



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

DIRECTOR DR. LUIS FERNANDEZ DOBLADO

"EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR ANTE LA
PROCEDENCIA DEL AMPARO EN TORNO AL
NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

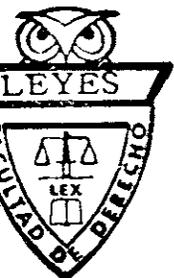
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIO ALBERTO GARCIA ROJAS

2007

ASESOR DE TESIS: DR. JUAN CARLOS RAYO MARES.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



LIBERTAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El alumno GARCIA ROJAS MARIO ALBERTO, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del LIC. JUAN CARLOS RAYO MARES, la tesis profesional intitulada "EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR ANTE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO EN TORNO AL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor LIC. JUAN CARLOS RAYO MARES, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en exámen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR ANTE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO EN TORNO AL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno GARCIA ROJAS MARIO ALBERTO.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998. el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 17 de octubre 2001

DR. LUIS FERNANDEZ DOBLADO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

SECRETARIA GENERAL
DERECHO PENAL

DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS:

A DIOS NUESTRO SEÑOR.

**GRACIAS PADRE NUESTRO POR QUE HAS
ILUMINADO MI CAMINO, POR
BENDECIRME Y ACOMPAÑARME
SIEMPRE.**

**“AGRADEZCO MI FORMACIÓN PROFESIONAL A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, INSTITUCION A LA QUE
REALMENTE ME SIENTO ORGULLOSO DE PERTENECER Y EN
ESPECIAL A LA FACULTAD DE DERECHO.”**

A MAGDA.

QUIEN HA SIDO EL EJEMPLO DE LUCHA Y SUPERACION EN MI VIDA, ESTE TRABAJO ES UNA MUESTRA DE AGRADECIMIENTO POR TUS GRANDES ESFUERZOS Y VALOR. - TE DEDICO TODOS MIS TRIUNFOS MAMÁ-

-LA HERENCIA MÁS GRANDE QUE LOS PADRES PUEDEN DEJAR A UN HIJO ES EL ESTUDIO-

A MIS HERMANAS.

LAURA Y VIOLETA, QUIENES CON SU CARÍÑO HAN MOTIVADO MI SUPERACION Y A QUIENES LES DESEO QUE ALCANCEN SUS METAS PARA LA SATISFACCION TOTAL DE NUESTROS PADRES. -DESEO SER UN EJEMPLO PARA LA SUPERACION PERSONAL DE CADA UNA DE USTEDES-

A MI PADRE.

CON TODO CARIO Y RESPETO.

A CARMEN.

**POR EL AMOR QUE ME HAS BRINDADO,
POR SER UNA MUJER MARAVILLOSA QUE
SIEMPRE ME HA APOYADO Y
COMPRENDIDO Y CON QUIEN QUIERO
ESTAR TODA LA VIDA.**

A LOS INTEGRANTES DE MI FAMILIA.

PERSONAS A QUIENES SIEMPRE TENGO PRESENTES.

AL LICENCIADO ENRIQUE FUENTES LEON.

POR DARMEN LA OPORTUNIDAD DE APRENDER A SU LADO, Y A QUIEN CONSIDERO UN SOLDADO INCANZABLE DE LA JUSTICIA.

AL LICENCIADO ENRIQUE FUENTES LADRON DE GUEVARA.

AL COMPAÑERO Y JEFE, QUIEN CON SUS OPORTUNOS CONSEJOS Y OPINIONES ME HA GUIADO Y FORMADO EN EL DIFICIL Y ARDUO CAMINO DEL LITIGIO.

A MIS GRANDES AMIGOS.

HECTOR, ADAN, MIGUEL, JORGE, RENE PERSONAS CON QUIENES HE CONVIVIDO Y QUIENES ME HAN AYUDADO EN MI FORMACIÓN PROFESIONAL CON SU APOYO Y EXCELENTE COMPAÑERISMO.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO.

JUAN MANUEL ROJAS, Y TODOS A QUELLOS QUE INTEGRAN EL EQUIPO DE BUFETE FUENTES LEON.

AL DOCTOR JUAN CARLOS RAYO MARES.

**QUIEN ME HA DADO LA OPORTUNIDAD
DE ALCANZAR ESTA META DIRIGIENDO
ESTE TRABAJO DE TESIS Y QUIEN CON SU
CONOCIMIENTO Y TALENTO ES UN
EJEMPLO PARA SEGUIR ESTUDIANDO LA
CIENCIA DEL DERECHO.**

A MI AMIGO DE TODA LA VIDA.

**MILTON CEDILLO, CON QUIEN HE
PASADO DIVERSAS ETAPAS DE MI VIDA Y
QUIEN ME APOYO EN LA REALIZACION
DE ESTE TRABAJO.**

"EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR ANTE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO EN TORNO AL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL"

INDICE.

INTRODUCCION.....

	PAG.
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO Y DEL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR.	
1.1. CONSTITUCION DE 1836	1
1.2. PROYECTO DE LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE YUCATAN DE 1840	8
1.3. COMISION DE 1842	11
1.4. REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1847	15
1.5. CONSTITUCION DE 1857	19
1.6. CONSTITUCION DE 1917	23
1.7. LEYES DE AMPARO Y EVOLUCION HISTORICA DE 1861 A 1949	28
1.8. ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL DERECHO ROMANO	37
1.9. EL NACIMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES Y LEYES MAS RELEVANTES	40

CAPITULO II

LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL ACTUAL DERECHO MEXICANO.

2.1 CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO	PAG. 49
-------------------------------------	-------------------

	PAG.
2.2 BASES LEGALES DE LA FUNCION INVESTIGADORA	52
2.3 PRINCIPIOS Y ATRIBUCIONES QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PUBLICO	59
2.4 LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DENTRO DE LA AVERIGUACION PREVIA	64
2.5 LA TITULARIDAD DE LA ACCION PENAL Y SUS CARACTERISTICAS	68

CAPITULO III

DETERMINACION QUE PUEDE TOMAR EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS, ASI COMO LOS MEDIOS DE CONTROL PROCEDENTES A TAL DETERMINACION.

	PAG.
3.1 EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	75
3.2 EL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	79
3.3 COMPETENCIA	84
3.4 CONTROL INTERNO	88
3.5 RECURSOS ADMINISTRATIVOS	91
3.6 JUICIO POLITICO	94
3.7 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	97

CAPITULO IV

EL JUICIO DE AMPARO EN LA DETERMINACION DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

	PAG.
4.1 EL JUICIO DE AMPARO	101
DEFINICION	
CLASIFICACION	
4.2 PROCEDENCIA DEL AMPARO EN LA DETERMINACION DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	110

	PAG.
4.3 AUTORIDADES QUE DEBEN DE CONOCER DEL AMPARO EN CONTRA DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	122
4.4 EFECTOS DEL AMPARO SOBRE LA DETERMINACION DEL NO EJERCICIO DEL A ACCION PENAL	129

CAPITULO V

EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR ANTE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO EN TORNO AL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

	PAG.
5.1 EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA AUTORIDAD JUDICIAL EN TORNO AL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	134
5.2 CUMPLIMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA AUTORIDAD JUDICIAL RESPECTO DEL NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL	140
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFIA.	150

INTRODUCCION.

La finalidad del presente trabajo, surge en virtud de las reformas de fecha 31 de Diciembre de 1994 a nuestra Constitución Política, en donde se adiciona un párrafo al artículo 21, en el cual las resoluciones del Ministerio Público sobre el No Ejercicio y Desistimiento de la Acción Penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezcan la Ley, por lo que analizaremos los diversos criterios existentes con anterioridad a dicha reforma, así como la problemática que acarreo la misma, toda vez que como lo observaremos no había un criterio uniforme sobre la procedencia del amparo contra el No Ejercicio de la Acción Penal, siendo el caso que por resolución en contradicción de tesis la Suprema Corte de Justicia de nuestra Nación, determino los lineamientos que los Jueces de Distrito deberían de observar para la tramitación del Juicio de Garantías referente al No Ejercicio de la Acción Penal.

De igual forma estudiaremos los efectos y consecuencias de las resoluciones emitidas por los Jueces Federales, ante las autoridades responsables, que en el caso en concreto lo será el Ministerio Público Investigador, autoridad esta que no cuenta con las bases necesarias para cumplimentar las ejecutorias de amparo, toda vez que no existe reglamento u ordenamiento legal alguno que así lo disponga.

Debido a lo anterior en el presente trabajo en el Capítulo I, nos avocaremos de los antecedentes Históricos mas trascendentales del Juicio de Amparo, así como del Ministerio Público durante diversas épocas que sin duda fueron de suma importancia para la vida actual de dichas Instituciones. Estableciendo los conceptos que definen a ambas figuras jurídicas así como sus partes que las integran.

En el Capítulo II, haremos consideraciones de la Institución del Ministerio Público en el Actual Derecho Mexicano, su importancia así como las facultades con que cuenta dicho Órgano de Procuración de Justicia, y sobre todo la titularidad que tiene dicha Institución sobre el Ejercicio de la Acción Penal, tomando en consideración lo establecido por el artículo 21 Constitucional.

A efecto de retomar las bases y motivos por las cuales el Ministerio Público Investigador determina el No ejercicio de la acción penal en el Capítulo III, analizaremos las diversas determinaciones que dicho Órgano Investigador está facultado a pronunciar dentro de una indagatoria, por lo que de igual forma haremos alusión a diversos medios que la Ley Ordinaria establece contra dichas determinaciones.

En el Capítulo IV se analiza principalmente la tarea y papel que juega la figura del Juicio de Amparo en las determinaciones del No Ejercicio de la Acción Penal, analizaremos que posterior a la Reforma del artículo 21 Constitucional, existían diversos criterios y por lo tanto contradicción en las diversas determinaciones emitidas por los Jueces de Distrito ya que algunos de ellos señalaron que debería de conocer en primer término un Juez de Distrito Administrativa y algunos otros señalaban que el Juez de Distrito que debería de conocer lo sería el de Materia Penal, por lo que estudiaremos dicha problemática, asimismo y de las cosas mas importantes que queremos aportar, es el estudio de los efectos del Amparo sobre la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal.

Por último, en el Capítulo V señalaremos de que forma la Autoridad Federal deberá de emitir sus resoluciones en torno a los Amparos promovidos por los gobernados sobre las determinaciones del No Ejercicio de la Acción Penal, así como el cumplimiento que el Órgano Investigador deberá de dar a las ejecutorias emitidas por la Autoridad Federal.

Concluyendo de lo anterior, en este trabajo tenemos como tarea principal el analizar los efectos de la procedencia del Amparo contra el No Ejercicio de la Acción Penal, toda vez que la Autoridad Judicial Federal puede encontrarse en conflicto al momento de resolver que la Justicia de la Unión ampare y proteja al quejoso en virtud de que el No Ejercicio de la Acción Penal emitido por el Ministerio al observar que el No ejercicio de la Acción Penal es violatorio de garantías, por lo que enmarcaremos si dichas resoluciones de Amparo transgreden la Titularidad del Ministerio Público de Ejercitar Acción Penal, de igual forma se realizarán algunas consideraciones de cómo el Ministerio Público debe de dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por la Autoridad Federal.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUICIO DE AMPARO Y DEL MINISTERIO PÚBLICO INVESTIGADOR.

1.1. CONSTITUCIÓN DE 1836.

El juicio de amparo como medio de defensa de los particulares frente al estado, por violaciones a las garantías individuales, no se contemplo en las constituciones de 1814 y 1824, ya que estas si bien es cierto establecieron lo concerniente a las garantías individuales, no menos cierto es que no existió un medio para hacerlas cumplir, por lo que solo nos abocaremos a la constitución de 1836, la cual ya estableció un medio de protección a los derechos del hombre, aun cuando no como lo conocemos hoy en día el juicio de amparo, al referirse a este ordenamiento el autor Daniel Moreno que señala.

