

71



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

DE LA IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES  
DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

**TESIS POR INVESTIGACION**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**ISMAEL CARRAL AGUILAR**

ASESOR DE TESIS: LIC. SERGIO ROSAS ROMERO

SAN JUAN DE ARAGON

2000

285026



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.

## AGRADECIMIENTOS

### **A Dios:**

*El todo misericordioso que me llevo  
a luz de la vida y a quien le agradezco el  
permitirme vivir en este maravilloso mundo.*

*Gracias Amado Señor.*

### **A ti Madre:**

*Con todo el amor que brota de mi ser  
a la persona a quien le estaré  
agradecido por toda la vida,  
por su cariño, su comprensión, su  
impetu de salir adelante, gracias a ti  
madre, por todo tu enorme sacrificio*

*Te amo.*

### **A mí Padre:**

*Le estaré infinitamente agradecido de su ejemplo,  
de guerrero en la lucha que inicio años atrás y  
de la cual salió avante y victorioso.*

*Te admiro y respeto.*

### **A mí Asesor:**

*Por ser un amigo de inmensa valía  
que me brindo su apoyo en momentos  
difíciles de mí existencia.*

*Gracias*

**A mí Universidad:**

*Agradecido le estaré por toda  
la vida por haberme proporcionado  
el conocimiento, la cultura y la formación  
de universitario, tesoro de enorme valor  
que me da una profesión de belleza inmaculada  
para ser un hombre de bien que llevará  
en alto el nombre de mí Universidad.*

*Gracias.*

**A mi hermana Raquel.**

*Amada hermana te dedico este  
pequeño triunfo que la vida me ha  
permitido compartir al lado de nuestra madre,  
gracias por todo tu amor.*

*Te quiero.*

**A la memoria de mi abuela Pechi.**

*Uno de los seres más bellos de este mundo  
que me enseñó lo que es el amor, el respeto  
y la disciplina de la vida, aunque ya no estés  
a mi lado y partiste desde hace varios años  
te llevo en mi recuerdo y en el alma abuelita  
te extraño, pero se que en donde estas te encontraras  
orgullosa de mí.*

*Te recordare siempre.*

# ÍNDICE

**Págs.**

## **CAPÍTULO UNO**

### **EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

1.1. Origen del Ministerio Público	1
1.2. Grecia	2
1.3. Roma	5
1.4. Edad Media	7
1.5. Francia	8
1.6. El Ministerio Público en México	15
1.7. Época precolonial	16
1.8. Época Colonial	19
1.9. Estadio independiente	21

## **CAPÍTULO DOS.**

### **EL MINISTERIO PÚBLICO**

2.1. Funciones del Ministerio Público	29
2.1.2. Instrucción Administrativa	34
2.1.3. Auxilio a víctimas	37
2.1.4. Aplicación de medidas cautelares	41
2.1.5. Accionante o requirente	44
2.2. Naturaleza jurídica	44
2.3. Principios del Ministerio Público	48
2.4. Fundamento Constitucional	51

## **CAPÍTULO TRES.**

### **LA ACCIÓN PENAL**

3.1. Concepto	55
3.2. Antecedentes	58
3.3. Principios fundamentales de la acción penal	60

3.4 Características de la acción penal	62
3.5. Generalidades sobre la acción penal	63
3.6. Justificación de la acción penal	67
3.7. Formas de extinción de la acción penal	68

## **CAPÍTULO CUATRO.**

### **LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

4.1. Concepto	71
4.2. Fundamento constitucional	72
4.3. La actividad investigadora características y principios	74
4.4. Actividades que comprende la función persecutoria	75
4.5 La acción penal	76
4.6. Periodo de preparación de la acción penal	77

## **CAPÍTULO CINCO.**

### **LAS RESOLUCIONES Y PEDIMENTOS DEL MINISTERIO PÚBLICO DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

5.1. Pedimentos	80
5.1.2. La orden de aprehensión	81
5.1.3 La orden de cateo	84
5.1.4 La orden de arraigo	86
5.1.5 La intervención de comunicaciones privadas	88
5.2. Resoluciones	89
5.2.1. Ejercicio de la acción penal	90
5.2.2. La orden de presentación	91
5.2.3. La de no ejercicio de la acción penal	93
5.2.4. Acuerdo de libertad del presunto responsable	94
5.2.5. Resolución de reserva y archivo	94
5.3. Ejercicio de la acción penal el elemento sine qua non del enjuiciamiento penal	96
5.4. El desistimiento de la acción penal	97

## **CAPÍTULO SEIS.**

### **LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DE LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

6.1. Responsabilidad administrativa	99.
6.2. Responsabilidad penal	104
6.3. Responsabilidad política	105
6.4. Responsabilidad civil	107
6.5. Responsabilidad moral	111.

## **CAPÍTULO SIETE.**

### **EL PRINCIPIO DE REVISIÓN DE LOS ACTOS PROCESALES.**

7.1 Concepto de revisión. (elementos)	114
7.2. Actos sustantivos y adjetivos	117
7.3. Revisión de los actos procesales	120
7.4. Las cuestiones procesales adjetivas en la averiguación previa	127

## **CAPÍTULO OCHO.**

### **ÓRGANO ENCARGADO DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

8.1. Superior Jerárquico, Procurador General	137
8.2. Comisión Nacional de Derechos Humanos	155
8.3. Tribunales administrativos	159
8.4. Tribunales del Poder Judicial de la Federación	166
8.5. Sujeción y revisión de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal a cargo de la Coordinadora Nacional de Seguridad Pública.	171
8.6. Propuesta de reforma al Artículo 21 Constitucional	175

### **CONCLUSIONES y PROPUESTAS.**

### **BIBLIOGRAFÍA.**

## **PROEMIO.**

Agradeciendo de antemano la atención que se sirvan dar a la presente investigación, plasmada mediante la inquietud de un servidor de elaborar un sencillo trabajo en el fascinante mundo del Derecho Penal, mismo que consideramos interesante, polémico y de actualidad

El presente contenido es un esfuerzo de horas de trabajo concertado bajo la dirección del Licenciado Sergio Rosas Romero, investigador selecto de mi Universidad, con un espíritu insaciable por la investigación.

Nuestro trabajo es un proyecto que trata de discernir sobre la legalidad de las determinaciones del no ejercicio de la acción penal, bajo el ejercicio de la misma a manos del Ministerio Público, y es precisamente en donde abundaremos sobre el tema, vislumbrar la aplicación del derecho, investigación y persecución de los delitos a cargo de dicho representante social

Por lo tanto pretendemos que la presente obra sea una pequeña aportación al fortalecimiento de nuestra Alma Mater en la investigación y contribuya de alguna manera al fortalecimiento del estado de derecho en nuestro Estado Mexicano.



## INTRODUCCIÓN

Sin temor a equivocarnos, consideramos que no existe valor máspreciado para el ser humano que su libertad, su vida, su tranquilidad, así como la de sus seres más allegados y amados, la familia núcleo fundamental sobre del cual descansa y se erige el desarrollo de toda sociedad.

El hombre derivado de su propia naturaleza es un ente gregario, con valores inherentes a su persona, pero también rodeado de multiplicidad de pasiones por poseer los recursos materiales que la propia naturaleza le brinda en justo equilibrio y a la medida de sus propias necesidades básicas de subsistencia.

Pero que pasa cuando este equilibrio se corrompe por la ambición y la pretensión de tener más de lo que realmente se puede disponer o administrar, sencillamente ocurre una falta de balance en dicho orden, consideramos justo que el bienestar del ser humano se de sobre la base de su trabajo cotidiano mismo que le provee de lo suficiente para existir, pero condenamos el hecho de que existan semejantes que estén desposeídos de lo necesario para vivir.

Derivado de lo anterior se gesta el espíritu de supervivencia que puede llevar a un hombre de bien a extremos condenables como lo es el delinquir en sociedad, ya que tal vez el delito este a la par de la raza humana, es por ello que a lo largo de todo este tiempo el hombre instrumentó instituciones y castigos represores de dichas conductas que conculcan los derechos primordiales de toda sociedad como la paz pública.

Ha existido la justicia divina, la justicia privada y varias más de diversa índole, con un solo objetivo en común, reprimir a los hombres que delinquen sobre la base de las penas que han evolucionado y se ha dejado en manos de los jueces, hombres a los cuales se les ha dejado en sus manos la impartición de la justicia.

A la par, y en papel primordial y de vital importancia surge una figura representativa de los intereses de la sociedad, como lo es la institución del Ministerio Público, cuya representatividad se ha gestado como veremos a lo largo de la historia y ha consolidado su fuerza acusatoria hasta nuestros días, dejando de lado la idea de justicia por propia mano a cargo de los particulares.

El derecho de instar ante un tribunal para que se someta al imperio de la ley a un criminal, estriba en el ejercicio de una acción la cual es de todos conocido es el medio para iniciar un procedimiento de cualquier naturaleza, en el caso en concreto estamos hablando de la acción penal que es ejercida por el Ministerio Público, cuya finalidad y premisa fundamental es que mediante su ejercicio y procedencia se castigue a los transgresores del orden social y de la vida en común.

Por ello consideramos que la encomienda conferida al Ministerio Público por la sociedad es de vital importancia para el fortalecimiento de la misma y si dicha institución no actúa como es debido, como un verdadero guardián del orden social y vigilante del derecho, es lógico que se propicia la impunidad y con ello la pérdida de la confianza en las instituciones del Estado,

Más aún, se vulnera la esfera patrimonial física y psíquica, de los seres humanos, por ende si dichas conductas no son reprimidas conforme a la ley es claro que se atenta en contra de la propia sociedad, es por ello que las actuaciones del Ministerio Público entre ellas la del ejercicio de la acción penal deben de ajustarse lisa y llanamente a ley, más no a conveniencias e intereses ajenos a los de la misma sociedad, es por ello la razón de ser del presente trabajo.

Concluyendo, el punto total de la justificación del Ministerio Público, en sentido amplio, es la de un representante de los intereses de la sociedad, en el campo del Derecho penal se traduce en un órgano investigador, persecutor y accionante en el proceso penal, para tal efecto cuenta con el apoyo de auxiliares indirectos como Policía judicial y Peritos en diversas materias, con un sólo objetivo, la búsqueda de la verdad histórica de los hechos delictivos que son hechos de su conocimiento ya sea mediante denuncia o querrela, en consecuencia, si el Ministerio Público, como unidad de institución no cumple óptima y eficientemente las atribuciones que la propia ley le confiere en beneficio de la y representación de la sociedad, se genera la impunidad, la falta de credibilidad hacia las instituciones del Estado y sobre todo la constante perturbación del orden público.

## PRIMER CAPÍTULO

### EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

#### 1.1. Origen del Ministerio Público.

El ser humano gregario por naturaleza, ente complejo por poseer la cualidad del raciocinio, se ha caracterizado a lo largo de su paso por el tiempo por su libertad de albedrío y sobre todo por la transformación de los recursos naturales del medio que lo rodea para proveer su existencia en este mundo, en su habitat, no obstante a la par de su desarrollo se encuentra a la vez asediado por multiplicidad de pasiones, encaminadas parte considerable de ellas, a satisfacer sus necesidades materiales en el mayor de los casos.

En la medida de su propia evolución, simétricamente aumentan sus necesidades de alimentación, de un habitat, de propiedades, en otras palabras de subsistencia para allegarse y a la vez procurarse de satisfactores que hagan más placentera y fácil su existencia, sin embargo cuando no existe una justa distribución de la riqueza como ha quedado constancia en la historia del hombre, y no existe un equilibrio en la satisfacción de dichas necesidades, empiezan a suscitarse entre los propios hombres miembros de un determinado grupo social llámese históricamente clan, horda, tribu, o comunidad, conflictos o pretensiones encontradas que ponen en peligro la integridad física, psíquica y porqué no patrimonial del miembro de ese conglomerado social así como el orden imperante en el mismo, o en su defecto sitúen las propiedades o posesiones e integridad física como hemos mencionado en evidente riesgo de ser arrebatados de una forma atávica o simplemente injusta, y es aquí donde surge la necesidad de un tercero ajeno a dichos intereses que dirima o declare en su caso el derecho, el conflicto de intereses planteado.

Los historiadores consideran que se puede realizar una construcción histórica sobre la base de patrones comparativos de sociedades actuales que se encuentran en etapas embrionarias, así como partir del estudio de la conducta de los animales, en especial de los primates con los que se dice el hombre guarda gran parentesco. Se afirma que en el mesolítico el hombre vivía en cavernas y que un instrumento tan rudimentario como fue la piedra fue su instrumento de trabajo, en la época del neolítico en los albores de la agricultura precisamente hacia el año 7000 aC, es cuando ya se pueden formular hipótesis más firmes, de forma análoga fue aproximadamente por el año 3500 aC cuando aparecieron las primeras civilizaciones en Medio Oriente, en una región llamada Mesopotamia, pero dejemos este breve corolario y enfoquemos nuestra atención al origen de una institución que se caracteriza evidentemente por tener la

representatividad de la sociedad y a su vez la misión o encomienda se reprimir aquellas conductas que atenten contra el mismo grupo social, en otras palabras hablamos del Ministerio Público.

## 1.2 GRECIA.

Es por demás interesante analizar como han ido cambiando los diversos tipos de solución que se le dan a los diversos conflictos de intereses entre los hombres, por ejemplo citemos en la época prehistórica al hombre primitivo el cual rendía culto, respeto y obediencia a los elementos naturales considerados por este último como dioses a lo que comúnmente se llamó animismo, evolucionando para llegar al estadio de considerar ya no a dichos elementos de la naturaleza como una figura de autoridad y respeto, en virtud de que este tipo de obediencia sería suplantado tiempo después por brujos, sacerdotes, jefes militares en sí todos aquellos miembros de la comunidad que poseían en sí un atributo que los distinguía de los demás hombres.

Es por ello que antaño, en la época de los griegos prevalecía en un principio, la Ley del más apto física o mentalmente, quien en la mayoría de las ocasiones era aquel que tenía cierto margen de control sobre el entorno social del cual formaba parte, prevaleciendo en primera instancia la justicia privada, sin embargo lo anterior a pesar de ser una práctica usual entre los griegos este tipo de justicia llegó a tener un límite, la aplicación de la conocida Ley del Talión como advierte el maestro Guillermo Colín Sánchez al indicar "En la fórmula del Talión y en la Composición, se advierte un límite, el Consejo de Ancianos y la Asamblea del pueblo, en ciertos casos, llevaban a cabo juicios orales, de carácter público para sancionar a quienes ejecutaban actos atentatorios, en contra de ciertos usos y costumbres"<sup>1</sup>.

Los orígenes del Ministerio Público constituyen el tema sobre el que se ha especulado mucho, algunos tratadistas encuentran los antecedentes más remotos en los arcontes griegos; otros señalan que es en Roma en la época de la República, con la aparición del sistema de acusación popular y el procedimiento de oficio donde encuentra cimiento, se tiene conocimiento también de que en la Edad Media, en Roma existieron los sindici, cónsules o ministrales, que entre otras funciones tenían las de denunciar ante el juez a los responsables de los delitos de que tenían conocimiento y como veremos más adelante hay quienes afirman que el punto de partida u origen del Ministerio Público es la Ordenanza de 23 de marzo de 1302 dictada por Felipe el hermoso, sin embargo casi en forma unánime los tratadistas señalan que el Ministerio Público tiene su origen auténtico en Francia, tal y como lo afirman entre otros

---

<sup>1</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, décimo cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1993, Pág 21

doctrinarios mexicanos Guillermo Colin Sánchez, Manuel Rivera Silva y Juventino V. Castro por citar algunos de ellos.

Pero en la especie por lo que toca a los griegos para los fines en comento, el ofendido o cualquier ciudadano presentaba y sostenía la acusación ante el Arconte, el cual cuando se trataba de delitos no privados y, según el caso, convocaba al Tribunal del Areópago, al de los Ephetas y al de los Heliastas”,<sup>2</sup> básicamente como ha quedado asentado correspondía al Arconte conocer de la presentación de la acusación formulada por el ciudadano para posteriormente ser presentada ante el Tribunal del Areópago.

Es interesante darse cuenta que en estas épocas cuando prevalecía la aplicación de la Ley del Talión el presunto responsable muchas veces acudía ante la Asamblea del Pueblo para pedir que el castigo a recibir por parte de su víctima o de sus familiares fuera graduado, en otras palabras que el presunto delincuente no recibiera un daño mayor al causado, como refiere Tamayo y Salmoran al manifestar que en la época antigua el procedimiento se iniciaba a instancia del que sería el demandado y no del demandante al expresar el referido autor que:

“De acuerdo con la interpretación obtenida de las fuentes, tales como la Iliada de Homero, las Leyes de Hamurabí, el derecho babilónico e incluso disposiciones romanas antiguas, el acreedor podía tener derecho a tomar al deudor y darle muerte. Cuando el supuesto deudor (pensemos aquí en el supuesto delincuente) temía por el acto que iba a realizar el supuesto acreedor, invocaba la protección del Tribunal, el cual llevaba el caso. Era entonces cuando ese tribunal llamaba a su acreedor para supervisar la autodefensa, anulando la venganza privada, pero en especial, para imponer la paz entre los contendientes”<sup>3</sup>

Pero el hecho de contar con un órgano de acusación como el Areópago no extinguía la venganza privada que prevalecía en esos tiempos, justicia individualizada llevada a cabo por el ofendido o sus familiares que en ocasiones provocaban un daño mucho mayor al causado por el delincuente, es por ello que Jorge Alberto Silva hace del conocimiento que “ Dracón, uno de los Arcontes de la época (621 aC) prohibió la venganza privada (autodefensa unilateral) aunque es más conocido por la drasticidad de sus sanciones (sanciones draconianas).”<sup>4</sup>

Sin embargo la institución del Arconte estaba en principio única y exclusivamente al alcance de las clases ricas de la Grecia antigua, circunstancia que dio un cambio radical al establecer que las funciones públicas debían de ser remuneradas.

---

<sup>2</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit, pág 18

<sup>3</sup> TAMAYO y SALMORAN, Rolando, El Derecho y la Ciencia del Derecho, Exurcus I, El Procedimiento Jurisdiccional, México 1982, Pág 181

<sup>4</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto, “Derecho Procesal Penal”, segunda edición, Editorial Oxford, México, 1995, pág 44

Las diversas Instituciones predecesoras al Ministerio Público actual en cuanto a su origen es a no dudarlo, una de las instituciones más controvertidas del campo del Derecho de Procedimientos Penales, esto es debido a su naturaleza singular como refiere Colín Sánchez al mencionar que "El Ministerio Público, es una de las instituciones más discutidas en cuanto a su origen y ubicación en el campo del Derecho de Procedimientos Penales, debido por una parte, a su naturaleza singular y, por otra a la multiplicidad de facetas en su funcionamiento"<sup>5</sup>

Es de hacer notar que sus orígenes naturales y funciones provocan bastantes discusiones. Entre los versados en la materia una pretensión encontrar sus orígenes en Grecia y en Roma, otros le atribuyen al Derecho Francés la maternidad de la Institución.

De acuerdo con lo apuntado, se encuentra en el Arconte magistrado que intervenía en los juicios en representación del ofendido y de sus familiares, aunque sus atribuciones son dudosas para emitir un juicio certero.

Sucedió a la acusación privada, la acusación popular al abandonarse la idea de que fuese el ofendido por el delito el encargado de acusar, al ponerse en manos de un individuo ciudadano independiente, el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma sustancial en el procedimiento, haciendo que un tercero despojado de las ideas de venganza y pasión que insensiblemente lleva al ofendido al proceso, persiguiendo al responsable y a procurarse su castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un doble atributo de la justicia social.

En Atenas conforme expresa Floris Margadant "las funciones oficiales eran anuales y se procuraba que en el transcurso de su vida la mayor parte de los ciudadanos recibieran la oportunidad de participar en la vida pública, ya sea como magistrados, jueces o consejeros. Todo magistrado era controlado severamente en forma represiva, después de entregar la administración a su sucesor, pero también anticipadamente, mediante un acto de control llevado a cabo, de ordinario por una comisión de los Arcontes (los seis thesmothetati) respecto del cumplimiento del candidato con ciertos requisitos formales y morales"<sup>6</sup>

Posteriormente se introdujo la oratoria en el foro, lo cual dio como resultado que los interesados llevaran un orador para que alegara. A partir de Anfítón se escribieron los alegatos y se recibía una recompensa esto se cree que fue la fuente del defensor

---

<sup>5</sup> COLIN SANCHEZ, Guillermo, *Op cit*, pág 95.

<sup>6</sup> FLORIS Margadant, Guillermo, "Panorama de la Historia Universal", primera edición, Editorial Porrúa, México 1992, Pág 68

En lo que refiere al acusado este se defendía por sí mismo aunque como refiere Colín Sánchez “en ciertas ocasiones le auxiliaban algunas personas; cada parte presentaba sus pruebas formulaba sus alegatos y en esas condiciones, el Tribunal dictaba sentencia ante los ojos del pueblo”<sup>7</sup>

El sistema acusatorio griego amorfo hasta entonces se resquebrajó en cuanto a su continuidad debido a una rebelión de los macedonios que dio lugar a la caída de Corinto, a partir de ese momento Grecia quedaría sometida al Imperio Romano.

### 1.3. EN ROMA.

Los romanos paulatinamente adoptaron las instituciones del derecho Griego y con el transcurso del tiempo las transformaron, otorgándoles características muy particulares que más tarde servirían a manera de molde clásico, para cimentar el moderno derecho de procedimientos penales

Como advierte el tratadista Jorge Alberto Silva “las referencias romanas que poseemos se inician partir del año 1000 aC, cuando diversas tribus comienzan a penetrar en el territorio. Hacia 900 aC aparecen los etruscos y alrededor de 750 aC se fundan algunas ciudades griegas en el sur de Italia”<sup>8</sup>

Sobre el particular el autor Sergio García Ramírez, manifiesta “ Los actos procesales se desarrollaban públicamente en la plaza del Ágora o en el Foro Romano, ante las miradas y los oídos del pueblo; las alegaciones se hacían como en Grecia, de manera oral por la vinculación del Tribunal con el órgano productor de la prueba”<sup>9</sup>

“El antecedente inmediato de la Institución del Ministerio Público lo constituyen los llamados “IUDICES QUESTIONES”, funcionarios que tenían atribuciones netamente jurisdiccionales, y no atribuciones que fuera de manera exclusiva sancionar a los delincuentes”<sup>10</sup>, ese es el único antecedente histórico que encontramos en Las Doce Tablas.

Se dice que “El procurador del César, de que habla el Digesto en el Libro Primero, Título Décimo Noveno, se ha considerado como antecedente de la institución,

---

<sup>7</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit. Pág 18

<sup>8</sup> SILVA SILVA, Alberto, Op cit. Pág 44.

<sup>9</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. México, Pág 122

<sup>10</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit, Pág 23

debido a que dicho Procurador, en representación del César tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden en las colonias, adoptando diversas medidas como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados"<sup>11</sup>

De la época del Derecho Romano, algunos autores como el maestro Franco Villa, dicen "que el germen del Ministerio Público se encuentra en la acusación popular o en el procedimiento de oficio"<sup>12</sup>

Por su parte el maestro Juan José González Bustamante, expresa "Existía una absoluta independencia entre las funciones exclusivamente reservadas al acusador, que lo era el ofendido, y las que correspondían al acusado y al Juez. Cada una de las funciones de acusar, defender o decidir, se encomendaba a personas distintas e independientes entre sí y no podían reunirse dos en una misma persona; existía una completa separación y no era posible que hubiese proceso sin la concurrencia de las tres funciones."<sup>13</sup>

Además de lo expresado con antelación el proceso penal público como menciona Colín Sánchez "revestía dos formas fundamentales: la cognitio y la accusatio, la primera la realizaba los órganos del Estado y la segunda, en ocasiones estaba a cargo de algún ciudadano"<sup>14</sup>

Obsérvese entonces como en estos menesteres se empieza a gestar lo que en su momento vendrán a constituir los requisitos de procedibilidad que propician la investigación de hechos presumiblemente delictivos, indagatoria que corre a cargo de un Órgano Estatal. Con el transcurso del tiempo, las facultades conferidas al acusador romano fueron invadidas por las autoridades denominadas: los comicios, de las cuestiones y de un magistrado, quienes sin previa acusación formal instruían la causa y dictaban sentencia.

Los hombres más insignes de Roma como Catón y Cicerón, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. Más tarde se designaron Magistrados a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales, como a los curiosi o irenarcas que propiamente desempeñaban servicios policíacos y cuyas atribuciones desplazaron al llamado acusador privado romano.

---

<sup>11</sup> Idem,

<sup>12</sup> FRANCO VILLA, José, El Ministerio Público Federal, tercera edición, Editorial Porrúa, México 1985, pág 76.

<sup>13</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Principios De Derecho Procesal Mexicano, cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1971, pág 11

<sup>14</sup> COLIN SANCHEZ, Guillermo, Op cit, pág 23



“La función persecutoria ya no estaba en manos de los particulares, sino que ya comienzan a existir órganos específicos para realizar tal acción, en donde el acusador ya no era el propio ofendido, sino que el emperador y el senado designaban a otra persona que hacía el papel de acusador y ya se puede ver el papel que desempeñaban los magistrados “curiosi, stationari o irenarcas, que tenían el papel de lo que hoy actualmente conocemos como Policía Judicial para llevar al acusado ante los Tribunales. Aquí ya se suprime la función persecutoria otorgada al ofendido y se comienza a delegar ésta función a otras personas independientes”<sup>15</sup>

De lo anterior podemos concluir que Roma tuvo dos períodos, el primero el de la acusación privada que se fundó en la idea de venganza, que fue originariamente el primer medio primitivo de castigar y un segundo período llamado de la acusación popular, en donde se pone en manos de un tercero el ejercicio de la acción, para que éste despojado de las ideas de venganza, persiguiese al responsable y procurase su castigo o el reconocimiento de su inocencia ante los Tribunales.

#### **1.4. EDAD MEDIA.**

En Italia había unos funcionarios a los que llamaban “SINDICI o MINISTRALES”, que propiamente no son el origen del Ministerio Público sino órgano auxiliar que presentaba la denuncia de los delitos. En Venecia, existieron los Procuradores de la Comuna que ventilaban la causa en la Quirintia Criminales y los Conservatori Di Legg en la República de Florencia.. Se habla de los fiscales, en la celebre ordenanza de Luis XIV de 1670 y en la Ley del 7 Pilvioso año 9, votada por la Asamblea Constituyente.

La promotoría fiscal no existió como Institución autónoma, en el sistema de enjuiciamiento inquisitorio creado por el Derecho Canónico y mandado a observar por el Papa Inocencio III, en el año de 1213 y a las Américas en los siglos XVI y XVII. Bajo este sistema en que el juez era árbitro en los destinos del inculcado y en que tenía amplia libertad para buscar las pruebas y utilizar cuantos medios tuviese a su alcance para formar convicción, los funcionarios que formaban parte integrante de las jurisdicciones.

En Europa el panorama de los primeros tiempos de la Edad Media sería desolador. Durante los siguientes años atento a que los monarcas trataron de reorganizar al Imperio Romano sin éxito, comenzando con el propio Teodorico, e incluso Carlomagno (rey de los francos), a quien el Papa designó para el Imperio

---

<sup>15</sup> RIVERA SILVA, Manuel, El Procedimiento Penal, vigésimo edición, Editorial Porrúa, 1991, México, pág 57

Romano de Occidente. En 1843 llegó el fracaso, lo cual se reconoció en el tratado de Verdún , según el cual se dispuso la desintegración.”<sup>16</sup>

“Esa larga jornada de la humanidad conocida como Edad Media tiene, para la cultura occidental, un lado oscuro y un lado más avanzado, que se inicia aproximadamente en al año 1000 y es el preámbulo del Renacimiento”.<sup>17</sup>

Sin embargo podemos afirmar que durante este estadio de la humanidad llamado época medieval el desarrollo de la misma sufrió un receso en cuanto al surgimiento de nuevas corrientes ideológicas por lo que respecta al área de las humanidades y en si a todos los progresos técnicos y científicos de esa época.

### 1.5. FRANCIA.

“Quienes consideran al Ministerio Público como una institución de origen francés, fundamentan su afirmación en la Ordenanza de 23 de marzo de 1302, en la que se instituyeron las funciones del antiguo procurador y abogado del rey como una magistratura encargada de los negocios judiciales de la Corona, ya que con anterioridad, únicamente actuaban en forma particular en lo concerniente a los negocios del monarca”<sup>18</sup>

Lo anterior “aunque no son pocos los autores que pretenden encontrar los antecedentes del Ministerio Público en el derecho griego o en el derecho romano, es evidente que es hasta el derecho medieval donde se pueden ubicar, con toda precisión, tales antecedentes. Entre otros, se suele mencionar a los procuradores nostri, regulados por la ordenanza de Felipe IV, de 1302, los cuales eran abogados que defendían los intereses del monarca francés ante los tribunales”<sup>19</sup>

La Revolución Francesa cambió drásticamente muchas de las instituciones existentes e inaugura la que se suele conocer como época contemporánea, de todas maneras tenemos que recordar que en América la Independencia de los Estados Unidos provocó la expedición del Bill of Rights que separó a la iglesia del Estado.

---

<sup>16</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto, Op cit, pág 48

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit, pág 96

<sup>19</sup> OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, , segunda edición, Editorial Harla, México 1994, pág 239

En el trasfondo ideológico del movimiento francés la búsqueda de la igualdad ante la ley las ideas democratizantes repercutieron en el enjuiciamiento penal que dió matices mas acusatorios que inquisitivos.

Como señala el maestro Juventino V. Castro "la institución nació en Francia, con los Procureurs du Roi de la Monarquía francesa del siglo XIV, instituidos "pour la défense des interéts du price et de l'etat", disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522,1523 y de 1586. El Procurador del rey se encargaba del litigio de todos los negocios que interesaban al Rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y los erige en una bella magistratura. Durante la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo ante el poder judicial, porque en esa época es imposible hablar de la división de poderes"<sup>20</sup>

Posteriormente en el año de 1790 la reacción contra el estado de cosas imperantes, originó leyes que establecieran la elección popular de jueces, y llevó a prohibir a los tribunales ad hoc, el limitar el número de recursos, a restablecer el jurado de acusación y el de decisión, elementos estos últimos que se tomaron del derecho inglés.

Cabe resaltar que a la par de esta época, se desarrollaba en el Derecho Penal en especifico, por lo que toca a la imposición de las penas la etapa conocida como humanitaria, como nos ilustra el maestro Fernando Castellanos Tena al exponer que "El período humanitario es como en una ley física de que a toda acción corresponde una reacción de igual intensidad, pero en sentido contrario. A la excesiva crueldad siguió un movimiento humanizador de las penas y, en general, de los sistemas penales. La tendencia humanitaria, de antecedentes muy remotos, tomó cuerpo hasta la segunda mitad del siglo XVIII con César Bonnesana, Marqués de Beccaria."<sup>21</sup>

Sobre este tópico nos ilustra más el maestro Ignacio Villalobos citado a su vez por el maestro Castellanos en la obra ya citada, se expone: "Su síntesis admirable vio la luz tímidamente en el año de 1764, publicándose anónimamente y fuera de Milán, ciudad natal y asiento de la vida y actividad del autor; pronto se habían agotado 32 ediciones, con traducción a 22 idiomas diferentes. En este libro titulado Dei delitti e delle pene, se une la crítica demoledora de los sistemas empleados hasta entonces, a la proposición creadora de nuevos conceptos y nuevas prácticas; se pugna por la exclusión de suplicios y crueldades innecesarios; se propone la certeza contra las atrocidades de las penas, suprimiendo los indultos y las gracias que siempre hacen esperar la impunidad a los delincuentes; se orienta la represión hacia el porvenir,

---

<sup>20</sup> V CASTRO, Juventino, El Ministerio Público en México, quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1983 pág 5

<sup>21</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, trigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México 1995, pág 34

subrayando la utilidad de las penas sin desconocer su necesaria justificación; se preconiza la peligrosidad del delincuente como punto de mira para la determinación de las sanciones aplicables y se urge por una legalidad de los delitos y de las penas, hasta el extremo de proscribir la interpretación de la ley, por el peligro de que pudiera servir de pretexto para su verdadera alteración...<sup>22</sup>

Estimamos importante hacer una breve reseña del ilustre humanista César Bonnesana y los puntos mas relevantes de su tratado De los delitos y de las penas a guisa de que es menester que enfatizamos que las ideas de este hombre repercutieron en gran medida a en la graduación de los castigos ejecutados por los jueces y porqué no decirlo, fijar un parámetro en la actuación de los órganos de investigación y acusación, entre los puntos más importante que cita el maestro Castellanos Tena y las más significativas para nosotros resaltan los siguientes:

“b) Las penas únicamente pueden ser establecidas por las leyes; éstas han de ser generales y sólo los jueces pueden declarar que han sido violadas.

d) Los jueces por no ser legisladores, carecen de la facultad de interpretar la ley. Para Beccaria nada hay tan peligroso como el axioma común que proclama la necesidad de consultar el espíritu de la ley.

f) La pena de muerte debe ser proscrita por injusta; el contrato social no la autoriza, dado que el hombre no puede ceder el derecho a ser privado de la vida, de la cual él mismo no puede disponer por no pertenecerle.”<sup>23</sup>

Por otra parte Manuel Rivera Silva, enfatiza que "Fue Francia la que, a través de los años, llevó hasta el momento cenital la inquietud de poner en manos del Estado lo que vulgarmente se llama función persecutoria."<sup>24</sup>

Sin lugar a dudas, Francia es el primer país en donde el ejercicio de la acción le corresponde al Estado, consideramos que esto fue una verdadera transformación a nivel internacional.

Toda vez que fueron tomados por el moderno Derecho Español los lineamientos del Ministerio Público Francés, por ésta razón, un mandatario particular del Rey acusaba a un delincuente, cuando no había un interesado. Esa es la base y origen de la acusación estatal al igual que las transformaciones del orden político y social

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Idem

<sup>24</sup> RIVERA SILVA, Manuel. Op cit, pág 58

introducidas en Francia al triunfo de la revolución de 1789, y se funda una nueva concepción jurídico filosófica.

Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente Francesa, son, sin duda alguna, el antecedente inmediato del Ministerio Público.

En la Monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del soberano que impartía la justicia por derecho divino y el ejercicio de la acción penal. La corona regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la época feudal, el monarca tuvo derecho de vida y muerte sobre sus súbditos y nadie debía turbar la paz del reino, sin hacerse acreedor a severos castigos.

Si es verdad que el Ministerio Público nació en Francia no fue el que conocieron y perfeccionaron en la Segunda República las ilustres figuras de León Gambeta y de Julio Simón. Los Procuradores del rey no son producto de la Monarquía francesa del siglo XVI y se crearon para la defensa de los intereses del Príncipe. Hubo dos funcionarios reales: El Procurador del Rey, que se encargaba de los actos en el procedimiento y el abogado del Rey, que atendía el litigio de los asuntos en que se interesaba el monarca a las personas que estaban bajo su protección (*Gente Nostrae*).

Juan José González Bustamante manifiesta “En la monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del soberano que impartía la Justicia por derecho divino y era exclusivamente al Rey, a quien correspondía el ejercicio de la acción penal. La corona, regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes.”<sup>25</sup>

Consecuentes con las ideas imperantes, el Procurador y el Abogado del Rey obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del soberano y no podía ser de otra manera, sin recordarnos la frase de Luis XIV que resumía en su persona todas las funciones del Estado. No se trata de Magistratura independiente, por que entonces no se elabora aún la teoría de la división de poderes.

La Revolución Francesa al transformar las instituciones monárquicas encomienda las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey a comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas y a los acusadores públicos que debían de sostener la acusación en el juicio. Sin embargo la tradición que pesa en el ánimo del pueblo y en la ley del veintidós Brumario año VII establece que el Procurador General que se conserva en las Leyes Napoleónicas de 1808 y 1810 y por

---

<sup>25</sup> GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Op cit*, pág 55

ley de 20 de abril de 1810, así el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del poder ejecutivo.

"En la ley del 22 Brumario, Año VIII, se restablece el Procurador General que se conserva en las leyes napoleónicas de 1808 y 1810, y por ley de 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como institución jerárquica, dependiente del poder Ejecutivo. Las funciones que se le asignan en el Derecho Francés son de requerimiento y de acción. Carece de las funciones reservadas a las jurisdicciones, pero esto no significa que se le desconozca cierto margen de libertad para que satisfaga determinadas exigencias legales que le son indispensables para el cumplimiento de su cometido."<sup>26</sup>

Las funciones que se le asignan en el derecho francés son de requerimiento y de acción. Carece de funciones instructoras reservadas a las jurisdicciones, pero esto no significa que se le desconozca cierto margen de libertad para que satisfaga determinadas exigencias legales que le son indispensables para el cumplimiento del cometido. Al principio el Ministerio Público francés está dividido en dos secciones, una para los negocios civiles y otro para los negocios penales, que correspondían, según las disposiciones de la Asamblea Constituyente, al comisario del Gobierno, el acusador público.

En el nuevo sistema en el que se fusionaron las dos secciones, se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público. Se dice que el Ministerio Público nació en la época de la monarquía y se toma como punto de partida de la Institución, la célebre ordenanza de Luis XIV de 1670.

Las leyes revolucionarias son las que dieron origen, al transformar las instituciones político sociales en Francia y durante la dominación napoleónica las leyes de 1808 y 1810. En la primera República, en medio del torbellino de pasiones, la institución se mantuvo inmovible, y lo mismo sucedió en el primer imperio, obteniendo su máxima definición en la Segunda República, al reconocerse su independencia con relación al Poder Ejecutivo. El Ministerio Público francés tiene a su cargo ejercitar la acción penal contra los responsables de un delito, intervenir en el período de ejecución de sentencias y representa a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. En los crímenes interviene de manera preferente sobre todo cuando estima que se afectan los intereses públicos, en los delitos y en las contravenciones, solo de manera secundaria. Se distinguen con claridad las funciones encomendadas al Ministerio Público y a la Policía Judicial.

Según el artículo octavo del Código de Instrucción Criminal, la Policía Judicial investiga los crímenes, los delitos y las contravenciones, reúne las pruebas y la entrega a los Tribunales encargados de castigarlos. En el artículo 16 del Código de 3 Brumario,

---

<sup>26</sup> Ibidem, pág 56

expresa que la Policía Judicial se ha instituido para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Al principio, las funciones de la Policía Judicial se encomendaban a los jueces de paz y a los oficiales de la Gendarmería pero después, en el artículo 21 del Código del 3 Brumario, año IV se extendió esta función a los guardias campestres y forestales, a los alcaides de los pueblos y a los comisarios de la policía, a los Procuradores del Rey y a sus sustitutos, a los jueces de paz, a los de instrucción, colocados en último término, por lo que en la investigación de los delitos, el supremo funcionario jerárquico, lo es el juez de instrucción.

Los comisarios de policía o en su defecto, los alcaides o sus auxiliares intervienen en la investigación a las contravenciones a menos que la ley reserve funciones a los guardias forestales.

Los prefectos de los departamentos, el prefecto de la policía de París están facultados por sí mismos o con el auxilio de la Policía Judicial a proceder a la investigación de los delitos, crímenes o contravenciones y a poner a los responsables sin demora, a la disposición de los Tribunales encargados de juzgarlos; en caso de delitos flagrantes, desahogan las diligencias más urgentes y buscan las pruebas que acrediten la existencia del delito, los comisarios de policía, los alcaides y sus auxiliares, solo intervienen en las contravenciones de policía mediante procesos verbales que son enviados después al oficial encargado de continuar con la averiguación de los llamados procesos verbales constituyen el periodo procesal, sirven al Ministerio Público para instruirse sobre el ejercicio o no de la acción penal, pero las diligencias practicadas en este periodo tienen distinto valor probatorio, pues en tanto que las diligencias practicadas por agentes inferiores de la Policía Judicial, sin el control y vigilancia del Ministerio Público son únicamente una información de los hechos, las encomendadas a los sustitutos del Procurador o de sus auxiliares, tiene fuerza probatoria plena.

Los guardias campestres y forestales, comprendidos también entre los funcionarios de la Policía Judicial, se limitan a comprobar la existencia de contravenciones y delitos que se refiere a la materia forestal o rural, pero están facultados para capturar a los responsables sorprendidos en flagrante delito y consignarlo ante el Alcalde o Juez de Paz.

En cuanto a los sustitutos del Procurador o de sus auxiliares, si bien es cierto que forman parte de la Policía Judicial y gozan de libertad para investigar los crímenes y delitos, a diferencia de los oficiales de la Policía Judicial que tienen la función de investigar y no de perseguir, lo hacen de oficio, reciben las denuncias y las querellas, transmiten las piezas de confección al juez y rinden cuenta de sus actos al Procurador General. Forman parte integrante de las Cámaras de acusación. Nótese la diferencia que tiene el Ministerio Público y su Policía Auxiliar Judicial en nuestro país, a partir de la

Constitución Política del cinco de febrero de 1917 en que se despoja a los Tribunales del carácter de Policía Judicial y por consiguiente de la función de investigar los delitos, de buscar las pruebas y descubrir a los responsables.

En el desarrollo de las funciones de la Policía Judicial la vigilancia y el control de la investigación queda en manos del Procurador General y de la Corte de Apelación. Ello explica por que en Francia, el ofendido por un delito que no ha logrado que el Ministerio Público ejercite la acción penal, demanda la intervención de las jurisdicciones de segunda instancia por medio del recurso de revisión porque las jurisdicciones también forman parte de Policía Judicial, lo que no sucede en México.

La legislación francesa ha establecido una incompatibilidad absoluta entre las funciones de acción penal y las funciones de policía que comprenden la investigación previa. Solo interviene el Procurador del Rey en el desarrollo de los procesos verbales de una manera excepcional, cuando se trata de crímenes flagrantes, con el fin de que se destruyan las pruebas y su intervención se reduce a la práctica de diligencias más indispensables para comprobar el cuerpo del delito y tomar las declaraciones de los testigos presenciales, debiendo de dar inmediato aviso al juez de instrucción en turno.

También cuidó el legislador de evitar que el Ministerio Público invadiese las funciones encomendadas a la jurisdicción. Solo al procurador del Rey o sus sustitutos les confiere personalmente esas atribuciones. Los demás funcionarios del Ministerio Público, como el Fiscal General y los Abogados Fiscales y sustitutos, no pueden desempeñar funciones de policía ni de control y vigilancia en las actuaciones que se practiquen.

“La evolución del Ministerio Público en Francia, como en otros países ha llevado a separar funcionalmente a aquel poder ejecutivo y aproximarlos mas al poder judicial. En Francia los funcionarios del Ministerio Público, si bien dependen del ministerio de justicia, tienen garantías muy similares a la de los jueces y magistrados inclusive se les denomina magistrats du parquet, como se llama a los jueces y magistrados”<sup>27</sup>

“En forma similar a los abogados y procuradores del rey, en España se conocieron, a partir del siglo XIV, los promotores y los procuradores fiscales, que se encargaban de defender en juicio los intereses del rey”<sup>28</sup>

“En España no hay referencia al Ministerio Público ni a las Partidas ni en el Fuero Juzgo, su aparición se da en la Leyes de la Recopilación, expedidas por Felipe II en 1576, en ellas se establecen dos fiscales, uno en relación a asuntos civiles y otro para

---

<sup>27</sup> OVALLE FAVELA, José Op cit, pág 240

<sup>28</sup> GARCIA RAMÍREZ, Sergio. Op cit, pág 254



criminales pero principalmente, derivados de aspectos fiscales. Felipe V trató de modificar la legislación hasta entonces existente, tomando como punto de partida las reglamentaciones francesas, desafortunadamente, su propósito no tuvo acogida y se volvió a la legislación sobre procuradores fiscales<sup>29</sup>

## 1.6. EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.

Al elaborar un estudio minucioso relativo a la legislación procesal penal partiendo del antecedente de los orígenes de la institución del Ministerio Público a partir de la evolución tanto de las ideas penales como de las instituciones encargadas de la administración de justicia en México se reflejan matices interesantes.

En lo relativo a la legislación penal indígena previa a la conquista realmente no tuvo trascendencia en legislaciones posteriores, puesto que las ideas predominantes serían en todo caso las traídas al continente americano por la raza española. En lo relativo a la organización judicial la transposición entre la colonia y el México independiente no dio cambios drásticos ya que lo que antes se conoció con el nombre de Real Audiencia como veremos en líneas posteriores, se transformó en Corte Suprema, es menester señalar que desde la época colonial hasta la actualidad subsiste la dualidad de la instancia.

Asimismo durante la época independiente se importó la figura del Ministerio Público Francés, como de la misma forma el final del siglo XIX, marcaría el inicio de la etapa codificadora de corte eminentemente francés.

