos puede ser arbitraria y, por ende, necesita no sólo de un control interno de orden jerárquico a que obliga el principio de unidad e individualidad del Ministerio Público, muy caprichoso, sino otro control que en países más afortunados que el nuestro, se ha instituido; un control externo de la acción penal o sea el de un órgano distinto ante el que puedan recurrirse los actos del Ministerio Público que no ejercita o bien abandona la persecución de los delitos una vez iniciado el proceso.

Hemos palpado la necesidad de que exista un órgano externo e independiente del Ministerio Público con relación a su propio ministerio, -- que autorice, o bien juzgue la responsabilidad de la institución por el no ejercicio o abandono en todas sus formas de la acción penal.

En conclusión, debe establecerse el sistema de control externo del ejercicio de la acción penal a través del juicio de amparo, para evitar que el proceso penal continúe en todo y por todo dependiendo de un mono-

polio estatal que conduce necesariamente al desamparo social, de donde - resulta la conveniencia de reformar algunas leyes, así como las jurispru dencias emitidas por la Suprema Corte respectivas.

## C O N C L U S I O N E S .

- PRIMERA. El Ministerio Público, en el ejercicio de las funciones que la propia ley le confiere, desempeña durante la etapa preparatoria del ejercicio de la acción penal, actos propios de una autoridad, por lo que debe considerársele como tal.
- SEGUNDA. Cuando el Ministerio Público viola garantías individuales, deja de ejercitar los deberes y obligaciones que le marca la ley o - incurre en violaciones a la misma, debe ser sancionado severamente, pues es una institución a la que no se le debe permitir el incurrir en faltas por decisiones arbitrarias, ya que fue -- instituida para velar por los derechos de la sociedad, no para perjudicarlos.
- TERCERA. El simple recurso de queja ante las violaciones que comete el - Ministerio Público, no constituye actualmente una verdadera defensa ante las arbitrariedades que pudiera cometer éste.
- CUARTA . Es necesario que al Ministerio Público se le impongan medidas - disciplinarias o sanciones enérgicas para evitar el que siga co metiendo arbitrariedades.
- QUINTA . Si al Ministerio Público debe considerársele como autoridad, -- luego entonces debe responder como tal ante las violaciones en que incurre en el ejercicio de sus funciones, de conformidad -- con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- SEXTA . Si el Ministerio Público incurre en una falta cuando asume el papel de autoridad, luego entonces debe considerársele como autoridad responsable de sus actos.
- SEPTIMA . Si es autoridad responsable de sus actos y éstos violan una --disposición jurídica y perjudica con ello a alguien, entonces--debe ser permisible el amparo según el artículo 1o. fracción I de la Ley de Amparo.
- OCTAVA . Es necesario que se hagan las reformas pertinentes en la legis-lación y jurisprudencia mexicana, para que se permita al suje-to perjudicado por una decisión arbitraria del Ministerio Pú--blico, interponer el amparo en contra de éste, para que de nueva cuenta y con la vigilancia de un órgano correspondiente; al que se le confiera esa tarea o facultad, revise si existen o --no elementos suficientes para procesar y ejercitar la acción --penal.

B I B L I O G R A F I A .

ACERO, JULIO. Procedimiento Penal. Editorial José M. Cajica Jr., S. A., -  
Quinta Edición, Puebla, Pue., México 1961.

BURGOA, IGNACIO. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S. A., Décimo No  
vena Edición, México, D. F. 1986.

BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S. A., --  
Décimo Novena Edición, México, D. F. 1985.

COLIN SANCHEZ, GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. --  
Editorial Porrúa, S. A., Novena Edición, México, D. F. 1985.

CONGRESO DE LA UNION. Los Derechos del Pueblo Mexicano, Tomos VI y VII.-  
Editorial Porrúa, S. A., Segunda Edición, México, D. F. 1978.

FRANCO VILLA, JOSE. El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa, S.-  
A., México, D. F. 1985.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO. Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, S. A.,  
Cuarta Edición, México, D. F. 1983.

ORONoz SANTANA, CARLOS M. Manual de Derecho Procesal Penal. Editorial --  
Costa - Amic Editores, S. A., México, D. F. 1979.



LEGISLACIONES CONSULTADAS .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comisión Federal - Electoral. Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México, D. F. 1985.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL D. F. Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. 1986.

LEY DE AMPARO. Editores Mexicanos Unidos, S. A., Primera Edición, México, D. F. 1987.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL D. F., México, -- D. F. 1986.