“La denominación, después de arduas discusiones, se dejó en bases constitucionales expedidas por el congresos constituyente, el 15 de diciembre de 1835, aunque la aprobación lleo hasta el año siguiente. La segunda ley sobre el supremo poder de mayoría, contra la presión del propio Santa Anna. que no deseaba cortapisa alguna. Las siete leyes constitucionales son las siguientes. Primera: Derechos y Obligaciones de los mexicanos y

habitantes de la República, que constituye el primer catálogo organizado de garantías. Segunda: organización de un supremo poder conservador: Tercera: del poder legislativo, de sus miembros y de cuando dice relación a la formación de las leyes. Cuarta: Organización del supremo poder ejecutivo. Quinta: El poder judicial. Sexta: División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.”¹

Las bases constitucionales de 1836, establecieron ya un medio de protección a las garantías individuales, aún cuando esto se presto para diversas conductas de los gobernantes, siendo precisamente la segunda de las leyes la que se abocaría a esta situación al respecto Víctor Carranca Bourget señala:

“La Segunda Ley Constitucional, compuesta de 23 artículos, fue toda una innovación pues incluyó la creación de un exótico Supremo Poder Conservador, integrado por cinco miembros que podían ser reelectos. Para ser miembro del Supremo Poder Conservador era necesario, entre otros requisitos, tener un capital que produjera una renta anual de por lo menos tres mil pesos y haber desempeñado algún cargo como Presidente de la República, Vicepresidente,

¹ MORENO, DANIEL, *“Derecho Constitucional Mexicano”*, Editorial Pax- México, 5ª Edición, México 1979, P. 135

Senador, Diputado, Secretario de Despacho o Magistrado de la Suprema Corte de Justicia."²

Era evidente que el control Constitucional no se daba como hoy en día, pues existían diferencias sustanciales alas que se refiere el autor Ignacio Burgoa al señalar:

"Este control es patente la ausencia del agraviado, la carencia absoluta de relación procesal y la falta de efectos relativos de sus decisiones, porque éstas, como dijimos antes, eran erga omnes, esto es, con validez absoluta y universal. El funcionamiento del Supremo Poder Conservador no tenía, pues, todas aquellas virtudes que se descubren en el juicio de amparo, principalmente las que conciernen a los efectos relativos de la cosa juzgada, dando sus resoluciones motivo a que se crearan, dentro del propio régimen constitucional, ruptura, tensión y desequilibrio entre las diversas autoridades, máxime que eran estas mismas las que se atacaban mutuamente, al ejercer la excitación ante el mencionado órgano de control, cuyas demás atribuciones, aparte de ser desmedidas y contener un principio de tiranía, eran ilógicas y absurdas, en especial la relativa a restablecer constitucionalmente, a cualquiera de los tres poderes, o a los tres, cuando hayan

² CARRANCÁ BOURGET, VÍCTOR A, *"Teoría del Amparo y su Aplicación en Materia Penal"*, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México 1999, P. 16.

sido disueltos revolucionariamente, y la que declaraba que el Supremo Poder Conservador no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones."³

Cabe señalar que conforme a las bases constitucionales de 1836, la división del poder se dio en cuatro partes, estableciéndose el Supremo Poder Conservador, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. correspondiendo conocer en lo referente al control de la autoridad por violaciones a los derechos humanos al Supremo Poder conservador, lo cual se dio en términos de lo preceptuado por el artículo 12 que dispuso:

"Artículo 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos

³ BURGOA, IGNACIO, *"El Juicio de Amparo"*, Editorial Porrúa, 33ª. Edición, México 1997, P. 108.

de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

IV. Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremos poder Ejecutivo.

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cual es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuando está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

XII. Nombrar, el día 1° de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los Ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y

previos los requisitos constitucionales para esas causas."⁴

Es evidente que las facultades señaladas en las tres primeras fracciones del artículo preinserto, establecen una protección de lo preceptuado por la Constitución aunque no existe propiamente un juicio como el que hoy en día conocemos, esta constitución ha sido severamente criticada sobre todo tratándose de las facultades del Supremo Poder Conservador, y esto debido al hecho de que su actuar podría prestarse a abusos, sin embargo esto obedecía a una teoría de la creación de un poder que estuviera por encima de los demás para vigilar la constitucionalidad de su actuar como lo refiere el autor Víctor Carrancá al señalar:

"El origen de este cuarto y por demás característico poder se encuentra en la necesidad de un poder regulador de las funciones públicas. En su opinión, sólo así podíamos encaminarnos hacia la vida institucional para intentar alcanzarla se creo el Supremo Poder Conservador: De acuerdo con este autor, circulaba en México un libro de Benjamín Constant titulado Curso de Política Constitucional, cuya influencia perduro a través de mucho tiempo y que realmente sirvió para que el Supremo

⁴ TENA RAMÍREZ, FELIPE, *"Leyes Fundamentales de México 1808-1992"*, Editorial Porrúa, 17ª. Edición, México 1992, P 210, 211

Poder Conservador fuera establecido. Constant venia acariciando la idea de crear un poder independiente de los tres clásicos conocidos hasta entonces, poder superior al legislativo, al ejecutivo y al judicial, cuya función debería consistir no solamente en realizar y hacer efectivo los derechos del hombre contra los abusos del poder, sino también la de ser, si lo expresáramos en el léxico norteamericano coextensos.

La intención de Constant era mantener la incolumidad de la carta fundamental y de esta manera protegerá al hombre en contra de los actos arbitrarios del poder público. Se confiaba, pues, esta altísima función a un órgano político, que debía ser neutral y cuya acción obrare en todas partes, donde fuere necesario y que sin hostilidad preservare o reparase el equilibrio Constitucional. Para Constant, este poder debía atribuirse al monarca Constitucional, que era superior a la diversidad de opiniones y que no tendría más empeño que conservar el orden y la libertad.”⁵

⁵ CARRANCA BOURGET, VÍCTOR A., Op. Cit P. 19, 20.

1.2. PROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE YUCATÁN DE 1840.

No puede pasar inadvertido para nosotros el trabajo del ilustre jurista Mariano Otero, el cual el cual sin lugar a dudas fue trascendental para la vida de nuestro país, así no podía pasar inadvertida su obra, que aun cuando no tuvo vigencia, vio reflejado su trascendencia en las Constituciones 1857 y 1919, al referirse a esta obra Ignacio Burgoa señala:

"A pesar de que, como acabamos de decir, se descubre ya una tendencia jurídica para crear un medio protector al régimen constitucional en México, aquél no adopta aún la forma clara y sistemática con que ya se le revisión en el proyecto de Constitución Yucateca de diciembre de 1840, cuyo autor principal, si no único, fue el insigne jurisconsulto y político don Manuel Crescencio Rejón. La obra de este eminente jurista yucateco, cristalizada en su Constitución de 1840, implica, podría decirse, uno de los más grandes adelantos que en materia de Derecho Constitucional ha experimentado el régimen jurídico Mexicano "6

⁶ BURGOA, IGNACIO, Op Cit., P 111.

Sin lugar a dudas el autor Manuel Crescencio Rejón fue el padre y creador de lo que hoy conocemos del juicio de amparo, así este gran jurista preocupado por las desigualdades y por los abusos de autoridad es que busco dar fin a estas, mediante el control Constitucional que llevaría a cabo la Suprema Corte al referirse a este ilustre jurista el autor Víctor Carrancá Bourget señala:

“Su obra ha sido considerada uno de los mas grandes adelantos que en materia de Derecho Constitucional ha experimentado el régimen jurídico mexicano.

En dicho proyecto de Constitución, varios preceptos instituyen garantías individuales como inspiración de los apremios de la vida azarosa mantenida por la anarquía revolucionaria y la arbitrariedad de las autoridades despóticas. Se consigna por primera vez en México, como tal, la libertad religiosa y se reglamentan los derechos y prerrogativas que el aprehendido debe tener, en forma análoga a lo que establece la Constitución vigente (artículos 16, 19 y 20).

Como verdadero progreso creó un medio controlador o conservador del régimen constitucional o

amparo, como el mismo lo llamó, ejercido por el poder judicial, control que se hacía extensivo a todo acto anticonstitucional.”⁷

El control Constitucional le fue concedido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desapareciendo por completo el Supremo Poder Conservador, como lo señala el autor Ignacio Burgoa:

“Más lo que verdaderamente constituyó un proceso en el Derecho público mexicano, fue la creación del medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo, como él mismo lo llamó, ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto anticonstitucional.

Daba Rejón competencia a la Suprema Corte para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del Estado o leyes de la Legislatura que entrañaran una violación al Código Fundamental. A los jueces de primera instancia también Rejón los reputaba como órganos de control, pero sólo por actos de autoridades distintas del gobernador y de la legislatura que

⁷ CARRANCÁ BOURGET, VICTOR A., *Op. Cit.*, P. 26.

violaran las garantías individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales.”⁸

Tan adelantado fue el pensamiento de Manuel Crescencio Rejón, que constituyo el antecedente mas importante del juicio de amparo, por lo que creímos conveniente el referirnos al proyecto de Constitución del Estado de Yucatán de 1840, pues sin lugar a dudas fue de enorme influencia para nuestra Constitución Federal.

1.3. COMISIÓN DE 1842.

Diverso antecedente que también lo fue de suma importancia tratándose del juicio de amparo, lo fue el obtenido por la comisión de 1842, para la elaboración de una Constitución, para lo cual se convoco para constituir a los integrantes que lo formaría al respecto el autor Ignacio Burgoa señala:

“La convocatoria para el Constituyente, publicada el 10 de diciembre de 1841, fue amplia y muy liberal. El

⁸ BURGOA, IGNACIO, *Op Cit*, P 111, 112.

resultado de las elecciones efectuadas el 10 de abril de 1842, favoreció a los liberales, puros en minoría y en su mayor parte moderados, como Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, Francisco M. de Olaguibel, Juan Bautista Morales y Juan Rodríguez Puebla entre los primero, Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Juan B. Cevallos, mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y José Espinosa de los Monteros entre los moderados Del lado de los conservadores figuraban José Fernando Ramírez, Ignacio Aguilar y Marocho y Bernardo Conto.”⁹

La comisión de 1842 presento el 25 de agosto de ese año, el proyecto de Constitución Política, la cual contemplaba ya lo concerniente a un medio de protección Constitucional, de tal forma que el senado podía anular los actos del poder ejecutivo como lo refiere Víctor Carranca al señalar:

“El primer proyecto de Constitución o Proyecto Mayoritario consagro un sistema de preservación constitucional conceder al Senado, en su artículo 171, fracción I, la facultad de Declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la constitución general, particular de los departamentos o a

⁹ TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op. Cit., P. 304

las leyes generales. Dichas declaraciones tenían efectos erga omnes."¹⁰

Por lo que respecta a las violaciones de las garantías del hombre, correspondía conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin embargo, solo el acto que causara molestia fuera emitido por el ejecutivo o el legislativo local, como lo refiere Víctor Carrancá Bourget al señalar:

"El artículo 81, fracción I. del Proyecto minoritario, establecía que todo acto de los poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los estados que se dirigieran a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorgaba la Constitución, podía ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia. Este sistema consagró el principio actual que rige el amparo de la instancia de parte agraviada aunque, en opinión de Burgoa, resultaba incompleto, ya que las autoridades sujetas a dicho control sólo podían ser el ejecutivo y legislativo locales, no así el poder judicial local ni los tres poderes federales. Por ello, Tena Ramírez apunta que el sistema del 42 era manifiestamente inferior al de Rejón, pues sólo en forma limitada consagraba el control

¹⁰ CARRANCÁ BOURGET, VICTOR A., *Op. Cit.*, P. 30.

judicial, referido a las garantías individuales y aun así no alcanzaba a proteger al gobernado contra las violaciones cometidas por las autoridades judiciales y por las autoridades federales de toda índole."¹¹

Es indiscutible que los aportes de Mariano Otero fueron sustanciales para nuestro actual juicio de amparo aun cuando contaba también con muchas deficiencias, al grado que existen autores como el maestro Ignacio Burgoa, que señala que el trabajo de este ilustre jurisconsulto era inferior al de Crescencio Rejón al señalar:

"Como se puede observar, el sistema creado por Otero era inferior, jurídicamente hablando, al instituido por Rejón, pues, además de que en este caso las autoridades responsables sólo podían ser el ejecutivo y legislativo locales, quedando por ende fuera del control jurisdiccional el poder judicial local y los tres poderes federales, sólo se contraía el reclamo hacia extensivo a toda infracción constitucional con las modalidades que ya se expusieron. En cuanto a la suspensión del acto reclamado, ésta estaba encomendada a los tribunales superiores de los Estados.