Por lo que refiere a México señala el procesalista Humberto Briseño "se ha dicho que hasta 1910 los jueces tenían competencia para instruir la averiguación previa, de ahí el nombre de jueces instructores o pesquisidores"<sup>30</sup>

Agrega el propio autor "al presentarse el proyecto ante el Constituyente de Querétaro, se hizo la explicación del cambio, afirmando que el juez instructor era una figura anfibológica, propensa al perjuicio desde el momento mismo en que se encargaba de recolectar los datos necesarios para enjuiciar al sujeto que el mismo pesquisidor se había encargado de acusar"<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> FRANCO GUZMÁN Ricardo, MALO CAMACHO, Gustavo, Manual de Introducción a las Ciencias Penales, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1976, pág 82

<sup>30</sup> BRISEÑO SIERRA, Humberto, El Enjuiciamiento Penal Mexicano, primera edición, Editorial Trillas, México 1982, pág 96.

<sup>31</sup> Idem

Como es de observarse en el marco jurídico penal mexicano la institución del Ministerio Público toma sus propias matices y evoluciona conforme al devenir histórico.

Manuel Rivera Silva nos dice “El primer antecedente que en México encontramos del Ministerio Público, es el de los Procuradores Fiscales. Éstos tenían el trabajo de procurar el castigo, en los delitos no perseguidos por Procurador Privado”.<sup>32</sup>

## 1.7. ESTADO PRE-COLONIAL.

El hombre precolombino apareció hace alrededor de 8 mil a 10 mil años, así como podemos afirmar que la cultura del maíz data del año 2000, los primeros momentos del hombre primitivo corresponden, en términos generales, a lo que ya hemos visto en la época primitiva mesopotámica. Así se caracterizan por la influencia de la religión, la aparición de jefes y jerarquías, la fundación de ciudades etc, pero avoquemonos a lo que es propiamente el antecedente de la institución del Ministerio Público.

Apunta el tratadista Colín Sánchez que durante esta época el derecho prehispánico, no rigió uniformemente para todos los diversos pobladores del Anáhuac, puesto que constituían diversas agrupaciones gobernadas por distintos sistemas y aunque había cierta semejanza, las normas jurídicas eran distintas; el derecho era consuetudinario y quienes tenían la misión de juzgar lo transmitían de generación en generación.<sup>33</sup>

De la misma forma señala el autor referido en el párrafo anterior que “ para decretar los castigos y las penas, no bastaba únicamente la ejecución del ilícito penal, era menester, un procedimiento que los justificara, siendo la observancia obligatoria, para los encargados de la función judicial”<sup>34</sup>

Además la historia del indio en las Américas debe escribirse con tiza para que sea fácil corregir a la luz de los nuevos descubrimientos que constantemente se presentan.

El viejo mundo ignoró por bastante tiempo la portentosa civilización azteca, que por el dilatado espacio se ocultó tras el océano y tras las montañas. La civilización

---

<sup>32</sup> RIVERA SILVA, Manuel. Op cit, pág 58

<sup>31</sup> COLIN SANCHEZ. Guillermo, Op cit, pág. 32

<sup>34</sup> Idem

náhuatl va a desaparecer sin dejar rastro ni huella, pues a todas las causas se unían ideas de la época.

Detenemos en la época precortesiana implica hacer el estudio de la cultura azteca, que dominaba gran parte del territorio del valle del Anáhuac y que posteriormente extendió su dominio al sur de México. A la llegada de los españoles se encontraban otras culturas aparte de la azteca como la tecpaneca, acolhuas y los mexicas, que conformaban la triple alianza, sin poder delimitar exactamente el territorio de cada uno de estos pueblos.

Había en cada uno de los pueblos de la triple alianza, tribunales encargados de administrar justicia. La organización de estos Tribunales era diferente en los reinos de Texcoco y México.

En México, el Rey nombraba un magistrado supremo, el Cihuacoatl que además de tener atribuciones administrativas, tenía la facultad de fallar en definitiva en las apelaciones de los casos criminales, además era una especie de consejero del Rey a quien representaba en algunas actividades como la preservación del orden social y militar.

La persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani, de tal manera que las funciones de éste y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien es cierto que el delito es perseguido, se encomendaba a los jueces quienes para ello realizaban las investigaciones y apelaban el derecho.

Según el Código Mendocino, los tribunales se componían de tres instancias, que en orden descendente primero era el rey, a quien por su importancia se le daba el nombre de Tlacatecutli, que quiere decir supremo señor; era la autoridad máxima y fungía como tribunal de última instancia. Este tribunal estaba formado por el rey que lo presidía y demás miembros auxiliares.

El juez menor, después del rey y jefe de la administración de justicia, era el Cihuacoatl. Este funcionario era auxiliado por cuatro nobles formando un tribunal colegiado, era un funcionario muy respetado y venía siendo un tribunal de segunda instancia, ante quien se apelaban las sentencias del tribunal inferior llamado Tlacatecatl, que estaba formado por un funcionario que fungía como presidente del mismo tribunal, y que también era llamado Tlacatecatl; este funcionario se puede considerar un juez instructor, además formaba parte de éste tribunal, el Quahnichitli, que era un juez ejecutor

Este Tribunal juzgaba en primera instancia todos los días, reuniéndose en la mañana y tarde en el Tlatzontecayan, que venía siendo un juzgado. La sentencia sólo podía ser apelada si la causa era criminal y esto era porque las causas civiles no se podían apelar.

Había otros tribunales que solamente tenían jurisdicción en el calpulli o barrio en que estaban situados, aquí el juez se llamaba Teuctli y era elegido anualmente entre los mismos habitantes del barrio, teniendo que presentarse a diario ante el Tlacatécatl para informar de las causas que llevaba, además de recibir órdenes, éstos jueces tenían que residir en su barrio o calpulli respectivo, estando ampliamente facultados para juzgar y condenar según su criterio en asuntos de poca importancia.

Si se presentaba un negocio difícil o grave, hacían las notificaciones o aprehensiones necesarias para remitir a los inculpados y a las acusaciones al tribunal de primera instancia para determinar ahí el juicio.

En los calpullis también era elegido por el pueblo el Centetlaxique como auxiliar de la administración de justicia, cargo que duraba un año; su función era que tenía que vigilar algunas familias del calpulli donde estaba asignado y dar cuenta de lo que observara pero su objeto principal era vigilar el exacto cumplimiento de las leyes y disposiciones del tribunal.

Con el Centetlaxique se da el antecedente del Ministerio Público en los aztecas, por que se puede considerar como representante de la sociedad ante los Tribunales, pero muy restringido, porque sólo veía el comportamiento de las familias que estaban bajo su cuidado y también cuidaba de que no se violaran las leyes. En éste último caso informaba al Teuctli o juzgado menor, que después de hacer las investigaciones mandaba el proceso al juzgado correspondiente de acuerdo a la importancia de los daños causados.

Hasta aquí terminaba la función del Centetlaxique, ya que sólo denunciaba los hechos delictivos que observaba en el calpulli, y tenía como misión vigilar el exacto cumplimiento de las leyes y disposiciones del Tribunal.

En este derecho anterior a la conquista existe una gran aproximación con lo que es el common law, puesto que los litigios se resuelven caso por caso y no con sujeción general a decretos y leyes

## 1.8 ÉPOCA COLONIAL.

“Durante la conquista destaca, por su importancia, la Legislación de Indias, en la cual se establecían las audiencias de México, había como en España, dos procuradores o promotores fiscales, uno para el ramo civil y otro para el ramo penal. Sus funciones principales eran: velar por los intereses del rey y del tesoro público; representar, en algunos casos, los intereses sociales frente a los tribunales, para que no quedaran impunes los delitos por falta de acusador, defender los intereses de los incapaces etc.”<sup>35</sup>

Al conseguirse la conquista y consumarse el sometimiento de los principales grupos indígenas, empezó a institucionalizarse el Nuevo Mundo.

La organización jurídica del ministerio fiscal fue fiel reflejo de la correspondiente en España, y se prolongó después de la Independencia

Las instituciones del Derecho Azteca tuvieron una transformación al momento de la conquista y fueron desplazadas por los ordenamientos jurídicos traídos de España; ya que en la persecución de los delitos imperaba la anarquía; porque autoridades de todas clases cometían todo tipo de abusos, ya sea fijando multas, invadiendo jurisdicciones, privando de la libertad a personas, también autoridades religiosas abusaban usando su investidura para cometer atropellos, escudándose en predicar la doctrina cristiana.

Todo se pretendía remediar a través de las Leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos.

Dentro de los ordenamientos jurídicos traídos, se encontraba la figura del fiscal o promotor de justicia, que se consideraba el precedente colonial del Ministerio Público, éste era un funcionario designado por el rey en las cortes y cancellerías.

Un gran acierto dado por España para evitar las arbitrariedades de los conquistadores, autoridades y gobiernos formados por ellos, fue la creación de las audiencias; estableciéndose en la Nueva España el 13 de diciembre de 1527.

---

<sup>35</sup> FRANCO GUZMÁN, Ricardo, Op cit, pág 83

En abril de 1528 se libró la Cédula de la Audiencia, en la que se concedía al Presidente y oidores de la misma que conocieran las causas civiles y criminales dentro de su jurisdicción; en primer instancia.

La otra Audiencia que se instauró fue la de Nueva Galicia fundada por indicaciones del Virrey don Antonio de Mendoza en la Ciudad de Compostela el 21 de enero de 1549, trasladándose después a Guadalajara en 1560, quedando más cerca de la Nueva España de la que era subordinada.

En las Audiencias, si en pleito los indios litigaban en contra de la hacienda pública, el fiscal como representante del reino, les designaba un defensor especial que los auxiliara. Esto fue porque los gobernantes españoles tenían que amparar a los indios de los abusos de los conquistadores; mientras los fiscales velaban porque en los procedimientos se cumpliera con la ley.

Habría que darse cuenta, de que el Fiscal formaba parte de la Audiencia constituyente en México, considerándose el antecedente del representante social adscrito a los juzgados, al tener encomendada la vigilancia del proceso y emitir su opinión, solicitándole el castigo correspondiente previamente a que el tribunal dictara su resolución.

Las funciones de averiguación previa e instrucción, las realizaron los oidores y alcaldes mayores y menores; quedando el ejercicio de la acción penal en manos de cualquier persona. En general las audiencias desempeñaron funciones de justicia y gobierno; su criterio fue jurídico y el poder judicial por ellos ejercido fue superior a todas las autoridades, quedando así subordinadas a sus fallos.

La inquisición, era un tribunal eclesiástico que castigaba los delitos contra la fe; el cual fue establecido en México el 4 de noviembre de 1571, siendo virrey don Martín Enríquez y siendo el primer inquisidor el doctor Moya de Contreras.

Cuando la Inquisición se estableció, fue para proteger la fe católica y dependía de las autoridades eclesiásticas, pero poco tiempo después se independizó de ellas, funcionando sin tener que dar cuenta de sus juicios a ninguna jurisdicción, tanto civil o religiosa. El promotor fiscal acusaba en los juicios de la inquisición, siendo conducto entre éste tribunal y el virrey, a quien le comunicaba las resoluciones de la Inquisición.

Desde el comienzo del siglo XVI, dos grandes corrientes se encontraron en México, y se amalgamaron bajo una fuerte predominación de las más adelantadas, la primera era una civilización neolítica, en su aspecto jurídico de carácter dominante azteca, y la segunda civilización hispánica, en cuyo derecho las influencias romanas se

mezclaban, con restos de derechos germánicos, normas canónicas, mucha reglamentación monárquica e inclusive rasgos arábigos.

En la persecución del delito autoridades militares, civiles y religiosas invadían jurisdicciones, pues privaban de la libertad y fijaban multas a su antojo.

La situación que prevalecía en esos tiempos pretendió cambiarse a través de las Leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos, en donde se imponía la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, en tanto fueran compatibles con el derecho hispano.

Existían diferentes funcionarios para la persecución de los delitos en esa etapa: tanto el Virrey, como los Gobernadores, Capitanes, Generales, Corregidores y muchas otras autoridades, gozaban de facultades para ello. El derecho escrito no se practicaba sino más bien era un derecho de carácter consuetudinario, casi en todo se sujetaba al régimen absolutista a que en materia de política había llegado el pueblo azteca.

Como la vida se desenvolvía teniendo como jefes en la administración a las personas designadas por los Reyes de España o por los Virreyes, los nombramientos se daban a personas que gozaban de influencia política, sin que intervinieran en ningún momento los indios en esta esfera, pero el nueve de octubre de 1549, por medio de una Cédula Real se dio la orden para que los indios pudieran intervenir en la vida política del país, ocupando los puestos de jueces, alguaciles, escribanos y ministros de justicia.

Las instituciones del Derecho Azteca tuvieron una transformación al momento de la conquista y fueron desplazadas por los ordenamientos jurídicos traídos de España; ya que en la persecución de los delitos imperaba la anarquía, por lo que en la época colonial fue aplicado el derecho español, casi en su totalidad, puesto que se le dieron matices especiales al que se aplicó en las colonias españolas

## **1.9 ESTADO INDEPENDIENTE.**

La independencia tiene como causa interna, fundamentalmente las contradicciones antagónicas de las clases existentes en la Nueva España, los españoles, los criollos, los mestizos, los indios y las castas.

Durante la época de la independencia el fiscal estaba encargado de perseguir a los delincuentes y de promover la justicia, representando a la sociedad ofendida por los delitos, pues no existía la institución del Ministerio Público, con las características con las que actualmente es conocido.

Como ya hemos mencionado en el año de 1527 se formó con motivo de la Ordenanza de 1527 la Real Audiencia que estaba formada por diversas clases de funcionarios entre los que sobresalían dos clases de fiscales, los del orden criminal y para el orden civil; y por los oyentes quienes se encargaban de la investigación desde su inicio hasta la sentencia.

Con el surgimiento del movimiento de independencia y proclamación de ésta, la Constitución de Apatzingán de 1814, reconoció a los fiscales, auxiliares de la administración de justicia; era uno para la materia penal y otro para la civil; su designación la haría el Poder Legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo.

En la Constitución de 1824 se incorporó al Fiscal en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los promotores fiscales en los tribunales de circuito.

Asimismo “en la Constitución de Apatzingán de 1814, en el capítulo XIV intitulado “Del Supremo Tribunal de Justicia”, se señala que deberá haber dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal”<sup>36</sup>

“La Constitución de 4 de octubre de 1824, o sea la primera del México independiente, establece la división de poderes y hace consistir el poder judicial en la Corte Suprema de Justicia en los tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito”<sup>37</sup>

“Se preceptúa que la Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal; y que los Tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado y un promotor fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo”<sup>38</sup>

En la Constitución de 1836, además de considerar al Ministerio Público como en la Constitución anterior, estableció su inamovilidad. En las Bases Orgánicas de Justicia se establecieron fiscales generales, cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y para los demás que eran de interés público.

---

<sup>36</sup> FRANCO GUZMÁN, Ricardo, Op cir, pág 83

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Idem



“En las siete leyes Constitucionales de 1836, en la Ley Quinta, relativa al Poder Judicial de la República Mexicana, se prevé la existencia de un fiscal como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia y se consagra su inamovilidad, así como la de los once ministros de la Corte. Se establece, también, que los ministros y fiscales de la Corte Suprema no podrán ser abogados ni apoderados en pleitos, asesores, ni árbitros de derecho o arbitradores”<sup>39</sup>

En las bases de Santa Ana de 1853, se nombró un Procurador General de la Nación, con una condecoración de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, era recibido como parte de la nación; también atendía todos los informes de derecho que se le pidieran por el gobierno.

“El 22 de abril de 1853 Santa Anna expidió las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución. En ellas está contenido un precepto de especial importancia por la similitud que guarda con las prevenciones respectivas en la presente Constitución y que en la parte correspondiente dice... se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte en la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será movable a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios (artículo 9)”<sup>40</sup>

En la Ley de Comonfort de 1855 se reguló la intervención de los promotores fiscales en materia federal.

“Posteriormente la ley de 23 de noviembre de 1855, denominada, De la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales Federales deroga a la expedida por Santa Anna, estatuyendo una Corte Suprema integrada por nueve ministros y dos fiscales”<sup>41</sup>

“El 5 de marzo de 1856, el entonces Presidente Comonfort promulgó la ley conocida con el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en ella se dispone que los tribunales tomen como base de la averiguación la consignación o pedimento del fiscal”<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Ibidem, pág 84

<sup>40</sup> Idem

<sup>41</sup> Idem

<sup>42</sup> Idem.

En la Constitución de 1857, continuaron los fiscales con igual categoría que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, representando a la sociedad y promoviendo la acción penal. Pero esto tuvo mucha desaprobación, porque se consideró que la persona ofendida por el delito debía hacer la acusación, no siendo substituida por ninguna institución, por ser un derecho de los ciudadanos y la base de un régimen democrático.

Es hasta el año de 1857, en donde se menciona por primera vez la figura del Ministerio Público, por lo que Juan José González Bustamante, nos dice “En el proyecto de la Constitución enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, disponiéndose que “a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad”. Según dicho precepto, el ofendido directamente podía ocurrir ante el juez ejercitando la acción. También podía iniciarse el proceso a instancias del Ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción.”<sup>43</sup>

En la Ley de Jurados Criminales de 1869, se establece a “tres promotores fiscales o procuradores fiscales, representantes del Ministerio Público, independientes entre sí, y no constituían una organización”<sup>44</sup>, únicamente eran acusadores ante dicho jurado, supeditando su actuación, a la acusación en contra del delincuente por el daño que este había inferido a la sociedad.

Por otra parte, nos dice Juan José González Bustamante “El diputado potosino don Ponciano Arriaga, que tuvo tan destacada intervención en las discusiones, propuso que el artículo quedase redactado en la siguiente forma: “En todo procedimiento del orden criminal, debe intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostenga los derechos de la sociedad”. El ofendido por el delito, podía ir directamente ante el juez, como denunciante o como querellante; podía también hacerlo el Ministerio Público sin que significase que la institución tuviese el monopolio exclusivo de la acción penal que se concedía al ciudadano. La proposición de Arriaga fue rechazada porque los miembros del Congreso palparon los graves inconvenientes que ocasionaría quitar al ciudadano el derecho de ocurrir directamente con el Juez, quebrantando los principios filosóficos sustentados por el individualismo, según se dijo al final, y el artículo fue declarado sin lugar a votar y se rechazó no volviendo a mencionarse al Ministerio Público en el curso de las discusiones. En cambio se consagró la institución de la Fiscalía en los Tribunales de la Federación.”

---

<sup>43</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José; Op. Cit. pág. 67

<sup>44</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit. Pág 109

El 15 de septiembre de 1880 se promulgó el primer Código de Procedimientos Penales, conteniendo una organización completa del Ministerio Público, donde quedó conceptualizado como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta.

En el Código de Procedimientos Penales de 15 de Septiembre de 1880, se vuelve a mencionar la figura del Ministerio Público ya como representante de la sociedad, para pedir y auxiliar la administración de justicia, y para defender ante los tribunales los intereses de la colectividad.

“El 22 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación, que conservó la estructura de su antecesor corrigiendo los vicios advertidos en la práctica; pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propias en el proceso penal.”<sup>45</sup>

El Código de Procedimientos Penales de 1894, se inspiró en la ley francesa de Enjuiciamiento Penal, estableciendo un sistema mixto y se caracterizó por los siguientes principios:

- 1.- El Juez no podía proceder de oficio, ya que debería existir una acusación, la cual era confiada a funcionarios que la ejercían bajo la institución del Ministerio Público, y la parte civil podía auxiliar a ésta institución.
2. El procedimiento estaba dividido en dos fases: la instrucción preparatoria era escrita y secreta y el juicio definitivo era oral, público y contradictorio; ésta era la base del Procedimiento mixto.
3. Los medios de convicción del Juez, se fundaban en la razón.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, se independizó el Ministerio Público del Poder Judicial, ya que en la exposición de motivos se hizo notar que el Ministerio Público no era auxiliar del juzgador, sino una parte procesal y es en esta ley

---

<sup>45</sup> Ibidem. pág. 71

donde se pretendió darle un carácter institucional y unitario al Ministerio Público, de modo que el Procurador de Justicia representara a la institución.

“Hasta antes de 1910, los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas previstas para los delitos, sino de investigar estos. Así, el juez de instrucción también realizaba funciones de jefe de Policía Judicial, pues intervenía directamente en la investigación de los hechos delictuosos”<sup>46</sup>

“En esta época se podían presentar las denuncias directamente al juez, quien estaba facultado para actuar de inmediato, sin que el Ministerio Público le hiciera petición alguna, en tales condiciones aquel ejercía un poder casi ilimitado, ya que tenía en sus manos la facultad de investigar y acumular las pruebas, y de procesar y de acusar a los procesados”<sup>47</sup>

En la exposición de motivos presentada al Congreso Constituyente en 1916 y con relación al artículo 21, se describe como se adaptó y reglamentó el Ministerio Público.

El Ministerio Público desempeñaba las funciones de acción y de requerimiento, como en la doctrina francesa. Intervenía como miembro de la Policía Judicial hasta ciertos límites. Demanda la intervención del Juez lo que se hacía desde las primeras diligencias, el proceso penal quedaba exclusivamente bajo su control. Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar por la ejecución puntual de las sentencias; no tenía encomendada la función investigatoria por ser de la incumbencia de la Policía Judicial.”<sup>48</sup>

Venustiano Carranza hizo notar que el Ministerio Público, absorbía funciones que antes indebidamente tenía el juzgador, y una verdadera novedad fue la creación de la Policía Judicial por parte de Venustiano Carranza, superior a la policía ordinaria y a la autoridad administrativa en sus funciones de Policía Judicial; por eso se insistió, fuera un cuerpo especial. De éste debate resultó el artículo 21 de la Constitución, agregándosele lo referente a las multas para jornaleros u obreros.

El Ministerio Público adquiere importancia en los ideales de la Revolución Mexicana, donde se estructura e institucionaliza y se le da la dinámica a sus funciones legales para que constituyan una auténtica función de representación social.

---

<sup>46</sup> RABASA O. Emilio, Mexicano esta es tu Constitución, décimo primera edición Editorial Porrúa, México, 1999, pág 88

<sup>47</sup> Idem

<sup>48</sup> Ibidem. pág. 69

Se observa que en la Constitución de 1917, no se refiere ni menciona siquiera al Ministerio Público del fuero militar, pero cabe mencionar que su artículo 13 se refiere al fuero de guerra y el 21 crea la Institución en general, consecuentemente se deduce que está establecida esta institución con los mismos lineamientos del Ministerio Público común y federal, en el Código de Justicia militar.

En este capítulo dedicado a los antecedentes históricos del Ministerio Público, hemos pretendido hacer notar como a través de la historia, ha habido una evolución de figuras jurídicas llamadas de diferente manera al de la institución, que es tema de nuestra investigación pero que realizaron funciones o tenían características semejantes a las del actual Ministerio Público; siendo éste una figura jurídica estructurada para servir al estado, pero con sus propias funciones y para bien de la sociedad. El Ministerio Público actual, trata de cumplir con mayor eficacia lo pretendido por las figuras jurídicas que le anteceden.

Es hasta la Constitución de 1917, que actualmente nos rige, en donde se reconoce el monopolio de la acción penal al Estado, por medio de la institución del Ministerio Público.

“Para tratar de evitar los excesos del juez de instrucción convertido en inquisidor, Carranza propuso atribuir al Ministerio Público, en forma exclusiva “la prosecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se harán por procedimientos atentatorios y reprobados.”<sup>49</sup>

Todos esos antecedentes históricos de la acción penal, tienen una utilidad práctica cuando el Ministerio Público tiene que realizar una averiguación para ejercitar la acción penal.

Una vez puesta en vigor la Constitución de 1917, fue dictada la primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y territorios federales el nueve de septiembre de 1919, la que trató de adecuarse a las nuevas tendencias sociales adoptadas por el artículo 21 de la norma fundamental, sin embargo en esta ley todavía perduraron rasgos del pasado, lo cual motivó reformas a sus artículos 9, 10 y 16 realizadas mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 19 de noviembre de 1924.

“Es hasta 1917 cuando el Ministerio Público adquiere caracteres precisos que le dan el contenido profundamente humano de protector de la libertad del hombre y guardián de la legalidad.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> OVALLE FAVELA, José. Op cit, pág 240.

<sup>50</sup> FRANCO GUZMÁN, Ricardo, Op cit, pág 87

“El Constituyente de 1917 inspirado en las ideas de don Venustiano Carranza, marca el momento más trascendente para el Ministerio Público al delimitar las funciones de la autoridad judicial, del propio Ministerio Público y de la autoridad administrativa”<sup>51</sup>

El 31 de diciembre de 1954 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, vigente a partir de primero de enero del siguiente año, y que derogó a la de 1929, donde se amplió su estructura para brindar un mejor servicio.

Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1971, fue reformada por decreto publicado en ese mismo Órgano Oficial informativo con fecha 23 de diciembre de 1974, que en su parte medular cambia su denominación por la de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a de fin de estar acorde con el decreto que a su vez reformó los artículos 43 y 73 Constitucionales, los cuales convirtieron a los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, en estados federados.

“Después de la promulgación de la Constitución de 1917, y teniendo como fundamento los artículos 21, 73, y 102 constitucionales, se han elaborado varias leyes orgánicas del Ministerio Público. En todas ellas se ha tratado de precisar los alcances de la institución y se han reglamentado sus atribuciones y su funcionamiento. Dichas leyes orgánicas son en el fuero común, la de 9 de septiembre de 1919, la publicada el 7 de octubre de 1929, la de 31 de diciembre de 1954 y la vigente de 1972”<sup>52</sup>

En cuanto al aspecto federal, tenemos: las leyes orgánicas del Ministerio Público federal de 1919, de 1934, de 1941, de 1945, de 1955 y la actual de 1974

“Como puede observarse, el Ministerio Público en México tiene dos esferas de competencia. Por una lado, el Ministerio Público federal, que conoce de los delitos del orden federal, y por otro el Ministerio Público de las entidades federativas, que conoce de los delitos del orden común, independientemente del aspecto militar cuya base legal es el artículo 13 Constitucional”<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Ibidem, pág 88

<sup>52</sup> Ibidem, pág 91

<sup>53</sup> Idem.

## SEGUNDO CAPÍTULO

### EL MINISTERIO PÚBLICO

#### 2.1. Funciones del Ministerio Público.

Entre las funciones que tiene el Ministerio Público mexicano, según García Ramírez, encontramos que es “el persecutor de los delitos, en la averiguación previa y en el proceso; consejero jurídico del gobierno, representante jurídico de la federación, vigilante de la legalidad, denunciante de las irregularidades de los juzgadores, denunciante de leyes y de jurisprudencia contrarias a la Constitución”.<sup>54</sup>

Se dice por otra parte que el Ministerio Público es “el sujeto que controla la manifestación de los bienes de los funcionarios, interviene en asuntos civiles y familiares, en la nacionalización de bienes, extradición etc.”<sup>55</sup>

“Como se advierte, las funciones del Ministerio Público, escapan a lo puramente procesal penal y por ende, la mayoría de esas funciones quedan fuera del tema en comento, más sin embargo precisaremos las funciones procesales penales que se le asignan al Ministerio Público en México, dichas funciones son:

- A) Función instructora.
- B) Función de auxilio a víctimas
- C) Función aplicadora de medidas cautelares.
- D) Función requirente o accionante.
- E) Función cuasijurisdiccional
- F) Función dictaminadora de opinión o consultoría
- G) Función de vigilancia o fiscalizadora
- H) Función de elegir el Tribunal competente. “<sup>56</sup>

“Las propias funciones del Ministerio Público, como lo veremos a continuación, le impiden ser el vigilante de la legalidad de los demás; más bien exigen que aquel cuide de la legalidad de sus propios actos, dada la trascendencia de éstos, y que los mismos queden sujetos al control jurisdiccional. Suponiendo que se quisiera atribuir, de manera específica o exclusiva, a alguno o a algunos órganos del Estado la función de custodiar

<sup>54</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Op cit., pág 209

<sup>55</sup> SILVA SILVA Jorge Alberto, Op cit., pág 157

<sup>56</sup> Idem

la legalidad, tales órganos no podrían ser los juzgadores, ya que a estos compete establecer en sus sentencias la interpretación y aplicación que debe darse al ordenamiento jurídico.”<sup>57</sup>

“El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la atribución del Ministerio Público de investigar y perseguir delitos, esta atribución se refiere a dos momentos procedimentales: el preprocesal y el procesal abarca precisamente la averiguación previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el ejercicio o la abstención de la acción penal; el mencionado artículo 21 constitucional otorga por una parte la atribución al Ministerio Público, de la función investigadora auxiliado por la Policía Judicial; por otra, una garantía para los individuos pues sólo el Ministerio Público puede investigar delitos, de manera que la investigación se inicia a partir del momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, a través de una denuncia o querrela, y que tiene por finalidad optar en una sólida base jurídica, por el ejercicio o abstención de la acción penal, no necesariamente ejercitar acción penal”<sup>58</sup>

“La función persecutoria, como su nombre lo indica, consiste en perseguir los delitos o lo que es lo mismo, en buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. De esta manera, en la función persecutoria se vislumbra un contenido y una finalidad íntimamente entrelazados: el contenido, realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia: la finalidad, que se aplique a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley (sanciones)”.<sup>59</sup>

La función persecutoria impone dos actividades a saber:

**la actividad investigadora y  
la de ejercicio de la acción penal,**

“La actividad investigadora se inicia cuando el Ministerio Público parte de un hecho que razonablemente puede presumirse delictivo, pues de no ser así, sustentaría la averiguación previa en una base endeble, frágil, que podría tener graves consecuencias en el ámbito de las garantías individuales jurídicamente tuteladas.”<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> OVALLE FAVELA José, Op cit., página 244

<sup>58</sup> OSORIO Y NIETO César Augusto, La Averiguación Previa, décima edición, Editorial Porrúa, México 1999, página 3

<sup>59</sup> RIVERA SILVA Manuel. Op cit, página 41

<sup>60</sup> OSORIO Y NIETO César Augusto, Op cit, pág 3



Dicha actividad es auténticamente como su nombre lo indica una “investigación” cuya premisa fundamental es la búsqueda de todos aquellos elementos, o jurídicamente hablando de todas aquellas pruebas que acrediten en primer lugar el delito y en segundo lugar la responsabilidad de sus autores y es precisamente en dicha etapa en donde el órgano investigador trata de proveerse de todos estos elementos tendientes a comprobar la existencia de un delito y así estar en aptitud dicha representación social de concurrir ante los tribunales judiciales competentes y pedir la aplicación de la ley penal y en su caso el de su correlativa sanción.

Manuel Rivera Silva sobre este tópico señala los tres principios básicos de la actividad, los cuales son:

1.- “La iniciación de la investigación, está regida por lo que bien podría llamarse “principio de requisitos de iniciación”, en cuanto no se deja la iniciativa del órgano investigador el comienzo de la misma investigación, sino que para dicho comienzo, se necesita la reunión de los requisitos fijados en la ley.

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

3.- La investigación está sometida al principio de legalidad. Si bien es cierto que el órgano investigador de oficio practica su averiguación, también lo es que no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la investigación.”<sup>61</sup>

De lo expuesto, puede afirmarse que la función investigadora del Ministerio Público tiene su fundamento en el artículo 21 Constitucional y se debe ceñir a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna.

En lo relativo al ejercicio de la acción penal “cuando el Ministerio Público ejercita ésta y consigna el expediente de la averiguación previa ante el Juzgador, deja de actuar como autoridad y se convierte en una de las partes del proceso, en la parte acusadora, por lo que debe quedar sujeta, al igual que la otra parte –la parte acusada o inculpada-, a las resoluciones del juzgador, que es el único órgano del Estado con funciones de autoridad durante el desarrollo y la terminación de la actividad procesal, independientemente de que las partes tengan derechos para impugnar dichas resoluciones. No se trata de que el Ministerio Público sufra una metamorfosis con el ejercicio de la acción penal y se transforme de autoridad en parte. El hecho de que sea

---

<sup>61</sup> RIVERA SILVA Manuel, Op cit pág 43

autoridad —y de que tal carácter lo ejerza en la función de investigar los hechos probablemente delictuosos—no impide que el proceso penal deba actuar únicamente como parte acusadora y no ejerza o no deba de ejercer actos de autoridad”<sup>62</sup>

En el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público puede, entre otras cosas: 1) promover la iniciación y el desarrollo del proceso penal; 2) solicitar que el juzgador dicte las ordenes de aprehensión, de comparecencia y de cateo que procedan; así como que decrete las medidas cautelares pertinentes; 3) ofrecer y aportar pruebas tendientes al esclarecimiento de los hechos imputados; 4) formular conclusiones, y 5) hacer valer los medios de impugnación contra las resoluciones judiciales que estime no se apeguen a derecho.

De lo anterior se colige, que el ejercicio de la acción penal requiere para que tenga validez constitucional y sus efectos jurídicos sean lícitos que estos en estricto apego a derecho satisfagan plenamente lo señalado en el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, precepto que en su parte conducente ordena:

**Artículo 122.-** El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la presunta responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

En concordancia con lo anterior el Código Federal de Procedimientos Penales señala en su artículo 134:

**Artículo 134.-** En cuanto aparezca de la averiguación previa que se ha acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en términos del artículo 168, el Ministerio Público ejercitará la acción penal ante los Tribunales y expresará, sin necesidad de acreditarlo plenamente, la forma de realización de la conducta, los elementos subjetivos específicos cuando la descripción típica lo requiera, así como las demás circunstancias que la ley prevea...

De lo anterior se concluye que las funciones primordiales del Ministerio Público la constituye, por una parte la función persecutoria, que hemos hecho mención en apartados anteriores misma que tiene por objeto allegar a dicha representación social

---

<sup>62</sup> OVALLE FAVELA José. Op cit pág 246

de todas las pruebas necesarias que acrediten plenamente el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indicado. Lo anterior con la finalidad de que sea tipificado el hecho presumiblemente delictivo y así el Ministerio Público esté en aptitud de ejercitar la acción penal, toda vez que de no cumplirse cabalmente con los requisitos, el ejercicio de la acción penal realizada obviamente por el Ministerio Público, adolecería de ilegalidad.

En tal virtud podemos afirmar que en esencia las funciones primordiales del Ministerio Público son dos: la función persecutoria o investigadora de los delitos y el ejercicio de la acción penal derivada del primer elemento de los mencionados, resaltando así la íntima relación que existe entre ambas funciones o características ya que una de ellas, la función investigadora, es el elemento sine qua non del ejercicio o no de la acción penal, ya que no se puede estimar que el ejercicio de la acción penal sea autónomo de la función investigadora y/o persecutoria de los delitos, ya que en el estado de derecho que vivimos ha quedado manifiesto que previo al ejercicio de la acción penal existe una función investigatoria, cuyo objeto es precisamente reunir y en su caso comprobar la presunta responsabilidad y el cuerpo del delito de una conducta presumiblemente delictuosa que traiga aparejado el ejercicio de la acción penal, lo anterior de conformidad con el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y su correlativo a nivel federal el artículo 132 del Código Adjetivo de la materia.

“Otros dos aspectos que debemos mencionar brevemente son los relativos a la intervención del agente del Ministerio Público en el proceso civil, como en el juicio de amparo, en los cuales la situación del llamado “representante social”, es todavía indefinida. Por lo que se refiere al enjuiciamiento civil (comprendiendo el mercantil y más recientemente el de las controversias familiares), el agente del Ministerio Público puede intervenir como parte principal cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado, e inclusive el artículo 102 de la Constitución refiere la intervención personal del Procurador General de la República en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, es decir los supuestos previstos por el diverso artículo 105 de la Constitución, que se han planteado excepcionalmente”<sup>63</sup>

Como se puede apreciar derivado de la naturaleza del Ministerio Público este actúa propiamente como una Institución, es decir no se supedita únicamente a la materia penal. Sin embargo dicha rama del Derecho Público es la fuente que justifica la naturaleza y origen de la misma, independientemente de la atribución de representante social, en el caso separando las funciones enunciadas al principio de este capítulo y a los efectos de nuestra materia, las más relevantes lo son, como hemos considerado la función persecutoria de los delitos y el ejercicio de la acción penal concatenado a la debida integración de la etapa de investigación.

---

<sup>63</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo tres, décima primera edición, Editorial Porrúa, México 1998, pág 2129

## 2.1.2 INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA.

"Tradicionalmente, la función instructora de un proceso la posee el Tribunal. Así por ejemplo, al Juez Civil se le presentan las pruebas, e incluso él puede hacerse de las mismas. No obstante en el procedimiento penal mexicano, la función instructora no corresponde en exclusividad al Tribunal, sino también al Ministerio Público"<sup>64</sup>

"En este sentido, según nuestras leyes secundarias el Ministerio Público tiene bajo sí, a la Policía Judicial y realiza su función, antes de que el tribunal tome conocimiento del hecho con apariencia de delictuosidad, lo investiga desempeñado un papel de policía o detective y realizando a su vez una instrucción parajudicial o instrucción administrativa. Así el Ministerio Público se allega de elementos de sus propias pruebas (testimoniales, confesionales, documentales, etc), que luego suministra al Tribunal"<sup>65</sup>

Sobre este peculiar pronunciamiento se manifiesta el procesalista Cipriano Gómez Lara al exponer "nosotros sostenemos la existencia de una etapa de instrucción tanto en el proceso civil como en el proceso penal. Además la instrucción que concebimos como etapa necesaria de todo proceso no es la que conocemos en el derecho mexicano con las denominaciones de averiguación previa o instrucción previa, sino la instrucción intraprocesal, es decir, aquella que se desenvuelve indudablemente dentro del proceso, por lo que la llamada instrucción previa, en oposición al plenario, en el derecho procesal penal, no sería la instrucción a la que nos estamos refiriendo. En otras palabras, la instrucción o averiguación previa es indudablemente una fase preprocesal desenvuelta ante las autoridades estatales que tienen como atribución la persecución de los delitos y de los delincuentes. Esta instrucción, es una instrucción policiaca mediante la cual los órganos de acusación deben reunir los elementos con los que den base o fundamentación al ulterior ejercicio de la acción penal ante un Juez o ante un órgano judicial; pero, no es sino hasta que ya se ha ejercido la acción por ese órgano de acusación, cuando se abre la instrucción que nosotros pretendemos connotar como preinstrucción procesal."<sup>66</sup>

"Y esta instrucción procesal, concebida en estos términos, existe en todo tipo de procesos y engloba todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes y de los terceros, y son actos por cuyo medio se fija el contenido del debate se desarrolla toda la actividad probatoria y se formulan las conclusiones o alegatos de las partes. Es decir, es toda una primera fase de preparación, precisamente, por eso se llama instrucción que permite al juez o al tribunal la concentración de todos los datos, de los elementos, las pruebas, las afirmaciones y las negativas y las deducciones de todos los

<sup>64</sup> SILVA SILVA Jorge Alberto, Op cit pág 158.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> GÓMEZ LARA Cipriano, Teoría General del Proceso, octava edición, Editorial Harla, México 1990, pág 138

sujetos interesados y terceros que facilitan, como se ha dicho que el juez o el tribunal esté en posibilidad de dictar la sentencia"<sup>67</sup>

En concordancia con lo anterior el Diccionario Jurídico Mexicano define la instrucción como "fases o curso que sigue todo proceso o el expediente que se forma y tramita con motivo de un juicio. Parte del procedimiento penal que tiene por objeto ordenar los debates, sin cuya preparación resultará estéril y confuso un proceso. Realización del fin específico del proceso que lleva al conocimiento de la verdad lógica y sirve de base a la sentencia"<sup>68</sup>

Reforzando esta postura básica, mediante la cual se aclara que la instrucción es propia de los órganos judiciales se manifiesta "la segunda etapa del proceso penal es la instrucción, la cual tiene como punto de partida el auto que fija el objeto del proceso y culmina con la resolución que declara cerrada la instrucción. Esta etapa tiene como finalidad que las partes aporten al juzgador las pruebas pertinentes para que pueda pronunciarse sobre los hechos imputados"<sup>69</sup>

No obstante lo anterior el autor citado en el párrafo que antecede, reconoce no una preinstrucción que no es de ninguna manera asemejable con lo que hemos denominado propiamente con el nombre de instrucción administrativa, a la actividad investigadora y persecutoria de los delitos por parte del Ministerio Público, expresando al respecto "La consignación da paso a la primera etapa del proceso penal propiamente dicho, a la cual se le denomina preinstrucción. Esta se inicia con el auto que dicta el juez para dar trámite a la consignación (auto al que se llama de radicación o cabeza de proceso), y concluye con la resolución que debe emitir el juzgador dentro de las 72 horas siguientes a la que el inculpado es puesto a su disposición"<sup>70</sup>

Por último Colín Sánchez nos define la instrucción como "la etapa procedimental donde se llevarán a cabo una sucesión de actos procesales sobre la prueba para que el juez instructor conozca la verdad histórica y la personalidad del procesado y estar en aptitud de resolver en su oportunidad la situación jurídica planteada"<sup>71</sup>

De lo expuesto con antelación, consideramos que efectivamente la instrucción en su más simple y llana aplicación compete a los órganos judiciales, en concreto a los jueces, toda vez que como ha quedado asentado la instrucción tiene por objeto proveer de elementos de convicción al juzgador durante la secuela procesal denominada en estricta técnica jurídica instrucción, que es la etapa del procedimiento penal en la cual

---

<sup>67</sup> Idem

<sup>68</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit pág 1760

<sup>69</sup> OVALLE FAVELA José, Op cit, pág 184

<sup>70</sup> Ibidem pág 185

<sup>71</sup> COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Op cit, pág 311

sujeto activo y pasivo de la relación adjetiva penal aportan y acreditan en su caso los extremos de su defensa y de la acusación respectivamente.

Sin embargo no es óbice de lo anterior, que si hemos reconocido que la instrucción es inherente a los tribunales, como en el caso lo señalan solo por citar algunos preceptos de la ley procesal penal los artículos 314 y 315 de enjuiciamiento penal para el Distrito Federal, no menos cierto es que el presente apartado se denomina instrucción administrativa, misma que estimamos es una verdadera instrucción pero no de tipo judicial atento a que la naturaleza del Ministerio Público no es jurisdiccional, pero a su vez es factible considerar bien se le puede denominar preinstrucción administrativa a la actividad investigatoria y persecutoria de los delitos por parte del Ministerio Público, sobre la base de las siguientes consideraciones:

El sujeto a investigación o presunto responsable está afectado en su realidad jurídica, esto es hay un interés opuesto al de él, esto es el presunto responsable pugna por su libertad y el Ministerio Público en base a sus atribuciones y a la presunta responsabilidad de dicho sujeto, procurará en la medida de sus posibilidades, allegarse de todos aquellos elementos, en esencia pruebas, que tengan por objeto comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del multicitado sujeto, dejando en claro que esta situación se presentará cuando el presunto responsable esté a disposición de dicho representante social.

Mientras que este sujeto durante la averiguación previa ya sea mediante si o persona de su confianza o en su caso asistido de su abogado, tendrán un objetivo definido como lo es el acreditar la no responsabilidad en el delito que a este se le imputa por parte del Ministerio Público, aportando a dicha Representación todos los medios de prueba que a su alcance se encuentren de conformidad con el artículo 246 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, cuyo texto ordena:

**“Artículo 246.-** El Ministerio Público y la autoridad judicial apreciarán las pruebas, con sujeción a las reglas de este capítulo”

Obsérvese entonces como la legislación procesal local da pauta al agente del Ministerio Público, para que pueda apreciar en su caso las pruebas rendidas por el presunto responsable durante la averiguación previa, es por ello que le damos el nombre de preinstrucción administrativa, toda vez que de los diversos conceptos de instrucción asentados, todo ello tiene un factor común, que son “las pruebas” con la salvedad de que dichas pruebas durante la averiguación previa se presentan ante el Ministerio Público quien conforme a su criterio las apreciará en su conjunto para emitir en su caso la resolución administrativa que en derecho proceda, como puede ser el ejercicio o no ejercicio de la acción penal o la resolución de reserva esta ultima figura sustituida por el no ejercicio de la acción penal temporal. Pero queremos enfatizar que

esta resolución es evidentemente administrativa, ya que el Ministerio Público al carecer de jurisdicción esta imposibilitado para declarar y en su caso aplicar el derecho contenido en la ley penal.