Sin embargo, el gran mérito de Otero consistió en

¹¹ *Idem*

*que fue el autor de la formula jurídica que encierra los efectos de la sentencia recaída en un juicio de amparo, y que implica al mismo tiempo la característica de un régimen de control jurisdiccional, como ya veremos formula que se contiene tanto en la Constitución de 57 como en la vigente y que dice: La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare (fracción II del artículo 107 constitucional)."*¹²

A nuestro juicio resulta superficial el establecer si el proyecto de Constitución de Crescencio Rejón, o el de Mariano Otero es de mayor importancia, lo cierto es que ambos lo fueron y que se han visto reflejados en nuestro actual juicio de amparo.

1.4. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1847.

Las reformas a la constitución de 1847, buscaron ante todo el establecer un régimen legal acorde a la época contemporánea de aquel entonces, no olvidemos que nuestro país atravesaba por una situación social difícil, así

¹² BURGOA, IGNACIO, Op. Cit., P 116.

Santa Anna regreso de su destierro y tomo el mando desapareciendo la vicepresidencia de Gómez Farías, ante diversos conflictos armados que se dieron entre nuestros compatriotas y con un problema más la invasión norteamericana, es así que ante tantos conflictos y la invasión norteamericana se pretende establecer un ordenamiento legal restaurando la Constitución de 1924 pero con el propósito de establecer ciertas reformas a esta, como lo refiere Felipe Tena Ramírez al señalar:

En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la comisión de Constitución a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta, según el orden en que los favoreció la votación.

La mayoría de la Comisión, formada por Rejón, Cardoso y Zubieta, en su dictamen del 5 de abril acogió los recelos de los autores de la anterior proposición, de que por la proximidad de las tropas invasoras la República quedaría inconstituída, si el Congreso abordaba desde luego las reformas a la Carta de 24. pero el dictamen modificaba los términos de la proposición que analizaba, al proponer a su vez que se declarara como única Constitución legítima del país la de 24, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente congreso, para lo cual ofrecía el dictamen que a la mayor brevedad

posible se considerarían dichas reformas. Trabase, pues, de que incumbiera al constituyente en funciones. y no al órgano legislativo que preveía la Constitución de 24, llevar a cabo en lo venidero la tarea reformatoria.”¹³

De las reformas en comento es de desatacarse la participación de Mariano Otero, ya que su propuesta fue aprobado en su mayoría, estableciéndose así un control Constitucional, así primeramente se estableció un control, respecto de las leyes de los estados, contemplándose en los artículos 22, 23 y 24 de las reformas:

“Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de acuerdo con su Ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislatura, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día,

¹³ TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Op. Cit.*, P. 440, 441.

darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las legislatura.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.”¹⁴

También se dio un control constitucional respecto de los actos emitidos del poder Ejecutivo y Legislativo Federal, lo que constituye un antecedente de nuestro actual juicio de amparo, aunque cabe señalar que se excluyen los actos del Poder Judicial, en el artículo 25 de las reformas dispuso:

“Artículo 25 Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan

¹⁴ *Ibidem* 474, 475.

esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.”¹⁵

Sin lugar a dudas el artículo 25 preinserto fue de enorme trascendencia en materia de control Constitucional, sin embargo el no incluir al Poder Judicial, fue una omisión grave.

1.5. CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución de 1857, es el antecedente inmediato a nuestra vigente constitución, este ordenamiento fue el resultado de diversas luchas ideológicas buscando salvaguardar los principios de orden, justicia y que el gobierno proclamaba. al referirse a ello el autor Daniel Moreno señala.

“Los trabajos de la asamblea constituyente terminaron en febrero de 1857, después de tenaces

¹⁵ *Idem.,*

debates. Fue firmado el día 5 de febrero de ese año y el presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso, que la promulgo con toda solemnidad, el 12 de febrero de 1857.

I. De los derechos del hombre; II. De la soberanía nacional y de la forma de gobierno; III. De la división de poderes; IV. De la responsabilidad de los funcionarios públicos; V. De los Estados de la Federación; VI. Previsiones generales; VII. De la reforma de la Constitución; VIII. De la inviolabilidad de la Constitución.”¹⁶

El ordenamiento legal en comento ya estableció un título especial referente a los derechos del hombre y de la división de poderes y desde luego dentro de esta, la protección al marco constitucional, así en lo referente a los antecedente del juicio de amparo el artículo 101, estableció el control constitucional al facultar a los tribunales federales para resolver las violaciones que se susciten a las garantías individuales al señalar:

“Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

¹⁶ MORENO, DANIEL, *Op Cit.*, P. 188, 190

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.”¹⁷

En este ordenamiento Jurídico por primera vez establecen que la parte agraviada podría acudir a solicitar impartición de justicia previo al procedimiento respectivo y la sentencia conforme lo dispuso el artículo 102 que señalo:

“Artículo 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso. sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”¹⁸

¹⁷ TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op Cit , P. 623, 624

¹⁸ Idem

Cabe señalar que originalmente los anteriores numerales fueron el 100 y 101, estableciendo el artículo 102 que el juicio de amparo se solicitaría ante un jurado de vecinos de distrito, sin embargo este no apareció ya en el texto de la constitución y al referirse a esta circunstancia Víctor Carrancá señala:

“No obstante su aprobación por el congreso, en la Constitución promulgada se suprimió la intervención de jurados en el juicio de amparo, lo ha sido calificado como un suceso trascendental para la subsistencia del amparo.

Lo cierto es que -dice Burgoa- León Guzmán, con o sin la conformidad del Constituyente, al haber suprimido del texto definitivo del artículo 102 la influencia de un jurado en el conocimiento del amparo, aseguró la supervivencia de esta institución en la vida independientemente de su composición dentro de su mecanismo procesal- se habría cometido una grave aberración que con el tiempo pudo originar el fracaso del citado juicio.”¹⁹

¹⁹ CARRANCÁ BOURGET, VICTOR A., *Op Cit.*, P. 55, 56

1.6. CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución de 1917 hizo frente a los problemas más graves del país e intenta poner remedio al acaparamiento de tierras, a la enajenación de los recursos naturales del país y a los conflictos entre la Iglesia y el Estado. En términos generales la Constitución de 1917 es la expresión de los ideales de los grupos que participaron en la Revolución armada, iniciada en 1910. pero sobre todo, del grupo constitucionalista. en sus vertientes moderada y radical. Se consagra el principio de la propiedad privada como base fundamental de nuestra regulación jurídica, derivado del pensamiento liberal, democrático y pequeño burgués de los grupos dirigentes de la Revolución Mexicana.

Nuestra vigente Constitución estableció lo concerniente al juicio de amparo en el capítulo IV, del título Tercero, en su artículo 103 y 107 específicamente, cabe señalar que el artículo 103 de la constitución de 1917, fue texto íntegro del artículo 101 de la constitución de 1857, sin embargo, el artículo 107 fue sumamente amplio al referirse al juicio de amparo, al señalar en sus orígenes:

"Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de la Federación, entre

estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

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

II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ellas por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo ha dejado sin defensa o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.

III. En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin efecto al quejoso.

IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.

Quando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fue conducente.

V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pide amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo objeto el quejoso le comunicará, dentro del término que fija la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.

VI. En juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva, sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diere contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior.

VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, la que se adicionará con las que indicare la otra parte dando en ellas misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar de las que se dejará nota en los autos.

VIII. Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el Agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga.

IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio o después de concluido: o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecte a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren, y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. La sentencia causará ejecutoria, si los interesados no ocurrieren a la Suprema Corte dentro del término que fija la ley. y de la manera que expresa la regla VIII.

La violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20 se reclamará ante el Superior Tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito que corresponde, pudiéndose recurrir en uno y otro casos a la Corte, contra la resolución que se dicte.

Si el Juez de Distrito no residiere en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

X. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado, debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad, con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XI Si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue.

XII Los alcaldes y carceleros no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquel esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguiente lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que verificada una aprehensión, pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verifico la detención."²⁰

Desde sus orígenes a la fecha el artículo 107 ha sufrido un total de 13 reformas, a las cuales haremos

²⁰ TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op Cit., P 922, 923, 924

referencia en forma breve.

Reforma y adición de seis fracciones, publicadas en el D.O.F. del 19-11-1951.

Adición a la fracción II con cuarto párrafo, publicada en el D.O.F. del 2-XI-1962.

Reforma a las fracciones II en su encabezado y en su inciso a), VI, XIII y XIV; y adición de un cuarto párrafo a la fracción II, los incisos a). b), c) y d) a la fracción II, los incisos e) y f) y un último párrafo a la fracción VIII, publicadas en el D.O.F. del 25-X-1967.

Reforma al párrafo segundo de la fracción II, publicada en el D.O.F. del 20-III-1974.

Reforma al segundo párrafo del inciso f) de la fracción VIII, publicada en el D.O.F. de 8-X-1974.

Reforma a la fracción XIV, publicada en el D.O.F. del 17-II-1975.

Reforma a las fracciones V en su encabezado y a los incisos a). b). c) y d) y VI, publicadas en el D.O.F. del 6-VIII- 1979.

Reforma a los párrafos segundo y tercero, y adición de un último párrafo a la fracción II, publicadas en el D.O.F. de 7-IV-1986.

Reforma al inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V, fracción Vi, el inciso a9 de la fracción VIII y a la fracción Xi; adición de las fracciones V con un último párrafo, y de dos párrafos en la fracción VIII; derogación de los incisos c), d), e) y f) de la fracción VIII y del segundo párrafo de la fracción IX, publicadas en el D.O.F. del 10-VIII-1987.

Derogación de la fracción XVIII, publicada en el D.O.F. del 3-IX-1993.

Reforma del inciso a) de la fracción VIII, publicada en el D.O.F. del 25-X-1993.

Reforma a las fracciones V, último párrafo; VIII, párrafos primero y último; XI, XII, párrafos primero y segundo; XIII. párrafo primero, y XVI (D.O.F. 31-XII-1994).

Reforma a la fracción IX, publicada en el D.O.F. del 11-VI-1999.

No se profundiza mas al respecto, pues ello será

tema de análisis en los subsecuentes capítulos.

1.7. LEYES DE AMPARO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE 1861 A 1949.

Los antecedentes de los diversos ordenamientos legales que se dieron como leyes reglamentarias del juicio de amparo, los podemos dividir en dos grandes grupos, el primero de ellos que estuvieron vigentes para la constitución de 1857 y el segundo de ellos para la constitución de 1917, así las cosas, respecto del primero, existieron 5 ordenamientos reglamentarios, el primero de ellos denominado Ley Orgánica de los artículos 101 y 102, al que hace referencia el autor Ignacio Burgoa.

“En noviembre de 1861, ya bajo la vigencia de la Constitución de 57, se expidió la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de este ordenamiento. El procedimiento que establecía era de lo más sencillo: el artículo 3° disponía que la demanda de amparo debía presentarse ante el Juez de Distrito del Estado en que residiese la autoridad responsable, el cual, después de haber oído al promotor fiscal (Hoy Ministerio Público), debía declara si había o no lugar a abrir el juicio de garantías, según lo indicaba el artículo 4°. Este precepto, además, ya consignaba un

antecedente del incidente de suspensión, al establecer que cuando un caso fuera de urgencia, se decretaría la suspensión del o de los actos reclamados. La ley de 1861 daba competencia al Tribunal de Circuito, en el sentido de que siempre que la declaración (del Juez de Distrito) fuese negativa, sería apelable para ante dicho tribunal (art. 5), el cual de oficio y a los seis días de haber recibido el expediente, resolvería sin ulterior recurso (art.6). cuando el Juez de Distrito resolviera que era de abrirse el juicio de amparo. por estar comprendido el caso de que se tratase dentro de los términos del artículo 101 Constitucional, se iniciaba el procedimiento, corriéndose traslado con la demanda de amparo a las autoridades responsables y al promotor fiscal y se abría después un periodo probatorio, transcurrido el cual se dictaba la sentencia correspondiente, pudiéndose ésta recurrir para ante el Tribunal de Circuito, cuyas ejecutorias, a su vez, eran suplicables para ante la Suprema Corte.”²¹

Este primer ordenamiento reglamentario del juicio de amparo, estableció la posibilidad de interponer este juicio contra cualquier acto de autoridad, e incluso en contra de las leyes estableciéndose, el control de legalidad de los diversos ordenamientos legales, la Ley Orgánica en

²¹ BURGOA, IGNACIO, Op. Cit, P 133.

comento. estableció la apelación de las sentencias de los Jueces de Distrito.

Siguiendo con el devenir histórico surge la ley orgánica de 1869, que perfecciono al anterior ordenamiento legal, en esta se estableció la improcedencia del amparo en negocios judiciales, cabe señalar que en su inmensa mayoría era similar a su antecesora al referirse a circunstancia el autor Ignacio Burgoa señala:

“El juicio en el fondo se seguía análogamente el procedimiento establecido por la Ley de 61, con la diferencia de que ya las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito no eran apelables ante el Tribunal de Circuito sino revisables oficiosamente por La Suprema Corte. mediante el procedimiento respectivo, consignado por los artículo 15 a 23 inclusive.

El artículo 8° de la Ley orgánica a que nos referimos suscitó la cuestión, concluyendo determinar si su texto, al declara improcedente el amparo en negocios judiciales, era o no contrario a lo preceptuado en el artículo 101 de la Constitución de 57, que establecía, como lo hace la Ley fundamental vigente, la ejercitabilidad de la acción constitucional contra cualquier acto de toda autoridad que

vulnere alguna garantía individual."²²

Pese a lo señalado por el artículo 8 de la ley Orgánica, que refiere el autor preinserto, lo cierto es que ante la notoria inconstitucionalidad del precepto referido, el amparo procedió en contra de cualquier acto de autoridad, sin importar que fuese o no judicial.

Posterior a la Ley Orgánica de 1869, aparece la de 14 de diciembre de 1882, la cual también fue similar a la abrogada y establece ya el sobreseimiento, estableciéndose una mejor regulación jurídica del procedimiento del juicio de amparo:

"En la ley de 82, se norma con mayor precisión la materia de la suspensión en los juicios de amparo, a la cual nos referiremos oportunamente al tratar el tema respectivo. La tramitación observada en cuanto al fondo del amparo era análoga a la de la ley anterior, admitiéndose el recurso de revisión ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones pronunciadas por los Jueces de Distrito. A diferencia de la legislación de 69, la ley de 82 ya admitió la procedencia del amparo en los negocios judiciales de carácter civil, siempre y cuando se interpusiese dentro de

²² *Ibidem*, P. 134.

los cuarenta días siguientes a aquel en que hubiese causado ejecutoria la sentencia que hubiese vulnerado alguna garantía Constitucional. Por último, la ley que someramente comentamos contenía un capítulo dedicado a la responsabilidad general en los juicios de amparo.

Es muy importante advertir que la Ley de Amparo de 1882 entre otras innovaciones introduce la figura procesal del sobreseimiento, aclarando y definiendo con más precisión diversos conceptos utilizados en las legislaciones anteriores.

Puede sostenerse que mediante la Ley de 82 el juicio de amparo no sólo se estructuró con más técnica, sino que bajo su vigencia ahondó sus raíces en la conciencia jurídica nacional, pues como aseveran Rojas y García a manera de vaticinio, nuestra institución alcanzó su edad adulta y adquirió el vigor que le asegura indefinidad y benéfica duración."²³

La anterior ley fue el último ordenamiento orgánico en su especie vigente en la Constitución de 1857, pues con posterioridad se regulo por los Códigos Federales de

²³ *Ibidem*, P 1356

Procedimientos, existiendo algunas novedades, así el código de procedimientos federales de 1987, establece lo referente al tercero perjudicado:

“En general, la tramitación del amparo en el Código de Procedimientos Federales de 1897 consiste en los mismos actos y consta de los mismos periodos procesales que integraban su ventilación en las legislaciones anteriores, empezando ya a esbozar el concepto de tercero perjudicado, que era la parte contraria al agraviado en un negocio judicial del orden civil. Respecto a la suposición del acto reclamado la reglamentación que establece la legislación de que tratamos presenta varias analogías con la consignada por las leyes anteriores. Por lo que concierne a los principios generales que informan al juicio de amparo. también el Código de Procedimientos Federales está concebido en términos semejantes a los contenidos en los ordenamientos legales que le precedieron, ya que todos ellos no son sino la reglamentación de los artículo 101 y 102 Constitucionales.”²⁴

Posteriormente lo referente al juicio de amparo

²⁴ *Ibidem*, P 136, 137

que fue regulado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, siendo esta conducta severamente criticado al establecer que no todos los amparos se daba en materia civil, aún cuando su regulación fue similar a la del Código de Procedimiento Federales, como lo señala el autor Ignacio Burgoa:

“Las disposiciones que sobre el amparo contiene el Código Federal de procedimientos civiles de 1909 son más precisas que las del ordenamiento anterior, principalmente por lo que se refiere al concepto del tercero perjudicado y a la suspensión del acto reclamado, estableciendo que ésta procede de oficio y a petición de parte en sus distintos casos. La tramitación en cuanto al fondo del amparo es análoga a la consignada en las leyes anteriores, con la circunstancia de que sustituye ya la denominación del promotor fiscal por la de Ministerio Público, admitiendo también la procedencia del recurso de revisión. Además, se dedicaba un capítulo especial para los amparos contra actos judiciales del orden civil.”²⁵

Este fue el último procedimiento legal, toda vez que fue derogada esta por nuestra actual Constitución de 5 de febrero del 1917, apareciendo ya la primera ley de

amparo, la cual será con mayor técnica jurídica a las anteriores, y en forma precisa señala las partes que intervienen en el juicio de amparo:

“La ley de amparo de octubre de 1919. este ordenamiento establece en su artículo primero la procedencia general del juicio de amparo, conteniendo los artículo 2° y 3° los principios de relatividad de las sentencias y de existencia del agravio personal, como elementos característicos del control jurisdiccional. El artículo 11 hace una enumeración de los sujetos procesales que se reputan como partes en un juicio de amparo, siendo tales, el quejoso, la autoridad responsable, el Ministerio Público Federal y el tercero perjudicado. La ley de 1919 establece ya la competencia en materia de amparo entre los Jueces de Distrito y la Suprema Corte, a la que corresponde conocer de él, cuando se interpone contra sentencias definitivas recaídas en juicios civiles o penales. El artículo 43, al hablar de los casos de improcedencia del juicio de amparo, consagra en su fracción VIII la definitividad del mismo.

La ley de Amparo de 1919 instituye la vía oral de ofrecimiento y recepción de pruebas, al disponer que éstas serán admitidas y desahogadas e una sola audiencia, en la que se formularán, asimismo, los alegatos de las partes,

descartando de esta manera el sistema escrito establecido por las legislaciones anteriores, en el sentido de que prevenían la apertura de un período probatorio.

Como una modalidad propia de la legislación de 1919, debemos anotar la circunstancia de que consagra indebidamente el recurso de súplica. Afirmamos que esta consagración es indebida e impropia en una ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, porque el recurso de súplica no es un medio de control de Constitucionalidad, autónomo y sui géneris, como el juicio de amparo, sino un conducto procesal mediante el cual se abre una tercera instancia en los juicios que hayan versado sobre aplicación y cumplimiento de leyes federales o de los tratados internacionales, no teniendo ninguno de los objetivos de protección constitucional que al amparo corresponden. de acuerdo con el artículo 103 de la Ley fundamental.²⁶

La ley de amparo de 1919, es el antecedente inmediato de nuestra vigente ley de amparo de 1936, la cual se diera bajo el mandato constitucional del entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas del Río el 8 de

enero siendo publicada en el Diario oficial de la Federación el 10 del mismo mes y año y como lo señalamos con anterioridad es que en la actualidad tiene vigencia.

1.8. ANTECEDENTES DE LA FIGURA DE MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO ROMANO.

En el Pueblo Romano prevaleció sin lugar a dudas el Derecho Civil, y por lo mismo no se encuentran grandes antecedentes del Derecho Penal, sin embargo es de señalarse que en materia penal en principio regía la acusación de parte ofendida, dándosele un trato de naturaleza civil, atento a lo señalado por el autor Teodoro Mommsem que señala:

“La base del procedimiento acusatorio consistía en lo siguiente: en que llevaba en él la representación de la comunidad, por causa de los daños inferidos a ésta, una persona que echaba sobre sí tal carga y asumía la correspondiente responsabilidad, no de oficio, es decir, por razón de su cargo, sino por propia y libre resolución suya; esta personas era el acusador o demandantes, no existía en derecho medio coactivo alguno para obligar á nadie á

interponer la acción, de modo que si ninguna persona acusaba por su propia voluntad, el delito quedaba impune, salvo los casos en que intervenía la cognitio."²⁷

Como se puede apreciar solo la parte ofendida correspondía denunciar, situación que fue evolucionando al grado que los jueces podían ya implementar de oficio el procedimiento, en este sentido encontramos lo siguiente:

"Ciertamente, que desde el punto de vista legal continuó manteniéndose el principio de que para el procedimiento penal ordinario era preciso que hubiese un acusador voluntario; pero de hecho, lo que aconteció fue que comenzó a considerarse tal procedimiento como cosa propia y exclusiva del magistrado, y poco a poco este criterio es el que vino a prevalecer.