Por lo que consideramos que la denominada instrucción administrativa si existe, toda vez que esta tiene por objeto allegar al Ministerio Público por medio de las diligencias e investigaciones que éste practique los elementos aportados en su caso por la víctima del delito de conformidad con el artículo noveno fracción XI del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, todas aquellas pruebas que en su caso sean idóneas para acreditar la presunta responsabilidad y el cuerpo del delito para que en su caso se dicte una resolución de ejercicio de la acción penal, a contrario sensu el presunto responsable cuando concurra ante dicho órgano intentará acreditar su inocencia en el delito que se le imputa, mediante todos los elementos probatorios que le asistan para obtener una resolución de no ejercicio de la acción penal, instrucción administrativa que guarda cierta similitud con la judicial toda vez que en ambas se aportan elementos de convicción que influyen en el animo de la autoridad para emitir una resolución o sentencia.

### 2.1.3 AUXILIO A VÍCTIMAS.

Es indudable que si una de las características que se le consagran al Ministerio Público es la de representante social, por lógica dicho representante no solamente lo será como un órgano encargado de tutelar los derechos de la sociedad, sino también la integridad física y psíquica de los miembros de la propia sociedad, a las víctimas del delito se les brinda auxilio por parte de dicha representación social de conformidad con lo señalado en el artículo 123 del Código Federal de Procedimientos Penales, que en su parte conducente señala.

**Artículo 123.-** Inmediatamente que el Ministerio Público Federal o los funcionarios encargados de practicar en su auxilio diligencias de averiguación previa tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictaran todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; .....

El concepto de víctima del delito es a decir de Colín Sánchez "aquél, que por razones consanguíneas, sentimentales o de dependencia económica con el ofendido, es afectado por el hecho ilícito"<sup>72</sup> y como menciona el propio autor existe marcada

---

<sup>72</sup> COLIN SÁNCHEZ Guillermo, Op cit pág 225

diferencia entre la víctima del delito y el ofendido ya que este último es considerado como "la persona física que resiente, directamente la lesión jurídica, en aquellos aspectos tutelados por el Derecho Penal".<sup>73</sup>

En este orden de ideas la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dedica un apartado especial a las víctimas u ofendidos por el delito en materia de atención a las mismas, dicho numeral es el marcado bajo el número once de la citada ley orgánica, mismo que en sus partes más relevantes indica:

a) La obligación por parte del Ministerio Público de proporcionar asesoría y orientación legal, así como propiciar la coadyuvancia de éstos en los procedimientos penales

b) Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios.

c) Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política mexicana.

d) Otorgar con otras instituciones competentes la atención que se requiera.

El documento Proyecto de Reformas del Código Penal que fue enviado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos del estado de México contiene diez puntos a tratar sobre la protección a víctimas del delito y violencia intra familiar, entre ellos se señalaron, que los agraviados sean en la praxis parte activa del proceso penal, así mismo se debe de acompañar a la averiguación previa de una valoración especializada de la víctima tanto psicológica como médica, la cual determine el daño psíquico y traumático; ésta propuesta determinaría que el Ministerio Público reconociera los derechos de la víctima al comenzar un proceso y además refiere que el Ministerio Público debe de contar con el auxilio de un equipo multidisciplinario que se encargaría de atender a las víctimas del delito de manera integral"<sup>74</sup>

Por otra parte existen, varias clases de víctimas del delito según su vulnerabilidad, a saber:

- 1.- Las mujeres.
- 2.- Los niños.

---

<sup>73</sup> Idem

<sup>74</sup> FUENTES DIAZ Fernando. Modelos y el Procedimiento Penal, tercera edición, editorial Sista, México 1991, pág 70



- 3.- Los ancianos.
- 4.- Los discapacitados.

Para finalizar, se tienen someramente los derechos de las víctimas que son los siguientes:

I.- Recibir atención médica de las autoridades.

II.- Solicitar al Ministerio Público o al Juez, fijar al presunto responsable una garantía, ya sea en depósito o en fianza, que asegure el monto de la reparación del daño sufrido.

III.- En la averiguación previa, coadyuvar con el Ministerio Público a presentar las pruebas para integrar la citada investigación, y que así se consigne al presunto responsable.

IV.- Presentar las pruebas y solicitar que apele el Representante Social cuando así proceda.

V.- Ser notificado personalmente de las resoluciones que marca la ley.

VI.- Acudir a cuantas audiencias sean necesarias y manifestar lo que a su derecho convenga.

VII.- Formular querrela y otorgar perdón cuando éste proceda, y cuando la víctima así lo decida.

VIII.- Ser atendido por perito cuando desconozca el idioma español y cuando padezca incapacidad física.

IX.- Ser atendido en centros especializados que tiene la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuando así lo requiera y,

X.- Solicitar del Ministerio Público que requiera al juzgador el pago de la reparación del daño, condenando en la sentencia al presunto responsable.

Estos en su conjunto constituyen los derechos más notables que el legislador ha incorporado al efímero y endeble caudal de garantías de la víctima del delito u ofendido, lo anterior se haya plasmado a su vez en el artículo nueve del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en sus veinte fracciones adicionadas por las reformas al artículo en comento publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo y 17 de septiembre de mil novecientos noventa y nueve respectivamente.

En otras palabras, es el Estado a través de la institución del Ministerio Público, el que ha fallado sobre el tema –la protección de los derechos de las víctimas u ofendidos del delito-, y la reforma a la ley mediante la cual se pretende enfrentar esta conducta atentatoria de los derechos humanos, al grado de incluirla en el artículo 20 Constitucional, que nace para proteger los derechos del inculcado más de los derechos de la víctima del delito, en evidente contradicción a lo tutelado por el Estado.

En el año de 1993, se introdujo en el artículo 20 Constitucional el derecho de la víctima u ofendido por la comisión de un delito de recibir asesoría, a que se le satisfaga la reparación del daño, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia y las demás prerrogativas que señalan para ellos las leyes secundarias, sobre este mismo tema se introdujo en el artículo un apartado que amplía los derechos de la víctima del delito u ofendido por este, hasta convertirlo casi en parte en el proceso penal, por lo que hay que tomar en cuenta la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, mediante la cual las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal y desistimiento de la misma pueden ser impugnados por vía jurisdiccional y las recientes reformas a la ley de amparo, abren la posibilidad de ventilar en vía de amparo el no ejercicio y el desistimiento de la acción penal, pero a pesar de lo expuesto a la fecha no existe una debida reglamentación que permita optimizar y aplicar eficientemente lo anterior.

Sin embargo y pese a las reformas a la Ley Procesal Penal Local, los derechos de la víctima del delito u ofendido son confusos, ya que si bien es cierto que se establece en el citado artículo nueve del ordenamiento legal, la posibilidad de que el ofendido manifieste su inconformidad sobre el no ejercicio de la acción penal ante el superior jerárquico, que es el Procurador General de Justicia, sin embargo es más que usual en la práctica cotidiana que una autoridad administrativa por la unidad de la propia institución, siempre va a confirmar la resolución emitida por su subordinado y en tal virtud tal reforma se vuelve letra muerta.

Por el contrario somos partícipes de los razonamientos del jurista Sergio García Ramírez al exponer “el ofendido sólo conserva perfiles de importancia (parte actora civil) en ambos ordenamientos, cuando se trata de reclamar la reparación del daño debida, por personas distintas del imputado. Más todavía en la práctica ha existido la tendencia a estimar que el ofendido es “nadie”, disminuyendo así inclusive, la importancia real de los reductos procesales que todavía mantiene ésta orientación práctica, más la regulación positiva ha sido objeto de reiteradas censuras, por otra parte y vista la urgencia de procurar amparo a la víctima del delito se busca poner más énfasis en protegerla a través del Ministerio Público”<sup>75</sup>

Y por ende estimamos que el ofendido o víctima del delito en efecto, no es “nadie” pese a las reformas de la propia ley penal adjetiva, en concreto al artículo

---

<sup>75</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio Estudios Penales, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1977, pág 138

noveno del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal del Distrito Federal, son intrascendentes toda vez que el Ministerio Público tiene en su haber el monopolio del ejercicio de la acción penal y consecuentemente la última palabra siempre la tendrá dicho representante social.

Por último la “Ley Distrital destina siete artículos del 125 al 131 para regular lo relativo a la curación de heridas y enfermos que, por regla general, debe hacerse en hospitales públicos bajo la dirección de los médicos, y si no los hubiere, se encargará a los prácticos. Se prevé el caso en que la persona pudiese estar detenida, permitiéndose que excepcionalmente se utilicen sanatorios particulares. Se permite que cualquier médico oficial efectúe la clasificación de los hechos. Si el detenido o enfermo no fuere a quedar detenido, podrá curarse en su caso bajo responsiva médica, debiendo el profesionista dar certificado de sanidad o de defunción en su caso, participar de los accidentes y complicaciones que sobrevengan, explicando sus consecuencias, y de su traslado a la prisión, en caso de estar detenido.

Con respecto a la detención del indiciado, se prevé el libramiento de la orden judicial, la que según el artículo 132 requiere, primero, que el Ministerio Público la haya solicitado y, segundo que se reúnan los requisitos del artículos 16 constitucional.”<sup>76</sup>

“Dicha orden se entregará al Ministerio Público, y el agente de la policía que la efectúe está obligado a poner al detenido, sin demora, a disposición del juez, asentando la hora en que comenzó la detención (artículos 132 a 134)”<sup>77</sup>

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

En el ejercicio de la averiguación o investigación de los delitos, el Ministerio Público después de recibir la denuncia o querrela sobre un hecho probablemente delictivo, practica una serie de diligencias, para finalmente determinar si ejercita o no la acción penal, lo que implica determinar si se dan los requisitos señalados por el artículo 16 Constitucional: comprobación del cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, y en esta práctica, puede verse el órgano investigador en alguna de las hipótesis de afectación de la libertad de las personas, entre otros bienes, respecto del cual dicho órgano puede también extralimitarse.

En efecto el Ministerio Público puede para el cumplimiento de su tarea investigadora, verse en la necesidad de adoptar medidas cautelares o precautorias,

---

<sup>76</sup> BRISEÑO SIERRA Humberto, Op cit, pág 143

<sup>77</sup> Idem

para garantizar la búsqueda adecuada de la verdad objetiva y la efectiva administración de justicia.

“Entre esas medidas está la privación de libertad del indiciado, el artículo 16 Constitucional prevé supuestos de privación de la libertad, en los que el Ministerio Público tiene que ver y tales supuestos son”:

- a) La flagrancia.
- b) El caso urgente.
- c) La orden de aprehensión.”<sup>78</sup>

En los supuestos de flagrancia, el Ministerio Público o bien actúa deteniendo al sujeto que ha sido sorprendido in fraganti o bien es la autoridad inmediata que recibe la demanda y al detenido, toda vez que en estos casos cualquier persona puede detener al indiciado. En casos urgentes, que hasta ahora solo se habían limitado a los delitos perseguibles de oficio, sólo la autoridad administrativa podrá decretar la detención de un acusado teniendo la obligación de ponerlo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial; siendo la finalidad de la privación de la libertad en estos casos, evitar que el sujeto se sustraiga de la acción de la justicia.

La Ley Penal Procesal Penal interpreta y define la flagrancia del delito cuando el sujeto ejecutor o en términos de la misma ley la persona, es detenida en el momento de estarlo cometiendo (el delito) o bien cuando el inculpado es perseguido material e inmediatamente después de ejecutado el delito.

Mientras, en el caso urgente se gesta a partir de tres supuestos jurídicos contenidos en la propia ley de enjuiciamiento penal, y tales hipótesis son tres:

I.- Que se trate de delito grave así calificado por la ley.

II.- Exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, y

III.- Que el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancias.

Hasta ahora existe la discusión sobre si la expresión autoridad administrativa abarcaba sólo al Ministerio Público y a la Policía Judicial, o si también comprendía a otras, como es por ejemplo la policía preventiva, independientemente de la extensión que se le dé a la expresión, lo cierto es que tanto el Ministerio Público como la Policía

---

<sup>78</sup> ISLAS, Olga El Ministerio Público ante las formas limitativas de la libertad, INACIPE, 1982, páginas 169.

Judicial están comprendidos en ella, por lo que solo importaba saber el alcance de sus atribuciones; esa discusión llevo a su fin con las reformas al artículo 16 constitucional con las que se precisa que en casos urgentes sólo el Ministerio Público podrá ordenar la detención.

En la intervención que han tenido los supuestos de la privación de la libertad en casos flagrantes y urgentes, el Ministerio Público y la Policía Judicial con frecuencia han incurrido en graves desviaciones y excesos, al mantener detenida a la persona por un largo tiempo para efectos investigatorios, o durante la detención con el pretexto de hallar la verdad, obligando en ocasiones a declarar al detenido en su contra, es decir a autoincriminarse, utilizando para ello diversos medios.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que nuestra Carta Magna prohíba la incomunicación, la intimidación y la tortura y mas recientemente la nulidad de la declaración rendida ante el Ministerio Público cuando el acusado no esté asistido de su defensor, lo cual es un verdadero acierto del legislador.

El referido acierto que ya hemos mencionado, se ve reflejado en el contenido del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el cual expresa y llanamente ordena:

**Artículo 289.-** En ningún caso, y por ningún motivo, podrá la autoridad emplear la incomunicación, intimidación o tortura para lograr la declaración del indiciado o para otra finalidad

En el artículo anotado existe una laguna pues no precisa si es única y exclusivamente la autoridad judicial, lo cual estimamos da pauta a confusiones.

Lo anterior había sido propiciado entre otras razones, por la propia legislación secundaria y ciertos criterios jurisprudenciales que le dieron alcances distintos a las disposiciones constitucionales, todo esto ha motivado que el propio Estado haya adoptado en los últimos año una serie de medidas para frenar esos excesos y garantizar de mejor manera los derechos humanos, por ejemplo las reformas al artículo 16 constitucional para agregar un nuevo párrafo el cual establece: en casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley, ese control jurisdiccional se ha motivado precisamente por los excesos de esas facultades del Ministerio Público, por lo que se dio luz una medida más para obligar al representante social y a la Policía Judicial que está bajo el mando inmediato de aquel a ajustar su actuación y proceder con legalidad.

Por último cabe resaltar que la orden de aprehensión se deriva de una situación jurídica concreta, esto es que durante la averiguación previa el órgano investigador tiene que reunir todos aquellos elementos que acrediten el cuerpo del delito así como la probable responsabilidad y esta conducta lógicamente tiene que ser atribuible a una persona, por ende si la persona que presuntamente aparece como probable responsable de la comisión de dicho delito no está a disposición del representante social, este habrá de integrar los medios necesarios para que el juez penal estime que se reúnen los elementos de legalidad plasmados en el artículo 16 Constitucional y obsequie dicha orden

### 2.1.5 ACCIONANTE O REQUIRENTE.

“Una vez que ha sido promovida la acción, e iniciado el proceso, el Ministerio Público adquiere la calidad de parte en el proceso (aunque haya quien niega que tenga tal calidad) y se convierte en un órgano requirente. Comparece así toda la instrucción instando al tribunal y comparece asimismo en el juicio o proceso principal, acusando con base en pretensiones concretas”.<sup>79</sup>

Al llegar a esta función, la idea dominante sostiene que el Ministerio Público se despoja del imperium o autoridad y queda sujeto, como dice González Bustamante, a “las determinaciones que dicta el Tribunal”<sup>80</sup>

## 2.2. NATURALEZA JURÍDICA.-

La función persecutoria está a cargo exclusivamente del Ministerio Público, pero éste para no caer en los mismos atentados que los jueces, buscará los elementos de convicción por medio de los procedimientos que no sean atentatorios y reprobados, para que la libertad individual quede asegurada.

Sobre esta actuación exclusiva del Ministerio Público, “García Ramírez sintetiza en los siguientes puntos que se esgrimen en su favor”:

- 1) Que si el *uis puniendi* y la titularidad de la pretensión punitiva pertenecen al Estado, nada más natural que el ejercicio de la acción penal se confíe a un órgano del poder público.

---

<sup>79</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto, Op cit, pág 159

<sup>80</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE José, Op cit, pág 201

- 2) Que el monopolio acusador estatal es congruente con la evolución jurídica y constituye uno de los caracteres sobresalientes del derecho procesal contemporáneo.
- 3) Que la actuación del Ministerio Público responde mejor a los fines de la justicia penal, en cuanto debe estar informada por rigurosa objetividad y búsqueda de la verdad material.
- 4) Que la intervención del Ministerio Público como actor excluye reminiscencias de la venganza privada y consideraciones ajenas al marco público que ciñe el proceso penal de nuestros días.
- 5) Que no existen hoy las condiciones psicológicas, sociales y políticas que en otro tiempo explicaban el que se deje a los ciudadanos la función de ejercitar la acción penal (Florián), y
- 6) Que no se debe de traer a colación, a favor de la acción privada, particular o popular, el ejemplo de Inglaterra ... cuyas costumbres y tendencias difieren considerablemente de la de los otros pueblos.

Destaca el propio autor que finalmente, "los partidarios del monopolio acusador del Ministerio Público, empero, suelen exigir la adscripción de este al poder judicial, mas cierta suma de garantías"<sup>81</sup>

Contra ese criterio de que el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, Fix Zamudio ha destacado ya que desde los años cuarenta se empieza a observar una reacción, tanto en la doctrina procesal como en la jurisprudencia de la Corte,<sup>82</sup> motivada sobre todo por los alcances que le dieron los Códigos de Procedimientos Penales y la jurisprudencia que hicieron que se convierta en un monopolio absoluto de la acusación.

La falla común a las distintas opiniones que acabamos de recoger, consiste en querer definir mediante un solo marbete una institución de cometidos múltiples, administrativos unos, procesales otros. Si en la figura más homogénea del juzgador, no toda su actividad es jurisdiccional, con mayor motivo habrá que destacar la posibilidad de una caracterización única y unitaria respecto del Ministerio Público. El camino será por tanto etiquetar por separado sus diversas funciones, y dentro de las ligadas al enjuiciamiento, deslindar aquellas en que como titular de la acción desempeña el papel de parte en sentido formal o si se prefiere la fórmula de Carnelutti de sujeto del proceso,

---

<sup>81</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, La Acción en el Proceso Penal, en Revista de la Facultad de Derecho de México, número 65, enero marzo, 1967, pág 136 .

<sup>82</sup> FIX ZAMUDIO Héctor, La Función Constitucional del Ministerio Público, en ponencias Generales del Segundo Congreso de Derecho Constitucional, Anuario jurídico V, México, 1978, pág 145

pero no del litigio, respecto de aquellas en que se encarga de otros menesteres (tareas instructoras o dictaminadoras, por ejemplo)

“Respecto de la naturaleza jurídica del Ministerio Público no existe un criterio definido en el campo doctrinal, ya que para algunos autores es un representante social, en tanto otros señalan que es un órgano administrativo, no pocos le atribuyen el carácter de ser un colaborador de los órganos jurisdiccionales, y algunos más se empeñan en que es un órgano judicial”<sup>83</sup>

A pesar de que el matiz que se le da al Ministerio Público estriba en definir si es un órgano administrativo o judicial, existen otras dos facetas que tratan de explicar su naturaleza jurídica y que son la de representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales y como un colaborador de la función jurisdiccional, más sin embargo las tesis más aceptadas son las primeramente mencionadas

Sobre el tema, Alberto González Blanco señala que, conforme al espíritu que animó al Congreso Constituyente de 1917, no es posible negar al Ministerio Público su carácter de representante de la sociedad y de colaborador de los órganos jurisdiccionales, pero lo que no puede aceptarse es que se le considere con el carácter de órgano judicial, ya que el Ministerio Público no decide controversias, y además porque nuestra Constitución no lo autoriza, pues de forma clara determina sus facultades, que son distintas de las que señala para la autoridad judicial, y agrega que dentro de la división tripartita de los poderes gubernamentales que nos rigen las funciones que le están asignadas corresponden a las del Poder Ejecutivo, en atención a las disposiciones que norman su funcionamiento se subordinan a los principios del derecho administrativo, y todo esto impone, en consecuencia, reconocerle el carácter de órgano administrativo”<sup>84</sup>

“El Ministerio Público es un representante social en el ejercicio de la función persecutoria, así como también los actos que realiza son de naturaleza administrativa y es un colaborador de los órganos jurisdiccionales; pero en lo que prevalece un completo desacuerdo, es en que se le considere como un órgano judicial, ya que con ello el Ministerio Público sufre un retroceso en su formación histórica puesto que sobre la idea de separar en forma específica la función jurisdiccional de la que debía corresponder al Ministerio Público, se avanzó progresivamente hasta establecer el sistema jurídico actual que, en forma suficientemente clara, precisa en su artículo 21 Constitucional que es a los órganos judiciales a quienes se le ha otorgado la facultad

---

<sup>83</sup> GARDUÑO GARMENDIA, Jorge, El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos, primera edición, Editorial Limusa, México 1988, pág 23

<sup>84</sup> GONZÁLEZ BLANCO, Alberto, El Procedimiento Penal Mexicano, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1975, pág 61



de aplicar el derecho y al Ministerio Público, como autoridad pública, la de perseguir los delitos”<sup>85</sup>

“Autores como Guissepe y Guiliano Vasslli se inclinan en otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como ésta última abarca al poder judicial y ésta a su vez a las otras actividades no jurisdiccionales comprendidas en el objeto indicado, el Ministerio Público es un órgano judicial, más no administrativo”<sup>86</sup>

Colín Sánchez estima que la naturaleza del Ministerio Público puede que haya cabida como “representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales. Para fundamentar la representación social, atribuída al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad”<sup>87</sup>

“No faltan quienes identifican al personal del Ministerio Público como auxiliares o colaboradores de la función judicial, debido a que las actividades se realizan a través de la secuela procedimental, ya que, todos sus actos van encaminados a lograr un fin último: la aplicación de la ley, al caso en concreto”<sup>88</sup>

A mayor abundamiento consideramos que las tesis que sostienen que la naturaleza del Ministerio Público no es netamente administrativa, dejan de tomar en cuenta las características imperantes en el proceso penal mexicano y por ende no son asequibles al caso en concreto, por una parte no podemos considerar que el Ministerio Público esté investido de la tutela jurídica general, toda vez que su facultad es de persecución de los delitos más no de imposición de las penas y sanciones contenidas en el Código Penal, por otro lado no estimamos que los agentes del Ministerio Público sean colaboradores del órgano judicial, toda vez que una de las características de la institución del Ministerio Público es la unidad como institución y no relativa a sus miembros integrantes, y por último no compartimos la idea de que se trate de un órgano judicial, puesto que de concebirse de esa manera se atenta y resquebraja la trilogía procesal que necesariamente impera en aras de la justicia en todo proceso, puesto que es manifiesta la ilegalidad y parcialidad de quien es juez y parte.

---

<sup>85</sup> GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. Op cit, pág 25

<sup>86</sup> COLIN SÁNCHEZ Guillermo, Op cit pág 92.

<sup>87</sup> Ibidem, pág 95

<sup>88</sup> Idem

## 2.3 PRINCIPIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.-

### A) UNIDAD.-

“Se dice que el Ministerio Público constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la institución se consideran como miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección”<sup>89</sup>

“El concepto de que faltándole al Ministerio Público su unidad su función es anárquica y dispersa y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la Institución, lejos de ser benéfica resulta perjudicial, y pugnaba porque los agentes del Ministerio Público sean funcionarios, además de capaces técnicamente, responsables en su trabajo, y dispuestos a coordinar con el esfuerzo de sus compañeros, para lograr la unidad de la institución”<sup>90</sup>

### B) PRINCIPIO DE 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 organismo. Las personas que lo integran, son la prolongación del titular, Motivo por el cual reciben y acatan las instrucciones de éste, ya que la acción y el mando son exclusivos del propio Procurador General de Justicia.”<sup>91</sup>

Agrega García Ramírez “los agentes son sólo una prolongación del titular y la representación es única”<sup>92</sup> y como enfatiza Silva Silva “No hay muchos Ministerios Públicos, sino sólo uno. Hay muchos agentes del Ministerio Público, pero una sola institución. Esos muchos son solo agentes de la Institución”<sup>93</sup>

### C) .- IRRECUSABILIDAD.

Es esta una prerrogativa del Ministerio Público, en virtud de que su acción interesa directamente a la sociedad, esta prerrogativa podría ser entorpecida, si al inculpado se le concediera el derecho de recusación, y además como ilustra el maestro Colín Sánchez “la intervención del representante del Ministerio Público es irrecusable como tal, independientemente, de que la persona que deba excusarse, por lo que dado

---

<sup>89</sup> CASTRO V. Juventino, Op cit pág 24.

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit, pág 116

<sup>92</sup> GARCIA RAMÍREZ, Sergio, Derecho Procesal Penal, Op cit pág 208

<sup>93</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto, Op cit, pág 166

el caso, se le sustituye por otra, para que continúe actuando en todo lo a que la representación corresponda. El fundamento jurídico sobre la irrecusabilidad del Ministerio Público esta señalada en los artículos 27 y 26 de las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, respectivamente<sup>94</sup>

“La independencia es en cuanto a la competencia asignada a los integrantes del Poder Judicial, porque si bien es cierto éstos reciben ordenes del superior jerárquico, no sucederá los mismo en relación a los jueces. Esto explica sin mayores complicaciones, si para ello hacemos notar la división de poderes en nuestro país y sus características, de tal manera que, correctamente, las funciones señaladas por el legislador al personal integrante del Ministerio Público corresponden al Ejecutivo; por ende, no es admisible la injerencia de los otros poderes en su actuación<sup>95</sup>”

“Si bien se ha afirmado que internamente entre sus miembros existe dependencia, en la institución, la característica de independencia sostiene la autonomía de esta institución frente a cualquier otro órgano del gobierno; básicamente independencia de la institución frente al poder judicial y frente al poder ejecutivo<sup>96</sup>”

El Ministerio Público en sus funciones es independiente de la jurisdicción a que está adscrito, por razón de su oficio no puede recibir órdenes ni censuras porque ejerce por sí y sin intervención de ningún otro magistrado, la acción pública, la independencia con la que actúa aumenta su prestigio y aparentemente favorece la represión, sin embargo la sobre vigilancia de su superior jerárquico, y la gestión de la parte civil, pueden moderar el exagerado ejercicio de esta prerrogativa que tal vez pudiera caer en un favoritismo.

## **E) IMPRESCINDIBILIDAD.-**

“Se refiere a que ningún tribunal del ramo penal puede funcionar sin tener un Agente del Ministerio Público adscrito<sup>97</sup> lo cual en el sistema procesal mexicano es atendible considerando a las facetas que encierra el propio enjuiciamiento penal toda vez que el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público es el elemento sine qua non, no se puede desplegar la jurisdicción e imposición de las penas que refiere el artículo 21 Constitucional.

Para Silva Silva esta cualidad es también conocida como insustituibilidad al expresar “En México, debido al monopolio del sujeto activo del proceso por parte del

---

<sup>94</sup> Ibidem. Pág 117

<sup>95</sup> Idem

<sup>96</sup> Ibidem, pág 167

<sup>97</sup> FRANCO VILLA, José, Op cit pág 23

Ministerio Público, resultaría a todas luces imposible la sustitución, pues de no ser así no habría quien acusara”<sup>98</sup>

#### **F) IRRESPONSABILIDAD.-**

Tiene por objeto proteger a los agentes del Ministerio Público, contra los individuos sujetos a proceso penal, a los cuales no se les concede ninguna acción que puedan ejercer contra dicho funcionario, quien tiene la titularidad en el ejercicio de la acción penal

Lo anterior no resulta óbice como señala Franco Villa al exponer “no quiere decir que el Ministerio pueda obrar a su entero capricho o que no se le pueda perseguir por violar la ley o poder infraccionarlo por faltar a sus deberes enmendados para una pronta y expedita procuración de justicia.”<sup>99</sup>

#### **G).- LEGALIDAD.-**

El Ministerio Público al realizar sus funciones debe de apegarse a las disposiciones legales en vigor, por eso está sujeto a este principio, tiene importancia este principio si se toma en cuenta que el Ministerio Público es el encargado de cuidar el respeto a la legalidad, y también por que es el único titular en el ejercicio de la acción penal.”<sup>100</sup>

La acción procesal penal, está regida por este principio, el Estado tiene en sus manos el ejercicio de la acción penal, pero no menos cierto es que la actuación del Ministerio Público debe ceñirse en todo momento a la esfera de competencia y atribuciones que la ley le confiere así como a los derechos del sujeto a investigación, como de una manera tajante lo ordena el artículo 16 Constitucional,

El principio de legalidad obliga a ejercitar la acción, dentro del procedimiento penal mexicano, cuando se encomienda su ejercicio a funcionarios públicos y se satisfacen las exigencias legalmente establecidas.

#### **H).- BUENA FE.-**

---

<sup>98</sup> SILVA SILVA. Jorge Alberto, Op cit, pág 167

<sup>99</sup> FRANCO VILLA, José, Op cit pág

<sup>100</sup> ACERO JULIO, Op cit pág 35

La función del Ministerio Público es de buena fe, en el sentido de que no debe constituirse en delator, inquisidor ni en perseguidor o contendiente de los procesados, es decir, que el interés del Ministerio Público no es necesariamente el de la acusación o de la condena, sino simplemente el interés de la sociedad; le interesa tanto el castigo del responsable como la inmunidad del inocente, el Ministerio Público no puede ser adversario del procesado.”

## 2.4. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El Congreso Constituyente de 1917, inspirado en las ideas de Don Venustiano Carranza, plasmó en el artículo 21 Constitucional, la delimitación de funciones de la autoridad judicial, así como la de la Institución del Ministerio Público, mediante la promulgación de nuestra Carta Magna.

“El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que *introdujo profundos cambios con respecto al Derecho anterior*, atribuyó en exclusiva al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos, desplazando en este orden de cosas, funciones que antes se encomendaban al juez instructor. De este modo se erigió en un monopolio acusador en manos del Ministerio Público. A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde hay sistemas de acción penal particular, popular y privada, en México los particulares no pueden ejercer la acción penal, que sólo incumbe al Ministerio Público”<sup>101</sup>

En nuestro sistema de enjuiciamiento penal a la autoridad judicial le compete la imposición de las penas; mientras que al Ministerio Público, le incumbe la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, lo que representa atribuciones y facultades perfectamente delimitadas en el campo de acción del representante social como ente administrativo y el Poder Judicial como órgano de decisión que declara en su caso la aplicación o no del derecho objetivo aplicable a los delitos que se le imputen al sujeto a proceso siempre y cuando los mismos hayan quedado plenamente demostrados.

Ha quedado claro que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, así como el ejercicio de la acción penal. Ahora bien, es cierto que no es exclusivo del Ministerio Público la persecución de los delitos, ya que nuestra Constitución también señala atribuciones para otros órganos en lo relativo a:

---

<sup>101</sup> GARCÍA RAMÍREZ Sergio, ADATO DE IBARRA Victoria, Prontuario del Proceso Penal Mexicano, octava edición, editorial Porrúa, México, 1999, pág 7

a).- De ciertos delitos; conocerá el Senado de la República, erigido en gran jurado, el cual no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

b).- Tratándose de la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, la Suprema Corte de Justicia designará uno o varios comisionados especiales al efecto. Pero el Supremo Tribunal sólo actuará en tres supuestos: 1. Cuando así lo juzgue conveniente; 2. A petición del Ejecutivo Federal; y, 3. De alguna de las Cámaras de la Unión o de un Gobernador,

c) Asimismo, tratándose de los hechos que constituyan violación del voto público, la Suprema Corte de Justicia, está facultada para practicar de oficio la averiguación de los hechos referidos, tan sólo en los casos en que, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Bajo este matiz, se niega al Ministerio Público su carácter de monopolizador de la acción penal, al puntualizar que la presencia del Ministerio Público en el proceso penal no debe de constituir un obstáculo a los directamente afectados por la infracción, ni a la posibilidad de ejercicio de la acción popular cuando el delito de que se trate es de aquellos que por su gravedad o por su reiteración produzcan una especial alarma en la sociedad.

Sobre este tópico se manifiesta Machorro Narváez al afirmar que "en el artículo 21 Constitucional no tuvo el legislador la menor intención de privar de los derechos consagrados por la práctica, a las víctimas de los delitos, ni en general, a los quejosos o denunciantes, oponiendo a ellos al Ministerio Público, según aparece del silencio de los antecedentes parlamentarios."<sup>102</sup>

Mientras que para Alcalá Zamora y Castillo, el artículo 21 de la Constitución encomienda al Ministerio Público la persecución de los delitos al exponer "No cabe duda que lo hace para que no quede impune alguna infracción punible de las que se cometen en la República; por lo que consideramos que el Constituyente de Querétaro quiso consagrar el principio de legalidad."<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> MACHORRO NARVAEZ, Paulino, El Ministerio Público, la Intervención de Tercero en el Derecho Penal y la obligación de consignar según la Constitución, Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia, pág. 15

<sup>103</sup> ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, Derecho Procesal Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1985, pág. 517.

Por último cabe señalar que el artículo 21 Constitucional tiene una doble garantía a saber: garantizar a los ciudadanos que sólo el Ministerio Público podrá ejercitar en su contra, la acción penal y en segunda instancia, que los delitos se perseguirán cuando éste sepa de su existencia y se satisfagan las demás exigencias legales consagradas en el artículo 16 Constitucional primordialmente.

Para César Augusto Osorio y Nieto los principios constitucionales del Ministerio Público a saber, son: " las principales bases legales de la función investigadora del Ministerio Público son las siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 14,16, 19 y 21"<sup>104</sup>

Más no obstante lo anterior, otro precepto Constitucional que consideramos funda la esencia y facultades del Ministerio Público es el artículo 102 de nuestra Carta Magna, mismo que en su parte relativa señala:

**ARTÍCULO 102.-** La ley organizará al Ministerio Público de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República designado por el titular del ejecutivo federal con ratificación del Senado, o en sus recesos por la comisión permanente.

De lo antes expuesto se colige, efectivamente el principio constitucional mediante el cual emanan la serie de facultades y potestades del Ministerio Público estriba básicamente en la redacción del artículo 21 de nuestra Carta Magna, en su primer párrafo, como de igual manera se contiene los principios de legalidad a que se debe ajustar en todo momento el Ministerio Público en el ejercicio de su actividad investigadora, lo anterior con el acertado objeto por parte del legislador de que estas atribuciones no se extralimiten de las garantías de legalidad que deben privar en todo procedimiento.

Dentro de este contexto de ideas y derivado del análisis que hemos elaborado de la institución del Ministerio Público, consideramos que una definición de lo que a nuestro criterio definimos como Ministerio Público, tomando como punta de lanza a dos autores sobre en el tema. Mientras que para Colín Sánchez es "una Institución jurídica dependiente del titular del Poder Ejecutivo, cuyos funcionarios intervienen, en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal, la persecución de

---

<sup>104</sup> OSORIO Y NIETO, César Augusto, Op cit, pág 4

los probables autores de los delitos y la tutela social, y en todos aquellos casos ordenados en las leyes”<sup>105</sup>

El Ministerio Público se concibe como “La institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, de menores e incapacitados, y finalmente como consultor y asesor de los jueces y tribunales”<sup>106</sup>

Sobre el particular nosotros consideramos y concebimos al Ministerio Público como: Aquella que emana del Poder Ejecutivo de un Estado, cuya finalidad es reprimir, a través de la investigación y persecución de conductas antijurídicas, todo hecho que altere el orden social o transgreda el derecho penal positivo, mediante el pedimento a un Tribunal judicial de la aplicación de una pena o medida de seguridad al ejecutor del hecho típico, antijurídico y culpable.

---

<sup>105</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit, pág 95

<sup>106</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit, Tomo III, pág 2128.



## **CAPÍTULO TRES. LA ACCIÓN PENAL.**

### **3.1. CONCEPTO.**

Al abordar el tema de acción penal es indiscutible que previamente tenemos que exponer lo que se considera en el derecho procesal como acción y más aún en la técnica jurídica, sobre la connotación señalada es pertinente indicar que los estudiosos de la "acción" toman la óptica de la misma desde un punto de vista de derecho privado, toda vez que la definición propia de acción contiene una característica común como lo es la pretensión privada derivada de las ideas e intereses particulares, sin embargo lo anterior no representa un obstáculo para elaborar una concepción propia de la acción enfocada al derecho penal, contrario sensu si sabemos que el Derecho Penal es una rama del derecho público podemos asimilar entonces que ese interés particular se traduce en un interés público traducido entonces como la pretensión punitiva estatal derivada del ejercicio de la acción penal.

La palabra acción posee acepciones de máxima importancia en diversas disciplinas jurídicas, entre ellas, señaladamente, el Derecho Procesal, para el que constituye uno de los preceptos fundamentales.

La teoría clásica, por conducto de Celso define la acción como "el derecho de perseguir en juicio lo que nos es debido"<sup>107</sup>

La teoría de acción como tutela concreta es definida por Windscheid como "la pretensión jurídica deducida en juicio"<sup>108</sup>

La acción es el poder jurídico de dar vida ( porre in essere) a la condición para la actuación de la voluntad de la ley. La acción es un derecho subjetivo autónomo (esto es, tal que puede existir por sí mismo, independientemente de la existencia de un derecho subjetivo substancial) y en concreto (esto es, dirigido a obtener una determinada providencia jurisdiccional, favorable a la petición del reclamante.

---

<sup>107</sup> GOMÉZ LARA, Cipriano. Op cit, pág 129

<sup>108</sup> Ibídem, pág 130

Otra acepción sobre el tema señalado es "potestad recibida del ordenamiento jurídico por los particulares o titulares de un derecho, para promover la actividad jurisdiccional encaminada a la actuación de la ley, en que consiste el fin del proceso"<sup>109</sup>

"El poder jurídico del propio Estado de provocar la actividad jurisdiccional con el objeto de obtener el órgano de ésta una decisión que actualice la punibilidad formulada en la norma respecto de un sujeto ejecutor de conducta descrita en ella, recibe el nombre de acción penal"<sup>110</sup>

Sin que sea óbice lo antes expuesto, con el sólo objetivo de no apartar la atención del tema traeremos a colación lo que para el maestro Cipriano Gómez Lara significa la palabra acción "entendemos por acción el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho, provoca la función jurisdiccional"<sup>111</sup>

Teniendo en cuenta la anterior acepción pasemos propiamente a lo que es la acción penal como tal, y por consiguiente examinaremos las diversas connotaciones y tratamiento del tema en mérito que los versados en la materia le confieren.

Por su parte el maestro Rivera Silva no define propiamente lo que en su concepto significa la acción penal, sin embargo da la debida noción de su existencia al exponer "Si hemos expresado que el Estado, como representante de la sociedad organizada, vela por la armonía social, lógico resulta conceder al Estado autoridad para reprimir todo lo que intente o conculque la buena vida gregaria. Al amparo de esta autoridad, es indiscutible que en cuanto se comete el hecho delictuoso, surge el derecho obligación del Estado de perseguirlo"<sup>112</sup>

Sobre le tema en cuestión, Colín Sánchez ilustra que "La acción penal, está ligada al proceso, en términos generales, es la fuerza que lo genera y hace avanzar hasta la meta deseada"<sup>113</sup>

Dentro de este mismo orden de ideas y atendiendo al concepto de acción penal aquí expuesto el Diccionario Jurídico Mexicano define propiamente a la acción penal de la siguiente forma" Es la que ejercita el Ministerio Público ante el juez competente para que se inicie el proceso penal y se resuelva sobre la responsabilidad del

---

<sup>109</sup> PIETRO CASTRO. Leonardo. Cuestiones de Derecho Procesal Penal, Editorial Reus, Madrid 1947, . pág 50

<sup>110</sup> ARRILLA BAS, Fernando, El Procedimiento Penal Mexicano, quinta edición, Editorial Mexicanos Unidos, México 1974, pág 27

<sup>111</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, Op cit, pág 118

<sup>112</sup> RIVERA SILVA, Manuel, Op cit, pág 43

<sup>113</sup> COLIN SÁNCHEZ. Guillermo. Op cit, pág 265

inculpado, y en su caso se aplique la pena o la medida de seguridad que corresponda"<sup>114</sup>

Sobre este mismo tenor, el autor Arilla Baz ilustra "La acción penal es una acción declarativa, puesto que se endereza a que el órgano jurisdiccional declare el derecho del Estado a ejecutar la pena"<sup>115</sup>

Eugenio Florián, define a la acción penal de la siguiente manera: "como el poder jurídico que tiene por objeto excitar y promover ante el órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de Derecho Penal"<sup>116</sup>

Dentro de la diversidad de definiciones que hemos dejado asentadas, citemos por último la otorgada por Ángel Martínez Pineda quien la entiende como "el deber jurídicamente necesario del Estado que cumple con el órgano de acusación con el fin de obtener la aplicación de la ley penal, de acuerdo con las formalidades del orden procesal."<sup>117</sup>

De la nutritiva serie de definiciones propuestas por los doctrinarios del tema consideramos a la acción penal como la potestad y deber jurídico que posee el Estado de reprimir todas aquellas conductas ejecutadas por sujetos de libre albedrío que se consideren transgresoras del orden social imperante y que estén definidas como delitos dentro de la legislación vigente y en su caso excitar al órgano jurisdiccional competente a imponer una pena o medida de seguridad derivada de la violación a la ley penal.

De lo anterior se colige que la acción penal consecuentemente, no es un derecho potestativo del Estado, sino un deber para el órgano facultado y ejercitador de la acción penal, el Ministerio Público, derivada de la calidad de representante de la colectividad cuya misión como ha quedado asentado en la presente ponencia es la de tutelar y hacer que se respeten los intereses y derechos de la sociedad.

---

<sup>114</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit, Tomo I, pág 39

<sup>115</sup> ARRILLA BAS, Fernando, Op cit, pág 27

<sup>116</sup> FLORIAN, Eugenio, Elementos de Derecho Procesal Penal, traducción de L. Prieto Castro, Editorial Bosch casa editorial, Barcelona 1934, pág 173

<sup>117</sup> MARTÍNEZ PINEDA, Ángel, Estructura y Valoración de la Acción Penal, primera edición, editorial Azteca, México 1968, pág 37

### 3.2 ANTECEDENTES

La mayoría de las referencias jurídicas de la época prehistórica quedan en el nivel de hipótesis sin confirmar, ya que la falta de fuentes de conocimiento no hace posible tal precisión, no es óbice a lo anterior el hecho de que lo más relevante sobre este tópico lo constituye los restos de los monumentos e inscripciones de esas épocas.

De cualquier manera, los historiadores consideran que se puede realizar la reconstrucción histórica con base en patrones comparativos de sociedades actuales que se encuentran en etapas embrionarias, e igualmente a partir del estudio de las conductas animales, en especial de los primates, con los que el hombre guarda tanta similitud.

Se afirma que en el periodo mesolítico el hombre vivía en cavernas y que la piedra era su instrumento de trabajo. Es durante el periodo neolítico, con el comienzo de la agricultura, precisamente hacia el año 7000 AC, cuando ya podemos formular hipótesis más firmes. De forma análoga, fue aproximadamente por el año 3500 AC cuando aparecieron los conglomerados que podemos llamar ciudades en Medio Oriente, en una región llamada Mesopotamia.

En Mesopotamia encontramos a los sumerios, que hacia el año 4000 AC alcanzaron un sistema de escritura, a pesar de tantos años transcurridos, no se conoce forma alguna de Estado, y la hipótesis es que existió antes de la fundación de las primeras ciudades.

El maestro Colín Sánchez refiere "Los historiadores refieren que en etapas rudimentarias, el ofendido por el delito gestionaba la reparación del agravio, ante el jefe de la tribu, más tarde, al cambiar las formas de vida se acudía ante la autoridad para que administrara justicia"<sup>118</sup>

Sobre el particular continúa exponiendo al autor citado "Posteriormente no sólo el ofendido, también los ciudadanos, solicitaban a la autoridad el castigo de los responsables bastando para ello únicamente, la petición; después, los jueces oficiosamente, conocían de los hechos, sin necesidad de la instancia mencionada. Finalmente un órgano del Estado, en representación del ofendido, ejercitaba la acción penal, provocando la intervención del Juez para que sustanciados los actos correspondientes a un proceso, resolviera la situación planteada"<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit, pág 265

<sup>119</sup> Idem

A grandes rasgos esta es la forma de evolución de la acción penal y sobre la base de lo antes expuesto podemos concluir que el desenvolvimiento de la acción penal se da en tres progresiones como son:

- 1.- ACUSACIÓN PRIVADA.**
- 2.- ACUSACIÓN POPULAR.**
- 3.- ACUSACIÓN ESTATAL.**

Con el propósito de aludir sucintamente a las tres etapas entremos al bosquejo de la primera de ellas "Este período de acusación privada existió en Grecia, en donde el ciudadano llevaba la voz de acusación ante los tribunales, era directamente el ofendido por el delito el que ejercitaba la acción penal, sin que se admitiese la intervención de terceros, la acción privada tiene su fundamento en la idea de venganza que fue, originariamente el medio rudimentario de castigar. De tal manera que el ofendido cumplía a su manera con la concepción de la justicia que tenía, haciéndosela por su propia mano, contrariamente a lo establecido en las legislaciones contemporáneas, como la nuestra, al impedirse y ordenarse en el artículo 17 constitucional que ninguna persona podrá hacerse justicia por su propia mano"<sup>120</sup>

Por lo que refiere a la acusación popular esta se encomendó a un ciudadano designado por el pueblo quien en la mayoría de las ocasiones era coronado y acogido como un verdadero héroe "la designación de un representante de la comunidad para que este fuera el que formulara la acusación ante el tribunal del pueblo"<sup>121</sup>. La anterior práctica trajo consigo que se despojara a la comunidad de la idea de justicia por propia mano ya que ese representante popular estaba despojado de las ideas de venganza privada y solo perseguía ante los tribunales la imposición de una pena en contra del autor del delito.