Tal fue la base del procedimiento penal extraordinario de que hablan las fuentes jurídicas, ó sea la cognición penal, cuyo criterio y norma directriz era el dar facultades al magistrado para sustanciar el procedimiento sin que mediara acusación formal, al revés de lo que sucedía cuando estaba legalmente obligado a admitir las acciones que se interpusieran ante él, y sobre todo, el darle

²⁷ MOMMSEN, TEODORO, *"El Derecho Penal Romano"*, Editado por Biblioteca de Jurisprudencia, Filosofía e Historia, 1ª. Edición, Madrid, España, 1898, P. 363.

facultades para otorgar a los denunciantes la protección jurídica que pedían, a pesar de que no estuviera prescrita legalmente; además, si el que tenía derecho para entablar acción civil solicitaba la imposición de pena pública, el magistrado tenía facultades para remitirle á aquella vía jurídica ó para permitirle hacer uso de la acusación criminal ”²⁸

Es indiscutible que la función acusadora es primordial característica del Ministerio público, así esta era desempeñada en un principio por los propios particulares ofendidos y posteriormente por quienes impartieron justicia, cohibiéndose estos en juez y parte, diversos antecedentes que se encuentra en el Pueblo Romano, son expuestos por el jurisperito Guillermo Sánchez al señalar:

“Se dice también que en los funcionarios llamados judices Questiones de las Doce Tablas, existía una actividad semejante a la del Ministerio Público, porque estos funcionarios tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos, pero esta apreciación no es del todo exacta; sus atribuciones características eran netamente jurisdiccionales.

²⁸*Ibíd.*, P 345, 346.

El procurador del César, de que habla el Digesto en el Libro Primero, Título 19, se ha considerado como antecedente de la institución, debido a que dicho Procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden en las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos, para que no regresarán al lugar de donde habían sido expulsados.

En las postrimerías del Imperio Romano se instituyeron funcionarios cuya actividad estaba relacionada con la justicia penal (Curiosi, Sationari o Irenarcas). Éstos eran autoridades dependientes directamente del pretor y sus funciones estaban circunscritas al aspecto policíaco."²⁹

1.9. EL NACIMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES Y LEYES MÁS RELEVANTES.

El decreto Constitucional para la libertad del América Mexicana, dado el 22 de octubre de 1814, en

²⁹ COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Editorial Porrúa. 11ª. Edición, México 1989, P. 78.

Apatzigán y conocido con ese nombre ya establecía la existencia de algunos antecedentes del Ministerio Público, así este ordenamiento legal al referirse al supremo tribunal de justicia estableció:

“Artículo 184. habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años ”³⁰

Por su parte la Constitución de 1824, al referírsela Ministerio Público, solo lo hace respecto del federal, al señalar que la Suprema Corte de Justicia, se integraría por 11 ministros y un fiscal, conforme lo estableció el artículo 124. tratándose del ministerio público local, no hizo referencia ya que solo estableció que los estados impartirían justicia en sus respectivas circunscripciones territoriales.

“Artículo 160. El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la

³⁰ TENA RAMÍREZ, FELIPE, Op. Cit., P 50

Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.”³¹

La Constitución de 1857, en su iniciativa establecía lo concerniente al Ministerio Público, como lo refiere el autor Sergio García Ramírez al señalar:

“En las sesiones del congreso Constituyente de 1856 se vierten algunas ideas sobre las funciones que debía tener el Ministerio Público con base en el art. 27 del proyecto, el cual a la letra dice: A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad.”³²

No es sino hasta nuestra actual Constitución que se establece ya la existencia del Ministerio Público y se le da autonomía, así el artículo 21 original dispuso:

“Artículo 21. La imposición de las penas es propias y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y

³¹ *Ibidem.* P. 191

³² GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, *“Historia de la Procuraduría General de la República”*, Editado por la Procuraduría General de la República, 1 edición, México 1987, P. 21, 22

persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala: La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

Como leyes relevantes del Ministerio Público encontramos a la ley de Jurados Criminales del 15 de junio de 1869, se estableció en sus artículos 4° al 8°, tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, con la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, así como facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión. Los promotores fiscales a que se refiere la Ley mencionada debía ser letrados, de experiencia reconocida y con un mínimo de cinco años de ejercer la profesión. Se prefería a aquellos que tuvieran facilidad para argumentar.

Entre las obligaciones de los promotores fiscales se encontraba la de promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales, interviniendo a partir del auto de formal prisión. Constituían la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte ofendida por el delito podía valerse de ellos, pero si los interesados estaban en desacuerdo con el promotor Fiscal podían promover por su parte cualquier

prueba, y el Juez, bajo su responsabilidad, podía admitirla o rechazarla.

Con posterioridad a la ley de jurados de 1869, aparece el primer Código de Procedimientos Penales, a que se refiere el maestro Guillermo Colín Sánchez al señalar:

"En sus disposiciones se establece un sistema mismo de enjuiciamiento en cuanto a algunas instituciones como el cuerpo del delito, la búsqueda de las pruebas, etc.; pero en otro orden, aunque suavizado, para el sistema inquisitivo.

*Se consagran algunos derechos para el procesado, como el derecho de defensa, la inviolabilidad del domicilio, la libertad caucional, etc.; y en cuanto a la víctima del delito, se instituye la obligación para el delincuente, de reparar el daño."*³³

El Código de Procedimientos Penales de 1880, referente al Ministerio Público, estableció con precisión que a este correspondía perseguir y acusar a los delincuentes como lo refirió su artículo 2° que dispuso:

³³ COLÍN, SÁNCHEZ, GUILLERMO, Op. Cit., P. 43

“Artículo 2°. Al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los tribunales a los autores, cómplices y encubridores de los delincuentes que se cometan, y vigilar por que se ejecuten puntualmente las sentencias que se pronuncien.”

Cabe señalar que de acuerdo a este ordenamiento al Ministerio Público, le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales, y a la policía judicial investigarlos, como lo refiere el artículo 11 del ordenamiento en comento que dispuso:

“Artículo 11. la policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.”

La policía judicial se ejercía por conducto de los inspectores de cuartel, del inspector general de policía, de los comisarios de policía, Ministerio Público, los jueces correccionales y los jueces de los criminal, quienes investigaban los delitos y reunían las pruebas, de tal forma que no solo el Ministerio Público era quien lo podían hacer ni la policía estaba a su cargo.

El Código de Procedimientos Penales de 1884, fue muy similar a su antecesor de 1880, sin embargo se

establecieron algunas diferencias, el maestro Guillermo Colín que hace referencia al Ministerio público al señalar:

“Este Código continuó imponiendo el sistema mixto y, en cuanto a la víctima del delito, declaró sus derechos de naturaleza civil. También introdujo algunos aspectos novedosos que el momento histórico exigía fueran reglamentados, tales como la policía Judicial, a quien marcó sus atribuciones; el Ministerio Público, cuyas funciones son únicamente la persecución de los delitos y los actos de acusación en contra de los criminales ante los órganos judiciales competentes. Introdujo un nuevo principio procesal: la inmediatez o inmediatividad, y en materia de prueba dominó el sistema mixto.

Para impugnar las resoluciones judiciales, se incluyen modificaciones al sistema anterior, otorgándose mayores derechos, tanto al acusado como al defensor, para así utilizar los recursos establecidos por la ley.”³⁴

No es sino hasta la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, cuando se da ya una autonomía a esa institución, estableciéndose cambios sustanciales.

³⁴ Idem.

“La Ley Orgánica del Ministerio Público expedida por el General PORFIRIO DÍAZ en el año de 1903, ya no lo señala como auxiliar de la Administración de Justicia, sino como parte del Juicio, conociendo de los asuntos que se afecten al interés público, incapacitados y como característica principal se concede la titularidad del ejercicio de la Acción Penal. Considerándolo ya como una Institución de la cual será responsable un Procurador de Justicia. En el artículo 1° se plasma que el Ministerio Público del Fuero Común representaba a la sociedad nombrando y removido libremente por el Poder Ejecutivo.”

Estos son a nuestro juicio los antecedente legislativos mas representativos del Ministerio Público, por lo que a continuación nos abocaremos a hablar de este, y su reglamentación en la actualidad.

CAPITULO II

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ACTUAL DERECHO MEXICANO.

2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público, es la institución pública, investida de facultades para la investigación y persecución de los delitos, por lo que para el autor Jorge Alberto Silva Silva es:

“La Institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales.”³⁵

De la definición preinserta, podemos señalar que la institución del Ministerio Público es una sola, en virtud de que erróneamente se confunde a la institución con las

³⁵ SILVA SILVA, JORGE ALBERTO, *“Derecho Procesal Penal”*, Editorial Harla. 2ª. Edición, México 1997, P. 155

agencias investigadoras, que si bien es cierto estas forman parte del Ministerio Público, está en si no constituye un Ministerio Público Autónomo, así Cesar Augusto Osorio y Nieto al referirse a esta situación señala:

*"La Agencia Investigadora del Ministerio Público es la dependencia de la Procuraduría que tiene como funciones recibir denuncias, acusaciones o querellas; iniciar las averiguaciones previas correspondientes; practicar las diligencias que procedan y resolver las situaciones jurídicas planteadas, determinando en su oportunidad lo conducente ajustándose estrictamente a derecho."*³⁶

Por su parte Guillermo colín Sánchez, define al Ministerio Público en los siguientes términos:

*"El Ministerio Público es una institución dependiente del Estado que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes."*³⁷

Por la importancia que representa el Ministerio Público, este necesariamente será una institución pública,

³⁶ OSORIO Y NIETO, CESAR AUGUSTO, *"La Averiguación Previa"*, Editorial Porrúa, 8ª. Edición, México 1997, P. 46.

³⁷ COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, *Op Cit.*, P. 77

cuyo objetivo lo es el ejercitar la acción penal como representante social, para lo cual habrá de investigar y perseguir los delitos, por último el autor Leopoldo De la Cruz Agüero, define a esa institución en forma más clara al señalar:

“Por Ministerio Público debe entenderse a la institución u organismo de carácter administrativo, perteneciente al Poder Ejecutivo Federal o Estatal, en su caso, cuyas funciones, entre otras, son las de representar a la Federación o al Estado y a la sociedad en sus intereses públicos; investigar la comisión de los delitos y perseguir a los delincuentes, en cuya actividad tendrá como subordinada a la policía administrativa; ejercitar la acción penal ante los tribunales judiciales competentes y solicitar la reparación del daño, cuando proceda; como representante de la sociedad procurar la defensa de sus intereses privados cuando se trate de ausentes, menores e incapacitados etcétera.”³⁸

³⁸ DE LA CRUZ AGÜERO, LEOPOLDO, *“Procedimiento Penal Mexicano”*, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, México 2000, P. 50.

2.2. BASES LEGALES DE LA FUNCIÓN INVESTIGADORA.

Conforme a nuestra normatividad vigente, las principales legislaciones legales que rigen a la institución del Ministerio Público lo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así el primero de los ordenamientos referidos establece que corresponderá la persecución y ejecución de los delitos como lo refiere el primer párrafo del artículo 21 que dispone:

"Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusivamente 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 autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de

treinta y seis horas."

Diversa base legal que establece la función investigadora del Ministerio Público, lo es el Código de procedimientos penales para el Distrito Federal, ordenamiento este decretado por el entonces presidente de la republica Pascual Ortiz Rubio el 26 de agosto de 1931 y que se encuentra vigente a la fecha conforme a las reformas del 8 de junio del 2000, este ordenamiento legal al referirse a la función investigadora del Ministerio Público señala en su artículo 3°:

**Artículo 3. Corresponde al Ministerio Público:*

I Dirigir a la Policía judicial en la investigación que ésta haga comprobar el cuerpo del delito ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio, estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando el mismo aquellas diligencias;

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

III Ordenar, en los casos a que se refiere el

artículo 266 de este Código la detención o retención según el caso, y solicitar cuando proceda la orden de aprehensión;

IV Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite;

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

VI Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable; y

VII Pedir la libertad del detenido cuando ésta proceda.”

Conforme al artículo preinserto debemos señalar que la Policía Judicial se encuentra bajo el mando del Ministerio Público, y por conducto de esta se realizan las diversas indagatorias para la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad del indiciado.