"El período de la acusación estatal se funda en una nueva concepción filósofo jurídica. En las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente en Francia, encontramos el antecedente inmediato del Ministerio Público hasta quedar organizado con independencia jerárquica del ejecutivo, asignándosele las funciones de requerimiento y de acción"<sup>122</sup>

En la actualidad prevalece este estadio de la evolución de la acción penal, tan es así que nuestro sistema jurídico penal mexicano se regula por los lineamientos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al amparo de los artículos 21 y 102 primordialmente de nuestra Carta Magna.

---

<sup>120</sup> MARTINEZ PINEDA, Angel, Op cit, pág 100

<sup>121</sup> Idem

<sup>122</sup> Idem

### 3.3 PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN PENAL

Los principios esenciales e inherentes a la acción penal constituyen en un conjunto y a saber son: autonomía, publicidad, indivisibilidad, oficialidad, legalidad, Irrevocabilidad, irrevocabilidad, verdad Material, inevitabilidad de la acción penal.

Se dice que la acción penal es autónoma en el sentido de que es absolutamente independiente de la función jurisdiccional, lo que está en perfecta armonía y concordancia con el principio de autonomía de las funciones procesales, o sea, que cada órgano tiene sus atribuciones celosas y específicamente reservadas.<sup>123</sup>

Sobre el mismo tenor se pronuncia a su vez el autor Ángel Martínez al exponer "una vez planteada la situación jurídica concreta a la autoridad judicial, el órgano que la ejercita, el Ministerio Público, no está facultado para desistirse de ella como su propietario y en uso de un derecho propio."<sup>124</sup>

La acción penal es pública, toda vez que hace valer el derecho público del Estado en la aplicación de la pena, al que ha cometido un acto tipificado por las normas penales como delito. Aunque el delito cause un daño privado, la sociedad está interesada fundamentalmente en la aplicación de la pena destinada a protegerla, y se establece así la acción penal como pública, como a la vez también se asevera esta cualidad al aducir que "tanto el fin como su objeto son públicos y que, por tanto, quedan excluidos de su ámbito, lo que únicamente alude a intereses privados"<sup>125</sup>

Por lo que refiere a su característica de indivisibilidad la misma estriba en que "tanto el derecho de castigar, como el ejercicio de aquél, alcanza a todos los que han cometido un delito, sin distingo de personas"<sup>126</sup>

El principio de oficialidad consiste en que el ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano especial del Estado llamado Ministerio Público, distinto del jurisdiccional, y no a cualquier ciudadano ni a la parte lesionada. También se llama principio de autoridad, ya que el procedimiento penal debe promoverse por obra de la autoridad pública, como lo es el Ministerio Público.

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, pág 42

<sup>124</sup> *Idem*

<sup>125</sup> RIVERA SILVA. Manuel, *Op cit*, pág.50

<sup>126</sup> *Idem*.

Este principio indica que el ejercicio de la acción penal no puede encomendarse a cualquier individuo, toda vez que por encomienda constitucional, para ello están los tribunales competentes previa excitativa del Ministerio Público, por lo que refiere al ámbito penal, y aún cuando se trate de la parte ofendida con la comisión de actos delictuosos, debe ser un órgano público que represente los intereses de la sociedad como en nuestro sistema jurídico penal es el Ministerio Público, como hemos expresado.

El principio de legalidad de la acción penal es el que afirma la obligación que tiene el Ministerio Público de ejercer la acción penal cuando se han llenado los extremos del derecho material, ya que el proceso no es la consecuencia de un acto discrecional del Ministerio Público sino de la encomienda en la representación de los derechos e intereses de la sociedad, que ésta le confiere.

Cuando se encuentran reunidos los elementos materiales de un delito, el Ministerio Público tiene la obligación de ejercitar la acción penal en contra del responsable de la comisión del mismo, previa la satisfacción a plenitud de los requisitos del artículo 16 Constitucional.

El principio de irrevocabilidad, irretroactividad o indisponibilidad de la acción penal consiste en que, una vez que el Ministerio Público ha ejercitado la acción ante el órgano jurisdiccional, no puede desistirse de dicha acción puesto que tiene la obligación de continuarla hasta que haya una decisión que ponga fin al proceso, misma que debe venir del órgano jurisdiccional.

Este principio encuentra excepción en los delitos que se persiguen por querrela de parte ofendida y cuando ésta ha otorgado su perdón al inculpado; entonces el Ministerio Público podrá desistirse del ejercicio de la acción penal intentada, y aunque no se desista el Ministerio Público, el Juez concluye el proceso por virtud del perdón.

Por lo que toca al principio denominado de verdad material, se afirma que en el proceso penal, el Juez busca la realidad de los hechos; con la facultad de desechar la confesión del acusado si a juicio del juzgador se estima falsa o hecha en contra de su propia voluntad, y no se encuentra constreñido ni por el pedimento de las partes ni por la especial valoración de las pruebas. El proceso civil tiende a buscar la verdad formal, en cambio el proceso penal busca la verdad material o histórica.

El principio de inevitabilidad de la acción penal consiste en que no se puede aplicar ninguna pena sino a través del ejercicio de la acción penal, que provoque una decisión jurisdiccional que ponga fin al proceso, lo cual es lógico y apegado a derecho y máxime que el Estado de derecho predominante en el Estado mexicano así lo consagran los artículos 14, 16 y 21 Constitucionales.

Por último se afirma que la acción penal es inevitable "porque si están reunidas las exigencias legales para su ejercicio, debe promoverse por el órgano de acusación, necesaria e inevitablemente"<sup>127</sup> y derivado de lo anterior queda latente una reflexión ¿el ejercicio de la acción penal es un poder-deber...?

#### 4.3 CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN PENAL.

Debido a que la acción penal es de naturaleza pública, se caracteriza por:

a) Ser pública, por que tiende a satisfacer un interés colectivo por pertenecer a la sociedad y no sólo al individuo. Este es titular del bien jurídico lesionado y del interés de reparación jurídica que se promueve en el derecho penal.

b) Ser única, ya que envuelve en su conjunto a los delitos cometidos, pues no existe una acción específica para cada tipo de delito.

c) Ser irrevocable, como apuntamos anteriormente, el órgano encargado de ejercitar la acción penal es el Ministerio Público, el cual no tiene facultad para desistirse de ella, en virtud de no ser un derecho propio; una vez iniciado el proceso sólo tendrá fin con una resolución emitida por la autoridad jurisdiccional.

Si aceptamos que el Ministerio Público puede desistirse de la acción penal, lo estaríamos elevando a rango de juez, pero tratándose de delitos que requieran de querrela, existe una excepción a esta característica, pues es al ofendido a quien se le confiere la potestad del desistimiento.

d) Ser indivisible, porque alcanza a todos los que han participado en la comisión del delito. En este sentido, la acción penal debe de enderezarse en contra de todos los que resulten responsables de un delito, en razón del interés de la sociedad y del Estado de aplicar la norma jurídica al caso concreto.

e) Ser intranscendente, "es decir, que el ejercicio de la acción penal alcanza sólo a quienes han resultado responsables de la comisión de actos delictuosos tipificados en las normas penales, y no a sus familiares y amigos".<sup>128</sup>

Estas son las características propias de la acción penal que la convierten en un derecho público subjetivo, cuyo ejercicio está en manos del Ministerio Público.

---

<sup>127</sup> MARTÍNEZ PINEDA, Ángel, Op cit, pág 42

<sup>128</sup> COLÍN SÁNCHEZ GUILLERMO, Op cit, pág 228



Podemos concluir entonces que la acción penal tiene su principio mediante el acto de consignación, este acto es el arranque, el punto en el cual el Ministerio Público ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función judicial; la consignación es el primer acto del ejercicio de la acción penal.

### 3.4. GENERALIDADES SOBRE LA ACCIÓN PENAL

“La doctrina procesal mayoritaria ha establecido que la acción procesal penal es única ya que está consagrada por el artículo 17 de la Constitución, para todas las ramas del enjuiciamiento, por lo que, cuando se habla de acción penal en realidad se pretende significar que dicha acción tiene como contenido pretensiones de carácter punitivo”<sup>129</sup>

Sobre el particular en plena concordancia con lo anterior el Código Federal de Procedimientos Penales ordena en su primer artículo:

**ARTICULO 1.-** El presente Código comprende los siguientes procedimientos:

I.- El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público, pueda resolver si ejercita la acción penal o no.

El monopolio total de la acción penal a cargo del Ministerio Público se concierta de forma tajante al prevalecer el mismo, en la legislación penal y procesal tanto a nivel federal como local, como hemos visto el Código Procesal Federal enviste a dicho representante social de la exclusividad única y total de el ejercicio de la acción penal y de una forma por demás contundente, señala el artículo dos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal:

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

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

---

<sup>129</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit: Tomo I, pág 39

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

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

Derivado de lo anterior estimamos que si bien es cierto que el monopolio de la acción penal corre a cargo del Ministerio Público está podrá encontrar ciertas situaciones específicas las cuales impedirán que él ejercite de manera oficiosa la acción penal con motivo de un hecho probablemente delictivo, en efecto no referimos a los delitos perseguibles por quererla necesaria.

El ejercicio de la acción penal se inspira en dos principios:

- A) El principio oficial, si se promueve por el Estado; y
- B) El principio dispositivo, se ejercita por los particulares.

“En México, el ejercicio de la acción penal se rige por el principio oficial, en cuanto sólo la ejercita el Ministerio Público, que es un órgano estatal, sin que esto signifique que la ley desconozca el principio dispositivo, si bien con carácter subsidiario, en cuanto a que dicho órgano no puede ejercitar la acción sin que medie denuncia o querrela”<sup>130</sup>

A mayor abundamiento estamos ante la presencia de uno de los denominados requisitos de procedibilidad los cuales son definidos por García Ramírez como “las condiciones o supuestos que es preciso llenar para que se inicie jurídicamente el procedimiento penal”<sup>131</sup>

Dentro de el marco jurídico mexicano los requisitos de procedibilidad más conocidos y utilizados en la práctica son: la denuncia y la querrela entendiendo la primera de estas “como una participación de conocimiento que da el particular a los órganos estatales”<sup>132</sup> derivada de la amplitud de este concepto a mayor abundamiento señalemos lo que para Rivera Silva es en la especie la denuncia penal, “Es la relación de los hechos que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que esta tenga conocimiento de ellos”<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> ARRILLA BAS, Fernando, Op cit, pág 26

<sup>131</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derecho Procesal Penal, Op cit, pág 336

<sup>132</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, Op cit, pág 153

<sup>133</sup> RIVERA SILVA, Manuel, Op cit, pág 98

Aunado a lo anterior la querrela es definida a su vez como un derecho como sostiene Colín Sánchez "es el derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, de hacerlo del conocimiento del agente del Ministerio Público y con ello dar su anuencia para que se investigue y persiga al autor"<sup>134</sup>

Obsérvese entonces que tenemos la pauta a seguir por el Ministerio Público en la persecución de los delitos, por una parte para que se de la función persecutoria de dicho representante debe de mediar una denuncia en los delitos perseguibles de oficio tales como el: aborto, abuso sexual, cohecho, homicidio delitos contra la salud, lesiones tan solo por citar algunos de ellos de manera enunciativa, derivado de los anteriores delitos se observa que si bien es cierto que estos se persiguen de oficio, no menos cierto es que para que se de esta condición, el Ministerio Público deberá tener conocimiento de estos hechos presumiblemente delictivos, y el conocimiento de los mismos lo realizará en su caso cualquier persona que proporcione la noticia de los mismos, ya que resulta incongruente aceptar que el Ministerio Público como órgano administrativo se de a la tarea de perseguir a los responsables de determinado ilícito sin que previamente sea de su conocimiento una conducta tipificada por la ley penal como delito, lo anterior encuentra sustento en lo dispuesto por los artículos 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 193 del Código Federal de Procedimientos Penales, respectivamente.

De los artículos mencionados en el párrafo anterior se establece un factor común en la persecución de los delitos, dicho factor lo constituyen los denominados "requisitos de procedibilidad" al mencionar que si están satisfechos los requisitos de procedibilidad y el delito merezca pena privativa de libertad se procederá penalmente en contra del probable responsable, dicha garantía de legalidad se adminicula a su vez con el artículo 252 fracción dos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Es evidente que el monopolio de la acción penal está a cargo del Ministerio Público, por así disponerlo lisa y llanamente el artículo 21 Constitucional, no obstante para que la persecución de los delitos encomendada a este tenga luz propia, es menester que previa a dicha actividad investigadora y persecutora medie denuncia o querrela necesaria por medio de cualquier persona que tenga conocimiento en el primero de los casos y en el segundo por el agraviado o su representante otorguen, en ambos casos deja en manos del Ministerio Público el ejercicio de la acción penal la cual tiene por objeto la imposición de una pena, medida de seguridad o en su caso la reparación del daño.

Ahora bien, por lo que respecta a la querrela, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 263 en nuestra opinión limita la tutela del orden social al disponer lo siguiente:

---

<sup>134</sup> COLÍN SÁNCHEZ. Guillermo, Op cit pág 280

**ARTÍCULO 263.-** Sólo podrán perseguirse a petición de la parte ofendida los siguiente delitos:

**I.-** Hostigamiento sexual, estupro y privación ilegal de la libertad con propósitos sexuales.

**II.-** Difamación y calumnia.

**III.-** Los demás que determine le Código Penal.

En nuestra opinión “los demás” delitos que determina el Código penal son los siguientes:

- 1.- abandono de persona
- 2.- abuso de confianza
- 3.-adulterio.
- 4.- amenazas.
- 5.- bigamia.
- 6.- calumnia.
- 7.- derechos de autor.
- 8.- despojo.
- 9.- estupro
- 10.- fraude
- 11.- hostigamiento sexual.
- 12.- lesiones (que tarden en sanar menos de 15 días).
- 13.-privación ilegal de la libertad.
- 14.-violación de correspondencia.

De los ilícitos enunciados se desprende una nota distintiva en todos ellos, tal distinción es que cada uno de esos delitos afectan directamente y de manera personal al ofendido o víctima del delito en su esfera personal

En nuestra opinión es preocupante tal circunstancia que prevalece en la ley penal, pues en la enseñanza en las aulas universitarias en que se imparte la materia de Derecho Penal, se definen dos posturas básicas en relación con los delitos tipificados en el Código Penal, los que afectan los intereses del Estado y los que afectan la esfera de los particulares, pero al fin y cabo independientemente de la naturaleza de los ilícitos ¿que acaso no estamos ante la presencia de una “acción típicamente antijurídica y culpable”<sup>135</sup>? mejor definida por Edmundo Mezguer como delito y como tal debe ser reprimido con independencia del interés que este en juego.

---

<sup>135</sup> CASTELLANOS TENA. Fernando, Op cit, pág, 129

Cabe puntualizar “Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. No pueden dejar de tenerlo, los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y motor de toda su estructura”<sup>136</sup> Dentro de este mismo contexto de ideas, estimamos que el Estado en virtud de lo anterior tiene más que el derecho la obligación de reprimir de inmediato todo aquello que atente contra la armonía de la vida gregaria de dicha sociedad, siendo uno de los fines del Estado el procurar el bien común en cada uno de los miembros de la sociedad.

### 3.5. JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.

“La acción penal nace con el delito, cuya realización origina el derecho del Estado, para actualizar sobre el responsable la conminación penal establecida con carácter general en la ley”<sup>137</sup>

En el estado de derecho que prevalece en nuestros días así como en el de diversas épocas, a la par de la evolución de las ideas penales se gestó la del derecho de procedimientos penales, con un denominador común que ya se ha mencionado con antelación, y es que el Estado al constituirse como un ente soberano tiene la consigna entre otras cosas de crear leyes mediante el proceso legislativo imperante, cuyo objeto directo lo constituye facilitar la vida gregaria cotidiana de los seres humanos.

La división de poderes imperante en el Estado Mexicano, otorga mediante disposición expresa la facultad al Poder Legislativo, de dar nueva vida a una ley o en su defecto derogar o reformar las ya existentes, mediante el procedimiento ad hoc establecido para tal propósito.

Aunado a lo anterior, nos percatamos que el Constituyente instituyó que la acción penal estuviese a cargo de una autoridad administrativa que fungiera como un tercero en los delitos cometidos por un particular en agravio de otro particular, con el acertado objeto de que dicho tercero no tendría como pretensión primordial la venganza privada o un daño mayor, por el contrario este velaría por el interés general de la sociedad y del Estado.

---

<sup>136</sup> PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, vigésimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1996, pág 284

<sup>137</sup> ARRILLA BAS, Fernando. Op cit, pág 29

En la clásica definición de Derecho Penal formulada por Castellanos Tena se dice "el Derecho Penal es la rama del Derecho Público interno relativa a los delitos, a las penas y las medidas de seguridad, que tiene por objetivo inmediato la creación y conservación del orden social"<sup>138</sup>

Estimamos pertinente traer a colación el concepto en comento, toda vez que la conservación de ese "orden social" atendiendo a fines prácticos es realizable mediante la creación de leyes penales que nos definan que conductas son consideradas como delitos, por otra parte la Institución de Órganos Judiciales que declaren la aplicación o no de la ley penal y de su correlativa sanción al caso específico en concreto, por otro lado la representatividad de la sociedad por medio de un ente creado ex profeso, es este caso el Ministerio Público el cual tiene la premisa fundamental de representar los derechos de la sociedad y ser partícipe de la trilogía procesal judicial.

No obstante lo expuesto anteriormente, sería letra muerta sino existiera en su caso la acción penal, en virtud de que su titular es el Ministerio Público aunque en lo personal estimamos que es un simple detentador o poseedor de la misma, dicho titular tiene en sus manos la potestad y obligación de excitar al Órgano Judicial para que declare el derecho e impartición de justicia de aquellas personas a las cuales se les imputa un hecho presumiblemente delictuoso y a su vez punible, por lo tanto se concluye que la justificación de la acción penal estriba en el hecho de que su ejercicio implica y a la vez tiene por objeto ser represor de todas aquellas conductas o hechos que atenten contra el espíritu gregario y sana convivencia en el desarrollo normal de una sociedad.

Culminamos en la especie con lo expuesto por Rivera Silva al exponer " la sociedad está tan interesada en que se castigue al responsable, como en que no se aplique sanción alguna para quien no la merece"<sup>139</sup>

Y necesariamente el castigar o no al presunto delincuente se realiza mediante la acción penal, atento a que de su ejercicio o no, deriva la naturaleza de su propia justificación

### **3.6.- FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL**

Acorde al Código Penal para el Distrito Federal en sus artículos 91 al 118, las formas de extinción de la acción penal a saber son:

---

<sup>138</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando, Op cit, pág 19

<sup>139</sup> RIVERA SILVA, Manuel., Op cit, pág 57

- 1.- Muerte del delincuente.
- 2.- Amnistía.
- 3.- Perdón del ofendido.
- 4.- Reconocimiento de inocencia e indulto.
- 5.- Rehabilitación.
- 6.- Prescripción.
- 7.- Cumplimiento de la pena o medida de seguridad.
- 8.- Vigencia de una ley o medida de seguridad más favorable.

Con la muerte del delincuente "lo que en verdad desaparece es la aplicación de las sanciones, exceptuándose la de reparación del daño y el decomiso de los instrumentos y objetos del delito"<sup>140</sup>

Lo anterior "en virtud de que nuestra Constitución prohíbe las penas trascendentales"<sup>141</sup>

En lo relativo a la amnistía "proviene del griego y significa olvido del delito; mediante ella se dan los hechos por no realizados; por lo mismo no se conserva el registro de los antecedentes de quien se beneficia con dicha institución"<sup>142</sup>

El perdón del ofendido como expone Rivera Silva "únicamente procede advertir que el acabamiento de la acción pena y su ejercicio, exige que tal perdón se conceda antes de dictarse sentencia de segunda instancia y el reo no se oponga al otorgamiento"<sup>143</sup>

Por medio del indulto "solo se produce la extinción de la pena"<sup>144</sup> esta medida de extinción no borra el delito como sucede en la amnistía.

"La rehabilitación tiene por objeto reintegrar al condenado en los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en virtud de una sentencia dictada en un proceso y cuyo ejercicio estuviere suspenso"<sup>145</sup>

---

<sup>140</sup> *Ibidem* pág 46

<sup>141</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando, *Op cit*, pág 339

<sup>142</sup> *Ibidem*

<sup>143</sup> RIVERA SILVA, Manuel *Op cit*, pág 47

<sup>144</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando, *Op cit*, pág 340

<sup>145</sup> *Ibidem*

La prescripción “es personal y para ella bastará el simple transcurso del tiempo señalado en la ley, la prescripción producirá efecto aunque no la alegue como excepción el acusado, los jueces suplirán de oficio, tan luego tengan conocimiento de ella”<sup>146</sup>

Pero en la especie entendemos esta forma de extinción como “la pérdida, por el transcurso del tiempo, de la atribución del Estado para ejercitar la acción penal contra el indiciado, o para ejecutar la pena impuesta al condenado”<sup>147</sup>

Por lo que toca al cumplimiento de la pena o medida de seguridad es más que obvio que el sentenciado al cumplir con la condena que le fue impuesta o en su caso con la medida de seguridad, purgó un determinado tiempo en prisión con motivo del juicio penal a que fue sujeto y que trajo como consecuencia la imposición de la pena por medio de la condena, es lógico que si esta última impuso a la parte reo estar confinada determinado tiempo en un penal, al concluir el término del mismo, este obtiene su libertad por haber purgado y a la vez cumplió con la sanción que le fue impuesta con motivo del ejercicio de la acción penal y se entiende que “ya pagó su deuda con la sociedad”.

Por último en lo que refiere a la vigencia o aplicación de una ley más favorable, el maestro Castellanos argumenta “cuando una ley quite a un hecho u omisión el carácter de delito que otra ley anterior le daba, se pondrá en absoluta libertad a los acusados a quienes se esté juzgando, y los condenados que se hallen cumpliendo o vayan a cumplir sus condenas, y cesarán de derecho todos los efectos que éstas y los procesos deban de producir en lo futuro”<sup>148</sup>

Estas causas extintivas de la acción penal, a la que podríamos agregar la de cosa juzgada mencionada en el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen, en puridad, auténticas excepciones”<sup>149</sup>

De lo expuesto consideramos que todas las anteriores formas de extinción de la acción penal atienden al ánimo del legislador de favorecer a los procesados a la obtención de su libertad o en su defecto, a cesar los efectos derivados del ejercicio de la acción penal.

---

<sup>146</sup> ARRILA BAS, Fernando. Op cit, pág 30

<sup>147</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando, Op cit, pág 344

<sup>148</sup> Ibidem pág 347

<sup>149</sup> ARRILLA BAS., Fernando, Op cit. Pág 29



## **CAPÍTULO CUATRO. LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

### **4.1. CONCEPTO**

Desde un punto de vista general, el vocablo averiguación se define como la acción indagatoria que se realiza para descubrir la verdad y esta a su vez conserva su esencia en el significado del término legal del derecho de procedimientos penales, que en nuestro sistema de enjuiciamiento penal dicha averiguación es la fase preliminar del derecho penal, la cual tiene por objetivo descubrir y comprobar la verdad de los hechos denunciados como constitutivos de un posible ilícito así como de la consecuente presunta responsabilidad del sujeto que se presume la ejecuto.

La fase de la averiguación previa recibe la denominación de preliminar, las actuaciones realizadas, en sede administrativa por el Ministerio Público.

“La fase de averiguación comprende desde la denuncia o la querrela (que pone en marcha la investigación) hasta el ejercicio de la acción penal, con la consignación en su caso—el acuerdo de archivo con la conclusión de la averiguación, o la determinación de reserva que solo suspende la averiguación”<sup>150</sup>

Dentro de este contexto de ideas podemos tomar las definiciones que los versados sobre la materia han conceptualizado bajo su criterio, como González Bustamante quien define a esta etapa del procedimiento penal como “ la que tiene por objeto investigar el delito y recoger las pruebas indispensables par que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal”<sup>151</sup>

No obstante lo anterior, para otros es definida como “ la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o no de la acción penal”<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit, Tomo 1, pág 299

<sup>151</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, José, Op cit pág 123.

<sup>152</sup> OSORIO Y NIETO César Augusto, Op cit., pág 4

Por su parte Colín Sánchez concibe la averiguación previa desde un punto de vista más amplio al exponer “en la averiguación previa, etapa procedimental en la que el agente del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, para cuyos fines debe, estar integrado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad”<sup>153</sup>

Rivera Silva denomina a la averiguación previa de manera distinta a la que hemos tratado y citado de los anteriores autores, para dicho tratadista la averiguación previa se define en sus propias palabras como preparación del ejercicio de la acción penal, lo que a nuestro criterio es acertado y expresa técnica jurídica puesto que el Ministerio Público efectivamente realiza una preparación del ejercicio de la acción penal al integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto a investigación, y una vez ejercitada la acción penal dicho representante social concurre ante los Tribunales Judiciales en materia penal a sostener la acusación derivada del ejercicio de la acción penal, sin embargo en la legislación adjetiva prevalece el término averiguación previa lo cual en esencia no altera la naturaleza de la preparación del ejercicio de la acción penal o de averiguación previa.

Por lo tanto, se conceptúa a la averiguación previa como el conjunto de actividades de investigación de la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad formadas por las diligencias llevadas a cabo por el Ministerio Público como preparación del ejercicio de la acción penal, y las practicadas en forma excepcional por la autoridad judicial a solicitud del Ministerio Público.

De lo expuesto con antelación se colige que el periodo de averiguación previa dentro del procedimiento penal se encuentra constituido, tanto por las diligencias investigatorias de los delitos practicadas por el agente del Ministerio Público investigador, como por lo actuado en forma excepcional por la autoridad judicial tendiente a dejar comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado con el objeto de ejercitar la acción penal, demostrando su apego entonces a lo ordenado en el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales Para el Distrito Federal.

#### **4.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

La titularidad de la averiguación previa corresponde al Ministerio Público, de acuerdo a la atribución otorgada por la garantía de seguridad jurídica consagrada por el

---

<sup>153</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit., pág 271

artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y corroborada por los artículos 102 y 122 fracción VII del mismo ordenamiento constitucional, aquí se establece tanto la garantía para el responsable de algún ilícito, en el sentido de que solo puede ser acusado por el Ministerio Público, así como en el sentido de la autoridad de éste en la averiguación previa y en la etapa procedimental en la atribución investigatoria y persecutoria de los delitos, exclusiva del Ministerio Público.

Esta misma aseveración la podemos encontrar detallada con más amplitud en la fracción I del artículo 3 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y, en igual sentido en los artículos 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

“El titular de la averiguación previa es el Ministerio Público; tal afirmación se desprende de lo establecido en el artículo 21 Constitucional que contiene la atribución del Ministerio Público de averiguar. De investigar los delitos, evidentemente el Ministerio Público tiene la atribución de orden constitucional de averiguar los delitos y esa atribución la lleva a cabo mediante la averiguación previa la titularidad de la averiguación previa corresponde al Ministerio Público”<sup>154</sup>

Innegablemente el fundamento constitucional que da legalidad a la instrumentación de la averiguación previa a cargo de la Institución del Ministerio Público, se encuentra consagrada en el artículo 21 Constitucional, en virtud de que este confiere a dicho representante social la investigación de los delitos y en segundo lugar su prosecución.

La actividad investigadora es el elemento toral del ejercicio de la acción penal ya que mediante esta, la autoridad investigadora se allega de todos los elementos que acrediten en un primer plano la responsabilidad del delincuente y en segundo lugar el cuerpo del delito y a estos dos objetivos se llega mediante la práctica de diligencias de investigación, cuya premisa fundamental es la comprobación de los hechos ilícitos que se le imputan a un determinado sujeto de punibilidad y en tal virtud ejercitar acción penal que tenga como objetivo la imposición de una pena privativa de libertad, la reparación del daño o una medida de seguridad según el caso en concreto.

---

<sup>154</sup> OSORIO Y NIETO César Augusto, Op cit., pág 5

### 4.3. LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA CARACTERÍSTICAS Y SUS PRINCIPIOS.

“El estudio de la averiguación previa abarca: la noticia del delito (notitia criminis) denuncia, los requisitos de procedibilidad, (denuncia, querrela, excitativa y autorización) la función de la Policía Judicial en sus diversas modalidades y la consignación”<sup>155</sup>

“La actividad investigadora está regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hecha por el órgano encargado de la investigación, no se necesita de la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria”<sup>156</sup>

Sigue exponiendo el Rivera Silva, que la actividad investigadora “está sometida al principio de legalidad, si bien es cierto que el órgano investigador de oficio practica su averiguación, también lo es que no queda a su arbitrio la forma de llevar a cabo la investigación”<sup>157</sup>

La averiguación previa es también oficiosa, ya que una vez iniciada debe continuarse y cumplirse con cada una de las diligencias de investigación que ordenan las disposiciones legales correspondientes al delito de que se trate”<sup>158</sup>

La consignación es definida como “el acto del Ministerio Público de realización normalmente ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación previa y en virtud del cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas y cosas relacionadas con la averiguación previa, en su caso”<sup>159</sup>

“La denuncia, la querrela, la excitativa en su caso, provocan la actividad del órgano persecutorio, el cual debe iniciar el período de preparación de la acción penal, con el objeto de ejercitarla en el supuesto que mediante oportuna averiguación llegue a reunir los elementos exigidos por el artículo 16 Constitucional”<sup>160</sup>

---

<sup>155</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit., pág 273

<sup>156</sup> RIVERA SILVA, Manuel, Op cit., pág 43.

<sup>157</sup> *Idem*

<sup>158</sup> GARDUÑO GARMNENDÍA, Jorge, Op cit., pág 48

<sup>159</sup> OSORIO Y NIETO César Augusto, Op cit., pág31

<sup>160</sup> ARRILLA BAS, Fernando, Op cit., pág 62

Los requisitos de procedibilidad así como las diligencias de Policía Judicial son elementos accesorios que administran en su caso la debida integración de la averiguación previa que a nuestra consideración se rige bajo el principio de oficiosidad por parte del Ministerio Público, consistente en agotar todas aquellas diligencias necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del acusado.

Por último cabe señalar en el presente apartado ¿que pasa cuando satisfechos los requisitos de procedibilidad que ordena el artículo 16 Constitucional no existe detenido?. ¿Acaso la averiguación previa y el ejercicio de la acción penal se suspenden?. De ninguna manera "pues bien, tratándose de una consignación sin detenido, legalmente el Ministerio Público una vez practicada, el material probatorio que recabó en dicho procedimiento, y a la luz de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional determinarán si están satisfechos los requisitos que doctrinalmente se conocen como presupuestos generales de la acción penal, único caso en el cual estará legitimado para consignar ante un juez, el ejercicio de dicha acción."<sup>161</sup>

"Esos presupuestos cuya satisfacción procurará el Ministerio Público, son":

- a) La existencia de una denuncia, acusación o querrela.
- b) Que dicha denuncia, acusación o querrela, se refiera a hechos que la ley señala como delitos.
- c) Que esos delitos tengan señalados en la ley cuando menos pena privativa de libertad
- d) Que existan datos que acrediten los elementos del tipo penal.
- e) Que existan datos que hagan probable la responsabilidad del indiciado."<sup>162</sup>

Cabe señalar que el inciso d) alude a los elementos del tipo penal, sin embargo hay que recordar que dicho tecnicismo fue reformado en la ley y ahora se le denomina como cuerpo del delito.

#### **4.4. ACTIVIDADES QUE COMPRENDE LA FUNCIÓN PERSECUTORIA.**

El desarrollo y práctica de la averiguación previa comprende desde la denuncia o querrela hasta la determinación del ejercicio o no de la acción penal, con base en los

---

<sup>161</sup> HERNANDEZ PLIEGO, Julio Antonio, Programa de Derecho Procesal Penal, cuarta edición, Editorial, Porrúa, México 1999, pág 111.

<sup>162</sup> Idem.

resultados derivados de la ejecución, desahogo de las diligencias necesarias para integrar el cuerpo del delito y acreditar la presunta responsabilidad del inculpado, en otras palabras el descubrimiento o comprobación indubitable de la verdad de los hechos, para la consignación ante la autoridad judicial o para su acuerdo de archivo con la conclusión de la averiguación o bien, para la determinación de reserva ahora denominada no ejercicio de la acción penal temporal, que sólo tiene efectos de suspensión.

El Ministerio Público al recibir la denuncia o la querrela inicia la averiguación previa, que da por consecuencia el levantamiento de una serie de actas que si bien son diferentes cada una en cuanto a su contenido, ya que cada una de ellas corresponde a una diligencia distinta, también se comparten datos comunes y algunos elementos en la forma, determinados por la precisión y el orden cronológico que toda averiguación previa debe contener.

El acta de inicio de la averiguación previa debe de comenzar por el señalamiento del lugar y el número de la agencia del Ministerio Público del conocimiento, fecha, hora, clave de la averiguación y el nombre del servidor público actuante lo que en la practica cotidiana se conoce como exordio.

El principio de legalidad de la averiguación previa o periodo de preparación del ejercicio de la acción penal lo consagra el artículo 16 en relación con el 21 constitucional, en cuanto al primero establece como requisitos de procedibilidad la denuncia, acusación o querrela que en síntesis aluden al hecho de hacer del conocimiento del Ministerio Público la realización o comisión de actos presumiblemente delictivos, lo que motiva el inicio de la averiguación previa como parte sustancial de la atribución concedida a dicho representante social como persecutor de los delitos.

"La averiguación comporta, por consiguiente, todas las actuaciones necesarias para el descubrimiento de la verdad material, de la verdad histórica"<sup>163</sup>

#### 4.5. LA ACCIÓN PENAL

Dentro de la averiguación previa se advierte un objeto o premisa fundamental, el ejercicio de la acción penal, en atención a que cuando una persona física o moral acude ante el agente del Ministerio Público a querrellarse o a denunciar un hecho presumiblemente delictivo que le agravia a su persona o en su defecto a la sociedad

---

<sup>163</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit, Tomo I, pág 299

formula con la noticia del delito una pretensión punitiva, que de ser procedente se llevara a cabo por medio del Estado

“En la actualidad, no se discute ya el derecho de castigar que tiene el Estado, esa facultad que constituye su función propia, se manifiesta cuando se establecen ciertas conductas como delictuosas y señala las penas que corresponden a quien lo comete, es el llamada ius puniendi o derecho penal subjetivo”<sup>164</sup>.

No obstante lo ya expresado suele concebirse desde una óptica compleja en la realidad, a guisa de que no es tan sencillo sancionar a un presunto delincuente toda vez que en nuestro Estado impera un régimen de derecho que consagra favor de los gobernados derechos y garantías que deben de ser respetados por cualquier tipo de autoridad antes de afectar la esfera jurídica del gobernado.

En la especie el sujeto a investigación por la presunta comisión de un delito gozará durante la secuela procesal y de averiguación previa de todos los medios de defensa que la ley dispone a su favor para demostrar su inocencia respecto de los hechos que se le imputan.

Dentro de este orden de ideas cabe apuntar que el objetivo preponderante de la institución del Ministerio Público es ejercitar la acción penal, derivado de la dinámica social que prevalece hoy en día, objeto que consideramos arbitrario toda vez que la obligación del Ministerio Público es aplicar la ley.

Con los anteriores datos, conceptuamos la acción penal, como el poder-deber que el Estado encomienda constitucionalmente al Ministerio Público, el cual se manifiesta cuando este excita al órgano de la jurisdicción, para que en un caso concreto, resuelva el conflicto de intereses que se le plantea, mediante la aplicación de la ley, ello con la finalidad de lograr la permanencia del orden social.

#### **4.6 . PERIODO DE PREPARACIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.**

Es necesario advertir que no existe uniformidad en la doctrina, acerca de la existencia de una acción procesal penal, diferente de la acción penal propiamente dicha, inclusive puede afirmarse que nuestra legislación adjetiva, como tampoco el grueso de la literatura procesal penal, hacen referencia de aquellas.

---

<sup>164</sup> HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, Op cit , pag 67

Sin embargo, no está por demás aclarar un poco los conceptos puesto que, quienes aceptan que hay una acción procesal penal, señalan que el Ministerio Público realiza dos tipos distintos de actos procedimentales: investigatorios y acusatorios, con diferentes consecuencias cada una de ellos, según se expresa a continuación.

En la averiguación previa, que se inicia a partir de la denuncia o de la querrela, en su caso, el Ministerio Público sólo realiza actos de investigación, en preparación del ejercicio de la acción procesal penal, la cual, de satisfacerse los presupuestos indispensables, será deducida al consignarse hechos ante el juez, se afirma entonces, que la acción procesal penal es posterior al delito y éste la origina.

La acción penal en cambio, como el derecho del Estado a castigar, es anterior al nacimiento mismo del delito y la posee el Estado, independientemente del hecho delictuoso en sí y en su caso, será ejercitada por el Ministerio Público, único titular de ella, por mandato constitucional, pero hasta la etapa procesal en que le corresponda precisar la acusación, o sea hasta que formule sus conclusiones definitivas.

Ahora bien dentro de este orden de ideas hay quienes consideran que el Ministerio Público rompe con sus atribuciones la legalidad y control del debido proceso de preparación de la acción penal o averiguación previa, al puntualizar: "El Ministerio Público figura como inquisidor en la averiguación previa, realizando una labor en la que realmente se funden la inculpación, la defensa y el juzgamiento, lo que rige con el sistema acusatorio de procesamiento propio de nuestro régimen democrático constitucional, sin que a ello se oponga el afirmar que la averiguación previa no forma parte del proceso penal, argumentando que éste nace con el auto de radicación y después de que se ha ejercitado la acción penal por su titular, porque en primera, con independencia de que la Constitución no señala al Ministerio Público como autoridad que deba de presidir la averiguación previa, de manera dictatorial, como lo maneja la ley secundaria, la realidad innegable es que realiza una serie de actos materialmente jurisdiccionales, ajenos a la idea que le dio origen y en contravención a la idea del Constituyente de 1917."<sup>165</sup>

Consideramos que durante la averiguación previa efectivamente se preconstituye el ejercicio de la acción penal, con el objetivo de ejercitar la misma ante la autoridad judicial, en otras palabras en la trilogía procesal imperante en todo proceso intervienen tres partes, el sujeto activo, el sujeto pasivo y el juzgador.

El Ministerio Público al recibir una denuncia o querrela de un hecho presumiblemente delictuoso se abocara a la integración de la averiguación previa mediante la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del

---

<sup>165</sup> Idem



# **ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA**

indiciado, con un solo objetivo que es ejercer la acción penal ante un juez, y para ello debe de preconstituir su acción, es decir el derecho subjetivo que se estima vulnerado por el delincuente para que a este se le demande ante un órgano jurisdiccional y sea castigado con una pena o medida de seguridad por su conducta que lesionó intereses tutelados por el propio Estado a través de la institución del Ministerio Público.

Por lo tanto podemos concluir que efectivamente se prepara durante la averiguación previa el ejercicio de la acción penal, toda vez que es el elemento total de la fuerza de la acusación del Ministerio Público ante una autoridad judicial, para que sobre la procedencia y comprobación de dicha acción penal durante el proceso, el juzgador declare o imponga una pena o medida de seguridad a la parte reo en el enjuiciamiento penal.

Se adminicula a nuestra consideración lo expresado en el párrafo que antecede, toda vez que durante la secuela procedimental penal las partes que están bajo la jurisdicción del Juez, litigan en un plano de igualdad, haciendo uso de los recursos y medios de impugnación, de defensa, que la legislación procesal penal y sustantiva prevé, en donde una parte, lleva a cabo la pretensión acusatoria como representante legítimo de la sociedad, mientras que el procesado durante dicho procedimiento hará valer los medios de defensa establecidos en la ley.

Con finalidades opuestas, uno acusará y pretenderá la imposición de una pena y por la otra, su contraparte el procesado, buscará demostrar su inocencia y no trasgresión al orden social imperante y bajo la jurisdicción del juzgador, sobre la base de los medios de convicción aportados por las partes se dictará la sentencia absolutoria o condenatoria que en derecho proceda, poniéndose con ello fin al procedimiento penal.

## **QUINTO CAPÍTULO.**

### **LAS RESOLUCIONES Y PEDIMENTOS DEL MINISTERIO PÚBLICO DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

#### **5.1. PEDIMENTOS.**

Dentro de las facultades conferidas al Ministerio Público durante la etapa de la averiguación previa se cuenta en primera instancia con toda la práctica de diligencias tendientes a la comprobación del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad de su autor, no obstante la amplitud de recursos con los que cuenta el Ministerio Público durante la actividad investigadora y persecutora de delito, existen determinadas situaciones en concreto que impiden la actuación del Ministerio Público cumplir cabalmente con el desarrollo eficaz de su investigación y porque no de el ejercicio de la acción penal, en la especie estamos ante la presencia de actos procedimentales necesarios para la debida comprobación del cuerpo de delito y de la probable responsabilidad de su autor, en estas situaciones la esfera de competencia del Ministerio Público se supedita a los pedimentos que tiene que efectuar dicho representante social ante el órgano judicial, para la debida y eficaz obtención de los elementos que le procuren certeza jurídica y material del autor de un ilícito.

*Dentro de los pedimentos que realiza el Ministerio Público a un Juez encontramos el más común de todos ellos que es la orden de aprehensión que trataremos más adelante, por otra parte también existe la orden de cateo, la solicitud de arraigo y la intervención de comunicaciones privadas.*

De los pedimentos antes señalados se distingue una nota común en todos ellos y es que los mismos deben de ser obsequiados por un juez penal, pero cabe hacer la aclaración de que la procedencia de los pedimentos que realiza el Ministerio Público en un caso en concreto, se supedita al criterio del Juez el cual debe de estar fundado y motivado sobre la propia ley penal aplicable al caso en concreto.

## 5.1.2. LA ORDEN DE APREHENSIÓN.

“El principio de legalidad y la garantía de audiencia previa, como derechos del hombre, obligan a la existencia de un juicio o para que en la sentencia se pueda afectar esta esfera jurídica de los particulares, esta regla general tiene excepciones que se manifiestan en el derecho penal”<sup>166</sup>

“La orden de aprehensión es un acto de autoridad, en virtud del cual el juez competente determina la detención de un gobernado, al iniciarse el proceso penal o durante él; sin que exista sentencia que declare que se ha cometido el delito y que el inculcado es responsable penalmente”<sup>167</sup>

Debemos de tener en cuenta que el Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa encuentra que, esta arroja como resultado la conclusión por parte de dicho representante social que los hechos que han sido puestos de su conocimiento, constituyen algún ilícito previsto en la ley penal, en primer plano ejercerá la acción penal correspondiente ante el órgano judicial, consignando los hechos presumiblemente delictuosos ante un juez penal, y en su caso remitirá a los sujetos que tenga a su disposición y que a juicio del Ministerio Público sean considerados como presuntos responsables, si de la averiguación previa resulta que los delitos cometidos merecen prisión preventiva.

Pero en el supuesto de que los presuntos responsables de la comisión de un ilícito no estén a disposición del Ministerio Público, en otras palabras no se encuentran detenidos por dicha autoridad, esta al ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional, solicitará el libramiento de una orden de aprehensión en contra de los probables responsables de la comisión de ilícito, en este caso pondrá a disposición del juez el expediente formado durante la averiguación previa, los objetos relacionados con el delito, el pliego de consignación, documento que contiene una relación sucinta de los hechos, peticiones y fundamento legal que sirve de base para el ejercicio de la acción penal, así como la motivación y fundamentación por parte de dicho representante social de los actos que pretende ordene el juez sobre la base del pedimento realizado por el Ministerio Público. Lo anterior en los casos de delitos que tengan señalada, pena exclusiva de prisión

---

<sup>166</sup> MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto, *Las garantías individuales y su aplicación en el proceso penal*, octava edición, Editorial Porrúa, México 1998, pág 125

<sup>167</sup> Idem

“En el conjunto del procedimiento penal entran en juego la libertad y la privación de libertad del indiciado –y ocasionalmente de otros participantes–, con distinta intensidad y diversidad de propósitos, aunque estos se resumen en la necesidad de llevar a buen término el proceso y hacer posible la emisión y eficacia de la sentencia”<sup>168</sup>

Dentro de este contexto de ideas estiman algunos autores que la orden de aprehensión “en sentido estricto resulta de un mandamiento de autoridad judicial, en los términos del artículo 16 constitucional, y cuya ejecución compete a la Policía Judicial”<sup>169</sup>

“Aprehender viene del latín prehencia, que denota la actividad de coger, de asir en términos generales se debe de entender por aprehensión el acto material de apoderarse de una persona privándola de su libertad.”<sup>170</sup>

“La detención es, como dice Bustamante, el estado de privación de libertad que surge en una persona por mandato de un juez. La detención es el estado de privación de libertad en que se encuentra una persona cuando ha sido depositada en una cárcel, prisión pública, u otra localidad, que preste la seguridad para que no se evada.”<sup>171</sup>

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa en su parte conducente sobre este tópico:

#### ARTÍCULO 16.- ...

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

Por lo tanto de conformidad con el artículo 16 Constitucional, para que un Juez penal obsequie una orden de aprehensión solicitada por el Ministerio Público en contra de persona determinada, existen determinados requisitos a saber, lo cuales son:

---

<sup>168</sup> GARCIA RAMÍREZ, Sergio y ADATO DE IBARRA Victoria, Op cit, pág136

<sup>169</sup> Ibidem pág 137

<sup>170</sup> RIVERA SILVA, Manuel, Op cit. Pág 137.

<sup>171</sup> Idem

- A) La existencia de una denuncia, acusación o querrela.
- B) Que esa denuncia o querrela, se refieran a hechos determinados.
- C) Que esos hechos estén señalados en la ley como delitos.
- D) Que la pena con que se sancionen sean por lo menos privativa de libertad.
- E) Que existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal, y
- F) Que existan datos que acrediten la probable responsabilidad del indiciado.

Otorgando un marco conceptual a la orden de aprehensión esta se define como "una situación jurídica, un estado, un modo de lograr la presencia del imputado en el proceso"<sup>172</sup>

Por su parte Colín Sánchez expone que la orden de aprehensión desde el punto de vista procesal es "una resolución en la que, con base en el pedimento del Agente del Ministerio Público y satisfechos los requisitos indicados en el artículo 16 constitucional, se ordena la captura de un sujeto determinado, para que sea puesto, de inmediato a disposición de la autoridad que lo reclame, o requiere con el fin de que conozca todo lo referente a la conducta o hecho que se le atribuye"<sup>173</sup>

Por su parte autores como Silva Silva expone que la orden de aprehensión es "la providencia cautelar, dispuesta por el tribunal, para que por conducto de un ejecutor sea presentada físicamente una persona, con el fin de lograr los aseguramientos propios que las medidas privativas de libertad implican"<sup>174</sup>

Sin embargo la orden de aprehensión tiene un fin específico que perfectamente ilustra Alcalá Zamora, al concluir que dicha orden es "una de las más típicas medidas precautorias dentro del proceso penal, y que tiene por objeto no tanto asegurar la efectividad de la sentencia que se dicte, como de manera más directa evitar la desaparición del presunto culpable y que utilice su libertad para borrar las huellas del delito y dificultar la acción de la justicia"<sup>175</sup>

No siempre que el Ministerio Público solicite una orden de aprehensión, el Juez la decretará, puesto que el juzgador puede negarse a otorgar ésta, lo que en términos procesales se conoce como negativa de la orden de aprehensión, en el auto que la deniegue el juez hará del conocimiento del solicitante, la indebida comprobación de los elementos del tipo o simplemente que no existan elementos suficientes para establecer la probable responsabilidad de un sujeto

<sup>172</sup> COLÍN SÁNCHEZ Guillermo, Op cit pág 314

<sup>173</sup> Idem

<sup>174</sup> SILVA SILVA, Jose Alberto, Op cit, pág 498.

<sup>175</sup> ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Op cit., Tomo II pág 272

La orden de aprehensión cuando es dictada por un Juez es ejecutada por conducto de la Policía Judicial “ y se transcribirá inmediatamente al Ministerio Público para que este ordene su ejecución a la Policía Judicial bajo su autoridad y mando”<sup>176</sup>

De lo anterior estimamos que el fundamento total de la orden de aprehensión, así como de los requisitos que previamente deben ser satisfechos, se consagra rotundamente en el artículo 16 segundo párrafo de nuestra Carta Magna, cabe mencionar por último que existe la denominada orden de reaprehensión “es una resolución judicial, que determina la privación de libertad de una persona, cuando: se evade de la cárcel; está en libertad bajo protesta y se ausenta de la población sin el permiso del juez, no cumple con las obligaciones que se le hicieron saber al concederle la libertad caucional; estando en libertad caucional, no se presenta a cumplir la sanción”<sup>177</sup>

Si bien es cierto que la orden de aprehensión inicialmente parece contravenir las garantías de seguridad y legalidad que posee todo gobernado, es menester señalar que en el caso concreto se sobrepone el interés público al particular, toda vez que sería contraproducente dar al presunto delincuente más tiempo para que se evada de la acción de la justicia, por lo que estimamos que este es un riesgo que se debe de afrontar en aras de una aplicación estricta y prudente de la ley tanto por Ministerio Público como por el órgano judicial.

### **5.1.3. LA ORDEN DE CATEO.**

Desde su más simple y llana acepción la palabra cateo significa allanamiento de un domicilio por la autoridad con el objeto de buscar personas u objetos que están relacionados con la investigación de un delito.

“La Constitución reconoce el derecho de todas las personas a la inviolabilidad del domicilio. Esta garantía es el producto de una prolongada evolución histórica y se relaciona con el llamado derecho a la intimidad, que preserva el espacio inmediato de los individuos, la tutela constitucional admite restricciones en el supuesto de una probable responsabilidad penal. Con límites precisos, es posible ingresar al domicilio de una persona, por mandato escrito de autoridad judicial, en busca de personas u objetos relacionados con el procedimiento penal en curso. Este allanamiento legítimo recibe el nombre de cateo”<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, Op cit., pág 153

<sup>177</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit. Pág 366

<sup>178</sup> GARCIA RAMÍREZ Sergio Y ADATO IBARRA Victoria, Op cit., pág 571

El fundamento de esta disposición encuentra cabida en el texto del artículo 16 Constitucional, en su octavo párrafo, el cual en su parte correspondiente expresa:

#### ARTICULO 16.-...

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y de los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Si bien es cierto que el texto que se ha transcrito en su parte conducente, indica el procedimiento o formalidades a seguir durante la práctica de un acto de esta índole, no menos cierto es que dicha disposición funda el cateo que la autoridad ministerial puede practicar sobre el domicilio, objetos y sobre la propia persona de un gobernado.

De los elementos que arroja este octavo párrafo del artículo 16 se pueden hacer los siguientes señalamientos: "el primero de ellos indica que sólo la autoridad judicial se encuentra facultada para autorizar la práctica de esta diligencia. El segundo elemento omitió señalar que los objetos necesarios para la comprobación del delito una vez localizados deberán ser trasladados al lugar que corresponda, siguiendo lo dispuesto por el artículo 98 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. El tercer elemento está destinado a evitar que la autoridad que practique la diligencia pueda ser objeto de alguna acusación, la que podrá consistir en que la misma incurrió en alguna ilegalidad de cualquier naturaleza"<sup>179</sup>

En cuanto a las definiciones de estas diligencias, Eduardo Pallares señala que: "Se entiende por cateo la inspección que una autoridad hace de un lugar o de una cosa para encontrar un objeto o una o varias personas determinadas. Si el cateo de lleva a cabo en una casa habitada toma el nombre de visita domiciliaria"<sup>180</sup>

Por otra parte Jorge Obregón define a la figura en cita como: "la inspección ordenada por autoridad competente en virtud de un mandamiento escrito que funde y motive para realizar un reconocimiento en casa o negocio para aprehender a alguna

---

<sup>179</sup> GARDUÑO GARMENDIA, Jorge, Op cit. pág 73

<sup>180</sup> PALLARES, Eduardo, Prontuario de Procedimientos Penales, sexta edición, Editorial Porrúa, México 1979, pág 53

persona o más, o bien buscar algún algunos objetos, la orden de cateo debe de contener la dirección del sitio en que se debe de verificar el cateo y el nombre o nombres de quienes deban de aprehenderse y la descripción particular o genérica de los objetos que se buscan<sup>181</sup>

El fundamento adjetivo del cateo se encuentra en los artículos 142, 152, 154, 161, 253 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, y en los artículos 61, 66, 68, 69, 67, 104, 284 del Código de Federal de Procedimientos Penales.

Por último consideramos que el objeto principal del cateo queda perfectamente definido con el criterio expuesto por González Bustamante al sostener "el objeto que persigue el cateo y las visitas domiciliarias, es localizar al responsable de un delito para lograr su detención; rescatar a la persona no inculpada que pueda ser víctima de un hecho delictuoso y asegurar los objetos que puedan tener relación con la averiguación"<sup>182</sup>

Ahora por lo que respecta a los términos generales sobre el cateo "el Código Federal de Procedimientos Penales es más preciso, ya que el distrital confunde el cateo propiamente dicho con las visitas domiciliarias (a.153), no obstante que las últimas pueden practicarse por autoridades administrativas"<sup>183</sup> de lo anterior se deduce la diferencia entre la orden de cateo y un acto netamente administrativo como lo es la visita domiciliaria.

#### 5.1.4. LA ORDEN DE ARRAIGO.

"Es la medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad del inculcado en la investigación previa o durante el proceso penal, cuando se trate de delitos imprudenciales o de aquellos en que no proceda la prisión preventiva"<sup>184</sup>

Existen dos tipos de arraigo decretados por dos clases de autoridades. La administrativa y la judicial, sobre la base de esta consideración se desprenden las dos modalidades del arraigo.

---

<sup>181</sup> OBREGÓN HEREDIA, Jorge, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Editorial Obregón y Heredia. S.A , México, 1981, pág 94

<sup>182</sup> GONZÁLEZ BUSTAMANTE, José, Op cit pág 191

<sup>183</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit, Tomo I., Pag 433

<sup>184</sup> Ibidem, pág 219



Por lo que refiere al arraigo de tipo administrativo “mediante un acuerdo, se estableció que en los casos de delitos por imprudencia, con penalidad inferior a cinco años, los presuntos responsables podían quedar arraigados en sus domicilios, concomitante al arraigo, se condicionó esta libertad provisional, al hecho de que el potencial beneficiario señalara domicilio en el Distrito Federal, no existiera temor de que se fugara, merced a la promesa de presentarse cuando se le citara, y pagara o garantizara mediante convenio, que repararía el daño civil”<sup>185</sup>

Este criterio se ve reflejado dentro de las atribuciones que confiere el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 270 bis.

**ARTÍCULO 270 BIS.-** Cuando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado, y las circunstancias personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que este oyendo al indiciado resuelva el arraigo con vigilancia de la autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo debidamente indispensable para la integración de la averiguación de que se trate, pero no excederá de treinta días. Prorrogables por otros treinta a solicitud del Ministerio Público.

El juez resolverá, escuchando al agente del Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o levantamiento del arraigo.

En el presente caso estamos ante la presencia de un pedimento por parte del agente del Ministerio Público hacia el Juez, solicitud que debe estar fundada y motivada y el Juez sobre la base de las anteriores condiciones, decretará sobre la procedencia o no del arraigo, lo que a nuestro parecer es una medida que atenta en contra de la libertad del indiciado y contribuye a formar un paliativo en la manera de integrar y comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Ahora bien por lo que respecta al arraigo judicial, éste es decretado obviamente por un tribunal, aquí no existe la sustitución de la cárcel por libertad, por el contrario quien goza de su libertad, la disfruta en forma restringida.

---

<sup>185</sup> Acuerdo a-16-717, expedido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

La figura del arraigo está contemplada a su vez en el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, en tal virtud por lo que respecta a esta clase de arraigo se sostiene cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable al imputado no deba de ser internado en prisión preventiva y existan elementos para suponer que podrá sustraerse de la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá solicitar al juez fundada y motivadamente, o éste disponer, con audiencia del imputado

#### **5.1.5. LA INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS.**

Dentro de las inagotables atribuciones del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos nos encontramos con otra facultad que la Constitución le confiere como lo es el intervenir las comunicaciones de los particulares, si bien es cierto por una parte que esta atribución no la ejerce de manera absoluta, porque debe de contar con la anuencia de un juez, lo anterior no es óbice para considerar que la manera de conducirse por dicho representante social debe de ser apegada a derecho y con el debido respeto hacia la persona que sufre esta afectación en su esfera jurídica, lo anterior con el objeto de que el gobernado no sienta que sufre un menoscabo en sus derechos.

La génesis de esta potestad sujeta a control de un órgano judicial se encuentra delimitada por el décimo párrafo del artículo citado, mismo que expone:

#### **ARTÍCULO 16.- ...**

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y la duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

De lo anterior, se puede observar que en la especie se constriñe exclusivamente a la materia penal, en primera instancia la facultad se le confiere al Ministerio Público Federal, pero también lo hace extensivo al local al expresar que a petición del titular del Ministerio Público, de la entidad federativa, que con un fin similar al del cateo ésta acción tiene por objeto allegar de pruebas al órgano, investigador que normen su criterio sobre ejercitar o no la acción penal.

## 5.2. RESOLUCIONES.

Las resoluciones desde el punto de vista del proceso son “los pronunciamientos de los jueces y tribunales a través de los cuales se acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto”<sup>186</sup>.

Por su parte el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, menciona en su artículo 71 que las resoluciones judiciales se clasifican en decretos, sentencias y autos: decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; sentencias, si terminan la instancia resolviendo el asunto principal controvertido; y autos en cualquier otro caso.

Sin embargo desde un punto de vista objetivo, las resoluciones entendidas como tales, es decir sin atribuirles propiamente el carácter de judiciales, significan “actos procesales por medio de las cuales el órgano jurisdiccional decide sobre las peticiones y demás actos de las partes y los otros participantes.”<sup>187</sup>

Ante el evidente arraigo doctrinario de concebir a las resoluciones desde un punto de vista netamente judicial “El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal apegándose a nuestra tradición jurídica, distingue tres clases de resoluciones judiciales: decretos, autos y sentencias; en cambio la ley federal adjetiva,... se concretó a diferenciar tan sólo sentencias y autos, considerando entre estos los que siempre han sido llamados así, y los demás decretos los decretos, son resoluciones del juez por medio de los cuales se dicta medidas encaminadas a la marcha del proceso, los autos no sólo son resoluciones que afectan no solamente a la cuestión procesal, sino también a cuestiones de fondo que surgen durante el proceso y que es indispensable hacer valer antes de llegar a la sentencia y precisamente para estar en condiciones de pronunciarla; por ejemplo la formal prisión se resuelve por medio de un auto, se

---

<sup>186</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit., Tomo IV, pág 2822.

<sup>187</sup> OVALLE FAVELA, José, Op cit. Pág 284

entiende por sentencia, la (resolución) que pone fin a la instancia y contiene la aplicación de la ley, perseguida.”<sup>188</sup>

Por último sobre las resoluciones de tipo jurisdiccional, estas se definen por los estudiosos de la materia como el pronunciamiento acerca de las consecuencias jurídicas producidas en el caso en concreto o que deben producirse. En el procedimiento de cognición, el juez, por regla general, solamente puede resolver los puntos litigiosos, pero por el contrario, no puede constituir situaciones jurídicas. Las resoluciones judiciales puedan dictarse en diversas formas: decretos, autos y sentencias

Sobre el caso en particular que nos ocupa, las posibles resoluciones que puede dictar el Ministerio Público durante la fase de la averiguación previa, entre las más relevantes están desde luego: el ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la acción penal, la resolución de reserva o de archivo, pero existen otras a saber y por ello de menor importancia como la resolución de envío a la mesa investigadora, envío a la Dirección General de Asuntos de Menores e incapacitados, envío por incompetencia a la Procuraduría General de la República, envío por incompetencia a otras entidades federativas, delitos del fuero militar.

### **5.2.1 EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.**

La acción penal tiene su ejercicio mediante el acto de la consignación, este acto es el arranque, el punto de vista en el cual el agente del Ministerio Público “ocurre ante el órgano jurisdiccional y provoca la función correspondiente; la consignación es el primer acto del ejercicio de la acción penal. Ahora bien, para poder llevar a cabo este acto inicial de ejercicio de la acción penal es menester cumplir determinados requisitos constitucionales, los cuales están contenidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se refieren al cuerpo del delito y probable responsabilidad”<sup>189</sup>

Marco Antonio Díaz de León, señala: “el ejercicio de la acción penal es el acto procesal por virtud del cual el Ministerio Público cumple con su poder debe de acudir ante el órgano jurisdiccional para exigirle se avoque mediante proceso, al conocimiento

---

<sup>188</sup> FRANCO SODI, Carlos, El Procedimiento Penal Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1956, pág 109

<sup>189</sup> OSORIO Y NIETO César Augusto, Op cit., pág 27

y resolución de una determinada pretensión punitiva imputada a uno o más hipotéticos responsables o presuntos partícipes del delito cuestionado”<sup>190</sup>

El agente del Ministerio Público al ejercitar la acción penal, puede hacerlo, “según los hechos investigados, con detenido o sin detenido, en el caso de consignarse sin detenido, el delito de que se trata determinará que la consignación vaya acompañada de la orden de aprehensión o de comparecencia”<sup>191</sup>

El ejercicio de la acción penal para que “tenga validez constitucional y sus efectos jurídicos sean lícitos, el ejercicio del derecho de la acción penal no está sujeto a formulas solemnes, se cumple la función pública, mediante la consignación que el Ministerio Público haga ante el órgano judicial de los hechos que estime configurantes de un delito determinado”<sup>192</sup>

Por lo que refiere a la iniciación en el ejercicio de la acción penal expone Rivera Silva “como toda la acción procesal penal, en México está entregada al Ministerio Público. No hay que creer que con la querrela se inicia la acción procesal penal, pues con ella no se excita al órgano jurisdiccional para que se aplique la ley al caso en concreto; a quien excita el ofendido, es al Ministerio Público para que haga las averiguaciones que ordena la ley y en su caso ejercite la acción penal”<sup>193</sup>

La precisión apuntada por Rivera Silva, la consideramos como la pauta que define propiamente la actividad del Ministerio Público sobre el ejercicio de la acción penal, toda vez que la formulación de una denuncia o querrela no implica necesariamente el ejercicio de la acción penal, puesto que dicho representante tiene la obligación de investigar y comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado y si se encuentran satisfechos los mismos, ejercitar acción penal, de lo contrario decretar la libertad del sujeto a investigación, en aquellos casos en que se encuentra detenido.

## 5.2.2. LA ORDEN DE PRESENTACIÓN.

Sin lugar a dudas uno de los principios rectores de toda autoridad es el poder coactivo que tiene para lograr que se cumplan las resoluciones dictadas por ésta, en el

---

<sup>190</sup> DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Código de Procedimientos Penales Comentado, primera edición, Editorial Porrúa, México 1990, pág 690

<sup>191</sup> GARDUNO GARMENDIA, Jorge, Op cit., pág 86

<sup>192</sup> MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto, Op cit, pág 78

<sup>193</sup> RIVERA SILVA, Manuel, Op cit., pág 148

caso del Ministerio Público durante la averiguación previa la ley faculta a dicha representación social para librar ordenes de comparecencia a efectos de que las personas partícipes y conocedores de los hechos materia de investigación aporten elementos que ayuden a la debida integración de la averiguación previa.

En sentido estricto "la orden de comparecencia es el mandato judicial decretado a pedimento del Ministerio Público, en contra de una persona responsable en la comisión de un delito sancionado con pena alternativa o no corporal para que rinda su preparatoria"<sup>194</sup>

Ahora bien, la orden de presentación deviene de la omisión de la persona obligada a comparecer, ante el agente del Ministerio Público o en su caso la autoridad judicial, como de nuestra consideración el argumento de Colín Sánchez al exponer "cuando este llamamiento no sea obedecido, se hará otro, y finalmente si no es acatado se dictará orden de presentación para que los elementos de la Policía Judicial presenten al omiso ante el Juez que lo requiere"<sup>195</sup> puesto que ya hemos mencionado que a nuestra consideración si una determinación como es la orden de comparecencia no fuere acatada por la persona a la cual va dirigida la autoridad ministerial y judicial adolecerían en su mandato decretado, no obstante por costumbre y técnica jurídica la orden de presentación o comparecencia es "en sustancia un decreto de citación al imputado"<sup>196</sup>

La distinción entre una orden de presentación o comparecencia y la orden de aprehensión o detención estriba, en la persona obligada a comparecer ante la autoridad que la requiere, existe una restricción de su libertad, pues desahogada la cita que resulta de la averiguación, adquiere su libertad, dicha restricción sólo tiene un límite precario, ya que la misma es indispensable para el desahogo de esta diligencia, en cambio la orden de aprehensión implica el apoderamiento de una persona para privarla de su libertad, recluyéndolo en una prisión preventiva con el sólo objeto de que no se evada.

El fundamento de la orden de comparecencia lo encontramos en el artículo 133 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y su correlativo a nivel federal el artículo 157 del Código Federal de Procedimientos Penales, por último cabe hacer la distinción de que la orden de presentación o comparecencia por regla general se libra en aquellos ilícitos que tienen prevista como sanción pena alternativa o no privativa de libertad y dicha comparecencia es pedida por el Ministerio Público al Juez, sin embargo recordemos que durante la averiguación previa el Ministerio Público puede citar a determinada persona con motivo de las diligencias de averiguación previa y si

---

<sup>194</sup> FRANCO VILLA, José, Op cit., pág 264

<sup>195</sup> COLIN SÁNCHEZ, Guillermo, Op cit., pág 319

<sup>196</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto, Op cit. pág 500

ésta hace caso omiso de tales citatorios se pedirá a la Policía Judicial la presentación de la persona requerida ante el Ministerio Público.

### 5.2.3. LA DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Dentro de las determinaciones conferidas al Ministerio Público derivado del monopolio del ejercicio de la acción penal, el artículo 21 Constitucional le encomienda la investigación y prosecución de los delitos y en caso de encontrarse comprobado el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del sujeto a investigación tiene la obligación de ejercitar acción penal en contra del presunto responsable.

Amén de lo expresado, la actuación del Ministerio Público si bien es cierto es amplia en cuanto a los recursos materiales y legales de que dispone para la persecución de los delitos, no menos cierto es que su actuación se debe de apegar al marco jurídico imperante, en el caso en concreto a los artículos 14, 16, 19, 20, 21 y 22 Constitucionales así como al Código Sustantivo y Adjetivo.

Lo anterior nos lleva a considerar que el Ministerio Público tiene la misión de perseguir e investigar delitos, entiéndase esto como una atribución que no en todos los casos implica obligadamente el ejercicio de la acción penal, a guisa de que si los requisitos de procedibilidad, cuerpo del delito y presunta responsabilidad o simplemente se actualiza en la especie una de las causas que extinguen el ejercicio de la acción penal a que nos hemos referido en el capítulo anterior, estos entre los más importantes no se encuentran plenamente satisfechos y comprobados, el ejercicio de la acción penal intentada sería inviable.

"El no ejercicio de la acción penal se consulta en el caso de que agotadas las diligencias de la averiguación se determina que no existen elementos del tipo penal de ninguna figura típica y por supuesto no hay probable responsable; o bien de que ha operado una de las causas extintivas de la acción penal"<sup>197</sup>

Derivado de esta inactividad en la abstención del ejercicio de la acción penal por no contar con elementos que respalden dicha actividad, consideramos que acorde al propio artículo 21 Constitucional, el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio Público como un representante social y no a los particulares, de lo anterior se colige de que dicho ejercicio no es un derecho privado de los gobernados, en tal virtud la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aun en un supuesto de que sea susceptible de decidirse

---

<sup>197</sup> OSORIO Y NIETO, César Augusto, . Op cit , pág 26

indebidamente, lesionaría el derecho social de perseguir los delitos, y así evitar reminiscencias de la venganza privada, ante lo cual consideramos pertinente expresar que la actuación del Ministerio Público sobre este tópico se debe de dar en un marco ético profesional y sobre todo con estricto apego y aplicación de la ley penal dada la relevancia de la encomienda Constitucional que dicha institución posee.

#### **5.2.4.- ACUERDO DE LIBERTAD DEL PRESUNTO RESPONSABLE.**

Derivado de una imperfecta y nula integración de los elementos torales que componen el ejercicio de la acción penal, como lo es el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto a investigación, la autoridad ministerial, durante la etapa de la averiguación previa debe de dictar una resolución que resuelva la situación jurídica del presunto responsable, tal resolución atiende a tres hipótesis que ya hemos señalado: ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la acción penal, o en su defecto la resolución de reserva y/o archivo, ahora denominada de no ejercicio de la acción penal temporal.

Tal y como hemos visto el Ministerio Público tiene la misión de perseguir a los autores de los ilícitos, pero a su vez también tiene la encomienda de liberar a sus presuntos autores cuando de las diligencias llevadas a cabo por este se desprendan elementos de convicción que hagan presumir la inocencia del sujeto a investigación

De lo señalado en el apartado que antecede se colige necesariamente una determinación por parte de la autoridad ministerial que resuelve la situación jurídica del ofendido y en aquellos casos que la improcedencia en el ejercicio de la acción penal sea manifiesta el Ministerio Público una vez fenecido el término de 48 horas de tener a su disposición al probable responsable deberá decretar en su caso la libertad de éste, cuando no se le hubiese encontrado responsabilidad.

#### **5.2.5 RESOLUCIÓN DE RESERVA Y ARCHIVO.**

“La resolución de reserva tiene lugar cuando existe imposibilidad de cualquier naturaleza de proseguir la averiguación previa y aún cuando no se ha integrado el cuerpo de delito y en consecuencia la probable responsabilidad, o bien cuando habiéndose integrado el cuerpo de delito, no es posible hasta el momento atribuir la probable responsabilidad a persona determinada”<sup>198</sup>

---

<sup>198</sup> GARDUÑO GARMENDIA, Jorge, Op cit., pág 82



Tal determinación es un acierto derivado de la lógica y justicia con que el Ministerio Público debe de verificar sus actuaciones, puesto que sería ocioso y conculcatorio de los derechos de los gobernados, si el Ministerio Público tuviese la consigna a toda costa de ejercitar acción penal inclusive si las condiciones para el ejercicio de dicha acción no se encuentran debidamente satisfechas o fundadas en la ley.

Propiamente la resolución de reserva se infiere de una imposibilidad material que constituye un obstáculo en la debida integración de la averiguación previa, por ejemplo en el caso de un testigo cuya declaración se estima trascendental, que pasa si este se ausenta del país, sobre este contexto Manuel Rivera Silva aduce que tal determinación emana “ cuando las diligencias no se han practicado por una dificultad material, por el momento se dicta resolución de reserva”<sup>199</sup>

Tal connotación hace manifiesto que en el caso de la reserva si bien es cierto existe una interrupción en la integración debida de la averiguación previa, tal impedimento no resulta óbice para que el delito que se investigue no quede en el olvido de la autoridad y por ende en la impunidad, tan esa así que la determinación de reserva constituye un factor que interrumpe la prescripción de la acción penal.

Por su parte Garduño Garmendia expone “el mandar a la reserva la averiguación previa significa que la averiguación previa haya concluido o que no puedan llevarse a cabo más diligencias, puesto que en caso de obtener nuevos elementos el Ministerio Público y no haber prescrito la acción penal”<sup>200</sup>

Por lo tanto la resolución de reserva de la averiguación previa no implica la pérdida del derecho al ejercicio de la acción penal, cabe mencionar que este tipo de resolución fue sustituido por lo que ahora se conoce como no ejercicio de la acción penal temporal, determinación que intenta consolidar su fundamento jurídico en el artículo 62 del acuerdo A/003/99, que dispone que cuando los elementos de prueba existentes en la averiguación previa sean insuficientes el agente del Ministerio Público propondrá el no ejercicio de la acción penal bajo la salvedad de que se supere ese obstáculo y se procederá en términos del artículo 71 del precitado acuerdo en el que se indica que a averiguación previa se extraerá del archivo.

Ahora bien por lo que refiere a la resolución conocida como de archivo, dictada por el Ministerio Público, Rivera Silva expone “cuando practicadas todas la diligencias, no se comprueba el delito, se determina el no ejercicio de la acción penal”<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> RIVERA SILVA, Manuel, Op cit., pág 135

<sup>200</sup> GARDUÑO GARMEDIA, Jorge, Op cit., pág 82

<sup>201</sup> RIVERA SILVA, Manuel, Op cit., pág 135

Aunado a lo anterior existen quienes critican la determinación del Ministerio Público de que mediante dicha resolución declara en forma la no existencia de un delito cuando por disposición expresa de la Constitución tal declarativa compete a los tribunales judiciales, entre ellos un servidor, sin embargo hay quienes avalan esta postura aduciendo que sería ocioso que el Ministerio Público concurren ante el órgano judicial a solicitar la declaratoria de no ejercicio de la acción penal y por ende determinar la reserva del expediente o de la averiguación

Sobre el particular en estudio se menciona que “la resolución de archivo por no ejercicio de la acción penal, procede cuando el agente del Ministerio Público investigador ha verificado que no existe indicio alguno que haga suponer la comisión de un delito”<sup>202</sup>

De lo expuesto se concluye que la resolución de reserva, ahora llamado no ejerció de la acción penal (temporal) implica necesariamente el no ejercicio de la acción penal atento a que la consecuencia de la misma se traduce en “la extinción del derecho del actor penal para promover y ejercitar la acción penal”<sup>203</sup> refiriéndose al sujeto activo del procedimiento penal, el Ministerio Público..

### **5.3. EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL EL ELEMENTO SINE QUA NON DEL ENJUICIAMIENTO PENAL.**

De vital importancia y esencia resulta el ejercicio de la acción penal llevado a cabo por el Ministerio Público y propuesto ante el Órgano Judicial, actividades que en el orden citado se llevan a cabo, esto es un juez penal esta impedido para investigar los ilícitos cometidos en contra de persona determinada y por otra parte el Ministerio Público no puede imponer penas y declarar si tal o cual precepto penal fue vulnerado por un sujeto, derivado de esto se establece la íntima dependencia e interrelación entre el órgano administrativo y el judicial. Toda vez que se puede afirmar válidamente que así como no existe delito sin pena, no puede haber juicio penal sin ejercicio de la acción penal ante lo cual se hace más estrecha la relación entre Ministerio Público y Juez.

Por lo tanto desde esta óptica y aunado a la estructura jurídica del procedimiento penal en nuestro sistema jurídico mexicano, no es viable concebir diversas formas de enjuiciamiento de los delincuentes aunado a que nuestra Carta Magna delimita perfectamente las atribuciones y facultades, tanto del Juez como del Ministerio Público,

---

<sup>202</sup> GARDUÑO GARMENDIA, Jorge, Op cit., pág 83.

<sup>203</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto, Op cit., pág 257

resumiendo lo anterior en una actividad investigadora y persecutoria de los delitos por parte de dicho representante social, y declarativa de las penas y medidas de seguridad que derivan de los ilícitos cometidos por los delincuentes previa acusación mediante el ejercicio de la acción penal, por parte del órgano jurisdiccional.

Lo anterior constituye la premisa fundamental sobre la cual descansa la actuación de un órgano judicial que necesariamente requiere del auxilio del Ministerio Público para desplegar su jurisdicción.

#### **5.4. EL DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL.**

El desistimiento de la acción desde su acepción más llana en términos netamente jurídicos implica “acto procesal mediante el cual se manifiesta el propósito de abandonar una instancia o no continuar con el ejercicio de una acción”<sup>204</sup>

Ahora bien el desistimiento de la acción penal es exclusivo del Ministerio Público por ser este a quien compete su ejercicio, con la salvedad de aquellos delitos que se extinguen por el perdón del ofendido, todos ellos perseguibles mediante querrela, dentro de la esfera propia de actuación del Ministerio Público; existen dos maneras mediante las cuales se puede desistir de la acción penal, el primero de los casos es el desistimiento de la acción penal propiamente dicho y el segundo de los casos en cuando se formulen conclusiones inacusatorias, lo que a nuestra consideración se estima una aberración toda vez que no es posible entender que si el Ministerio Público ejerció acción penal pidiendo la aplicación de la ley penal al caso en concreto, al formular sus conclusiones se desista propiamente de la acción al expresarle al juzgador que fulano de tal es inocente.

Cabe resaltar sobre el particular que Juventino V. Castro expone “el Ministerio Público no tiene ninguna facultad ni constitucional ni doctrinaria, para decir sobre el delito y la responsabilidad, y debe en todo caso motivar una decisión jurisdiccional pues es el juez –el mas alto sujeto procesal–, al que le corresponde la facultad decisoria, como función de soberanía del poder judicial de la nación, función que no debe ni puede tenerla el Ministerio Público”<sup>205</sup>

Toda vez que el estimarlo de diversa manera constituye la no aceptación del llamado principio de irrevocabilidad, irrectratibilidad o indisponibilidad de la acción

<sup>204</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit, Tomo I., pág

<sup>205</sup> CASTRO V. Juventino, \_Op cit., pág 155

penal, así pues no es dable justificar el desistimiento de la acción penal cuando por causas netamente subjetivas de capacidad del agente ministerial se deja de perseguir y de sostener una acusación determinada y con ello se propicia la impunidad, porque recordemos que el sujeto activo en el procedimiento penal es precisamente el Ministerio Público y por ende el titular del derecho de acudir ante el órgano judicial a pedir la imposición de una pena o medida de seguridad a la conducta que se presume delictiva y que su existencia o comisión vulnera el orden social.

## **CAPÍTULO SEIS. LAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS DE LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

### **6.1. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

La función primordial del estado es velar por los intereses generales de la sociedad, promover el bienestar de la misma y promover así como ejercer los actos de coerción que la ley permite, es decir el Estado asume los intereses comunes de la sociedad y los preserva, los defiende y promueve.

*Esto es comprensible si reflexionamos en el hecho de que el hombre por su naturaleza es libre en apariencia, pero al momento de ser concebido bajo el seno materno está se sitúa en un entorno social perfectamente definido y regulado por las leyes que imperan en un determinado Estado, y derivado de ese habitat el nuevo sujeto de la sociedad va a acatar los ordenamientos jurídicos imperantes en la misma, y en específico del Ordenamiento Legal Supremo, como lo es una Constitución y las leyes secundarias que se ciñan a los principios de la misma, a sabiendas de que el orden jurídico que prevalece tiene un fin que es garantizar su libertad y su tranquilidad cotidiana en todos los aspectos de la vida.*

A través de las instituciones, el Estado se organiza para cumplir con las funciones que la Constitución y las leyes le asignan, así sus agentes o servidores públicos mediante los diferentes órganos del Estado, dictan leyes, administran los asuntos públicos en quienes se concretiza y personifica la actuación del estado en sus muy variadas y complejas funciones, de ahí que ellos tengan graves responsabilidades y por ende una tarea ardua que requiere de dicho ente público la eficiencia y esmero requerido en sus actuaciones.

El Ministerio Público y sus auxiliares, encarnan y realizan una de las funciones más antiguas y tradicionales del Estado, la procuración de justicia, haciendo el señalamiento previo de la palabra procurar que implica que el Estado a través del Ministerio Público vigile los intereses de la sociedad sean tutelados de manera eficiente por el Estado y cuando existe alguna alteración en el orden social, procure se castigue por medio de la instancia correspondiente al infractor.

La justicia es una de los valores inmanentes del hombre social, y alrededor de él y con motivo de él, de ese valor se han construido reglas, instituciones y culturas que han forjado desde los tiempos más remotos la humanidad y se ha contribuido al desarrollo y progresión cultural de la raza humana.

La lucha por la justicia corre paralela con la lucha por el bienestar, el desarrollo y la paz de las sociedades, por eso, cuando la justicia se aleja o se quebranta la paz se ve amenazada, el desaliento se apodera de los hombres, la confianza en la ley se pierde y el estado se debilita y con ello se genera un clima de incertidumbre y se falta a uno de los principios rectores del Estado como lo es la paz pública.

Quienes están a cargo de la procuración de justicia tienen una enorme responsabilidad que es necesario recordar pues su incumplimiento produce consecuencias graves para la sociedad, por eso nuestro régimen legal ha diseñado un sistema de responsabilidades administrativas que es procedente analizar derivadas de la importancia de la función que desempeñan los auxiliares del Poder Judicial y ministerial..

En el desempeño del servicio público está sujeto a un régimen de responsabilidades públicas, los servidores públicos tienen, de acuerdo a nuestra Constitución, tres tipos de responsabilidades: la responsabilidad política (artículo 109, fracción I de la Constitución), la responsabilidad penal (artículo 109, fracción II de la Constitución), y la responsabilidad administrativa (artículo 109, fracción 3 de la Constitución).

Si bien el propósito de este trabajo es solo abordar las responsabilidades administrativas, conviene mencionar las principales notas características de las responsabilidades que derivan de las actuaciones del Ministerio a saber, como lo son la política, penal, civil y moral.

El régimen de responsabilidades administrativas, a diferencia de las políticas y penales, no admite distingos, esto es, todo servidor público puede ser sujeto de esta clase de responsabilidades, lo cual consideramos un principio congruente y concebido de una manera práctica ya que todo uso indebido de poder o mejor dicho de atribuciones y facultades repercute y atenta en contra de la misma sociedad.

El régimen de responsabilidades administrativas tiene como propósito salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del servidor público artículo 109, fracción III, Constitucional).

En efecto, en un Estado en donde el derecho debe de regir la actuación de sus servidores públicos, éstos deben de responder de las consecuencias que se produzcan cuando se apartan de la ley; deben también de responder cuando su actuación sea deshonesta, es decir, cuando se aproveche de su encargo para pervertir la función pública y buscar beneficios ilegítimos, de asumir las consecuencias por su deslealtad a las instituciones y a sus superiores jerárquicos, debe de afrontar las consecuencias cuando violenta el principio de imparcialidad que es uno de los atributos de la justicia; y debe de asumir su responsabilidad cuando es ineficiente en las tareas públicas que el Estado, a través de la sociedad, le ha encomendado, como se ve, la inobservancia de estos principios se traduce en consecuencias específicas que la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos describe y sanciona.

Conviene señalar que los procedimientos de aplicación de sanciones derivadas de responsabilidades políticas, penales y administrativas son autónomos, en tanto que la naturaleza, instancias que intervienen y principios que los rigen son distintos, sin embargo no es dable que con una sola conducta se puedan imponer dos sanciones de la misma naturaleza, como lo es por ejemplo imponer la inhabilitación en un juicio penal y en un procedimiento administrativo, cuando en ambos se haya ventilado la misma conducta del servidor público.

Dentro de este orden de ideas, los sujetos de responsabilidad administrativa derivan de las actuaciones de los servidores públicos, se determinan y clasifican de acuerdo a la siguiente tesitura:

*Son sujetos de este tipo de responsabilidad, los siguientes servidores públicos:*

Los representantes de elección popular; los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del Distrito Federal (artículo 108 constitucional).

En el caso de los Estados, serán las leyes locales las que determinarán quiénes son sujetos de responsabilidad administrativa.

Dentro de las obligaciones a cargo de los servidores públicos, existen obligaciones cuyo incumplimiento es sancionado administrativamente, existe a saber lo indicado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 47), que enuncia las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, las cuales se relacionan, principalmente, con los siguientes aspectos:

a) En el desempeño del servicio que tiene encomendado;

- b) Del trato que el servidor público debe tener con sus superiores, sus compañeros de trabajo y con la ciudadanía;
- c) Por la honestidad en el manejo de los asuntos que se tienen encomendados y de los recursos públicos a su cargo;
- d) El abuso de autoridad de incumplimiento de la ley;
- e) Otros aspectos diversos.

Cada una de las conductas que como responsabilidades administrativas se describen en el artículo 47 de la citada ley, se proponen preservar los principios ya mencionados, es decir, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Sin embargo, el catálogo de responsabilidades administrativas no se agota en el referido artículo 47, pues las fracciones XXII y XXIV de este mismo dispositivo abren un abanico de posibilidades al establecer, la primera de sus fracciones, como obligación de todo servidor público "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público", y la segunda de ellas prevé que dichos servidores también tienen que cumplir las demás obligaciones que impongan otras leyes y reglamentos.

De acuerdo con lo anterior, podríamos sostener que el cúmulo de obligaciones que los servidores públicos tienen son de dos órdenes: un catálogo general que es aplicable a todo servidor público, sea cual fuere la función que desempeñe y cuyos enunciados se contienen en el artículo 47 referido, y un catálogo específico aplicable a los servidores públicos que desempeñan funciones específicas, como por ejemplo los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, y cuya regulación se contiene en los ordenamientos que norman su actuación.

Más allá de las dudas acerca del verdadero origen del Ministerio Público, lo cierto es que esta institución, tal y como ahora la conocemos, se ha venido configurando a lo largo de los siglos y de la evolución de las diferentes civilizaciones (Grecia, Roma, Francia, España). La nota que parece más común en el proceso evolutivo de esta institución, es que su actuación representó o se hacía a nombre de intereses ajenos al personaje mismo, es decir, unas veces representó los intereses del monarca, otras las de ciertos individuos o grupos de ellos, hasta llegar a representar intereses que trasciendan a toda una comunidad social o a grupos de personas con cualidades que los colocan en desventaja en relación con otros (por ejemplo, menores e incapaces).

El papel y la enorme relevancia del Ministerio Público consiste precisamente, en los delicados intereses que debe tutelar y defender. Aquí radica la razón de la gran



responsabilidad de esta institución y de sus auxiliares. Por eso, el sistema de responsabilidades administrativas a que están sujetos, el agente del Ministerio Público y sus auxiliares, debe analizarse con sumo cuidado.

En efecto, y como ya lo señalábamos, estos servidores públicos no sólo son sujetos del régimen general de responsabilidades administrativas, es decir, del que se regula en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino del específico que norma sus funciones y su actuación.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se establecen las obligaciones que tienen los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, cuyo incumplimiento puede dar lugar a aplicación de sanciones administrativas de acuerdo con la ley federal ya mencionada.

Conviene advertir, que dicha Ley Orgánica no necesariamente recoge la expresión literal de "obligaciones administrativas", como sí lo hace el artículo 47 de la Ley Federal multicitada. Sin embargo, cuando la Ley Orgánica establece las "atribuciones" de la institución del Ministerio Público, define, en el fondo, una serie de obligaciones que tienen que cumplir los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares. Así por ejemplo, el artículo 2º de dicha Ley Orgánica contempla obligaciones en materia de persecución de delitos y del cuidado de la legalidad; el artículo 3º en materia de averiguación previa; el 4º en lo relativo a consignación y proceso; el 5º en lo concerniente a la vigilancia de la legalidad; el 7º en materia de asuntos del orden familiar, civil, mercantil y concursal.

Adicionalmente, la propia Ley Orgánica (artículo 53), reconoce expresamente que el personal de la Procuraduría General de Justicia, en el ejercicio de sus funciones observará las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia.

Lo anterior pone de manifiesto y a manera de una primera conclusión general, que los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, además de las obligaciones generales que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también les corresponden otras específicas que son inherentes a sus funciones y que se regulan, no sólo en la multicitada Ley Orgánica, sino en otros ordenamientos

## 6.2. RESPONSABILIDAD PENAL.

Con motivo de sus funciones, los servidores públicos también están sujetos a responsabilidades penales (artículo 109, fracción. II, constitucional), las cuales, para algunos de ellos, se tienen que dilucidar previa sustanciación del juicio de procedencia; es decir, hay ciertos servidores públicos que tienen “fuero constitucional” y que para ser sancionados penalmente, se requiere “remover” ese fuero.

Los servidores públicos que tienen “fuero” son: los diputados federales y senadores; los ministros de la Suprema Corte de Justicia; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios del despacho; los representantes a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los Procuradores General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

También se incluyen en este grupo a los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y a los miembros de las judicaturas locales, cuando cometen delitos federales (artículo 111 constitucional).

El juicio de procedencia se inicia, sustancia y resuelve en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Si esta cámara resuelve que hay elementos para proceder penalmente en contra del inculpado, éste se pondrá a disposición de las autoridades competentes (artículo 111 Constitucional).

En el caso de los servidores públicos de los estados ya citados, la resolución de la Cámara de Diputados se envía a las legislaturas locales para que éstas procedan en consecuencia.

En el juicio de procedencia, las declaraciones y resoluciones de la Cámara de Diputados también son inatacables.

En el caso de que la Cámara de Diputados haya resuelto la procedencia de que el servidor público debe sujetarse a juicio penal, se le separará de inmediato de su cargo.