No debemos olvidar que el Ministerio Público tiene una doble función, en la primera de ellas actúa como autoridad en la investigación del delito y en la segunda es parte de un juicio; en esta segunda etapa corresponderá al de el Ministerio Público aportar los elementos de prueba

necesarios para que el juez resuelva lo que a derecho corresponda como lo refiere las fracciones II y III del artículo 3 del Código Procesal Penal, y realizar la acusación correspondiente.

Por último la Ley Orgánica de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, fue expedida bajo el mandato Constitucional del entonces Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, mediante decreto de 6 de abril de 1996, este dispositivo legal establece que el Ministerio Público perseguirá los delitos de orden común en el Distrito Federal. y velara por la legalidad y el respeto a los derechos humanos promoviendo en forma rápida, completa y debida, la impartición de justicia en términos de lo señalado por su artículo 2°, y en atención a ello la base legal de la función investigadora se haya plasmada en su artículo 3° que dispone:

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

I. Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

II. Investigar los delitos del orden común con la

ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, y otras autoridades competentes, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;

III. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;

IV. Ordenar la detención y, en su caso, la retención, de 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;

V. Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables;

VI. Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y, en caso de considerarse necesario, ordenará que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, exigiendo el otorgamiento de garantías que, de ejercitarse la acción penal se pondrán a disposición

del órgano jurisdiccional.

VII. 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;

VIII. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela;

X. Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

c) La acción penal se hubiese extinguido en los

términos de las normas aplicables;

d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y

f) En los demás casos que determinen las normas aplicables.

Para los efectos de esta fracción, el Procurador o los subprocuradores que autorice el Reglamento de esta Ley, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal;

XI. Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales;

XII. Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban

aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables, y

XIII. Las demás que establezcan las normas aplicables."

2.3. PRINCIPIOS Y ATRIBUCIONES QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PÚBLICO.

Los principios que rigen al Ministerio Público son 4 atendiendo a que Leopoldo de la Cruz Agüero, quien cita a Don Juventino V. Castro señalando:

*"a) unidad e indivisibilidad del Ministerio Público; b) el Ministerio Público como titular de la acción penal y ejercitando la facultad de Policía judicial; c) Abstención en el ejercicio de la acción penal, y d) El papel del Ministerio Público dentro del proceso penal."*³⁹

Atento a lo señalado por el autor preinserto en relación al primer principio que denomina de Unidad o indivisibilidad de la institución, esto radica en el hecho de

³⁹ DE LA CRUZ AGUERO, LEOPOLDO, *Op. Cit.*, P. 51.

que el Ministerio Público es uno solo aún cuando existan diversas agencias especializadas, es decir se trata de una institución única que cuenta con diversas oficinas para prestar sus servicios, de tal forma de que no puede hablarse de Ministerio Público de la delegación Tlalpan, sino del Ministerio Público aún cuando la agencia se encuentre ubicada en cierta circunscripción territorial, en este sentido el autor Guillermo Colín Sánchez refiere:

*"Esto es nota saliente en las funciones del Ministerio Público, porque quienes actúan no lo hacen a nombre propio, sino representándolo; de tal manera que, aún cuando varios de sus agentes intervengan en un asunto determinado, éstos representan en sus diversos actos a una sola institución y el hecho de separa a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta ni menoscaba lo actuado."*⁴⁰

Por lo que respecta al segundo de los principios señalados consistente en la titularidad del a acción penal, consiste en que el Ministerio Público es el único que puede ejercer acción penal, pues a diferencia de otros países en el nuestro solo a el corresponderá el ejercicio de la acción penal y la facultad investigadora de los delitos y no como

⁴⁰ COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, Op. Cit., P. 96.

*refiere Jorge Alberto Silva Silva quien señala respecto al acusador particular: "El acusador privado inclusive: "que sería el sistema más conocido en la actualidad, en el cual tanto acusador privado como público se encuentran legitimados procesalmente como sujetos activos del proceso."*⁴¹

El tercer principio que rige al Ministerio Público, consiste en que el no ejercicio de la acción penal se dará cuando no existan los elementos necesarios para tener por acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad en cuyo caso el Ministerio Público se abstendrá de ejercitar la acción penal enviándole el expediente a la reserva o decretando de plano el no ejercicio de la acción penal.

El último de los principios del Ministerio Público se da en atención al papel de parte que desempeña en el proceso penal en donde habrá de aportar todos los elementos de prueba que juzgue pertinentes para acreditar el cuerpo del delito y la responsabilidad del procesado.

Por lo que respecta a las atribuciones de la figura del Ministerio Público son 3 atendiendo a lo señalado por el

⁴¹ SILVA SILVA, JORGE ALBERTO, Op. Cit P. 153.

maestro Guillermo Colín Sánchez, quien refiere:

*"Primordialmente debe preservar a la sociedad del delito, y en ejercicio de sus atribuciones como representante de la misma, ejercitar las acciones penales. Dentro de este campo realizará las siguientes funciones específicas: 1) Investigatoria; 2) Persecutoria y, 3) En la ejecución de sentencias."*⁴²

La atribución investigadora se dará cuando actúa como autoridad en la averiguación previa, en la que como jefe de la policía judicial ordenara se practiquen todas las diligencias necesaria a efecto de comprobar el cuerpo del delito.

La atribución persecutoria del Ministerio Público se dará cuando este ejercite la acción penal y funja como parte en el proceso, aportando los elementos de prueba para demostrar ante la autoridad judicial la comprobación del cuerpo del delito y consecuentemente la responsabilidad del procesado, asimismo podrá apelar de la sentencia y en general cualquier acto con el objeto de que el juzgador imponga la sanción correspondiente al procesado

⁴² COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, *Op. Cit.*, P. 93.

Por último y en relación a la ejecución de la sentencia será la Dirección General de Servicios de Prevención y Readaptación Social, quien señale donde habrá de compurgarse la sentencia, siendo el Ministerio Público quien como órgano acusador, tiene como facultad el vigilar que dicha sentencia se compurgue de acuerdo a lo resuelto por el Juzgador, de igual forma velar si el Juez concedió algún sustitutivo, que el sentenciado cumpla con el mismo, conforme lo establece el artículo 575 del Código de Procedimientos Penales que establece:

“Artículo 575. La ejecución de las sentencias ejecutorias en materia penal, corresponde a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Esta designará los lugares en que los reos deban extinguir las sanciones privativas de libertad, ejercerá todas las funciones que le señalen las leyes y reglamentos, practicará todas las diligencias para que las sentencias se cumplan estrictamente y reprimirá todos los abusos que cometan sus subalternos.”

2.4. LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

El artículo 21 Constitucional, destaca entre otras de las atribuciones asignadas al personal del Ministerio Público, lo referente a la persecución de los probables responsables en la comisión de delitos, sus funciones en la averiguación previa, como lo son el recibir denuncias o querellas sobre conductas o hechos que puedan constituir delito, para así proceder a su investigación, mismos que en la práctica consiste en realizar diligencias encaminadas a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad penal de quien o quienes en alguna forma intervinieron, en el mismo.

De igual forma el Ministerio Público dentro de la Averiguación Previa, tiene como atribución el de Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos siempre y cuando no se afecte a terceros y estén acreditados los elementos del cuerpo del delito.

Una vez lo anterior, y cuando no existan mas diligencias o actuaciones que tenga que realizar el Ministerio Público, estará en posibilidades de determinar la Averiguación Previa de la siguiente forma:

El ejercicio de la acción penal tendrá lugar cuando el Ministerio Público después de realizar su función investigadora tenga los elementos necesarios para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, de tal forma que procederá a realizar el pliego de consignación correspondiente, ejerciendo así la acción penal, al respecto Jorge Alberto Silva Silva, refiere:

“En esta fase el Ministerio Público realiza una investigación anticipada, previa, preliminar o preparatoria a la que habrá de sucederse en la instrucción judicial, donde se entenderá a la confirmación o rechazo de los datos que originalmente arrojó la averiguación previa.”

Expresado que durante esta fase “el buen investigador (si emplea un método científico) debe estar plenamente consciente de su ignorancia acerca de la respuesta que va a encontrar. Lo único que debe tener clarificado es el problema que tratará de resolver.”

Ahora bien, si el Ministerio Público no tiene todos los elementos para ejercitar la acción penal, en virtud de no haber comprobado el cuerpo del delito, o la probable responsabilidad, por ejemplo desconocer la identidad del sujeto que cometió la conducta ilícita, por lo que en tanto llega al conocimiento de esas interrogantes no habrá de

ejercer la acción penal y lo que procedería será remitir el expediente a la reserva, que actualmente sería un archivo condicionado, el autor Jorge Alberto Silva Silva refiere las causas por las que se determina de esa forma:

"a).- Que los hechos objetos de la averiguación, aun cuando resulten delictuosos, a diferencia del segundo caso, causal de archivo, la prueba de los mismos se encuentra condicionada. Es decir, que resulte factible que con posterioridad se pueda demostrar el hecho.

De momento existe una imposibilidad transitoria para el desahogo de pruebas.

b).- Que aun cuando se demuestre que el hecho es delictuoso, se ignore quién o quiénes son sus autores, caso en que se desconoce la identidad de los potenciales demandados.

c).- Que se descubra que se ha omitido alguna condición de procedibilidad.

d).- La ley militar prevé a la vez como causal de suspensión del procedimiento "la necesidad del servicio cuando algún comandante de guarnición así lo pida, y su pedimento es aprobado por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Al desaparecer el supuesto que da origen a la suspensión o reserva, el Ministerio Público estará en aptitud de resolver si promueve o no la acción procesal."⁴³

Por último el no ejercicio de la acción penal se dará cuando no se haya integrado el cuerpo del delito, esto es que no se hayan satisfecho los elementos y requisitos exigidos por la Ley, como lo refiere Juan José González Bustamante: "Contra las providencias dictadas por los funcionarios del Ministerio Público declarando no haber elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, las leyes orgánicas de la institución, establecen que el denunciante o querellante, podrá ocurrir dentro de los quince días siguientes al en que hubiese sido notificada la resolución, al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decidirá, bajo su más estricta responsabilidad, si se confirma, revoca o modifica la resolución recurrida.

Si el Ministerio Público en México, se niega a ejercitar la acción y si el Procurador de Justicia confirma el mandamiento denegativo, sólo es procedentes el juicio de responsabilidad."⁴⁴

⁴³ *Ibíd.*, P. 257.

⁴⁴ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSÉ, *"Derecho Procesal Mexicano"*, Editorial Porrúa, S. A., 10ª Edición, México 1991, P. 51, 52.

2.5. LA TITULARIDAD DE LA ACCIÓN PENAL Y SUS CARACTERÍSTICAS.

Como sabemos el Ministerio Público en nuestro país es el titular del ejercicio de la Acción Penal, lo cual nos parece lógico, puesto que desde nuestra constitución de 1917, esto se ha dado en esos términos, sin embargo existen algunos otros sistemas legales que permiten que los particulares puedan hacer uso del ejercicio de la acción penal y otros mas en los que se permite una coexistencia de ese derecho, tanto para los particulares como para el propio Estado, así, y refiriéndose a nuestro país el autor Miguel Ángel Castillo señala:

*"Ministerio Público como "una parte acusadora necesaria, de carácter público, es la encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal."*⁴⁵

En forma más clara Juan José González Bustamente señala:

"El principio reconocido en México, es la

⁴⁵ CASTILLO SOBERONE, MIGUEL ÁNGEL, "El Monopolio de la Acción Penal del Ministerio Público en México", Editorial UNAM, México 1942, P 13.

monopolización de la acción penal por el Estado. Según lo ha sostenido la jurisprudencia, el Ministerio Público es el único órgano del Estado, encargado del ejercicio de la acción penal, porque el artículo 21 de la Carta Fundamental de la República, dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial que estará bajo su mando inmediato.”⁴⁶

Por último solo queremos establecer lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la nación, quien reconoce que corresponde en forma expresa el monopolio de la Acción Penal al Ministerio Público al señalar:

“ACCIÓN PENAL, EJERCICIO DE LA. Conforme al artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción penal, compete exclusivamente al Ministerio Público, como representante de la sociedad, y no a los particulares. De esto se deduce que dicha acción no está ni puede estar comprendida en el patrimonio de éstos, ni constituye un derecho privado de los mismos. En tal virtud, la procedencia del ejercicio de esa acción por parte del Ministerio Público, aun en el supuesto de que sea susceptible de juzgarse indebida, lesionaría, en último caso, el derecho social de perseguir los delitos, lo cual

⁴⁶ GONZÁLEZ BUSTAMANTE JUAN JOSÉ, Op. Cit., P. 48.

sería motivo para seguir un juicio de responsabilidad, pero de ninguna manera daría materia para una controversia Constitucional; pues de establecerse lo contrario, es decir, de concederse el amparo, éste tendría por objeto obligar a la autoridad responsable a ejercer la acción penal, lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los Tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, cosa que no está dentro de sus facultades.

TOMO LXXX, Pág. 565.- Celaya del Primo Elías.- 14 de abril de 1944.- Cuatro votos”.

Una vez que hemos establecido que Ministerio Público es el titular de la Acción Penal analizaremos las características de esta que a nuestro juicio resultan ser las más representativa, así se dice que la Acción Penal es pública y esto principalmente porque el que la ejercita es un órgano público, así el autor Sergio García Ramírez señala:

“Dado que aquí la sociedad es titular del bien jurídico lesionado y del interés de reparación jurídica que se promueve, en el Derecho penal la acción penal es pública. Añádase que ésta se dirige a la actuación de un

derecho público del Estado.”⁴⁷

Una segunda característica de la Acción Penal es que es única, es decir que al momento de ejercerse se extingue, a demás de que se dará con independencia de los diversos delitos que se han cometido, al respecto Alberto González Blanco señala:

“Es única, debido a que su fin y estructura son siempre las mismas, y no se justificaria que se le imprimieran diferentes modalidades como las que se establecen en relación con los delitos. Sin embargo, no faltan autores que como Massari, se inclinen por la existencia de tantas acciones penales como delitos se cometan, pero nosotros no compartimos esa opinión por la razón expuesta.”⁴⁸

Una tercera característica de la acción Penal es que no puede ser susceptible de emplearse solo para uno de los sujetos activos, es decir que se beneficiara a todos o se aplicara para todos, como lo refiere el autor Sergio García Ramírez:

⁴⁷ GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, *“Derecho Procesal Penal”*, Editorial Porrúa, 5ª. Edición, México 1989, P 201.

⁴⁸ GONZÁLEZ BLANCO, ALBERTO, *“El Procedimiento Penal Mexicano”*, Editorial Porrúa, 1ª. Edición, México 1976, P. 48

“Es indivisible la acción penal en el sentido de que se despliega en contra de todos los participantes en la perpetración del delito. La doctrina acostumbra recordar que si la querrela se presenta sólo en contra de uno de ellos o el perdón se otorga de modo que únicamente a alguno favorezca, los efectos de aquélla y de éste se extenderán a todos los demás. Notoriamente ocurre así en el Desecho mexicano, pues cuando el ofendido formula querrela contra uno solo de los adúlteros se procederá contra ambos y contra los que aparezcan como codelincuentes. En forma correspondiente, el perdón favorecerá asimismo a todos los responsables, aún y cuando el ofendido sólo lo haya formulado por lo que respecta a su cónyuge.”⁴⁹

Una cuarta característica, en la Acción Penal es el hecho de que una vez que se ha ejercido, esta ha surtido sus efectos y no se puede retractar como lo refiere el autor Ángel Martínez Pineda:

“El principio de la irrevocabilidad 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 dicho órgano estatal de continuarla hasta que haya una

⁴⁹ GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, Op. Cit. P. 202.

decisión jurisdiccional que ponga fin al proceso."⁵⁰

De igual forma a lo anterior Ángel Martínez Pineda refiere:

*"Una vez planteada la situación 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. En efecto, iniciado el proceso, la consecuencia jurídica necesaria es la sentencia que puede ser definitiva o interlocutoria, como en el caso de una libertad por desvanecimiento de datos, o sea, cuando en el curso del proceso aparezcan, por prueba plena indubitable, desvanecidas las que sirvieron para comprobar el cuerpo del delito, y cuando sin que aparezcan datos posteriores de responsabilidad, se hayan desvanecido por prueba plena indubitable - el legislador emplea la misma locución pleonástica -, las señaladas en el auto de formal prisión para tener al detenido como presunto culpable."*⁵¹

Ahora bien como es de observarse en la doctrina se señala como principio rector del Ministerio Público Investigador, la irretractabilidad de la acción penal, sin

⁵⁰ V CASTRO, JUVENTINO, *"El Ministerio Público en México"*, Editorial Porrúa, México 1994, P. 82.

⁵¹ MARTÍNEZ PINEDA, ÁNGEL, *"Estructura y Valoración de la Acción Penal"*, Editorial Azteca, 1ª Edición, México 1988, P 49

embargo es necesario señalar que el artículo 21 Constitucional en su párrafo cuarto, señala y por ende acepta la figura del desistimiento, contrariando los criterios antes transcritos.

CAPITULO III

DETERMINACION QUE PUEDE TOMAR EL MINISTERIO PUBLICO INVESTIGADOR EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS, ASÍ COMO LOS MEDIOS DE CONTROL PROCEDENTES A TAL DETERMINACION.

3.1 EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

El ejercicio de la acción penal, lo constituye la facultad que tiene el estado para que por conducto del órgano competente, es decir del ministerio público, se inicie un procedimiento de carácter penal ante la autoridad judicial, así el autor Luis Meza Velázquez señala:

*"La acción penal es el poder jurídico de promover la actuación jurisdiccional a fin de que el juzgador se pronuncie acerca de la punibilidad de hechos que el titular de aquella reputa constitutivos de delito."*⁵²

Conforme a la definición señalada, concordamos en la mayoría de sus elementos, sin embargo por lo que

⁵² MEZA VELÁSQUEZ, LUIS EDUARDO, "Derecho Procesal Penal", Tomo I, Editorial Universidad, Medellín Colombia 1993, P 35.

respecta al hecho de promover ante la Autoridad Jurisdiccional, no nos parece del todo acorde, en virtud de que la acción penal se promueve única y exclusivamente ante la Autoridad Judicial, es decir no ante la Autoridad Jurisdiccional como lo es las autoridades administrativa que no llegan a ser autoridad judicial, y el ejemplo claro lo encontramos en los procedimiento ante las juntas de conciliación y arbitraje, las cuales son autoridades jurisdiccionales, es decir tienen facultades para resolver sobre cuestiones laborales, pero no son autoridades judiciales, diverso concepto de la acción penal es proporcionado por el procesalista Sergio García al señalar:

*"El recurso ante la autoridad judicial ejercitado en nombre y en interés de la sociedad para llegar a la comprobación del hecho punible, de la culpabilidad del delincuente y la aplicación de las penas establecidas por la Ley."*⁵³

Diverso autor al referirse a la acción penal señala:

"Un poder-deber, es decir, el deber jurídicamente necesario del Estado que cumple el órgano de acusación con el fin de obtener la aplicación de la ley penal, de

⁵³ GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, Op. Cit . P. 200.

acuerdo con las formalidades de orden procesal, o sea, que la acción penal es la realización de un deber jurídicamente relevante."⁵⁴

Ahora bien, cabe señalar que el Ministerio Público como autoridad jurisdiccional es la encargada de realizar el ejercicio de la acción penal, quien lo hará en forma exclusiva conforme lo señala el autor Juan José González Bustamante:

*"El principio reconocido en México, es la monopolización de la acción penal por el Estado. Según lo ha sostenido la jurisprudencia, el Ministerio Público es el único órgano del Estado, encargado del ejercicio de la acción penal, porque el artículo 21 de la Carta Fundamental de la República, dispone que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial que estará bajo su mando inmediato."*⁵⁵

Por último aunque sea en forma breve, queremos señalar que el ejercicio de la acción penal no puede darse en forma libre o caprichosa por el Ministerio Público, es decir que es un deber de éste el llevarla a cabo como lo

⁵⁴ MARTÍNEZ PINEDA, ÁNGEL, "Estructura y Valoración de la Acción Penal", 1ª. Edición, Editorial Azteca, México 1988, P. 41.

⁵⁵ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, JUAN JOSÉ, "Derecho Procesal Mexicano", Editorial Porrúa, 10ª. Edición, México 1991, P. 48.

refiere el autor Ángel Martínez Pineda, quien señala que ese deber habrá de sujetarse a ciertos requisitos, y al respecto nos dice:

"En el procedimiento penal mexicano las condiciones mínimas, o presupuestos necesarios, o exigencias, o formalidades previas, se encuentran subsumidas en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y son los siguientes:

a). *La existencia de un hecho determinado.*

b). *Que este hecho esté tipificado como delito.*

c). *La pena con que la ley castiga ese hecho determinado como delito.*

d). *Denuncia, acusación (este término no está tomado en su connotación jurídico procesal) o querrela.*

e). *Que el hecho se impute a una persona física.*

f). *Que la denuncia, acusación o querrela estén apoyados por declaración bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la*

responsabilidad del inculpado."⁵⁶

3.2 EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Cuando el Ministerio Público ha realizado las investigaciones relacionadas con los hechos denunciados, no necesariamente llega a ejercitar la acción penal, así puede resolver el no ejercicio de esta, bien sea que la investigación haya arrojado que los hechos o conductas no son delictuosos, que no se puede demostrar la comisión del ilícito o bien que no existe forma de hacer efectiva la responsabilidad, respecto de estas tres hipótesis el tratadista José Alberto Silva Silva señala:

"a) Que del resultado de la investigación se pueda afirmar que los hechos o conductas descubiertas no pueden ser calificados como delictuosos.

b) Que del resultado de la investigación, aunque los datos encontrados sí pueden ser calificados como delictuosos, la prueba (confirmación) de éstos resulta

⁵⁶ MARTÍNEZ PINEDA, ÁNGEL, *Op Cit.*, P. 57, 58.

totalmente imposible. los hechos o conductas descubiertas no pueden ser calificados como delictuosos.

c) Que aun cuando esté confirmada la responsabilidad penal del potencial demandado, resulte que tal responsabilidad se ha extinguido, como en los casos de prescripción de la "acción" o derecho, revocación de la querrela, etcétera."⁵⁷

El fundamento jurídico del no ejercicio de la acción penal, se haya contemplado en el artículo 3 bis del Código de Procedimientos Penales, en el que se establece como causa, el hecho de actuar bajo una excluyente de responsabilidad penal:

"Artículo 3-bis. En las averiguaciones previas en que se demuestre plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal, previo acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Ministerio Público lo pondrá en libertad y no ejercitará acción penal."

Ahora bien conforme a nuestro Código Penal como excluyentes de responsabilidad penal encontramos la

⁵⁷ SILVA SILVA, JORGE ALBERTO, Op. Cit., P. 256.

ausencia de conducta, la atipicidad, el consentimiento del sujeto pasivo del delito en la realización del ilícito, la legítima defensa, el estado de necesidad, el ejercicio de un derecho, el cumplimiento de un deber, la inimputabilidad, el error y la no exigibilidad de otra conducta.