Es claro que por lo que corresponde a los servidores públicos que carecen de *fuero constitucional*, se sujetarán al procedimiento penal ordinario que señalan las leyes y serán sancionados con las penas que las mismas establecen.

El presidente de la República también tiene fuero constitucional y puede ser sujeto al juicio de procedencia, sólo que la acusación se hace ante la Cámara de Senadores por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Es importante advertir que el fuero constitucional sólo puede hacerse valer cuando los servidores públicos que lo tienen, cometen un delito durante el tiempo de su cargo y se ejerce acción penal cuando está en funciones; por lo que si habiendo cometido un delito penal durante su encargo público, no se somete al juicio de procedencia ya señalado, puede ser sujeto del procedimiento penal ordinario una vez que termine su encargo, siempre que la acción penal del delito de que se trate no haya prescrito (artículo 111 constitucional, segundo párrafo).

También es menester señalar que si a un servidor público que tiene fuero constitucional se le sigue el procedimiento penal ordinario sin haberse llevado el juicio de procedencia, la Cámara de Diputados solicitará al juez correspondiente se suspenda el procedimiento hasta en tanto no se resuelva la procedencia (artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

### **6.3 RESPONSABILIDAD POLÍTICA.**

Hay ciertos servidores públicos que por su alta jerarquía e investidura y por las facultades y funciones que desempeñan, están sujetos a un sistema de responsabilidades políticas que no es aplicable a la generalidad de quienes prestan un servicio público, los que están sujetos a este sistema especial de responsabilidades a saber son los siguientes tipos de funcionarios: senadores y diputados federales, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; consejeros de la judicatura federal, secretarios de estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Procuradores Generales de la República y de Justicia del Distrito Federal, magistrados de circuito y jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, así como directores de los organismos paraestatales.

Asimismo los gobernadores de los Estados, los diputados locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y los miembros de las judicaturas locales (artículo 10 constitucional)

Se incurre en responsabilidad política cuando en ejercicio de sus funciones, los servidores públicos señalados en el primer grupo es decir, los que se desempeñen en el ámbito federal y el Distrito Federal, incurren en actos u omisiones que perjudican los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, redundan en perjuicio de los intereses público fundamentales y de su buen despacho, el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, el ataque a la libertad del sufragio, la Usurpación de atribuciones, cualquier acción u omisión que implique infracción a la Constitución y a las leyes federales, cuando cause graves perjuicios a la Federación, a uno o varios Estados o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal (artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Los servidores públicos del segundo grupo, es decir los que se desempeñan en el ámbito estatal y que han quedado señalados, incurren en responsabilidad política cuando cometen violaciones graves a la Constitución General de la República y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales (artículo 110, constitucional).

El procedimiento a través del cual se puede fincar este tipo de responsabilidades es el denominado juicio político (artículo 110, frac. I, constitucional).

El juicio político se inicia mediante denuncia que debe presentarse en la Cámara de Diputados del congreso de la unión, esta Cámara sustancia el procedimiento correspondiente y, en su caso, presenta la acusación ante la Cámara de Senadores, la que erigida en jurado de sentencia, resuelve el juicio (artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), en la actualidad el juicio político obedece a intereses partidistas más que a un principio de legalidad.

El juicio político sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones (artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las sanciones que podrán aplicarse a los servidores públicos que resulten responsables serán las de destitución y la inhabilitación por uno hasta veinte años (artículo 110 constitucional y 8º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos).

Las resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables (artículo 110 constitucional), por ello consideramos que al emitir sus fallos respectivos

deben de tener el conocimiento y aptitud necesarias que sustenta con apego a derecho, la legalidad de la resolución pronunciada.

La naturaleza y las características del juicio político son tan especiales como complejas, en tanto que en él se ponen en juego principios constitucionales y políticos de muy difícil conciliación, es decir, en este juicio se produce el reto de aplicar con rigor la Constitución y la ley, por un órgano formalmente legislativo, el congreso de la unión, con una función materialmente jurisdiccional, y en el que se dan intereses políticos diversos y hasta encontrados.

#### **6.4 RESPONSABILIDAD CIVIL**

Se entiende el concepto de responsabilidad civil como "la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por la creación de un riesgo"<sup>206</sup>

En el caso en concreto la legislación procesal penal contempla la figura de la responsabilidad civil bajo una diversa connotación como lo es la reparación del daño derivada del ilícito, recordemos que los ilícitos penales concebidos en la materia propiamente como delitos, tienen una peculiar característica con la definición que hemos asentado al iniciar el presente subtema, ambos daños tanto civiles como ilícitos penales causan un daño que debe de ser reparado, por el responsable, en este caso el agente que con su conducta típica y responsable produjo el daño material, quien además de ser sujeto de responsabilidad penal por la comisión de dicho ilícito, ante una autoridad judicial en materia penal, también viene obligado a indemnizar a la víctima del delito del daño que está sufrió.

"La reparación del daño que forma parte de la sanción pecuniaria impuesta al delincuente tiene el carácter de pena pública salvo cuando se exige a terceros, pues entonces sólo tendrá el carácter de responsabilidad civil"<sup>207</sup>

Conforme al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, una de las atribuciones del Ministerio Público la constituye, acorde al artículo dos del cuerpo de leyes citado, pedir la reparación del daño en los términos especificados en el propio ordenamiento de enjuiciamiento penal.

---

<sup>206</sup> BEJARANO SÁNCHEZ, MANUEL, Obligaciones Civiles, tercera edición, editorial Harla, México 1984, pág 262

<sup>207</sup> Idem,

Retomando la idea de responsabilidad civil exigible a terceros, recordemos que estamos tratando de considerar si el Ministerio Público es responsable civilmente por el desempeño de sus acciones, en tal virtud el Código Penal para el Distrito Federal en su artículo 32 señala quienes están obligados al pago de la reparación del daño, dicho ordenamiento expresa:

**ARTICULO 32.-** Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29:

**I.-** Los ascendientes , por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad.

**II.-** Los tutores y custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad.

**III.-** Los directores de internados o talleres, que reciban en su establecimiento a sus discípulos o aprendices menores de 16 años, por los delitos que ejecuten éstos durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado de aquello.

**IV.-** Los dueños de empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que comentan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo del desempeño de su servicio.

**V.-** Las sociedades o agrupaciones , por los delitos de sus socios de sus gerentes de sus directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan.

Se exceptúa de esta regla a la sociedad conyugal, pues en todo caso, cada cónyuge responderá con sus bienes propios por la reparación del daño que cause, y

**VI.-** El Estado, solidariamente por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando estos fueren culposos.

De lo anterior, se colige que la reparación del daño conforme a la ley única y exclusivamente es exigible al delincuente o en su caso a sus familiares, en las hipótesis jurídicas previstas por la norma penal que se ha transcrito.

En la especie el tema que nos ocupa es la responsabilidad civil del Ministerio Público, cuando este es omiso en velar por los intereses de la sociedad en la investigación y persecución de los delitos, no se alude de ninguna forma en la ley

procesal ni tampoco se infiere que el Ministerio Público sea responsable por sí mismo de una manera civil de las omisiones en que este incurra durante la integración y perfeccionamiento de una averiguación previa y más aún en el ejercicio de la acción penal.

Consideramos que la Ley Procesal Penal es clara en cuanto a sus alcances y de ninguna manera se puede exigir que el Ministerio Público sea constreñido al pago de responsabilidad civil alguna, proveniente de la deficiencia en sus actuaciones que dan como un hecho explícito la impunidad.

Es importante recordar que al ofendido o víctima de la comisión de un delito, la ley le asiste y le confiere el derecho de exigir la reparación del daño al delincuente, mediante la figura jurídica de la coadyuvancia con el Ministerio Público, obsérvese entonces como se da la relación entre víctima y delincuente que tiene por resultado la reparación del daño proveniente de la comisión de un ilícito.

Es importante señalar que los doctrinarios señalan que una de las características del Ministerio Público es la Irresponsabilidad, misma que tiene por objeto proteger al Ministerio Público, contra los individuos que él persigue en un proceso penal, a los cuales no se les concede ninguna acción que puedan ejercer contra dicho funcionario, quien tiene la titularidad en el ejercicio de la acción penal; se le concede el artículo 2º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra dice:

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

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

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

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

Esto no quiere decir que el Ministerio pueda obrar a su entero capricho o que no se le pueda perseguir por violar la ley o poder infraccionarlo por faltar a sus deberes encomendados para una pronta y expedita procuración de justicia.

No obstante lo anterior consideramos que la laguna en la ley penal sigue ahí, esto es el ofendido o víctima de un delito tiene acción para reclamar del presunto responsable o delincuente la reparación del daño como expresan diversos autores “el

delito causa necesariamente un daño público, tenga o no consecuencias físicas o materiales inmediatas, el daño que cualquier infracción proyecta sobre la convivencia, la seguridad la paz, la mera exposición de estos bienes al peligro de ser lesionados, implica ya, por sí misma cierto daño<sup>208</sup>

Estimamos plausible el hecho de que el ofendido tenga acción y derecho para formular una pretensión no punitiva, sino meramente civil, de que mediante juicio penal representado por el Ministerio Público, se le indemnice por el delito que fue cometido en su patrimonio o en su persona.

Por demás correcto es que el presunto responsable no tenga ningún medio legal a su alcance para obstaculizar la actuación y desempeño propio del Ministerio Público, propiamente constituye un gran acierto del legislador en aras de la impartición de justicia.

No obstante lo anterior, la laguna a que hemos referido está ahí latente, pensemos en que a la sociedad en lo general y a la víctima del delito en lo particular, le interesa que las conductas que conculquen el orden jurídico sean reprimidas por el Ministerio Público y tribunales mediante al aplicación de las leyes ad hoc.

Pero que pasa cuando el daño causado por el delito, hablando en la esfera de derechos de tipo patrimonial, produce un menoscabo grave, es más que obvio que a la parte denunciante le interesa más que a la propia sociedad le sea resarcido ese daño en la medida plena de su satisfacción.

Dentro de este orden de ideas imaginemos que por diversa situación el Ministerio Público no se desenvuelve con la eficiencia y esmero requerido por la ley, más aún por la Constitución y derivado de esa omisión no satisface los requisitos de procedibilidad, comprueba el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del indiciado, es claro que si estas condiciones no están otorgadas no se ejercitará conforme a derecho acción penal y por ende no se le podrá hacer exigible al delincuente ni a las personas señaladas en el artículo 32 del Código Penal, la reparación del daño.

Por lo tanto no habrá quién indemnice a la parte ofendida por las deficiencias del Ministerio Público en la integración de, la averiguación previa, pues la ley de ninguna manera contempla esta hipótesis, lo anterior no constituye un obstáculo que resulte óbice para poder fincarle responsabilidad civil al Ministerio Público cuando por su falta de técnica jurídica, eficiencia y esmero en el desempeño de las actividades constitucionalmente encomendadas falla en su objetivo primordial.

---

<sup>208</sup> GARCÍA RAMÍREZ SERGIO, ADATO IBARRA VICTORIA, Op cit, pág 906



El artículo 32 que hemos transcrito en su última fracción da la pauta para que el ofendido por el delito, cuando el Ministerio Público no justifique plenamente que agotó todos los medios necesarios, pueda exigir entre otras cosas la reparación del daño. Sería favorable que la víctima del delito le pudiese reclamar dicha indemnización al Ministerio Público y con ello se lograría un mejor desempeño de los funcionarios públicos que conforman y sirven a dicha institución y a la sociedad.

Esta medida reforzaría la eficiencia de los agentes del Ministerio Público y servidores públicos que integran dicha Institución.

Debemos de tener en cuenta que se ha llegado a afirmar inclusive como un caso práctico, la hipótesis de facto en la cual el procesado es absuelto de la acusación que pesa en su contra y de la reparación del daño, se dice que la fuerza de la sentencia absolutoria elevada a la categoría de cosa juzgada eliminaría la posibilidad de indemnizar en lo futuro al ofendido o víctima del ilícito penal.

Consideramos que a tal aseveración cabe la siguiente precisión la sentencia penal que liberará de la obligación de indemnizar al ofendido, no constituye un principio definitivo a la obligación toda vez que la inexistencia de un ilícito penal de ninguna manera excluye la de un hecho ilícito pero en el campo del derecho civil y si bien es cierto que el juzgador puede estimar en su sentencia que no existe el delito, sobre la existencia de este segundo tipo de ilícito civil jamás prejuzgó, por lo cual cabe la posibilidad de reclamar en vía civil la reparación del daño.

## **6.5. RESPONSABILIDAD MORAL.**

Consideramos pertinente señalar que al respecto no existe mucha literatura jurídica en el ámbito nacional sobre la responsabilidad moral de la institución del Ministerio Público, sin embargo esto no constituye un obstáculo manifiesto para que se pueda reflexionar la importancia que tiene la actuación del Ministerio Público.

El presente trabajo no se avoca de ninguna manera a definir o tratar de entender que es la moral, pero consideramos pertinente señalar que la independencia, unidad, jerarquía del Ministerio Público así como demás características que lo constituyen debe de atender a valores y principios intrínsecos a todos sus funcionarios y/o servidores públicos, atento a que el cuerpo y respaldo de dicha institución está formado por personas físicas, en otras palabras seres humanos, que la ley y la naturaleza de la propia institución les confieren, que atendiendo a su naturaleza como tal, deben de aplicar las atribuciones que en la propia ley se les delegan.

Existen normas, desde luego, que harían que el agente incumplido pudiese ser sancionado de diversas formas: administrativa, laboral y quizá hasta penalmente. Pero, aún sancionado, ¿hay forma de obligar al Ministerio Público como institución a que reponga el acto de manera debida? ; ¿qué esa omisión la convierta en una acción consignatoria ?

Definitivamente, no; no existe en nuestro régimen jurídico en concreto, ser objeto de sanciones múltiples, ni que la institución sea obligada a subordinarse a un instrumento coercitivo para que ejerza la acción penal que aquél omitió. Luego entonces, este matiz de obligatoriedad sin coercitividad, de obligatoriedad sin capacidad de hacerse efectiva, tiene un contexto muy relativo por lo menos hasta el día de hoy. De la manera en que los mexicanos habremos de regular el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, decidiremos cómo será en el futuro.

Otro aspecto que consideramos importante es sobre el órgano de la acción penal: el Ministerio Público, sus características y diversas cuestiones en las que los autores en general coinciden, también vienen a ser objeto de reflexiones que, en este momento, quisiéramos compartir para efecto del tema del no ejercicio.

Hemos hablado que la acción penal es o debiera ser una acción pública, que tiene una pretensión esencialmente punitiva, que es indivisible; muchos autores señalan que es irrevocable, otro más que no es trascendente, que es obligatoria. Hay algo que ahora viene a colación y que surge en el debate ante esta regulación que se percibe: la unidad o autonomía con la que puede o debe conducirse el Ministerio Público en la emisión de sus resoluciones.

Este es un tema que ha provocado polémica. Hay quiénes consideran que el Ministerio Público o, más concretamente, los agentes del Ministerio Público gozan de toda libertad y autonomía para resolver sus casos de acuerdo a su evaluación, a la concepción personal que tengan del hecho y de las atribuciones que el derecho hace sobre ellos; que en esto, el Ministerio Público como institución, como órgano, no debe ni puede imponer criterio alguno para la resolución de asuntos en particular y que la superioridad no puede imponer criterios de resolución a los agentes del Ministerio Público en los asuntos que resuelven. En síntesis, que se resuelven en conciencia y a buena fe, no por acuerdo de la superioridad.

Hay quienes, por el contrario, consideran que el Ministerio Público forma una unidad institucional, y que los agentes del Ministerio Público no desempeñan su encargo con la autonomía con la que se desempeñan los jueces, sino que tienen que resolver sus cuestiones de acuerdo a criterios unitarios o, por lo menos, institucionales.

El tema es debatible y ha sido muy discutido en diversas ocasiones. La legislación sobre el particular ha sido muy tímida; no ha resuelto, por lo menos la Federal y la del Distrito Federal, sobre un criterio u otro. En su silencio ha resuelto, pero no de manera abierta y definitiva, esta polémica. Curiosamente la ley se ha pronunciado para algunos auxiliares del Ministerio Público, como los peritos. En este caso hay provisiones en la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General del Distrito Federal, como la había ya en la ley de 1983 y la hay en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde se les confiere autonomía técnica y científica para resolver los problemas que les son sometidos. Es decir, señala incluso que aun siendo dependientes o auxiliares del Ministerio Público, ellos resolverán de acuerdo a su ciencia y a su conciencia, los asuntos que les sean sometidos. Esta fórmula tan clara y contundente no se repite –curiosa paradoja- con los agentes del Ministerio Público.

Sin embargo, esta timidez de la ley nos inclina a considerar que ha optado por el criterio de la autonomía. Esto lo digo porque las Procuradurías no sientan precedentes, no los recopilan, no los catalogan, no los clasifican, no dirimen contradicciones entre sus agentes y no cuentan con un sistema que lleve a la imposición o, por lo menos, al señalamiento de criterios de resolución. Al parecer, con esta inactividad las Procuradurías se han inclinado por el criterio de la autonomía y por ello ni emite, ni colecciona, ni publica criterios. Ni siquiera como dato académico lo hace, para no restringir la libertad de criterio jurídico.

Por lo expuesto consideramos pertinente que la profesionalización de los miembros de dicha institución se dé no solo en un marco de actualización jurídica que es muy respetable y necesario, sino también de una manera humana que apoye al Estado, en el desempeño de sus funciones, entre otras la imposición de las penas y medidas de seguridad.

## **CAPÍTULO SIETE. EL PRINCIPIO DE REVISIÓN DE LOS ACTOS PROCESALES.**

### **7.1. CONCEPTO DE REVISIÓN.**

Desde una simple y llana acepción de la presente palabra nos da la idea de control por parte de un superior Jerárquico, ya que nadie puede determinar qué es correcto de un acto, si ese ente superior no tiene la cualidad del conocimiento y experiencia que permitan válidamente presumir que el dictamen que este rinda de los actos de su subordinado será correcta y apegada en la ley según el caso.

La connotación de la revisión de los actos procesales es sinónimo de impugnación, puesto que un particular inclusive la autoridad, hace uso de este derecho cuando siente que su esfera de derechos es agraviada por un acto de diversa autoridad.

Entrando en materia, la Constitución brinda a la víctima del delito el derecho de impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, de una manera firme al ordenar:

#### **ARTICULO 21.- ...**

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

Cabe señalar además que el concepto de los revisión deviene de la naturaleza del acto de autoridad que se combate, esto es, que consideramos que en la especie no es dable hablar de impugnación de las resoluciones de el desistimiento o no ejercicio de la acción penal, puesto que estamos ante la presencia de un acto netamente administrativo y acorde a las normas procesales y más aún a la terminología jurídica, la palabra que se utiliza para hacer valer esta inconformidad se denomina recurso de revisión

A mayor abundamiento por impugnación tradicional y doctrinariamente se conciben como "recursos, procedimientos, instancias o acciones, reconocidas a favor

de las partes, para que estas puedan combatir los actos o resoluciones de los Tribunales, cuando estos sean incorrectos, equivocados, no apegados a derecho o injustos<sup>209</sup>.

Consideramos pertinente puntualizar sobre la anterior definición lo siguiente, es indiscutible que la manera en la cual una parte en un juicio hace manifiesta su inconformidad con la determinación de una autoridad, es a través del recurso o de la impugnación, ya que ambos tiene un denominador común como lo es que los dos persiguen rebatir el fallo o determinación pronunciada.

"Es necesario dejar establecida una distinción necesaria entre el recurso y el medio de impugnación. Todo recurso, es en realidad, un medio de impugnación; contrariamente, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa, pues, que el medio de impugnación es el género y el recurso la especie"<sup>210</sup>

Tal distinción no es más que una forma de señalar los alcances legales y vida jurídica del recurso y/o medio de impugnación, el primero se prevé en el propio procedimiento ordinario como lo es la revocación o la apelación de una determinación, llámese auto, decreto o y sentencia, mientras que el medio de impugnación se cataloga como una manera extraordinaria de combatir las determinaciones de una autoridad, tal es en la especie el juicio de garantías, por no encontrarse este inmerso en el procedimiento primario que sería el procedimiento ordinario.

Por lo tanto dentro de todo proceso, instrucción o cualquier otro acto que implique necesariamente el sometimiento de una parte a la potestad de una autoridad, debe de imperar el principio de revisión e impugnación de las determinaciones de esa autoridad, en otras palabras debe de existir la oportunidad de que el gobernado inclusive la propia autoridad cuando se despoja de su imperio y se convierte en parte, tengan el derecho de rebatir conforme a la propia ley, la determinación de aquel ente que se estima superior en grado y en autoridad.

El concepto de revisión trae aparejado consigo el concepto de impugnación, toda vez que ya mencionamos que ambas tiene una finalidad y es precisamente rebatir la determinación que se estima agravia a su detractor.

Como expresa Julio Acero "el objeto y características de los recursos, son: revisar, someter a otro examen y resolución un asunto o alguno de sus proveídos integrantes, para enmendar sus ilegalidades si las hay. Esta sujeción a un segundo desiderátum, esta nueva discusión de lo ya dispuesto, no se encuentran, claro está, ni

---

<sup>209</sup> GOMEZ LARA Cipriano, Op cit pág 390

<sup>210</sup> Idem

en los incidentes, ni en ninguna actuación procesal, a lo menos con objetivo expresa y formalmente planteado. Por lo mismo que el de los recursos es remediar y enderezar las providencias torcidas; se evidencia que su fundamento es la falibilidad y la eventual injusticia humanas que suponen y que no podían dejarse en lo posible sin ningún correctivo”<sup>211</sup>

Colín Sánchez sobre dicho tópico se acoge a la corriente de doctrinarios que conciben el procedimiento de impugnación como un recurso, manifestándose de la siguiente manera “los recursos, son medios establecidos por la ley para impugnar las resoluciones judiciales que, por alguna causa fundada, se consideran injustas, garantizando de esa manera, en forma más abundante, el buen ejercicio de la función judicial”<sup>212</sup>

Por su parte Rivera Silva expone: “el recurso viene a ser en términos sencillos, un segundo estudio sobre un punto que se estima resuelto de manera no apegada a derecho”<sup>213</sup>

De la sencilla pero nutritiva definición del autor citado este expone a la vez que el recurso se gesta a la sazón de “el camino marcado por la ley, no siempre es respetado por el órgano jurisdiccional. Bien puede suceder que el juez, en cuanto ser falible, equivoque sus interpretaciones y no decida lo que la ley ordena, o que, llevado por intenciones dolosas, salte conscientemente las fronteras de la equidad y tampoco decida lo que la propia ley ordena”<sup>214</sup>

Se define que la revisión es símil a plenitud de la impugnación, ya que dicho término proviene de impugnare, que significa resistir, atacar, combatir, la acepción propia de la palabra como se ha dicho atiende a la naturaleza de el origen procesal de la materia de impugnación.

Por ejemplo en materia de procedimiento administrativo y por técnica jurídica al medio de impugnación, no se le denomina apelación, sino revisión, tal vez esta es una cualidad obsoleta y que en el fondo de su esencia nos es más que un simple recurso o medio de impugnación, toda vez que la finalidad que persigue dicho acto de inconformidad hecha valer ante un superior, es que se revoque o modifique en su caso, la determinación que se estima causa agravio a su promovente.

---

<sup>211</sup> ACERO JULIO, Op cit, pág 41

<sup>212</sup> COLIN SÁNCHEZ. GUILLERMO, Op cit, pág 550

<sup>213</sup> RIVERA SILVA. MANUEL, Op cit, pág 319.

<sup>214</sup> Idem

Por lo tanto, el término revisión no implica otra cosa más que un medio de impugnación que se hace valer ante un superior, esto es en materia de procedimiento administrativo, y en la especie este último ninguna diferencia fundamental guarda con los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios que se hacen valer ante las instancias judiciales, a guisa de que en ambos lo que se somete a una segunda consideración de un superior en materia de grado, es precisamente el estudio y discernimiento de la legalidad de la determinación del inferior, por lo tanto dicha acepción de revisión no es más que un medio de impugnación.

Para concluir y dejar en claro lo que consideramos sobre la base de lo anterior, estriba básicamente en que todos los autores coinciden en que la procuración de justicia por estar a cargo del hombre y para el hombre, es falible por la naturaleza humana de sus impartidores.

Ahora bien dentro del vasto campo del derecho procesal los medios de impugnación se gestan como la alternativa más viable y coherente a procurar que la impartición de justicia de un Estado, sea apegada conforme a derecho en una primera instancia, pero que pasa cuando una de las partes no está satisfecha con la determinación que generalmente le ocasiona agravio o conculca sus derechos sustantivos y adjetivos –lógicamente se inconforma–, haciendo valer dicha inconformidad de la manera que esta prevista en la ley, con ello el gobernado tiene un clima de certidumbre a guisa de que la determinación dictada por una Autoridad o Tribunal va a ser sujeta de un segundo discernimiento el cual puede en caso de ser procedente y fundado en la ley, modificar en todas y cada una de sus partes la resolución que se impugna, dejándola sin efectos y dictando otra conforme a derecho.

Esta, práctica cotidiana se da todos los días ante las instancias judiciales, laborales y administrativas, pero en la última de estas no se da en la forma más conveniente y lo anterior se debe probablemente a la ambigua y obsoleta estructura administrativa y en el caso en concreto en la Institución del Ministerio Público, cuyas determinaciones carecen en verdad de seguir el camino marcado por la ley, que no siempre es respetado por el órgano administrativo, y más aun adolecen de un verdadero control y auténtica revisión de los actos desplegados por ellos y en específico y más importante el de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal y su desistimiento.

## **7.2.- ACTOS SUSTANTIVOS Y ADJETIVOS.**

Dentro del mundo del derecho existen a saber dos especies del mismo, las cuales son el derecho sustantivo contenido en la legislación vigente de un Estado y la

otra especie es la manera en como ese derecho pasa de un plano subjetivo a uno objetivo, dicho instrumento es el derecho procesal, también llamado derecho adjetivo.

Por lo que refiere al matiz sustantivo de la acción penal este se consagra en el artículo 21 constitucional, en específico el ejercicio de la acción penal con la reforma del año de 1994 a dicho artículo, se creó una concepción que rompe a la fecha con la vieja concepción del ejercicio de la acción penal a cargo del Ministerio Público.

El artículo 21 constitucional, en su cuarto párrafo, tiene una importancia esencial, como lo es el ejercicio de la acción penal, recordemos que en nuestro sistema jurídico mexicano desde el año de 1917 se ha consagrado como hasta la fecha, la consabida expresión de que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, esta última como auxiliar del primero, la prosecución e investigación de los delitos, mientras que por su parte al órgano judicial compete la imposición de las penas.

Como ya se ha mencionado para que el tribunal despliegue su jurisdicción sobre un hecho que se presume delictivo o ilícito en relación con el probable autor de dicha conducta, es preciso que el Ministerio Público ejercite acción penal, cumpliendo a la letra lo ordenado por el artículo 16 constitucional.

En la acción penal reside el carácter netamente acusatorio del proceso penal mexicano ya que se estima absurdo en nuestro sistema procesal penal que se inicie de oficio un juicio de esta naturaleza.

La doctrina ha consagrado hasta hoy en día y derivado de la interpretación lisa y llana del artículo 21 constitucional que este confiere al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, exclusivamente y sin intervención de otra autoridad o persona, es más ni siquiera del ofendido por el delito y en la actualidad pese a la reforma estimamos que este vicio prevalece ya que el monopolio de la acción está más que latente.

El llamado monopolio del ejercicio de la acción penal apareja la potestad del Ministerio Público, con características exclusivas y a la vez excluyentes, de valorar al cabo del desarrollo de la averiguación previa, si se satisfacen en la especie las condiciones de fondo para el ejercicio de la acción penal.

Por lo anterior debemos de puntualizar que en el presente tema los actos sustantivos realizados por el Ministerio Público se traducen básicamente en satisfacer el cuerpo del delito entendiendo este como "el delito real ; el acto que presentándose con su complicadísima maraña de elementos (intención, proceder, cambios en el mundo externo), una parte de ellos encaja perfectamente en la definición de algún delito hecha por la ley, así pues, el delito real, el todo que venimos explicando, se informa con un



contenido positivo en el cual hay dos partes, una que puede hospedarse en el casillero de un delito legal (de alguna de las definiciones que contiene la ley al referirse a los delitos en particular) y otra, que queda fuera de ese casillero. Explicando el todo, ya podemos indicar que el cuerpo del delito se integra únicamente con la parte que empotra con precisión en la definición legal de un delito, así pues, el cuerpo del delito es el contenido del delito real, que cabe en los límites fijados por la definición de un delito legal<sup>215</sup>

De lo anterior se colige que durante la averiguación previa, en relación con los actos sustantivos se avoca como se ha mencionado por una parte a la comprobación del cuerpo del delito y por la otra a la probable responsabilidad, entendiendo a esta como "diremos que en términos generales, responsabilidad es el deber jurídico del sujeto de soportar las consecuencias del delito. sin embargo, parece que el artículo 19 constitucional, entiende por responsabilidad la intervención del sujeto en la realización de una conducta, principal o accesoria, de la adecuación típica;. obviamente en la concurrencia de alguna de las excluyentes enumeradas en el artículo 15 del propio ordenamiento, destruye la responsabilidad"<sup>216</sup>

La comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad durante la averiguación previa, permiten a la sociedad y en concreto a su representante, hacer valer el derecho subjetivo que se consagra en la ley, para que un juez declare en debido y legal proceso, si el derecho invocado por el Ministerio Público como representante social, es procedente.

Por otro lado los actos adjetivos infieren necesariamente relación mediata con el procedimiento, es decir con la forma de ejecutar o de llevar a cabo las diligencias necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que brota a la luz sobre la base de las investigaciones y diligencias ordenadas por el Ministerio Público, actos paraprocesales que están contenidos en la constitución de la República, al mencionar que el Ministerio Público perseguirá e investigará los delitos y esto se hace mediante la práctica de diligencias, no con la ley en la mano.

De esa manera concluimos que los actos sustantivos, atañen a derecho contenido en el Código Penal, mientras que por su parte los actos sustantivos aluden propiamente a cuestiones procesales

---

<sup>215</sup> Ibidem, pág 319

<sup>216</sup> ARILLA BAS, Fernando, Op cit pág 107

### 7.3. REVISIÓN DE LOS ACTOS PROCESALES.

Concatenado con el anterior subtema surge a la luz la revisión de los actos procesales ejecutados por un tribunal o autoridad en virtud de la aplicación del derecho sustantivo y adjetivo.

Recordemos que la aplicación del derecho está en manos de los hombres, seres falibles por naturaleza y como es lógico en la aplicación y sobre todo la interpretación de la ley, no siempre acontecerá que ésta se realiza eficientemente en aras de una verdadera impartición de justicia.

Es por ello que los actos desplegados en una primera instancia durante un procedimiento, para la parte que se favorece con tal o cual determinación puede ser lo correcto, pero no para su colitigante o contraparte, y la manera de hacer valer dicha inconformidad, es someter a revisión de una segunda instancia o superior jerárquico los actos de su subordinado.

Tratándose de la acción penal y de su ejercicio en contra de un probable responsable, como se ha podido apreciar a lo largo de este trabajo, es responsabilidad del Ministerio Público agotar todos los medios legales a su disposición para acreditar el cuerpo del delito y la comprobación de la presunta responsabilidad del indiciado, ya que recordemos que la función del Ministerio Público no debe ser la de un inquisidor en el ejercicio de la acción penal, pero no menos cierto es que está obligado a agotar en su totalidad los medios de que este dispone, entre ellos su propias y amplias facultades para satisfacer los requisitos de ley, que se exigen para el debido ejercicio y fortaleza de la acción penal.

En el derecho procesal penal en sí todos los actos dictados por los jueces son susceptibles de impugnación, en la forma y términos que la propia ley aplicable al caso en concreto señala.

En relación con el ejercicio de la acción penal nuestra legislación guarda ciertas lagunas como podemos apreciar a continuación.

El ya tan señalado artículo 21 Constitucional en la parte relativa sobre el tema en cuestión ordena:

#### **ARTICULO 21.- ...**

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

A su vez el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en plena concordancia con la reforma del año de 1994, establece en su parte conducente:

**ARTÍCULO 9.** Las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda:

...XIX.- A impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, y

Obsérvese entonces como efectivamente existe una laguna en la práctica y aun en la propia ley, por lo que refiere a la forma de llevar a cabo dicha impugnación, así como la instancia judicial que tendría competencia para ello.

Si bien es cierto que nuestra Constitución alude a la vía jurisdiccional, por interpretación se puede entender que las instancias judiciales son las únicas que estarían facultadas para conocer de la impugnación del no ejercicio de la acción penal, por tener inherente en sí la facultad de "declarar el derecho", o jurisdicción.

Por otra parte, en lo que refiere al desistimiento de la acción penal no es materia en el presente trabajo a guisa de que el "abandono" de la acción penal, se pueda dar cuando ésta ya se ejercitó ante un Juez.

Propiamente la reforma al artículo 21 Constitucional de 1994, cambió profundamente el sistema del llamado monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, el legislador comprendió que la dinámica actual de la sociedad requería que las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal o desistimiento de ésta, debían de ser revisados y por ende impugnados por la vía jurisdiccional y en los términos que estableciera la ley, resultando con ello un control a instancia de parte agraviada.

Tal vez consideramos que uno de los motivos que prevaleció en la iniciativa de reforma al artículo en cita, obedece a la necesidad de prevenir actos de corrupción del Ministerio Público, que desemboquen en la impunidad de los delincuentes

Es entendible que la corrupción y la impunidad se combaten mejor con la buena selección y supervisión de quienes tiene a su cargo el ejercicio de esta delicada misión y encomienda —la procuración de justicia—, en todo caso con la reforma del año de 1994, desaparece el monopolio del ejercicio de la acción penal que existía hasta antes de la misma

Puntualicemos que la reforma del año de 1994 tuvo un solo objeto, como fue que los actos desplegados por el Ministerio Público en la persecución, investigación de los delitos y en caso de ser procedente de la acción penal, no quedaran en un círculo cerrado en el que el propio representante de la sociedad, asemejaba un ente autónomo en el sentido de no rendir cuentas a nadie de sus actos, es decir si el estimaba que no se ejercitaba la acción penal, hasta ahí quedaba la causa, o por el contrario si el Ministerio Público por corruptelas entre sus agentes estimaba no investigar el delito, nadie podía hacer nada al respecto toda vez que ninguna ley lo contemplaba, lo cual representaba una anarquía, toda vez que el espíritu rector de esta Institución es representar a la sociedad, por lo cual consideramos favorable la reforma, sin embargo no es lo suficientemente práctica.

“Dicha reforma omite precisar la vía jurisdiccional, es decir el órgano colegiado competente en estos casos, para los citados fines de control, no precisa quien está legitimado para impugnar el no ejercicio de la acción o el desistimiento de ésta, ni aclara que efectos tiene la resolución que dicte, finalmente el juzgador. Por ello, queda a los poderes ejecutivos de la Unión, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en sus propios ámbitos de competencia, decidir todas esas cuestiones; es posible, pues, que sobrevenga la heterogeneidad en la regulación de la ley secundaria de la materia.”<sup>217</sup>

Por lo tanto se colige conforme a lo anterior que actualmente ha cesado el monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, en el sentido que tuvo esta atribución. “En efecto dicho monopolio abarcó tres facultades exclusivas: a) investigar los delitos, para establecer la pertinencia del ejercicio o no de la acción penal, b) resolver sobre dichos ejercicios; y c) sostener la acción ante los tribunales. La reforma constitucional de 1994-1995, que abrió la posibilidad de una impugnación en vía jurisdiccional de la resolución de no ejercicio de la acción o desistirse de ella, suprimió la facultad identificada con la letra b) dejando en manos de un órgano jurisdiccional el pronunciamiento correspondiente”<sup>218</sup>

Siempre los vacíos en la ley se prestan a confusión, como en el caso en concreto, consideramos que esto se debe porque la constitución nos indica que la forma en que opera dicha impugnación es por la vía jurisdiccional, sin embargo existen disposiciones como el acuerdo a/003/99 que adolece de la estructura de una ley,

---

<sup>217</sup> RABASA, Emilio, Op cit., pág 93

<sup>218</sup> GARCIA RAMÍREZ. Sergio, Op cit. Pág 7

reglamentaria, pero que faculta al superior jerárquico del Agente del Ministerio Público, a revisar y a autorizar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, como si la misma fuese propiedad del Ministerio Público.

Dentro de los criterios que nutren y justifican la competencia procesal de un juzgador se encuentran comprendidos la cuantía, la materia, el territorio, la prevención y el grado. Nuestro Código de Enjuiciamiento Penal utiliza la cuantía traducida no de una manera pecuniaria, sino referida a la sanción del delito presuntamente cometido y respecto del territorio al determinar que será competente el juzgador del lugar en donde se haya perpetrado el ilícito.

Dentro de este orden de ideas la impugnación propiamente dicha deviene del grado, es decir los procedimientos son generalmente bi-instanciales admiten un segundo discernimiento por un superior, el grado en materia penal se ilustra por Ovalle Favela de la siguiente manera: “el grado o instancia es un criterio para determinar la competencia según un litigio determinado haya sido sometido o no al conocimiento de un juez”<sup>219</sup>

A mayor abundamiento expone el citado autor “de las controversias sobre la comisión de delitos federales conocen, en primera instancia, los jueces de distrito (en materia penal, en el primer y tercer circuitos); pero en segunda instancia conocen de dichas controversias los Tribunales Unitarios de Circuito a través del recurso de apelación. De las controversias sobre la comisión de delitos ejecutados en el Distrito Federal, conocen, en primera instancia, los jueces penales o los jueces de paz, según la pena aplicable; en segunda instancia conocen las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, también a través del recurso de apelación”<sup>220</sup>

Consideramos que lo anterior da la pauta correcta para estimar que la impugnación de la determinación del no ejercicio de la acción penal debe de recaer no en una ramificación superior del Ministerio Público, como actualmente se estila por medio de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, sino más bien en un órgano judicial.

En líneas posteriores, de este trabajo se analizará y discernirá sobre la autoridad que consideramos competente en la especie para conocer de la impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, amén de que en el caso en concreto la instancia administrativa que de conformidad con el acuerdo A/003/99 conoce de dicha revisión es la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador.

---

<sup>219</sup> OVALLE FAVELA, José., Op cit, pág 128.

<sup>220</sup> Idem.

Es evidente que el antiguo monopolio de ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, se perturbó con la reforma del artículo 21 Constitucional del año de 1994, cuya premisa fundamental consistió en que los actos desplegados y ejecutados por el representante de la sociedad no estuviesen más fuera de todo control, aunque cabe destacar que la reforma se implementó tratando de ser acorde a la realidad del entorno social que prevalece en nuestros días, pero el legislador omitió precisar y sobre todo prever que la reforma al artículo en cita, traería consigo una serie de problemas de técnica jurídica, entre otros, la autoridad que se estima competente para conocer de la impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, así como la legislación aplicable al caso en concreto

La problemática de técnica jurídica no prevista por el Constituyente permanente al reformar el artículo 21 Constitucional, recae sobre la base su interpretación, esto es se establece la posibilidad en nuestra Carta Magna de impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, por vía jurisdiccional por ende diverso ordenamiento que sostenga lo contrario es inconstitucional, en virtud de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, supremacía que se encuentra sustentada en el artículo 133 Constitucional.

A mayor abundamiento, nuestra Constitución expresa que la propalada impugnación de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal será vía jurisdiccional, por lo tanto de dicho medio de impugnación conocerá precisamente un órgano judicial.

La verdadera problemática radica en qué clase de órgano conocerá de dicha impugnación, un tribunal administrativo, derivado de la naturaleza de la autoridad emisora de dicha resolución, o un tribunal en materia penal por razones de especialidad y conveniencia.

La complejidad e interesante definición del asunto ha llevado a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a discernir en pleno, la discutible postura sustentada por la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en materia Penal y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del primer Circuito, al resolver los conflictos competenciales número 10/95 y 12/95.

La tesitura y resolución de nuestro Máximo Tribunal de precisar con la mayor exactitud, sobre la autoridad competente para estos efectos, enmarañada situación ha resultado en un factor común de la vía mediante la cual se impugna la resolución del no ejercicio de la acción penal, y es mediante la instauración de un juicio de garantías, que se tramita conforme al artículo 116 de la Ley de Amparo, amparo indirecto, lógicamente dicha impugnación será promovida en la mayoría de las ocasiones por el ofendido o la víctima del delito o en su defecto por sus legítimos representantes, derivado del uno de los principios rectores del amparo, la instancia de parte agraviada.

Sin embargo tal análisis nos lleva a considerar entonces por exclusión, que la impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, como se ha expresado competen a los ofendidos, víctimas del delito o sus legítimos representantes, entonces la impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal prosperarán en cuanto a su interposición, solamente en los delitos perseguibles por querrela.

Obsérvese entonces la fragilidad de la reforma efectuada por el legislador, en virtud de que el delito afecta a la sociedad en sí, por lo tanto todas las conductas tipificadas como delitos en la ley penal, atentan contra la seguridad de la sociedad, entonces porque dar un alcance tan corto a la reforma del 21 Constitucional sobre la base de que la impugnación sólo se da en los delitos que se persiguen por querrela necesaria, en la especie y de nueva cuenta nos volvemos a encontrar con una inmensa laguna en el propio artículo 21 Constitucional como se puede notar, que acaso en los delitos como el homicidio, robo agravado, sabotaje, rebelión, operaciones con recursos de procedencia ilícita, falsificación, extorsión y demás delitos contemplados en la Ley Sustantiva, no son igual e incluso más graves para la propia sociedad en sí.

Existe entonces otra interrogante, el legislador al reformar el multicitado artículo 21 de nuestra Constitución, se constriñe a dar un medio de impugnación aún no definido, dirigido en plenitud al ofendido o víctima del delito como un medio de defensa, pero no se preocupa por los ilícitos que hemos enunciado en el párrafo que antecede, cuando en realidad consideramos que los delitos perseguibles de oficio en cuanto a su grado de lesividad para la sociedad son más graves que los que se persiguen mediante querrela, lo anterior se estima de esa manera amén que el legislador faculta al Ministerio Público a perseguir tales delitos considerando la gravedad que su comisión implica para el orden social.

De lo expresado con antelación consideramos que la reforma al precepto en cuestión, es inoperante y más aún se reduce a los delitos perseguibles por querrela, entonces no existe una concordancia y justificación práctica de la reforma, ya que en los delitos perseguibles de oficio, donde no existe parte agraviada en lo particular, sino en lo general como lo es la sociedad, resultará que dicho ilícitos quedarán bajo el consagrado monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, y esto es así porque ningún particular impugnará la resolución de no ejercicio de la acción penal cuando se trate, de delitos que se persiguen de oficio, por la razón que estimamos válida de que dicho particular no tiene el interés manifiesto que se castigue al delincuente.

Lo anterior evidencia de manera contundente la poca amplitud y nula operatividad de la reforma al 21 Constitucional, ya que se estima absurdo que los delitos perseguibles de oficio dañan a la sociedad, el representante de la sociedad es el Ministerio Público, por ende se estima incongruente que el mismo órgano como representante de la sociedad impugne en nombre y representación de esta el no

ejercicio de la acción penal ante los Tribunales, pues simplemente el concebirlo consideramos que es por demás absurdo.

Del desarrollo de este tema surge una interrogante más, citemos el delito de homicidio que es perseguible de oficio, cuando el privado de la vida por la conducta ilícita de un presunto delincuente se configura en el campo del derecho de una forma material, es probable que los familiares del extinto por el delito, tengan un interés directo en que se castigue al presunto asesino, con lo cual se rompe la regla planteada en el presente apartado, esto es estamos ante la presencia de un delito que no se persigue mediante querrela sino de oficio, sin embargo aquí si puede haber terceras personas interesadas directamente en que se castigue al delincuente previo el ejercicio de la acción penal, por ende concluimos que la impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal no sólo se supedita a los delitos perseguibles por querrela, al contrario se hace extensivo a aquellas conductas típicas en las que prevalece un interés directo de un particular en que se castigue al delincuente, mediante la imposición de una pena.

Por último consideramos de capital importancia para los propósitos perseguidos en la investigación considerar a nuestro juicio qué tribunal debe de conocer de la impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

El Tribunal Supremo de nuestro Estado Mexicano ha definido que la autoridad competente para conocer de este polémico tema, son los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en concreto es un Juez de Distrito, no obstante la interrogante prevalece si es uno versado en materia administrativa o en materia penal, en tal orden de ideas, nos avocaremos a reflexionar sobre los criterios que prevalezcan al respecto y emitiremos nuestra consideración al respecto.

En tal virtud con el objeto de vertir una consideración sobre la autoridad que se estima competente para que conozca de la impugnación de la resolución del no ejercicio de la acción penal, es menester simple y llanamente analizar la naturaleza jurídica de dicha resolución.

De la lectura, análisis e interpretación del artículo 21 Constitucional, se distingue la función persecutoria, de la función jurisdiccional, la primera de ellas a cargo del Ministerio Público y la otra a cargo de la autoridad judicial, a las que respectivamente compete la aplicación del Derecho Penal, mediante la averiguación previa y el debido proceso correspondiente.



#### 7.4. LAS CUESTIONES PROCESALES EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

Por lo que hace a la averiguación previa, se traduce en una etapa o fase que se desarrolla ante el Ministerio Público, de conformidad con lo ordenado por los artículos 262 y 263 del Código de Procedimientos Penales Para el Distrito Federal.

**ARTÍCULO 262.-** Los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo a las ordenes que reciban de aquellos, están obligados a proceder de oficio en la averiguación previa de los delitos del orden común de que tengan noticia.

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

I.- Cuando se trate de delitos en los que sólo se pueda proceder por querrela necesaria, si no se ha presentado ésta; y

II.- Cuando la ley exija algún requisito previo, y éste no se ha llenado

Como es de nuestro conocimiento la averiguación previa puede iniciarse de oficio y por querrela o denuncia que se presente en contra de la persona que se señale como presunto responsable, y ésta concluye cuando el Ministerio Público ha realizado la investigación relativa, se han reunido las pruebas y si satisfacen a su criterio los requisitos marcados por el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Ahora bien resulta que cuando dicho representante resuelve en contrapartida el no ejercicio de la acción penal, dicha determinación se sustenta sobre la base del artículo 3 bis y 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se estima que aparentemente el órgano administrativo actúa conforme a derecho, a guisa de que ya ha quedado expresado que el Ministerio Público no tiene como premisa fundamental el ejercicio de la acción penal, en otras palabras no se trata de un inquisidor en el ejercicio de la acción penal.

Básicamente durante la averiguación previa se practican todas aquellas diligencias que le permitan el Ministerio Público allegarse de los elementos necesarios que estén a su disposición para el ejercicio de la acción penal, para tal efecto se avocará a la investigación mediante la Policía Judicial y peritos, quienes tendrán la encomienda de estar sujetos a los ordenes del Ministerio Público y realizar todas

aquellas indagatorias que estime pertinentes para el esclarecimiento de un hecho delictuoso.

Dentro de la averiguación previa no existen cuestiones netamente procesales, ya que estas son catalogadas como "la relación jurídica, autónoma y compleja, de naturaleza variable, que se desarrolla de situación en situación, mediante hechos y actos jurídicos, conforme a determinadas reglas de procedimiento, y que tiene como finalidad la resolución jurisdiccional de litigio"<sup>221</sup>

Por ende consideramos que si bien es cierto que durante la averiguación previa no existen cuestiones netamente procesales desde la simple y llana acepción de la palabra y de conformidad con lo que ya ha quedado asentado en el párrafo que precede a este, no menos cierto es que durante la averiguación previa la práctica de las diligencias realizadas por el Ministerio Público y sus auxiliares, emanan del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y demás ordenamientos aplicables al caso en cita.

Abordaremos de la manera más entendible la fase de actos ejecutados por el Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa, ésta se lleva a cabo en primer lugar por:

- 1.- El conocimiento de un hecho presuntamente delictivo por el órgano de investigación en virtud de una denuncia o querrela.
- 2.- Inicio de la averiguación previa.
- 3.- Ratificación de la denuncia o querrela.
- 4.- Asentar la declaración de los testigos que presenciaron los hechos o tienen conocimiento de ellos.
- 5.- Acordar la consulta de antecedentes penales sobre el querellante o denunciante, así como de los testigos y el presunto responsable.
- 6.- Dar la intervención correspondiente a los servicios periciales.
- 7.- Dar intervención a la Policía Judicial.

---

<sup>221</sup> GARCÍA RAMÍREZ. Sergio, ADATO DE IBARRA Victoria, Op cit., pág 1

8.- Practicar la inspección ministerial que en su caso proceda.

9.- Dar fe de los objetos y elementos relacionados con los hechos a investigar.

10.- Recabar los informes de la Policía Judicial y dictámenes de servicios periciales.

Dichas actividades son las que a grandes rasgos realiza el Ministerio Público conjuntamente y con el auxilio de la Policía Judicial y servicios periciales, dicha conjunción tiene un denominador común como lo es la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado o sujeto a investigación.

Obsérvese entonces, como la orientación en la actuación de estos servidores públicos se avoca a la investigación y persecución de un delito derivado de una denuncia o querrela según sea el caso.

A mayor abundamiento podemos observar el desarrollo que generalmente se sigue en la investigación y persecución de un ilícito penal, apegándonos exclusivamente a las diligencias e investigaciones realizadas por el Ministerio Público y sus respectivos auxiliares.

Esta ardua e importante tarea encomendada por el Estado al Ministerio Público, opera de la siguiente manera:

Acorde a la reestructuración que ha sufrido la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en virtud de las reformas al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en relación con la Ley Orgánica de dicha institución, así como los acuerdos expedidos por el superior jerárquico en la esfera de sus atribuciones, se desarrolla de la siguiente manera:

Una vez que el servidor público denominado oficial recepcionista, atiende y orienta al denunciante o querellante sobre la competencia que tiene dicha institución para conocer de esa conducta presumiblemente delictuosa, instruyéndolo y poniendo a su disposición el documento denominado formato único que no es mas que una forma en la cual el denunciante o querellante anota sus generales, una breve exposición de los hechos que motivan su denuncia o querrela y en su caso los testigos que presenciaron los hechos, así como la firma y huella digital del denunciante.

En lo particular consideramos que dicho formato constituye una aberración jurídica en virtud del incipiente conocimiento del particular en la materia penal, toda vez

que es obligación del Ministerio Público escuchar al particular y allegarse de todos los elementos posibles para una debida integración de la averiguación previa.

Después de lo anterior el agente del ministerio dará inicio a la averiguación previa correspondiente, asentando fecha y hora de inicio, nombre del agente del servidor público así como el secretario que la inicia, datos de los denunciante o querellantes y de los probables responsables por los que se da inicio a la investigación.

Se recibirá la declaración verbal o por escrito del denunciante o querellantes y así como de los testigos, asegurándose que en la declaración conste la circunstancia fundamental de tiempo, lugar y modo de los hechos que son materia de la denuncia, nombres, datos generales y media filiación de los indiciados o de los probables responsables, debiendo informar sobre su derecho a ratificar la denuncia o la querrelia dentro de las 24 horas siguientes.

El Ministerio Público o en su defecto el oficial secretario, asentará la declaración de los testigos.

Se acordará de inmediato la consulta sobre los antecedentes de los indiciados, probable responsable, denunciante o querellante, víctimas y testigos, y se asentará la razón de los resultados procedentes de la consulta, así como la hora en que se hizo el desahogo de dicha consulta y el responsable de la misma.

Acto seguido se dá la intervención que compete a Policía Judicial y servicios periciales, en su caso la intervención para la formulación del retrato hablado respectivo, cabe señalar que una vez elaborado dicho retrato, se integrará al expediente y consulta inmediata del registro correspondiente, asentando los resultados de la misma, para lo cual deberá de interrogar a todo denunciante querellante o testigo, sobre la posibilidad de identificar a los indiciados o presuntos responsables, asentando tal respuesta en el acta que para dicho efecto se levante.

Algo importante es adoptar las medidas necesarias para la conservación del lugar de los hechos, acordar la búsqueda, ubicación y presentación de testigos y destinatarios de los requerimientos en cita, así como la fecha y hora responsable del desahogo de la audiencia de la diligencia de inspección ministerial.

La inspección ministerial no es otra cosa mas que "la actividad realizada por el Ministerio Público que tiene por objeto, la observación, examen y descripción de personas, lugares, objetos, cadáveres y efectos de los hechos, para obtener un

conocimiento directo de la realidad de una conducta, con el fin de integrar una averiguación<sup>222</sup>

Además en el supuesto que la averiguación previa se inicie con personas detenidas, además de las diligencias anteriores, el agente del Ministerio Público en lo procedente, actuará de la siguiente manera:

- A) Asentará la fecha y hora en que la persona es puesta a su disposición, lo que en la práctica es de vital importancia para el cómputo de las 48 horas que dicha autoridad tiene para resolver la situación jurídica del sujeto a investigación.
  
- b) Se acordará de inmediato la práctica del examen psicofísico, y se asegurará que en la declaración verbal o escrita conste la identidad de la autoridad y de los servidores públicos remitentes, así como las circunstancias de la detención y de las causas que la motivaron, los servidores públicos y los particulares que participaron en ella.
  
- c) Se recibirá la declaración de la persona puesta a disposición, asegurándose dicho servidor público que el indiciado esté ante la presencia de su defensor o persona de confianza, lo anterior en pleno acatamiento del artículo 20 Constitucional.
  
- d) Por otra parte se practicarán las demás diligencias pertinentes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad dentro del término constitucional.
  
- e) Se determinará la situación jurídica de la persona puesta a disposición y en su caso se resolverá lo relativo a la libertad caucional prevista por el artículo 556 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Cabe resaltar que si del desahogo de las diligencias enunciadas en los incisos que anteceden, se advierte la no acreditación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad en los términos de los artículos 14, 16 y 21 Constitucional ni es procedente la determinación del no ejercicio de la acción penal, se avocará a encauzar la averiguación previa a la práctica de nuevas diligencias para la determinación procedente de dicha indagatoria.

Retomando de nueva cuenta lo anterior, la resolución que emite el Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal, puede ser rebatida por la víctima del

---

<sup>222</sup> OSORIO Y NIETO, César Augusto, Op. Cit., pág 16

delito, en primera instancia ante el superior jerárquico, en su caso el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Sin embargo lo anterior es una disposición que es ejecutada acorde a la estructura y organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por la unidad administrativa denominada Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, misma que está subordinada en la esfera jerárquica al propio titular del Ministerio Público en el Distrito Federal.

De lo anterior, podemos considerar que el Ministerio Público posee gran amplitud en cuanto a la investigación de los delitos. Como ya ha quedado asentado, pero no menos cierto es que dentro de la libertad que éste tiene para desempeñar sus actividades de investigación, ninguna autoridad tiene potestad, autoridad o competencia suficiente para señalarle durante la tramitación e integración de la averiguación previa que o cuales diligencias debe de practicar.

Lo anterior se debe a la presunción de que los agentes del Ministerio Público así como sus respectiva auxiliares tienen la preparación, experiencia y técnica jurídica que en la especie se requiere.

Así pues estimamos que nadie debe de intervenir en el desarrollo de la investigación realizada por el Ministerio Público, no obstante ello, retomemos la hipótesis mediante la cual por deficiencias en la practica de diligencias y similares, se produce una deficiente averiguación previa, la cual, al ser estimada por el Ministerio Público puede implicar una determinación de ejercicio de la acción penal, aquí es claro que la parte afectada por dicha determinación manifestará su inconformidad con tal determinación, ordenándose a trámite dicha inconformidad ante el superior jerárquico de dicho representante social.

De conformidad con el acuerdo número A/003/99, expedido por el Procurador General de Justicia en el Distrito Federal, por el cual se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público, en sus artículos 60 y 63 se consagra, lo siguiente:

**ARTÍCULO 60.-** El agente del Ministerio Público titular de la unidad de investigación que conozca de la averiguación previa propondrá el no ejercicio de la acción penal, por acuerdo del responsable de la agencia a la que se encuentre adscrito, en caso de que se den alguna de las hipótesis siguientes:

**I.-** Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba de perseguirse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley.

**II.-** Cuando los hechos que motiven la denuncia o la querrela no sean constitutivos de delito, en cuyo caso el agente del Ministerio Público, desde las primeras actuaciones que practique, buscara que el denunciante, querellante u ofendido precise y concrete los hechos que motivan la denuncia o la querrela. Así como las circunstancias de tiempo, lugar y modo en que ocurrieron, a fin de contar con los datos para resolver si los hechos constituyen o no delito.

**III.-** Cuando en la averiguación previa no sea determinable la identidad del probable responsable, después de haber agotado las diligencias necesarias para su identificación.

**IV.-** Cuando los medios de prueba desahogados en la averiguación previa sean insuficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y resulte imposible desahogar pruebas ulteriores relevantes para el efecto.

**V.-** Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito.

**VI.-** Cuando se haya extinguido la acción penal en términos de ley, sea por muerte del delincuente, amnistía, por perdón del ofendido o del legitimado para otorgarlo, por prescripción o por disposición legal derogatoria o abrogatoria.

**VII.-** Cuando exista previamente dictada una sentencia definitiva o resolución judicial de sobreseimiento que haya causado ejecutoria, respecto de los hechos atribuidos al indiciado; y

**VIII.-** En los demás casos que señalen las leyes.

En ningún caso deberá de proponerse el no ejercicio de la acción penal sin que se haya determinado el destino legal de los bienes y valores afectos a la averiguación previa en los términos previstos por el Código Penal.

Del artículo transcrito, existe una máxima innegable que consideramos apegada a derecho y es que en el ejercicio de la acción penal, de las diversas diligencias practicadas en la investigación del hecho presumiblemente delictuoso, la autoridad se debe ceñir al principio de legalidad, a guisa de que es menester como ya se ha expresado, que el hecho de que el Ministerio Público tome conocimiento de un hecho, no implica de ninguna manera la consecuencia mediata del ejercicio de la acción penal, amén de que el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal así lo ordena y más aún el artículo del acuerdo en cita así lo confirma.

Y esto es entendible pues, consideramos que durante la tramitación de la averiguación previa se pueden presentar circunstancias que influyan en el ánimo del agente del Ministerio Público a decretar el no ejercicio de la acción penal, sobre la base de un principio de legalidad consagrado en la Ley.

Lo anterior no es óbice para considerar que el problema no radica en impugnar improcedentemente la determinación de no ejercicio de la acción penal que puede encontrar su fundamento incluso en la propia ley, el problema se supedita al hecho que se presenta cuando el Ministerio Público no integra como es debido una averiguación previa, y por falta de técnica jurídica omite la práctica de ciertas diligencias indispensables para acreditar los extremos señalados por el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, o simplemente se deja corromper, es ahí precisamente en donde se actualiza la tesitura del problema.

**ARTICULO 63.-** Cuando la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos y sus modalidades sancionados con pena de prisión cuyo medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa equivalente o multa, el agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al responsable de la agencia de su adscripción para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querellante u ofendido, mediante notificación personal de acuerdo con lo previsto en el Código Procesal, informando al titular de la fiscalía de su adscripción y a la Coordinación de Agentes Auxiliares. Dicha coordinación podrá revisar la determinación dentro del plazo de 30 días y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron, para que sean subsanadas por el agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el responsable de la agencia está obligado a remitir de inmediato al archivo la determinación correspondiente.



La actividad investigadora del Ministerio Público, innegablemente lo conducirá a emitir una resolución, en el caso en concreto de no ejercicio de la acción penal, la manera por la cual el denunciante o querellante pueda hacer valer su inconformidad, se infiere del artículo 68 del acuerdo número A/003/99, expedido por el Procurador General de Justicia en el Distrito Federal, por el cual se establecen las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público, que a la letra señala:

**ARTÍCULO 68.-** El denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando la razón por la cual la estima improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento en los casos previstos en el artículo 63 anterior, quien lo remitirá al fiscal de su adscripción en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación. Para que la fiscalía resuelva lo conducente en un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles a partir de la fecha de presentación del escrito.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes Auxiliares en los casos previstos por el artículo 64 anterior, la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, al subprocurador de averiguaciones previas correspondiente. El subprocurador considerará los planteamientos del inconforme y resolverá en un plazo que no excederá de quince días, contados a partir de la presentación del escrito de inconformidad. Dicha resolución se notificará por el mismo procedimiento establecido en este acuerdo.

Por último cabe hacer la aclaración de que la inconformidad regulada en el presente acuerdo (A/003/99), tratándose de los delitos cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, tocará conocer de la inconformidad del particular al Subprocurador de averiguaciones previas, acorde al artículo 68 en cita, mientras que en los delitos en los que se determina el no ejercicio de la acción penal y cuya pena rebasa el término medio aritmético de cinco años conocerá de dicha inconformidad la Coordinación de Agentes Auxiliares.

Por lo tanto consideramos que los actos del Ministerio Público en la relativo a la investigación de los delitos, comprobación del cuerpo del delito y presunta

responsabilidad, no deben de estar supeditados a la injerencia de un tercero, esto es en cuanto a su perfeccionamiento más no en cuanto allegar a dicho representante, de los medios de prueba idóneos que le sirvan para el fin deseado, no obstante es menester que los actos practicados en la diligencias ordenadas por el Ministerio Público adolezcan de una debida práctica y desahogo y a consecuencia de esto se produzca una frágil averiguación previa y consecuentemente un posible no ejercicio de la acción penal, es de suma importancia que dichos actos en cuanto a su realización y perfeccionamiento sean corregidos para la debida integración de la averiguación previa conforme a derecho.

## **CAPÍTULO OCHO.**

### **ÓRGANO ENCARGADO DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

#### **8.1. SUPERIOR JERÁRQUICO, PROCURADOR GENERAL.**

Partiendo sobre la base de que cada uno de los treinta y un entidades federativas que conforman el territorio nacional, con la inclusión del Distrito Federal, y de que cada uno de estos estados se regulan por un marco jurídico como lo es la Constitución Política de cada una de los entidades federativas, a excepción del Distrito Federal que carece de un ordenamiento legal de esa naturaleza, lo que en la materia nos remite a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de este orden de ideas la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122, base Quinta, Apartado D, señala al respecto lo siguiente:

El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la Ley Orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y *normas de funcionamiento*.

El anterior extracto del numeral en cita de nuestra Carta Magna, otorga de una manera expresa la facultad al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de ser el superior jerárquico del Ministerio Público, lo anterior derivado de uno de los principios que caracterizan a dicha institución como lo es el de jerarquía.

De la *organización y funcionamiento* del Ministerio Público a nivel local, tanto la Constitución como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, facultan al Procurador de Justicia, como la máxima instancia y representante del Ministerio Público.

**CAPITULO Segundo.**  
**De las Bases de Organización.**

**Artículo 16.** La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución. La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la Policía Judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.

Dicho artículo contenido en la Ley Orgánica en cita, infiere propiamente las facultades y autoridad que dimana de dicho servidor público, el nombramiento del mismo se da sobre la siguiente base.

**Artículo 19.** El Procurador será nombrado y removido en los términos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para ser Procurador se requiere:

- I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Ser originario o vecino del Distrito Federal, con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;
- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, el día de su designación;
- IV. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho y contar con experiencia en el campo del Derecho, y
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

Por lo tanto queda perfectamente definido para los efectos del presente capítulo, que las determinaciones y sobre todo la revisión de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal serán sometidas al conocimiento del superior jerárquico.

Cabe recordar y en un aspecto eminentemente práctico, derivado del principio de unidad del Ministerio Público, en el entendido de que dicha cohesión refiere a que dicho representante social en cuanto a su representación se ejerce en una sola persona que es el Procurador General de Justicia, quien delega sus atribuciones en sus colaboradores.

Para los efectos de ilustrar más ampliamente el presente tema, tenemos que partir de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, de carácter técnicamente administrativo, por ende y derivado de su origen este ente de derecho público se regula entre otros ordenamientos por acuerdos de tipo eminentemente administrativo.

El acuerdo es "en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria; b) en sentido estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto cuya resolución le compete y le ha sido sometido a la consideración por el titular de un órgano de grado inferior"<sup>223</sup>

De conformidad con lo anterior, el Procurador como representante de la Institución del Ministerio Público, puede en la esfera de sus atribuciones y competencia, expedir disposiciones a sus inferiores jerárquicos en quien delega las facultades que la propia ley le confiere, acorde al principio de unidad del Ministerio Público, dicha delegación la profiere mediante la expedición de reglamentos y acuerdos que tendrán por objeto regular la forma de actuación de los servidores públicos adscritos a la institución del Ministerio Público.

Aunado a lo anterior en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se consagra lo siguiente:

**Artículo 20.** El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos, bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría

Sobre esta base podemos entonces dirigir nuestra atención al procedimiento administrativo mediante el cual se puede impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, dicho procedimiento se verifica atendiendo a lo ordenado por los

---

<sup>223</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Tomo I, Op cit, pág 92

siguientes artículos del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

Cuando la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos no graves o sancionados con pena alternativa o exclusivamente multa, el agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al responsable de la agencia de su adscripción, para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querellante u ofendido, mediante notificación personal de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, informando al titular de la fiscalía de su adscripción y a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador. Dicha Coordinación podrá revisar la determinación dentro del plazo de treinta días y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron para que sean subsanadas por el Agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el responsable de agencia estará obligado a remitir de inmediato al archivo la averiguación correspondiente.

En el caso de los delitos graves, el responsable de agencia investigadora remitirá el expediente y la propuesta de no ejercicio de la acción penal a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador para su dictamen y conservará copia certificada del acuerdo de propuesta.

Cuando dicha Coordinación determine el no ejercicio de la acción penal, remitirá de inmediato la averiguación correspondiente al archivo, lo que hará del conocimiento del querellante notificando dicha determinación sobre la base del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Cabe señalar que cuando se de el supuesto de que la resolución de no ejercicio de la acción penal esté fundada en el perdón del querellante, no será necesaria la notificación a la que se refieren los dos artículos anteriores, puesto que es por demás ocioso.

Cuando la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador reciba la averiguación previa en la que se propuso el no ejercicio de la acción penal a la que se refiere el artículo 18 del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se canalizará a la fiscalía, agencia y unidad de revisión de su adscripción que corresponda, a fin de que se resuelva su procedencia en un término que no podrá exceder de 30 días hábiles y emitirá la determinación correspondiente, que hará saber de inmediato al denunciante u ofendido mediante notificación personal en los términos previstos en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Es menester indicar que el denunciante, querellante u ofendido tiene derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando por escrito las razones por las cuales estima improcedente dicha determinación de no ejercicio de la acción penal, caso en el que se hará valer en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación, el escrito de inconformidad del denunciante, víctima u ofendido por el hecho ilícito, en contra de la referida determinación.

Dicho escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento en los casos en que la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos no graves, pena alternativa o exclusivamente multa, quien lo remitirá al fiscal de su adscripción en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, para que la fiscalía resuelva lo conducente en un plazo que no excederá de 15 días hábiles a partir de la presentación del escrito.

Lo anterior consideramos que es erróneo a guisa de que es menester que se de cabal cumplimiento a la reforma al artículo 21 Constitucional ya que este no hace distinciones en cuanto cabe al proceso de impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

Más asentada esta contradictoria disposición al señalarse en el artículo veintitrés del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, señala que el escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, cuando la averiguación verse sobre delitos graves, la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, al Subprocurador de Averiguaciones Previas correspondiente. El Subprocurador considerará los planteamientos del inconforme y resolverá en un plazo que no excederá de 15 días hábiles contados a partir de la recepción del escrito de inconformidad. Dicha resolución se notificará por el mismo procedimiento establecido en este Reglamento.

Consideramos que tal división entre revisión de delitos que tengan señalada pena alternativa y pena superior al medio aritmético de cinco años, es superficial así como evidentemente ambigua toda vez que la Constitución señala un factor común como lo es el no ejercicio de la acción penal, sin hacer distinción entre delito grave o no.

Sobre este orden de ideas una vez que el fiscal o el Subprocurador correspondiente resuelva improcedente y por ende confirme la determinación de no ejercicio de la acción penal, devolverá la averiguación respectiva a la agencia del conocimiento para su integración debida, señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación.

Si del examen anterior se desprenden probables responsabilidades, el fiscal o el Subprocurador dará vista de inmediato a la Contraloría y a la Fiscalía para Servidores Públicos, sin embargo la impugnación de la determinación queda en segundo plano.

Posteriormente una vez que se haya autorizado en definitiva la determinación de no ejercicio de la acción penal, se archivará el expediente, con la autorización del superior inmediato del agente del Ministerio Público responsable de la averiguación previa o, en su caso, de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador. Según sea el caso, la averiguación no podrá reabrirse, sino por acuerdo fundado y motivado del Subprocurador de Averiguaciones Previas competente y en consulta con el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, por acuerdo del Procurador o por resolución judicial ejecutoria, trámite que consideramos burocrático y que atenta contra la expedita impartición de justicia..

En el caso de que se haya determinado un no ejercicio de la acción penal de tipo temporal, una vez que desaparece dicho obstáculo o los obstáculos que impiden la determinación de la averiguación previa, los agentes del Ministerio Público, por conducto del responsable de agencia competente, solicitarán al fiscal o al Subprocurador de Averiguaciones Previas que corresponda, la extracción de la averiguación previa determinada para su perfeccionamiento. En este caso, el fiscal o los Subprocuradores en las hipótesis que le conciernen o el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, en su caso, ordenarán la extracción de la averiguación previa del archivo por ser procedente su perfeccionamiento en vista de haber desaparecido el obstáculo o los obstáculos que motivaron su determinación.

Asimismo los responsables de agencia y la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán dictaminar el no ejercicio de la acción penal cuando en la averiguación previa se adviertan omisiones de forma que no trasciendan al fondo del asunto, en cuyo caso, en el dictamen respectivo, se harán constar tales omisiones a efecto de que sean subsanadas por el agente del Ministerio Público responsable de la averiguación en un término de tres días hábiles y antes de que la misma se envíe al archivo.

El fundamento jurídico de la delegación de facultades para que un funcionario de menor rango al del C. Procurador determine y sea sometida a su consideración la revisión de la determinación de no ejercicio de la acción penal, tiene su fundamento en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

**Artículo 29.-** El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, ejercerá las atribuciones no delegables siguientes:



- I.- Fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran;
- II.- Someter al acuerdo del Presidente de la República en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, los asuntos encomendados a la Procuraduría e informarle sobre el desarrollo de los mismos;
- III.- Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el Presidente de la República o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal le confiera e informarle sobre el desarrollo de las mismas;
- IV.- Proponer al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás normas jurídicas relacionadas con la Procuraduría;
- V.- Establecer los lineamientos de participación de la Procuraduría en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley de la materia y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema, conforme al párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución;
- VI.- Autorizar la concertación de programas de cooperación con instituciones y entidades del extranjero, así como con organismos internacionales, a fin de mejorar la procuración de justicia, dando la debida intervención a las autoridades competentes;
- VII.- Aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas;
- VIII.- Autorizar el Manual General de Organización de la Procuraduría y los demás que fueren necesarios para el funcionamiento de la Dependencia;
- IX.- Autorizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la Procuraduría y en su caso sus modificaciones y presentarlo a la autoridad competente;
- X.- Autorizar la celebración de convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios de la República, así como con personas

físicas y morales de los sectores social y privado que se estime conveniente;

XI.- Establecer las bases para los nombramientos, movimientos de personal y terminación de los efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al Oficial Mayor su ejecución;

XII.- Dispensar la presentación de concursos de ingreso para agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial o Peritos, a personas con amplia experiencia profesional, en los términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y demás disposiciones aplicables;

XIII.- Fijar las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría, en los términos previstos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional y demás disposiciones legales aplicables;

XIV.- Acordar con los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Contralor Interno, el Visitador General, el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, Directores Generales, Fiscales de Procesos, Fiscales Centrales de Investigación, Fiscales de Revisión, Fiscales Desconcentrados y demás titulares de las unidades administrativas y servidores públicos adscritos a la Institución que estime pertinentes, los asuntos de su respectiva competencia;

XV.- Establecer Agencias de Supervisión Técnico Penal de la Fiscalía para Servidores Públicos, de la Contraloría Interna, Visitaduría General y de la Unidad de Inspección Interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos;

XVI.- Autorizar los programas de la Contraloría Interna para la práctica de auditorías contables, financieras, administrativas y operativas a las unidades administrativas de la Procuraduría, con la intervención que corresponda a las autoridades competentes;

XVII.- Establecer las bases de organización y funcionamiento del Consejo Interno del Ministerio Público;

XVIII.- Determinar la delegación y desconcentración de las facultades en los servidores públicos de la Procuraduría;

XIX.- Resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento y emitir las instrucciones para dirimir los

conflictos de competencia que se presenten entre las unidades administrativas de la Procuraduría;

XX.- Expedir los acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que fueren de su competencia, conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría y a lograr la acción efectiva del Ministerio Público;

XXI.- Adscribir orgánica y administrativamente a la oficina del Procurador las unidades administrativas que estime pertinentes;

XXII.- Fungir, en su caso, como Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal y de los órganos que en materia de seguridad pública presida el Jefe de Gobierno en los términos de las disposiciones legales aplicables, y

XXIII.- Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables y las que le otorgue el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el Presidente de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Podemos observar de la vasta enumeración de atribuciones y facultades no delegables que tiene el Procurador del Distrito Federal, que dentro de ninguna de las fracciones antes señaladas se desprende que la revisión de las determinaciones del *no ejercicio de la acción penal sea de carácter no delegable*.

Contrario sensu se colige, que la revisión de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal es delegable, en servidores públicos de menor rango y con ello se contradice el principio de jerarquía que priva en la institución del Ministerio Público, cómo se aprecia en los artículos que se contienen en el acuerdo A/003/99, donde se estatuye la manera operativa de la revisión de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, dicho procedimiento se integra de la siguiente manera

Cuando la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos y sus modalidades sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa, el agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al responsable de la agencia de su adscripción, para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querrelante u ofendido, mediante notificación personal de acuerdo con lo previsto en el Código Procesal, informando al titular de la fiscalía de su adscripción y a la Coordinación de Agentes Auxiliares.

Dicha coordinación podrá revisar la determinación dentro del plazo de 30 días y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron para que sean subsanadas por el Agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el responsable de agencia estará obligado a remitir de inmediato al archivo la averiguación correspondiente.

El anterior procedimiento da pauta a una siguiente consideración; que acaso el hecho ilícito sea cual sea su nivel de gravedad, ya que la ley penal debe de tutelar el bienestar social en toda la amplitud de la palabra, más no solamente de aquellas conductas que se cataloguen como atávicas por nuestro derecho positivo.

A su vez las propuestas de no ejercicio de la acción penal sobre averiguaciones de delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio sea de cinco años o más, serán remitidas a la Coordinación de Agentes Auxiliares para su resolución, a este párrafo le es aplicable la consideración que hemos efectuado en el párrafo que antecede.

No obstante es de nuestra consideración que una vez que la Coordinación de Agentes Auxiliares determine el no ejercicio de la acción penal, remitirá de inmediato la averiguación correspondiente al archivo, lo que hará conocer al querellante, denunciante u ofendido mediante debida notificación.

La notificación de dicho inejercicio si bien es cierto que por tratarse de un acto personal y de vital importancia cabe una excepción a esta formalidad, y es cuando la resolución de no ejercicio de la acción penal esté fundada en el perdón del querellante, no será necesaria la notificación a la que se refieren los dos artículos anteriores.

Una vez que la Coordinación de Agentes Auxiliares reciba la averiguación previa en la que se propuso el no ejercicio de la acción penal, la canalizará a la fiscalía, agencia y unidad de revisión de su adscripción que corresponda, a fin de que se resuelva su procedencia en un término que no podrá exceder de 30 días hábiles y emitirá la determinación correspondiente, que hará saber de inmediato al denunciante u ofendido mediante notificación personal en los términos previstos en el Código Procesal.

Los responsables de agencia y la Coordinación de Agentes Auxiliares, en el ámbito de sus competencias, podrán dictaminar el no ejercicio de la acción penal cuando en la averiguación previa se adviertan omisiones de forma que no trasciendan al fondo del asunto, en cuyo caso, en el dictamen respectivo, se harán constar tales omisiones a efecto de que sean subsanadas por el agente del Ministerio Público

responsable de la averiguación en un término de tres días hábiles y antes de que la misma se envíe al archivo.

No es óbice de lo anterior que al tener en cuenta que el ser humano es un ser falible por naturaleza, en dicho acuerdo de igual manera se prevé la posibilidad de que dicha determinación, no obstante, de su resolución ante los funcionarios referidos en los artículos que preceden al presente párrafo, deja abierta diversa vía para impugnar dicha confirmación.

El artículo 76 del cuerpo de leyes citado, ordena:

**Artículo 76.** Las averiguaciones previas en las que haya recaído determinación firme de no ejercicio de la acción penal y, en consecuencia, su archivo, deberán conservarse durante el tiempo que a continuación se señala:

I. Un año, cuando se trate de averiguaciones previas relacionadas con hechos probablemente delictivos en los que se haya extinguido la acción penal por prescripción; y

II. Tres años, en los casos distintos a lo indicado en el inciso anterior.

Dichos términos comenzarán a contar a partir del ingreso formal del expediente al archivo.

Asimismo dentro de este orden de ideas el archivo de una averiguación previa cuando no se ha determinado una resolución definitiva, da pauta a rezagos y falta de aplicación pronta y expedita de la justicia.

Independientemente de lo prescrito con anterioridad, considerando la gravedad e importancia del hecho investigado o, en su caso, las personas involucradas, el procurador o el subprocurador que corresponda podrán determinar el tiempo de la guarda y custodia de los expedientes.

Dicho artículo en cuanto a su contenido, da la pauta a establecer que si bien es cierto que el no ejercicio de la acción penal, ya fue sometido a un segundo discernimiento de diversa autoridad la que en primera instancia determinó el no ejercicio de la acción penal, no obstante de ello y pese a que la autoridad revisora

llegare a confirmar el sentido de dicha resolución, el ofendido con la reforma al 21 Constitucional , tiene a su disposición diversa alternativa.

Lo anterior es así, atento a la vía de amparo indirecto que en la actualidad puede hacer valer el ofendido o víctima de delito de conformidad con la siguiente tesis de jurisprudencia sustentada por nuestro Máximo Tribunal, cuyo rubro señala:

**ACCIÓN PENAL. LA GARANTÍA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ÉSTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.**

De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, correspondiente al derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vede la procedencia del juicio de amparo, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales.

#### Precedentes

Amparo en revisión 32/97. Jorge Luis Guillermo Bueno Ziauriz. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. Amparo en revisión 961/97. Alberto Santos de Hoyos. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXIV/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Marzo de 1997 Tesis: XIX.1o.6 P  
Página: 766 Materia: Penal

Por lo tanto consideramos que el someter a revisión una cuestión de suma importancia como lo es el decidir si el no ejercicio de la acción penal, fue apegado conforme a derecho no nos parece desdeñable desde el punto de vista de la justicia.

No obstante, discrepamos en que el control y revisión del no ejercicio de la acción penal se de ante el propio Ministerio Público, atento al principio de unidad del mismo y más aún cuando en la especie, no se cumple con el fin perseguido por el reformado artículo 21 Constitucional el cual alude al término, impugnación en vía jurisdiccional y es de explorado derecho que un ente administrativo, no despliega jurisdicción.

Por último "a este medio de control de ejercicio de la acción, Briseño Sierra lo ha considerado como un recurso de queja, y García Ramírez como un recurso administrativo, es decir una reconsideración administrativa"<sup>224</sup>

Dentro de este orden de ideas concluye Silva Silva "trátase en este caso de un remedio y no de un recurso, supuesto que el único que puede decidir el no ejercicio de la acción penal es el Procurador y no los subalternos"<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> SILVA SILVA, JORGE ALBERTO, Op cit. Pág 786

<sup>225</sup> Idem

El anterior argumento, consideramos que es demasiado rígido en cuanto a su pragmatismo, si bien es cierto que una de las características del Ministerio Público la constituye el hecho de que es por demás ocioso, estimar que necesariamente en la realidad sea el Procurador quien resolviera sobre este tópico, puesto que las demandas de justicia de la población rebasarían abismalmente el fin deseado.

Por lo que respecta al Ministerio Público de la Federación asentado en la institución denominada Procuraduría General de la República, sin lugar a dudas esta es la encargada del despacho de los asuntos encomendados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la propia dependencia y en su Reglamento, al Procurador General de la República, quien se auxiliará con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, los Subprocuradores, el Oficial Mayor, el Visitador General, el Contralor Interno, los Coordinadores y Directores Generales en las diversas actividades que deba atender y por ende a la investigación y prosecución de los delitos del orden federal.

Uno de los aspectos que tiene encomendado el Estado es el relativo a la procuración de justicia, atribución del Poder Ejecutivo ejercida por conducto del Ministerio Público de la Federación que es el encargado de velar y tutelar los derechos fundamentales consignados en nuestra Carta Magna, así como la vigilancia del estado de derecho y el cumplimiento de las leyes secundarias que emanan de la propia Constitución; la función que desarrolla el Ministerio Público de la Federación es la investigación de los delitos y la vigilancia en el cumplimiento de su cometido en pleno respeto a los derechos humanos y garantías individuales y entre ellos el ejercicio de la acción penal.

La competencia de la Procuraduría General de la República es atender los asuntos del fuero federal, es decir, los delitos federales y nunca los que son del fuero común. Dicha esfera competencial se distingue por las características específicas que rodean el hecho sobre el cual el agente del Ministerio Público de la Federación debe investigar si existen o no los elementos del tipo penal que deben, en su caso, ser sancionados por el juez, previo el ejercicio de la acción penal correspondiente.

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



Sobre este tópico la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo segundo manifiesta al respecto:

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

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

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V.- Perseguir los delitos del orden federal;

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo

119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI.- Las demás que las leyes determinen

En plena concordancia con lo anterior señala el artículo octavo del ordenamiento legal en cita, lo siguiente:

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

I.- En la averiguación previa:

- a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;
- c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;
- d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- e) Realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- f) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales;
- g) Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo

párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

i) En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

j) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

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

5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable; y

6. En los demás casos que determinen las normas aplicables;

III.- En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito:

a) Proporcionar asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales;

b) Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios; y

c) Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

IV.- Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

Por lo que refiere al tema del presente trabajo como lo es el no ejercicio de la acción penal en materia federal el proceso impugnativo interno que se instaura ante el superior jerárquico del Ministerio Público Federal, el artículo 18 de la citada Ley Orgánica, nos ilustra al respecto:

**Artículo 18.-** El no ejercicio de la acción penal, la formulación de conclusiones no acusatorias, así como las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal, o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia, se resolverán por los servidores públicos en los que el Procurador General de la República delegue esas funciones y aquellos que faculte el Reglamento

La manera ambigua en como se da esta posibilidad legal o la forma en que se impugna la resolución de no ejercicio de la acción penal, en lo relativo a su trámite se prescribe por el artículo 21 del cuerpo de leyes citado, el cual en su artículo correspondiente indica:

**Artículo 31.** Al frente de cada una de las Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C" habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

VII. Coordinar y dirigir a los Agentes del Ministerio Público de la Federación auxiliares del Procurador, adscritos a las Delegaciones, quienes dictaminarán sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal y la reserva, para la autorización definitiva del Procurador o del servidor público que éste designe

Por ende consideramos que los anteriores procesos de impugnación de la resolución de no ejercicio de la acción penal en la especie no son autónomos puesto

que su revisión se sujeta a un control interno de servidores públicos de la misma entidad del Ministerio Público.

Consideramos correcto el apunte que al respecto efectúa Julio Hernández Pliego *al robustecer nuestra consideración al exponer: Los procesos de impugnación son verdaderos juicios, porque se ventilan de manera autónoma ante autoridad diferente de la que maneja el proceso*<sup>226</sup>

Por lo tanto tal argumento jurídico robustecerá en lo presente el argumento total contenido en el presente trabajo mediante el cual consideramos que diversa autoridad debe de conocer de la impugnación de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal. amén de la inconstitucionalidad de las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal así como de la Procuraduría General de la República respectivamente, dado que debe ser examinado el problema tanto en el orden común como en el federal.

## **8.2. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

Los derechos humanos definidos en su conjunto de la manera más llana como "el conjunto de derechos, facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente"<sup>227</sup>

Sobre dicha base podemos considerar válidamente que uno de los valores más preciados del hombre, lo es su propia libertad y lo constituye el derecho que tiene a que se le haga justicia cuando se ve afectada su esfera jurídica y para tal efecto están las autoridades competentes.

Pero que pasa cuando el Estado a través de sus órganos respectivos no cumple a cabalidad con su función encomendada, y se agravia al particular, indudablemente este sufre un menoscabo en su esfera jurídica cuando el actuar de la autoridad no está apogado a derecho.

---

<sup>226</sup> HERNÁNDEZ PLIEGO Julio, Op cit. Pág 275.

<sup>227</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Op cit Tomo I, pág. 1063

Y en el caso en concreto, podemos citar como un ejemplo cuando el denunciante o querellante no es satisfecho conforme a las leyes del procedimiento sustantivo y adjetivo en la pretensión que este formula sobre la base de la propia ley. Al efecto y en nuestra consideración, con un matiz político, se encuentra la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma de la cual trataremos de explicar su funcionamiento y en su caso su ineficacia para ser un medio de control de las actuaciones del Ministerio Público.

Dentro de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos están, la protección y defensa de los derechos humanos en México, fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del decreto que adicionó el apartado "B" al artículo 102 de la Constitución General de la República.

Dicha disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de derechos humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y dentro de su esfera de competencia están las siguientes atribuciones:

1. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
2. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:
  - A. Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, con excepción del Poder Judicial de la Federación.
  - B. Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Cabe hacer mención que, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos, y por ello tenemos los asuntos de no competencia de la Comisión Nacional De Derechos Humanos, los cuales son:

1. Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
2. Resoluciones de carácter jurisdiccional.
3. Conflictos de carácter laboral.
4. Consultas formuladas por autoridades, particulares y otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.
5. Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
6. Conflictos entre particulares.

Dentro de esta Institución existe un procedimiento denominado de queja el cual opera de la siguiente manera:

Cualquier particular puede denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional, ya sea personalmente o por medio de un representante para presentar su queja.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos pueden ser denunciados por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas tienen la facultad para acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos y notificar violaciones de derechos humanos de personas que, por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

La queja debe presentarse dentro del plazo de un año, a partir de la ejecución de los hechos que se estimen violatorios o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales y tratándose de infracciones graves, la Comisión Nacional de Derechos Humanos puede ampliar el plazo.

Los menores de edad también pueden denunciar hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, para lo cual contarán con la asesoría de personal

especializado que recibe la queja en forma oral. En caso de extranjeros o indígenas que no hablen o entiendan español, se les proporciona gratuitamente un traductor.

Una vez recibida la queja en la Comisión Nacional De Derechos Humanos, se le asigna un número de expediente y la Dirección General de Quejas y Orientación la turna de inmediato a la Visitaduría General correspondiente, para los efectos de su calificación, que puede ser:

1. Presunta violación a derechos humanos.
2. No competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja.
3. No competencia de la Comisión Nacional con la necesidad de realizar orientación jurídica.
4. Acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios o que sea confusa.

Cuando una queja no se refiera a violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física o síquica u otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o sus posibles consecuencias, se intentará una conciliación entre las partes involucradas, siempre con el interés supremo de respetar los derechos humanos de los afectados.

Existen determinaciones de este organismo que formula hacia las autoridades correspondientes, dichas determinaciones reciben el nombre de Recomendaciones, mismas que se gestan en virtud de que durante la fase de investigación de una queja, los visitadores responsables del caso, apoyados por especialistas en diversos campos científicos, realizan una minuciosa investigación para analizar los hechos, argumentos y pruebas y determinar si una autoridad o servidor público ha violado los derechos humanos de una persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Concluido este procedimiento, y en caso de comprobarse violación de derechos humanos, y no ser posible llegar a la amigable composición, se emite una Recomendación la cual contiene:

1. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
2. Enumeración de evidencias que demuestran violación a derechos humanos.
3. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.



4. Observaciones, adinmiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada.
5. Recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables.

Cuando la Recomendación ha sido suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se notifica de inmediato a la autoridad o servidor público a la que va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento. Posteriormente se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Una vez expedida la Recomendación, la competencia de este organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una comisión administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la Recomendación.

Como podemos apreciar en la especie resulta inoperante que dentro de las atribuciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se pueda vislumbrar un medio de control que eficientara verdaderamente la actuación conforme a derecho del Ministerio Público sobre las determinaciones del no ejercicio de la acción penal, amén de que las opciones que hasta el momento se han trastocado en su caso son inconstitucionales si tenemos en cuenta que nuestra Carta Magna ordena que dichas determinaciones serán impugnadas en *via jurisdiccional*.

### **8.3 TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**

Los Tribunales Administrativos poseen intrinsecamente un objetivo común y propio de su naturaleza jurídica, como es el resolver las controversias entre los gobernados y las autoridades de carácter local.

Ahora bien, como es conocido la naturaleza y origen jurídico del Ministerio Público es evidentemente administrativa, por ende en la especie estamos ante la presencia de un ente administrativo con una estructura propia de una entidad de dicha naturaleza.

Los actos desplegados por este tipo de entidades afectan la esfera de derechos de los particulares, pero esto es por lo que toca a los actos que se suscitan entre la administración federal y/o local, según sea el caso y por ello debemos de tomar en cuenta que en el caso en concreto si bien es cierto que el Ministerio Público es un ente de naturaleza administrativa por emanar del Poder Ejecutivo, esto se da desde el punto de vista formal.

A mayor abundamiento, referimos que la formalidad del Ministerio Público estriba en cuanto a su génesis jurídica, sin embargo los actos desplegados por dicho representante social en un plano material son netamente pre-judiciales, es por ello que se ha mencionado que dicha representación es un auxiliar en la administración de justicia.

Consideramos que una lógica jurídica congruente llevaría a concebir en un momento determinado que, si el origen y más aún la naturaleza del Ministerio Público es administrativa, los conflictos que se presentaran por la actuación de dicha institución, deberían de ser sujetos de un ente de la misma materia, administrativa.

Tratando el tema de la impugnación de las resoluciones y/o determinaciones de no ejercicio de la acción penal, estamos ante la presencia de una convergencia de pretensiones, por una parte la que sostiene el no ejercicio de la acción penal, y por la otra la de quien se estima agraviado por tal determinación, entonces que acaso no se da una controversia entre una autoridad ya sea de tipo local o federal según el caso específico.

Derivado de la pugna de pretensiones que se gesta entre autoridad y gobernado se hace latente que la controversia existe en el mundo de facto, ante tal acontecimiento requiere de una autoridad que dirima el conflicto planteado.

En la especie cuando se trata de conflictos de la naturaleza mencionada en el párrafo que antecede, existen a saber dos clases primordiales de tribunales que dirimen dichas controversias entre las partes ya referidas, como lo son el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dichos tribunales conocen y resuelven sin plenitud de jurisdicción las controversias que se generan entre gobernados y autoridades, por lo tanto recordemos que el Ministerio Público es un ente administrativo, desde el punto de vista formal y derivado de su propia naturaleza.

Pero en la especie como ya ha quedado expresado el Ministerio Público despliega actos de naturaleza netamente penal, desde la óptica de su actividad persecutoria e investigadora encomendada por disposición constitucional.

Consideramos hasta cierto punto irrelevante que un tribunal administrativo sometiera a su revisión las determinaciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público bajo el argumento de que por ser éste autoridad administrativa la revisión se de en esos términos.

En primer lugar por que el Ministerio Público no podría ser sujeto de control por diversos órganos administrativo como en la especie lo sería un tribunal de dicha naturaleza por carecer de elementos versados en la materia penal, ya que lo que se desea por el que impugna una determinación de no ejercicio de la acción penal es precisamente que se ejercite la misma y en su caso se castigue al delincuente.

Y en segundo lugar por que las leyes orgánicas de los Tribunales en cita, Tribunal Fiscal de la Federación, así como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de ninguna manera prevén tales extremos.

El artículo decimoprimer de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación alude a diversas hipótesis que facultan a dicho tribunal para conocer de cuestiones específicas, entre otras, el conocer de los juicios que se promuevan contra resoluciones de autoridades fiscales y organismos fiscales autónomos.

De lo anterior se concluye tajantemente que el tribunal citado carece a plenitud de competencia para conocer en un momento determinado, de la revisión de la determinación de la resolución de no ejercicio de la acción penal, atento a que su propia naturaleza es conocer de una controversia entre gobierno y gobernado, pero específicamente a nivel tributario.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo esta señala en su apartado respectivo:

**ARTICULO 1.-** Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. (REFORMADO, D. O. 24 DE DICIEMBRE DE 1996) El presente ordenamiento no

será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, únicamente les será aplicable el artículo 4 A de esta Ley. Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Con apoyo en lo dispuesto en el artículo citado se puede llegar a considerar válidamente que el control de y revisión de las determinaciones del no ejercicio de la acción penal queda en suspenso y en manos del legislador ordinario para que este a su vez, determine la vía y ley secundaria que de la pauta a la tramitación y resolución de dicho planteamiento.

Consideramos conveniente hacer un alto en lo que refiere a la legislación de carácter administrativo, y en concreto a los casos que señalan la manera de resolver las controversias suscitadas entre el Estado con su facultad de imperio y el particular, lo anterior a guisa de que el Ministerio Público es una institución administrativa desde el punto de vista formal y como hemos observado la legislación relativa a este tópico no prevé tal circunstancia—sobre la impugnación de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal—y esto es lógico si tenemos en cuenta que dicha reforma es de reciente creación y máxime a la holgada e increíble lentitud en que se da la actualización de las leyes en nuestro Estado Mexicano.

En síntesis en la especie, no es dable que un tribunal administrativo en un momento determinado revisara las determinaciones del Ministerio Público sobre las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, amén de que tal concepción vulnera flagrantemente el principio de división de poderes instituido en nuestro Estado.

A mayor abundamiento, si bien es cierto que el Ministerio Público es un ente administrativo, no menos cierto es que el concebir que un órgano administrativo con jerarquía mayor sometiera a su revisión los actos de este ente social, consideramos una involución en el ámbito del proceso penal.

Amén de que lo anterior sería como permitir que el artículo 49 de nuestra Carta Magna fuese letra muerta, a guisa de que este precepto tiene una finalidad angular de todo Estado, como lo es la división de poderes y que exista una igualdad entre los referidos poderes sin que uno de ellos sea más o menos que el otro.

Con independencia de lo asentado en el párrafo anterior, consideramos incorrecto que en el caso en concreto, la impugnación de la determinación de no ejercicio de la acción penal quede sujeta a un superior en jerarquía, como en el caso en especial lo es, el procurador.

Por otra parte consideramos inapropiado que un tribunal Administrativo someta a su revisión los actos del Ministerio Público y en específico el discernir sobre la correcta o incorrecta determinación de no ejercicio de la acción penal, por una simple y contundente razón, los tribunales administrativos no despliegan jurisdicción.

Debemos de tener en cuenta que la actividad del Ministerio Público, no se constriñe únicamente a la naturaleza jurídica del mismo, por el contrario ese ente administrativo desempeña el papel primordial y predominante de ejercitar acción en contra de aquella persona que se presume ha vulnerado el orden social y paz pública imperantes, mediante la ejecución de una conducta conocida como ilícita y sancionada por la ley penal.

Consideramos que, contrario a quienes señalan que las determinaciones ministeriales definitivas sobre el inejercicio de la acción penal, así como las que contienen su desistimiento, fueran elevadas a la categoría de rango constitucional y quedaran inmersas en el capítulo de garantías individuales, las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley, se debe preponderantemente a la falta de una legislación secundaria.

Por lo que en primer orden debe decirse que si bien esas determinaciones del Ministerio Público fueron con anterioridad inimpugnables, actualmente ya dejaron de serlo, por disposición expresa de la ley; como también, y por igual razón, éstas quedaron salvaguardadas constitucionalmente y tuteladas como una garantía individual en favor del gobernado.

Ahora bien, al establecerse que es a través de la vía jurisdiccional que podrá examinarse la legalidad o ilegalidad de esos actos de autoridad, argumento por demás contundente para considerar válidamente que el control sobre tales determinaciones no se supedita al origen de su autor, (Ministerio Público).

En la especie consideramos que sé está ante la presencia de un juego de palabras y falta de acierto por el legislador ordinario, al olvidar definir la vía idónea para que prospere dicha impugnación y sobre todo ello la expedición de la tan necesaria ley secundaria.

En la actualidad la manera de impugnar dicha determinación de no ejercicio de la acción penal es por medio del juicio de garantías si tenemos en cuenta que el artículo 21 del cual emana la potestad y atribuciones del Ministerio Público se haya inmerso en cuanto a su contenido en la parte orgánica de la Carta Magna, mejor conocida como garantías individuales.

Lo anterior debe interpretarse en el sentido de que el único instrumento legal con que cuenta el gobernado es el juicio de amparo, sin que obste argumentar que resulta improcedente, dado que aún no existe o no se ha determinado por la ley reglamentaria la correspondiente vía jurisdiccional por la que habrán de combatirse dichos actos, ni mucho menos que se haya dejado de cumplir con el principio de definitividad al promover la demanda de garantías, toda vez que no existe un medio de impugnación ordinario previamente establecido por agotar.

El precitado argumento es susceptible de una crítica, la manera que señala el artículo 21 de la Constitución para impugnar las multireferidas determinaciones de no ejercicio de acción penal, se tramitan conforme a la vía jurisdiccional, que en el caso del juicio de amparo se da en su totalidad la jurisdicción, pero el amparo es en sentido estricto un juicio y por ende un juicio no puede ser un medio de impugnación, lo que es propio de un recurso y recordemos que el juicio de garantías no es un recurso sino un verdadero juicio.

Dentro de este orden de ideas, estimamos que la competencia de los tribunales administrativos vistos como órganos de la administración pública dependientes del ejecutivo, impide que el conflicto en cuestión, como lo es la impugnación de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, sea resuelto por un tribunal competente y con plenitud de jurisdicción y sobre todo con una autonomía

independiente a la del poder del cual dimana. es por ello que consideramos conveniente que sea un tribunal con plenitud de jurisdicción el que resuelva en todo caso la problemática que se presenta hasta la fecha

Amén de que en la especie consideramos pertinente ser incisivos en el tema en concreto, a guisa de que cuando el Estado no cumple a cabalidad con los fines que persigue respecto de sus gobernados, estos pierden la credibilidad y sobre todo el respeto hacia la figura estatal, bajo la óptica de que el propio estado no tutela y vigila como es debido la esfera de sus propios derechos.

Pasemos ahora a centrar nuestra atención en el siguiente punto, el origen del Ministerio Público es tajantemente administrativo por depender del ejecutivo y estar fuera del ámbito judicial, sin embargo los actos que este despliega bajo el imperio de sus propias facultades los lleva a cabo con una finalidad, proponer una acción a un juez, entonces para efectos prácticos no podemos seguir sosteniendo tan endeble argumento como lo es que si el Ministerio Público es un órgano administrativo, de sus actos conozca un órgano superior de semejante naturaleza, por ejemplo en la práctica procesal tenemos tribunales del trabajo que asimismo están fuera del poder judicial,

Sin embargo los actos ejecutados por estos son revisables por medio del juicio de garantías, amen que la ley secundaria al respecto no señala que la impugnación que dimana de este tipo de tribunales se tenga que ventilar en una instancia en especial, por ello se recurre al juicio de amparo. pero en la materia que nos ocupa la impugnación de estas determinaciones se tramita ante vía jurisdiccional, ante tal situación en ella no cabe formalidad alguna mas que el impugnar dicha determinación en la vía judicial y de ninguna manera en vía administrativa ya que el Ministerio Público podemos catalogarlo como un auxiliar en la procuración de justicia,

Atento a que dicho representante en la especie no aplica el derecho ni mucho menos impone las penas tan solo supedita su actuación a proponer una acción o pretensión punitiva estatal para que esta sea deducida en juicio sobre la base de las probanzas aportadas al juzgador.

#### 8.4 TRIBUNALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Por lo que refiere a la forma mediante la cual se impugnan las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, por parte de los ofendidos, víctimas o en su defecto sus representantes legales, es a través de la vía del amparo indirecto, lo anterior halla sustento en el artículo 21 de la Constitución y por ende es considerado como una garantía individual, la cual consideramos como una garantía de legalidad.

A mayor abundamiento, el gobernado posee dicha garantía, amén de que el Ministerio Público es el representante de la sociedad y por ende a este corresponde la persecución e investigación de los delitos, atribución que se encuentra fuera de la esfera de derechos de los particulares.

Ante tal situación se estima en la actualidad la procedencia del juicio de garantías contra la resolución que estima la no procedencia del ejercicio de la acción penal.

Como hemos mencionado en el contenido del presente trabajo, no se trata de obligar al Ministerio Público, a que necesariamente cuando exista una denuncia o querrela de un hecho presumiblemente delictivo, este se de a la tarea de consignar el expediente o bien dicho en otras palabras, proponga la acción penal ante el juez competente.

Tan sólo somos partidarios de que el Ministerio Público efectivamente aplique el derecho contenido en la legislación sustantiva y adjetiva penal, cuando sea procedente, y con ello respetar el estado de derecho y sobre todo cumplir con la encomienda que le fue asignada por su representada, la sociedad en general.

Estimamos prudente que sean en la especie, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, los que sometan a su discernir la legalidad de la determinación de no ejercicio de la acción penal, sobretodo porque con ello se cumple a cabalidad por el momento lo ordenado por el artículo 21 Constitucional, que infiere la impugnación de dicha determinación por la vía jurisdiccional.



El Derecho tiene una bellísima cualidad, la de ser sujeto de interpretación, en otras palabras estamos ante la presencia de un precepto de nuestra carta magna que da pie a discernir sobre como debe de aplicarse y resolverse la cuestión aludida y contenida en el artículo 21 Constitucional.

Nuestro más alto Tribunal se ha pronunciado mediante tesis de jurisprudencias que en la especie el Juzgador que debe de conocer del juicio de garantías promovido contra la determinación de no ejercicio de la acción penal debe de ser un Juez Federal del orden penal.

El sustento jurídico de la Corte a nuestra consideración halla cabida en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que delimita la competencia del juzgador para conocer del tema en cuestión, ante ello nos permitimos hacer una literal transcripción de dichos preceptos.

**ARTICULO 51.** Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

I. De los juicios de amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal; contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal, y contra los actos que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos en que sea procedente contra resoluciones dictadas en los incidentes de reparación del daño exigible a personas distintas de los inculpados, o en los de responsabilidad civil, por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos, o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión de un delito, y

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.

Hasta este momento se está ante dos posturas, una que pugna porque se atiende a la naturaleza de la autoridad a quien se está reclamando el acto y la que señala cual es la naturaleza del procedimiento que se va a seguir.

**ARTICULO 52.** Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;

II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;

III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo;

IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III de artículo anterior en lo conducente, y

V. De los amparos que se promuevan contra actos de tribunales administrativos ejecutados en el juicio, fuera de él o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio.

La solución parece estar al alcance, vamos al fondo del problema y cuestionemos cual es la competencia del Ministerio público, que es lo que este necesita hacer, acaso es recibir una denuncia o querrela y a la par iniciar una averiguación previa, desarrollando para tal efecto inspecciones oculares, dictámenes de peritos, dar

fe de objetos y demás instrumentos del delito, que es lo que en realidad hace, que acaso no es un procedimiento de carácter penal o más bien de carácter administrativo, evidentemente consideramos que es un procedimiento de carácter penal regido por el Código Adjetivo de Procedimientos penales sea de carácter local o federal.

El Ministerio Público sigue un procedimiento penal, es una autoridad administrativa que sigue un procedimiento penal regido por disposiciones sustantivas penales y procesales, éste practica todas las diligencias necesarias y llega el momento en que necesita resolver, entonces dicta una resolución, dicho representante social ya ha dictado infinidad de acuerdos antes, pero ahora estamos en el momento final del primer período del procedimiento penal que el mismo sigue y en el que va a emitir su determinación, ya no es un acuerdo el que va a dictar, es una determinación hasta en tanto no ocurra un cambio de denominación, como lo sería la sentencia que emite un Juez y no precisamente el Ministerio Público.

Ahora bien, el Ministerio Público como autoridad administrativa hace juicios de valor consistentes en la coincidencia de lo averiguado, indagado y probado en las leyes del orden penal.

Dichos juicios de valor lo llevan a ejercitar o no la acción penal, el que a ese tipo de decisiones se les de el rango o equivalencia a una determinación jurisdiccional, es una aberración jurídica.

Quienes se inclinan a favor de la competencia del Juez en materia administrativa esgrimen que, el artículo 51 en su fracción I, manifiestan que el juzgador en materia penal conocerá de las resoluciones judiciales del orden penal, no vislumbramos como pueda ser Juez el Ministerio Público, si es una autoridad administrativa, ni como puede decirse que la resolución que finalmente toma en el sentido de ejercer o no acción penal, sea una resolución penal del orden judicial.

Sin embargo la fracción III del artículo 51, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyo contenido ha quedado asentado y que señala que los jueces de Distrito en materia Penal conocerán: De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.

Consideramos de que aquí la referida ley no habla de amparo contra leyes penales, sino contra leyes en materia penal y, tienen estas características las que regulan la función ministerial, argumento que robustece la competencia de un versado en la materia penal y no uno en la administrativa.

La complejidad del asunto en cuestión radica en un sencillo argumento como lo es que al proponerse la reforma al artículo 21 Constitucional, no se adecuaron los ordenamientos que dicha adición pudiera alterar, entre ellos la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los detractores de la impugnación de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal sostienen el argumento de que el ejercicio de dicha acción (penal) compete exclusivamente al Ministerio Público y no a los particulares, y por ende se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos.

Puntualizamos sobre el caso en concreto, que la interpretación de los artículos 51 y 52, respectivamente del cuerpo de leyes citado, nos debe de llevar a la competencia penal, porque la causa de esas disposiciones fue crear la especialización que da fluidez y mejor funcionamiento a los órganos especializados en su materia, y dicha interpretación sistemática, nos permite llegar a la conclusión de que la expresión resoluciones judiciales puede interpretarse en un sentido llano y no estrictamente en su acepción jurídica.

De tal manera que la abstención del ejercicio de esa acción por el Ministerio Público, aún en el supuesto de que sea indebida o de no ejercitar la acción penal correspondiente, lesionaría en último caso el derecho social de perseguir los delitos, lo cuál sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad; pero de ninguna manera daría materia para una controversia judicial.

Dentro de este orden de ideas, de establecerse lo contrario; es decir, de concederse el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercitar una acción penal, lo que equivale a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades. Por esta razón y aún cuando en el caso llegara a recibir perjuicios en sus intereses jurídicos el quejoso; no sería legalmente posible repararlos por vía constitucional.

## **8.5.—SUJECIÓN Y REVISIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL A CARGO DE LA COORDINADORA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

Dentro de la imperiosa necesidad y demanda de justicia por parte de la población, el Poder Legislativo se ha avocado a la ardua tarea de elaborar múltiples ordenamientos legales tendientes a solucionar dicha necesidad, es por ello que en la actualidad existe una ley de carácter general que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Dicho ordenamiento jurídico, tiene como premisa fundamental establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, dichas disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, ahora bien la actualidad y la evolución de las instituciones jurídicas e ideas penales maneja una figura relativamente nueva como lo es la prevención del delito.

Dicha Ley no previene la comisión de ilícitos, sin embargo elabora un esbozo a nuestra consideración de la profesionalización de los cuerpos policíacos, amén de que debemos de tener presente, que la policía es un auxiliar del Ministerio Público.

El artículo 21 constitucional y para los efectos de la Ley de Nacional de Seguridad Pública, se entiende que la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, entonces podemos observar que una de las finalidades de dicha ley es tutelar el orden jurídico predominante.

A su vez dentro de esta Ley se establece que las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor que en la actualidad ocupa primeros planos en índices de criminalidad.

Dentro del cuerpo de leyes citado, se manifiesta que el Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad, valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio

Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores

Asimismo en este ordenamiento se prevé la forma de llevar a cabo la Coordinación de los sistemas de seguridad pública entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios, la conjunción de la Federación con las entidades federativas se coordinan entre sí a los efectos, siguientes:

- I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes;
- IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional;
- V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y
- VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

El órgano rector de la Seguridad Pública es el denominado Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación, quien lo presidirá;
- II. Los Gobernadores de los Estados;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y
- VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A su vez, para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere dicha ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal.

También dicho Consejo, podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Con la misma finalidad, se invitará a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia, entre las atribuciones que tiene dicho consejo podemos enunciar las siguientes: a) La coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; b) La determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública; c) La formulación de propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como la evaluación periódica de éste y otros relacionados; d) La elaboración de propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública; e) Las demás que sean necesaria para cumplir los objetivos de esta ley.

El referido Consejo se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente, quien integrará la agenda de los asuntos a tratar, asimismo corresponderá a su presidente, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

*Los miembros del Consejo podrán proponer acuerdos y resoluciones, así como vigilar su cumplimiento, en el Distrito Federal y en los estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno.*

Para tales efectos se integrará una base nacional de datos sobre personas probables responsables de delitos, indiciadas, procesadas o sentenciadas, de consulta obligatoria en las actividades de seguridad pública, donde se incluyan sus características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación. Esta base nacional de datos se actualizará permanentemente y se conformará con la información que aporten las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, readaptación social y en general, todas las instituciones que deban contribuir a la seguridad pública, relativa a las investigaciones, averiguaciones previas, órdenes de detención y aprehensión, sentencias o ejecución de penas

El Consejo Nacional es el encargado de impulsar las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, establezcan un servicio para la localización de personas y bienes.

Asimismo de promover que la Federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

Dentro de la misma ley en cita, existe un apartado relativo a promover la participación de la comunidad, para que esta, conozca y opine sobre políticas y seguridad pública; sugiera medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta

*función; proponga reconocimientos por méritos o estímulos para los miembros de las instituciones policiales y las demás que señala dicha Ley.*

Pero por lo que refiere a que dicha Consejo a través de la Coordinación Nacional de Seguridad Pública pueda en un momento determinado, tener intervención directo en el conocimiento de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, constituye una alternativa viable en la especie, desde el punto de vista administrativo.

En efecto dicho ordenamiento infiere la necesidad de profesionalización no solo de cuerpos policiales y de una colaboración entre las policías de los estados, por el contrario se requiere optimizar todos los recursos para una verdadera prevención del delito.

Proponer en un momento determinado se incluya en la ley en comento a nivel federal y sus respectivas legislaciones locales, en materia de seguridad pública un apartado relativo a que se constituya un órgano colegiado que revise las determinaciones de no ejercicio de la acción penal sería factible y optativo para quien impugne una determinación de semejante naturaleza.

La esencia de la ley es optimizar la seguridad pública a nivel estatal y federal, empero si el actuar de los cuerpos policiales es óptimo, esto es ellos cumplen con su función de preservar el orden social y sobre todo capturar a quienes comenten un hecho presumiblemente delictivo, debe de tener aparejada en su caso en ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, sobre la presunción humana que admite prueba en contrario, de que, quien es capturado por un cuerpo policial es por la comisión de un acto que atenta contra el orden social.

Ante tal circunstancia es menester que en la actuación de los cuerpos policiales y ministeriales se de en un ámbito de eficiencia, que reditué en una verdadera aplicación del derecho, dejando atrás viejos y arraigados vicios como lo es la corrupción y el tratamiento de una averiguación previa como un número, que en muchas de las ocasiones las diligencias que se practican en esa investigación se dan sobre la base de diligencias fantasmas, es decir que jamás fueron practicadas y solo se encuentran avaladas por un informe cuya veracidad nos atrevemos a poner en duda.



## 8.6.- PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL.

El legislador ordinario al elaborar la reforma al artículo 21 de la Constitución, se centró mas en una demanda social, como lo es que los actos delictivos no quedasen impunes por la omisión o corrupción de los agentes del Ministerio Público, vislumbrando someramente el medio para atacar o someter a revisión las determinaciones de fondo emitidas por dichos servidores públicos.

Nuestro más alto tribunal ha interpretado a través de la jurisprudencia que el ejercicio de la acción penal incumbe al Ministerio Público, pero es indiscutible que el ejercicio de esa acción no es libre, ni menos arbitraria, sino que debe sujetarse a la ley y a los principios jurídicos consagrados en primera instancia por la Constitución y demás disposiciones secundarias.

Además, la actividad del Ministerio Público se desarrolla en dos etapas, en la primera, promueve la instrucción del procedimiento y actúa propiamente como Policía Judicial; en la segunda, ejercita la acción penal e interviene como parte en el proceso, que es cuando formula sus conclusiones, y fija la materia de la controversia; en estas condiciones, los delitos imputados por el Ministerio Público no pueden ser cambiados.

Por ahora, nos referimos a las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, en la especie no se supedita el problema a una situación estrictamente jurídica, como lo constituye el proveer la legislación secundaria que indique al agraviado como atacar dicha determinación, la realidad social que impera en nuestros días rebasa abismalmente la capacidad de las instituciones de seguridad publica incluida desde luego la del Ministerio Público.

Si aunamos lo anterior a interese extralegales que pretenden que un hecho delictivo en el mundo de facto quede tan solo como una estadística, que se justifique con una resolución de no ejercicio de la acción penal en la que ni siquiera se practicaron las diligencias básicas tendientes a comprobar los elementos de que nos habla el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la credibilidad y autoridad moral de las instituciones del Estado se desploma a raudales.

La reforma propuesta al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe de contener en su esencia una visión mas profunda y no sujetarse a una demanda social que no será satisfecha como es debido, la profesionalización de los cuerpos ministeriales debe de darse en un campo de moral y ético elevados y sobre todo ante sendos principios del servicio publico como lo es la lealtad, honradez, eficiencia, imparcialidad, eficacia, legalidad, consagrados en el

artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, que señalan los parámetros básicos de la actuación del servidor público como alguien que no solamente posee los conocimientos necesarios en la materia, sino además posee la cualidad de discernir con amplitud de la importante y trascendental función que le fue encomendada al representar al Ministerio Público como un ente único.

El presente tema tiene una solución en apariencia sencilla, si tenemos en cuenta que el legislador ordinario tiene la facultad de elaborar la ley secundaria que reglamente la manera y términos en que se llevaría a cabo la impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, pero la esencia del problema no radica ahí por el contrario radica en que se profundice en la profesionalización en todos los aspectos de los servidores públicos que se aglutinan alrededor de un ente complejo en cuanto a su estructura y funcionamiento como lo es el Ministerio Público, insistimos por ello en que no se trata de simples expedientes que contengan una carga de trabajo para dicha institución y que la salida mas viable sea la determinación de no ejercicio de la acción penal, aunado a que el querellante, víctima u ofendido con la pérdida de confianza que tiene hacia dicha institución pueda facilitar las cosas, esto es que pierda el interés que tenía en un principio al presentar su denuncia o querrela, optando por no seguir perdiendo el tiempo. ante tal situación se debe de agilizar la integración de las averiguaciones previas para que se determine con agilidad, cuando una conducta es susceptible de ser catalogada como ilícita y entonces ejercitar la acción penal correspondiente.

Proponemos en el caso en concreto que la reforma que sufra el artículo 21 de la Constitución se constriña únicamente a indicar que la vía para impugnar la determinación la resolución de no ejercicio de la acción penal sea a través del juicio de amparo indirecto, del cual conozca un Juzgado de Distrito en materia penal.

Si bien es cierto que el Ministerio Público está encargado de representar a la sociedad ante los tribunales, de perseguir los delitos y de acusar a los autores, cómplices y encubridores de ellos, también lo es que esta función no excluye el derecho de los querellantes o acusadores, para exigir que se practiquen todas las diligencias necesarias, en su concepto, tendientes a demostrar la existencia del hecho y de la responsabilidad que se atribuye al acusado; y el hecho de que el Ministerio Público declare que no hay delito que perseguir, no es obstáculo para que el tribunal de alzada mande practicar, a petición del querellante, las diligencias que éste juzgue necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Consideramos viable entonces que la reforma al artículo 21 Constitucional, podría ser en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 21.-** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, , el cual se auxiliara con una policía que estará bajo su mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagará la multa que se le hubiere impuesto, se permutara 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 una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

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

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional mediante el juicio de amparo indirecto, por lo que la legalidad de la determinación o desistimiento del no ejercicio de la acción penal compete a los jueces de distrito en materia penal, la sentencia que conceda al quejoso la protección la Justicia Federal tendrá por objeto señalar al agente del Ministerio Público las deficiencias en la practica de diligencias ministeriales desahogadas...

No esta por demás señalar que la intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor del juicio de amparó, de ninguna manera puede considerarse invasora del monopolio del ejercicio de la acción penal de que constitucionalmente esta dotado el Ministerio Público, ya que en tal carácter, no llegará a conocer como juez ordinario, ni en primera ni en segunda instancias del proceso, puesto que investido de juzgador constitucional no es tribunal de justicia común, que por medio de su arbitrio valore, acciones y pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un Tribunal de Garantías Constitucionales que respetando la soberanía de los jueces del orden común, en estimación legal de los hechos y en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga, a través del juicio de amparo, cuya premisa fundamental siempre será el respeto y observancia de la ley y una verdadera impartición de justicia al gobernado.

## CONCLUSIONES y PROPUESTAS

**PRIMERA.-** La realidad imperante en nuestros días nos hace alejarnos de formalismos y nos obliga a ir al fondo del problema en cuestión, la población que se ve lesionada por un hecho ilícito que necesita justicia, la exige, más no desea una estadística que con el devenir del tiempo quede en el olvido y como un asunto completamente inerte, ya que esto propicia en potencia la impunidad y sobre todo el alto índice delictivo característico de las grandes urbes.

La dinámica de la sociedad de nuestros días exige, que las instituciones se modernicen a la par de esta y se alejen de fórmulas tradicionales que impidan que el Estado esté a la par de la realidad social.

**SEGUNDA.-** El legislador ordinario debe centrarse en enfocar su atención, no solo en una necesidad imperante, como lo es la demanda de justicia de los gobernados, --como en la especie lo fue la reforma que estableció que las determinaciones de no ejercicio de la acción penal pueden impugnarse-- debe de tener el cuidado necesario y esmero para evitar que las reformas que este proponga sean incongruentes con los ordenamientos legales vigentes.

**TERCERA.-** El artículo 21 constitucional establece como función del Ministerio Público, la persecución de los delitos, entendiéndose que esta persecución es ante los tribunales; de acuerdo con la teoría del Ministerio Público que indica que una vez puesta en movimiento para el ejercicio de la acción penal la maquinaria judicial en virtud de la función del Ministerio Público, sólo la decisión judicial expresada en una sentencia, puede poner fin al proceso, esto es consecuencia natural directa e ineludible, del principio de la irrevocabilidad que es consustancial de la ejecución del Ministerio Público.

**CUARTA.-** La impugnación de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, mas que una técnica procesal, constituyen un reclamo de la sociedad que expresa su rechazo a la impunidad de los delincuentes.

El monopolio de la acción penal entendido en cuanto a facultad de ejercicio de la acción penal, debe de extinguirse a guisa de que en la práctica procesal cotidiana todo acto de autoridad esté sujeto a revisión de una autoridad con plena jurisdicción, lo cual no acontece con el Ministerio Público.

Es evidente que los gobernados asientan mas su credibilidad en los tribunales del Poder Judicial Federal, por ser estas últimas, las instancias que tienen a su cargo el

control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad, cumpliendo con una eficiente impartición de justicia, de ahí el acrecentamiento en el manejo de juicios ante esta instancia.

**QUINTA.-** La impugnación de la resolución de no ejercicio de la acción penal, tiene como finalidad esencial el llevar ante un juez a un criminal para que mediante la acción correspondiente deducida en previo juicio se geste a favor de las partes el derecho, traducido como una pena que incluya la reparación del daño o en una sentencia absolutoria.

El derecho no se traduce tan solo como un conjunto de normas jurídicas que tengan que ser aplicadas cuando el sujeto infringe la norma, se debe de tener una visión mas completa y sobre todo darle a dicha percepción un enfoque humano y social, ya que la finalidad del derecho radica en el servicio de este último a los hombres.

**SEXTA.-** La naturaleza del Ministerio Público no debe de interferir en lo absoluto con la aplicación de la ley penal, ya que el Ministerio Público es una institución que se creó para establecer una dualidad en el proceso penal, es decir existe una autoridad que es el juez y las partes que son el procesado y el Ministerio Público, resquebrajando con ello el viejo principio de juez y parte que tenían los jueces penales de antaño.

En la consignación no se ejercita propiamente la acción penal, sino la persecutoria, y en tal virtud antes de que se formulen conclusiones por el Ministerio Público, no se encuentra el proceso en estado de limitar de manera definitiva, la naturaleza y alcance de dicha acción penal.

**SÉPTIMA.-** Tratándose del ejercicio de la acción penal, no puede haber más agravados que el procesado y la sociedad, representada por el Ministerio Público; por lo tanto, solamente ellos tienen derecho para reclamar contra la aplicación o inejecución de las leyes del orden penal.

**OCTAVA.-** Consideramos que una solución viable en los casos de no ejercicio de la acción penal a consecuencia de la falta de comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado, esté sustentada en una exhaustiva investigación de los hechos que son materia del conocimiento del Ministerio Público, con la premisa fundamental vertida en la presente investigación de que dicho representante no debe de ser un inquisidor en la aplicación de la acción penal, tan solo se debe de supeditar a la aplicación estricta y llana del derecho regulado en las normas penales.

La prosecución e investigación de los delitos debe de vislumbrar más allá de ser un simple expediente con un número consecutivo de averiguación, por ende debe darse un matiz especial a la integración de la averiguación previa, investigando a conciencia

los hechos que dan origen a una investigación para agotar de plano los medios con que cuenta el órgano investigador, una medida contundente sería que órganos de control interno de la Procuraduría como es la Visitaduría y la Contraloría realizaran indistintamente la comprobación material de las diligencias practicadas por los agentes de Policía Judicial parte medular en la investigación de campo de los delitos, para así orillar a dicho auxiliar a que realmente realizara su trabajo como le ordena la ley, igual medida se propone para servicios periciales.

**NOVENA.-** Proponemos a la vez la creación de un órgano ex profeso para el tema en cuestión, dependiente del Poder Judicial y autónomo, que revisara los casos de no ejercicio de la acción penal para según sea el caso confirmarlos, modificarlos, o de plano revocarlos, y por ende se ordene el archivo definitivo de la averiguación o en su caso la práctica de nuevas diligencias, con ello se evitaría por una parte que se dijera que el Ministerio Público desarrolla facultades jurisdiccionales, cuando de motu propio y escudado al amparo del artículo 21 Constitucional, califica cuando una conducta es o no delito.

Para tal efecto se estima la conveniencia de la mutua colaboración entre el Poder Judicial y un ente administrativo que emane del ejecutivo, con ello se daría una armonía entre los tres poderes de la federación, a la sazón de que el legislativo crearía la norma aplicable, el administrativo derivada de la naturaleza de la institución tendría injerencia en el control y revisión de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, y el Poder Judicial contribuiría en gran parte a procurar la aplicación estricta del derecho y en caso de ser procedente la aplicación de una pena o medida de seguridad a un delincuente, previa garantía de audiencia.

**DÉCIMA.-** Además es imperativo que el legislador ordinario se avoque a la tarea de crear la ley secundaria, que regule la forma de impugnación de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, por lo que proponemos que esta sea una ley de carácter federal y que de su aplicación conozcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en específico los Jueces de Distrito en materia penal, por lo pronto la vía de amparo indirecto promovida por los agraviados ante la determinación de no ejercicio de la acción penal, fundada en la trasgresión a la garantía consagrada en el artículo 21 Constitucional, consideramos es la adecuada hasta el momento.

**UNDÉCIMA.-** La Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, al recibir una propuesta de no ejercicio de la acción penal, funge como un supervisor de algo que se fabrica en serie, esto es, el ánimo, la esencia que se persigue al facultar a dichos auxiliares mediante un acuerdo administrativo, es llenar la norma oficial de cómo debe de integrarse una averiguación previa, tan es así que dicha Coordinación solo se limita a estudiar el expediente y verificar que no falte en su criterio diligencia alguna por realizar para autorizar el no ejercicio de la acción penal en aquellos delitos que tengan señalada una pena mayor a cinco años de prisión.

Es por ello que concluimos que dicha Coordinación solo es un filtro que depura lo que a simple vista se ve, y no entra jamás al estudio verdadero del alcance jurídico que posee una inspección, fe de objetos, declaraciones de testigos, denunciantes, querellantes por así decirlo, y este constituye el hierro y la antítesis de dicha facultad revisora del Ministerio Público, toda vez que se desvía el objeto que robustece a la acción penal, esto es que dicha pretensión se nutre de la fuerza y de las probanzas idóneos que recabe el Ministerio Público durante la averiguación previa, por ende las funciones de dicha coordinación son inconducentes, ya que no van al fondo del asunto en cuestión y solo se preocupa por revisar la forma.

Por ello proponemos y sostenemos el imperativo de que el legislador ordinario, elabore eficazmente la ley secundaria que nos indique, el proceso a continuar por el interesado, agraviado, ofendido, víctima del delito para impugnar la determinación de no ejercicio de la acción penal. y que la competencia se incline a favor de un juez penal con la competencia en materia federal o común atendiendo a la naturaleza del ilícito.

**DECIMOSEGUNDA.-** Consideramos que el Ministerio Público es un auxiliar de la justicia punitiva estatal, por ende no consideramos que el análisis que efectuó un juez del orden penal vulnere el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, si lo anterior lo encaminamos a un solo objeto (no se trata de que el tribunal sea juez y parte), ya que recordemos que la impugnación de la determinación de no ejercicio de la acción penal no operaría de oficio, como contradictoriamente lo hace en la actualidad el Ministerio Público, sino a instancia de parte agraviada como acontece en todo proceso.

Es por ello que la burocracia administrativa a pesar de los múltiples acuerdos, circulares y demás disposiciones de este tipo, no han logrado su anhelado objetivo que es la procuración pronta y expedita de justicia, en el presente caso de procuración de la misma, misión que si desempeña con eficiencia el Poder Judicial.

**DECIMOTERCERA.-** Derivado de la lentitud en la integración y avance de las averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, lo cual reeditúan que el ofendido por el delito pierda la credibilidad en dicha institución y máxime que después de mucho tiempo le notifiquen un no ejercicio de acción penal cuando el ofendido tiene todavía la sensación y menoscabo de su persona o patrimonio derivado de la ineficacia de servidores públicos de la institución

Disentimos de la opinión de quienes sostienen que el ejercicio de la acción penal debe de ser única y exclusiva del Ministerio Público, la doctrina jurídica en cuanto a su contenido es fascinante, el saber y discernir sobre la evolución de las ideas penales lo es también, pero la realidad que prevalece en la actualidad vislumbra tales adjetivos como inconducentes y carentes de utilidad.

Por otro lado, la impartición de justicia en toda sociedad, por el simple hecho de ser desplegada y declarada por seres humanos tiene la cualidad de ser falible en cuanto al pronunciamiento que llegue a emitir, por ende no se puede dejar que el Ministerio Público sea el que única y exclusivamente se avoque a la revisión y control de sus propias determinaciones.

**DECIMOCUARTA.-** Es imperativo que sean suprimidos acuerdos de esencia netamente administrativa con fines de tipo penal, como en la especie lo es el propio acuerdo A/003/99, expedido por el C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por tratarse en el caso en concreto, de una disposición que de ninguna manera se adecúa en lo más mínimo a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, amén de su manifiesta inconstitucionalidad en cuanto se refiere al artículo 21 de la Constitución General de la República.

**DECIMOQUINTA.-** Que el enfoque que se le da a la ley que regule la vía y forma en que se tramite por vía jurisdiccional, la impugnación de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, sea netamente práctico y se dejen a un lado convencionalismos épicos en la elaboración de una ley que más que atender a un aspecto formal, debe de ser material.

Aunado a que la decisión final del Ministerio Público, como en la especie lo es la del ejercicio o no de la acción penal, sean sujetas a un verdadero control judicial para que se respete el principio de división de poderes, en la que el legislativo propone la norma sustantiva, el ejecutivo a través del Ministerio Público la aplica y el judicial vigila que dicha aplicación se ajuste estrictamente a derecho.

Dicha propuesta tiene por objeto que el Ministerio Público se dedique a la ardua tarea de investigar y perseguir en su caso los hechos delictivos, agotando todos los recursos tanto legales, materiales y humanos que posee, para una debida, justa y auténtica impartición de justicia.

**DECIMOSEXTA.-** El Ministerio Público debe de interactuar en el entorno social como un auténtico vigia, guardián y tutor de los derechos esenciales de la sociedad, desplegando sus funciones mas allá del ámbito del derecho penal, ello con el anhelado propósito de contribuir a uno de los fines mas añorados de la sociedad moderna, el mantenimiento o recuperación del orden social.



## BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, Derecho Procesal Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1982.

ARILLA BAS, Fernando, El Procedimiento Penal en México, cuarta edición, Editorial Editores Mexicanos Unidos, México 1974.

BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, Obligaciones Civiles, tercera edición, Editorial Harla, México 1984.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, El Enjuiciamiento Penal Mexicano, primera edición, Editorial Trillas, México 1982.

CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal, trigésima quinta edición, Editorial Porrúa, México 1995.

CASTRO, Juventino, El Ministerio Público en México, quinta edición, Editorial Porrúa, México 1983.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, décimo cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1993.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Código de Procedimientos Penales Comentado, primera edición, Editorial Porrúa, México 1990.

FIX Zamudio, Héctor, La Función Constitucional del Ministerio Público, en Ponencias Generales del Segundo Congreso de Derecho Constitucional, Anuario Jurídico V, México 1978.

FLORIAN, Eugenio, Elementos de Derecho Procesal Penal, Editorial Barcelona Bosch, Bogota 1934.

FLORIS Margadant, Guillermo, Panorama de la Historia Universal, primera edición, Editorial Porrúa, México 1992.

FRANCO GUZMÁN Ricardo, MALO CAMACHO Gustavo, Manual de Introducción a las Ciencias Penales, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1976

FRANCO SODI, Carlos, El Procedimiento Penal Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1956

FRANCO VILLA, José, El Ministerio Público Federal, tercera edición, Editorial Porrúa, 1985.

FUENTES DÍAS, Fernando, Modelos y el Procedimiento Penal, tercera edición, Editorial Sista, México 1991.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, ADATO DE IBARRA Victoria, Prontuario del Proceso Penal Mexicano, octava edición, Editorial Porrúa, México 1999.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derecho Procesal Penal, Editorial Porrúa, México 1974.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Estudios Penales, segunda edición, Editorial Porrúa, México 1977.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, La Acción en el Proceso Penal, en Revista de la Facultad de Derecho, número 65 enero marzo, México 1967.

GARDUÑO GARMENDIA, Jorge, El Ministerio Público en la Investigación de los Delitos, primera edición, Editorial Limusa, México 1988.

GONZÁLEZ BLANCO, Alberto, El Procedimiento Penal Mexicano, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1975.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, Principios de Derecho Procesal Mexicano, quinta edición, Editorial Porrúa, México 1971.

GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, octava edición, Editorial Harla, México 1990.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio Antonio, Programa de Derecho Procesal Penal, cuarta edición, Editorial Porrúa, México 1999.

ISLAS , Olga, El Ministerio Público ante las Formas Limitativas de la Libertad, INACIPE 1982.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, segunda edición, Tomos I, II, III, IV, México 1998.

MACHORRO NARVÁEZ, Paulino, El Ministerio Público, La Intervención de Tercero en el Derecho Penal y la Obligación de Consignar según la Constitución, Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia, México 1941.

MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto, Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal, octava edición, Editorial Porrúa, México 1998.

OBREGÓN HEREDIA, Jorge, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Editorial Obregón y Heredia S.A. de C.V, México 1981.

OSORIO Y NIETO, César Augusto, La Averiguación Previa, décima edición, Editorial Porrúa, México 1999.

OVALLE FAVELA, José, Teoría General del Proceso, segunda edición, Editorial Harla, México 1999.

PALLARES, Eduardo, Prontuario de Procedimientos Penales, sexta edición, Editorial Porrúa, México 1979.

PIETRO CASTRO, Leonardo, Cuestiones de Derecho Procesal Penal, Editorial Reus, Madrid 1947.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, vigésimo octava edición, Editorial Porrúa, México 1996

RABASA O, Emilio, Mexicano esta es tu Constitución, décimoprimer edición, Editorial Porrúa, México 1999.

RIVERA SILVA, Manuel, El Procedimiento Penal, vigésima edición, Editorial Porrúa, México 1991.

SILVA SILVA, Jorge Alberto, Derecho Procesal Penal, segunda edición, editorial Oxford, México 1995.

TAMAYO Y Salmoran, Guillermo, El Derecho y la Ciencia del Derecho, Editorial Exersus, México 1982

## **LEYES, CÓDIGOS Y REGLAMENTOS**

Acuerdo A/003/99, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”  
México, MC GRAW HILL, 1999.

Código Penal Federal”  
Grupo Editorial ISEF México 2000

Código Federal de Procedimientos Penales”  
Grupo Editorial ISEF México 2000.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”  
Grupo Editorial ISEF México 2000.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,  
Editorial Porrúa, México 2000”.

Reglamento de la Procuraduría General de la República”

Grupo Editorial ISEF México 2000

Código Penal para el Distrito Federal”  
Grupo Editorial ISEF México 2000.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal”  
Grupo Editorial ISEF México 2000.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”  
Grupo Editorial ISEF México 2000

Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal”  
Grupo Editorial ISEF México 2000.