Es evidente que la muerte del indiciado también trae como consecuencia el no ejercicio de la acción penal, pero de darse esta conforme a la ley, solo podrá acudirse ante el Procurador a solicitar se modifique la resolución, en este sentido el autor Juan José Gonzáles señala:

“Contra las providencias dictadas por los funcionarios del Ministerio Público declarando no haber elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal, las leyes orgánicas de la institución, establecen que el denunciante o querellante, podrá ocurrir dentro de los quince días siguientes al en que hubiese sido notificada la resolución, al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de sus agentes auxiliares, decidirá, bajo su más estricta responsabilidad, si se confirma, revoca o modifica la resolución recurrida.

Si el Ministerio Público en México, se niega a ejercitar la acción y si el Procurador de Justicia confirma el mandamiento denegativo, sólo es procedente el juicio de

responsabilidad."⁵⁸

El fundamento jurídico de la aseveración anterior, se haya plasmado en la Ley Orgánica de Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que establece en su artículo 3 lo siguiente:

“Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la averiguación previa, comprenden:

I.

II.

III.

IV.

V.

VI.

VII.

VIII.

IX

X. Determinar el no ejercicio de la acción penal,

cuando:

a) Los hechos de que conozca no sean

constitutivos de delito;

b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado;

c) La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y

f) En los demás casos que determinen las normas aplicables.

Para los efectos de esta fracción, el Procurador o

los sub-procuradores que autorice el Reglamento de esta Ley, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal;

Se resalta que contra la determinación señalada con anterioridad procede el recurso de inconformidad, del cual hablaremos posteriormente.

3.3. COMPETENCIA

La competencia constituye la facultad jurisdiccional que otorga la Ley a la autoridad para conocer sobre determinados asuntos, así el autor Eduardo Pallares la define en los siguientes términos:

“La competencia es la atribución un determinado órgano jurisdiccional de determinadas pretensiones con preferencia a los demás órganos de la jurisdicción, y por extensión, la regla o conjunto de reglas que deciden sobre dicha atribución ”⁵⁹

Tradicionalmente la competencia se ha dividido en

⁵⁹ PALLARES, EDUARDO, *“Diccionario de Derecho Procesal Civil”*, Editorial Porrúa, 19ª. Edición, México 1990, P. 162.

grado, materia, cuantía y territorio, sin embargo tratándose del Ministerio Público sólo le son aplicables los criterios de materia y territorio, así en principio encontramos que la competencia por territorio se dará atendiendo al Ministerio Público de cada circunscripción territorial, es decir que existe una institución del Ministerio Público en cada circunscripción territorial, es decir en cada estado tratándose de los delitos del orden común, en tanto que también existirá un Ministerio Público Federal tratándose de los delitos del orden federal, por lo que respecta a la competencia por materia esta es definida por el autor Cipriano Gómez Lara en los siguientes términos:

“Es pues ésta, la división de la competencia, en función de la materia, es decir, en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán ser aplicadas para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, que se haya presentado a la consideración del órgano jurisdiccional respectivo.”⁶⁰

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece con toda claridad la competencia por territorio y por materia, al señalar en su artículo 2:

⁶⁰ GÓMEZ LARA, CIPRIANO, *“Teoría General del Proceso”*, Editado por la Dirección General de Publicaciones UNAM, 7ª Edición, México 1987, P. 159.

“Artículo 2. La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal;

II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia;

III. Proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes;

IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia;

V. Las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal;

VI. Participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema;

VII. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia;

VIII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia;

IX. Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen;

X. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y

XI. Las demás que señalen otras disposiciones legales."

Atento a lo anterior el Ministerio Público del Distrito Federal, no podrá ejercer acción penal si no es competente para ello, es decir que si se trata de un delito federal, el Ministerio Público Local no podrá ejercer la acción penal, o bien si se trata de una cuestión meramente civil, tampoco podrá ejercerse la acción penal, es decir que ante la incompetencia por materia y por territorio se haya impedido para ejercer la acción penal

3.4. CONTROL INTERNO

Una vez que se ha determinado el no ejercicio de la acción penal por parte del agente del Ministerio Público, se realiza un trámite interno para determinar si efectivamente la institución asumirá la postura del no ejercicio de la acción penal, es decir que no depende exclusivamente del servidor público, que en su caso le corresponda conocer de la averiguación previa, así se instauran los procesos internos distintos.

Se verifica si el delito no es grave o su pena es alternativa o bien una multa, el responsable de la agencia deberá resolver sobre la negativa a ejercer la acción penal, en cuyo caso deberá de notificarlo al denunciante o al

querellante, como lo dispone el artículo 63 del acuerdo A/003/99, por el que 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 donde establece::

“Artículo 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 término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa, el agente del Ministerio Público de 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 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.”

Tratándose de los delitos graves, que son aquellos cuya penalidad es superior al término medio aritmético de 5 años, ante el no ejercicio de la acción penal propuesto por el agente del Ministerio Público, la averiguación previa se enviara a la Coordinación de Agentes Auxiliares, para que esta decida sobre el no ejercicio de la acción penal, lo cual también se hará saber al denunciante o querellante en términos de lo preceptuado por el artículo 64 del referido acuerdo A/003/99, que señala:

“Artículo 64. 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 las Coordinación de Agentes Auxiliares para su resolución.

Cuando dicha Coordinación 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 la notificación debida en los términos del Código Procesal.”

Estos diversos procedimientos se dan con el objeto de que no se preste a componendas la tramitación de la averiguación previa, es decir que mediante dadas se inflencie para que el agente del Ministerio Público no

ejercite la acción penal, perjudicándose así el interés social, es por ello que se pretende que diversas instancias de la propia institución del Ministerio Público verifiquen que efectivamente no se ejercite la acción penal cuando así proceda.

3.5 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Una vez que el Ministerio Público ha determinado el no ejercicio de la acción penal, el denunciante o querellante, podrá inconformarse en contra de la resolución pronunciada por el Ministerio Público, la inconformidad es una impugnación de la resolución ante la propia autoridad que la emite, el autor Jorge Alberto Silva Silva al referirse a ella señala:

“La impugnación –que sigue y supone la inconformidad-, es la expresión abierta de combatir el acto impugnado.”⁶¹

La inconformidad revestirá dos procesos en

⁶¹ SILVA SILVA, JORGE ALBERTO, *Op. Cit.*, P. 438.

atención a la gravedad del delito de que se trate, es decir si este es grave o si no lo es, así las cosas el acuerdo A/003/99. en este sentido señala:

"Artículo 68. El denunciante querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando las razones por las cuales la estima improcedente en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento en los casos previstos en el artículo 63 anterior, quien lo remitirá al fiscal de su adscripción en un término que no podrá excederse de tres días hábiles contados a partir de su presentación, para que la fiscalía resuelva lo conducente en un plazo que no excederá de 15 días hábiles a partir de la presentación del escrito.

El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes Auxiliares en los casos previstos en el artículo 64 anterior, la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, al subprocurador de averiguaciones previas que no excederá de 15 días hábiles

contados a partir de la recepción del escrito de inconformidad. Dicha resolución se notificara por el mismo procedimiento establecido en este acuerdo."

Es evidente que el referido artículo resulta ser escueto, respecto de el recurso de inconformidad, por lo que hemos de hacer algunas aclaraciones pertinentes, así el recurso deberá presentarse por escrito y contener los siguientes datos:

Nombre de la autoridad ante la que se promueve, que podrá ser la agencia del Ministerio Público que tiene conocimiento de los hechos siempre que se trate de un delito no grave, o bien si este fuese grave ante la Coordinación de Agentes Auxiliares, ambos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El numero de expediente y el nombre del indiciado para identificar la averiguación previa pertinente.

El nombre del promovente a efecto de acreditar la legitimación de este para interponer el recurso.

Los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales el promovente considere que la resolución del No Ejercicio de la Acción Penal emitida por el Ministerio Público, no se encuentra ajustada a Derecho.

La fecha, nombre y firma del denunciante querellante u ofendido.

Una vez interpuesto el recurso de inconformidad habrá de resolverse este en el término de 15 días hábiles mediante una nueva resolución en la que se declara si procede o no el ejercicio de la acción penal.

3.6 JUICIO POLÍTICO

Si existe resolución emitida por autoridad competente que establezca que la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal, emitida por el Procurador, es violatoria de Garantías Individuales, ordenando el realizar nuevas diligencias o bien analizar adecuadamente los elementos de prueba existentes al encontrarse acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, si la institución persiste en la actitud de no ejercitar la acción penal, el particular podrá solicitar se finque juicio político en contra del Procurador del Distrito Federal o en su caso del Procurador General de la República, a efecto de que se destituya e inhabilite al mal servidor público.

El juicio político tiene por objeto sancionar a

aquellos servidores públicos que por su cargo o empleo puedan ser destituidos e inhabilitados por su proceder, así nuestra Constitución Política al referirse a ello dispone:

“Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.”

El juicio político como se puede observar no se da para cualquier servidor público sino solo para los casos a que hace referencia el artículo preinserto, es decir que

tratándose del Procurador de la República procederá este como representantes de la institución del Ministerio Público, ahora bien el juicio político es definido por la Enciclopedia Jurídica Omeba en los siguientes términos:

*"El procedimiento dirigido a la revocación del mandato, pues tiene por objeto privar al funcionario de su función pública, sin perjuicio de someterlo a la jurisdicción judicial, según sean los hechos generadores de su responsabilidad jurídica."*⁶²

Por su parte el autor Ignacio Burgoa, al definir a este señala:

*"Por Juicio Político se entiende el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable."*⁶³

Es evidente que el juicio político se da para los servidores públicos que refiere nuestra Constitución, no

⁶² *"ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA", Editorial Triskies, 1ª Edición, Buenos Aires, Argentina, 1977, P. 434*

⁶³ *BURGOA, IGNACIO, "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, 8ª Edición, México 1991, P. 564.*

olvidemos que con motivo de las reformas que sufriera nuestra constitución ya no existe la clasificación de funcionarios y empleados públicos, ya que en la actualidad solo existen servidores públicos, y precisamente por ello es que nos hemos querido abocar al juicio político que será aplicable al Procurador cuando este no ejercite la acción penal, existiendo elementos para ello, toda vez que se actualiza la hipótesis descritas en las Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos y que hace procedente el juicio político al existir violaciones graves a las garantías individuales y trastornos al funcionamiento normal de las instituciones, ya que tratándose de los demás servidores públicos de la institución del Ministerio Público será procedente la responsabilidad administrativa a la que nos referiremos a continuación.

3.7 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

La responsabilidad administrativa tendrá lugar respecto de aquellos servidores públicos de la institución del Ministerio Público que no sean el Procurador cuya conducta transgreda a la obligación que tienen estos en el mal desempeño de sus funciones, así pudiera darse no solo por mala fe sino incluso por negligencia, la responsabilidad administrativa se haya definida por el autor Gabino Fraga

en los siguientes términos:

"Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

*Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta."*⁶⁴

Si el personal de la institución del Ministerio Público no ejerce la acción penal existiendo elementos para ello desde luego que podrán ser sujetos de una corrección disciplinaria administrativa, como lo señala el autor Rafael Martínez Morales:

"Conforme a la actual legislación, se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

⁶⁴ FRAGA, GABINO, *"Derecho Administrativo"*, Editorial Porrúa, 27ª. Edición, México 1988, P. 169.

A partir de esos principios, condensados en legalidad y eficiencia, que rigen la función pública, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; en esa Ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha Ley como infracciones."⁶⁵

Conforme al principio de especialidad para el Procurador será aplicable el Juicio político, pues si bien es cierto que este es un servidor público, no menos cierto es que por su jerarquía, lo hace especial en cuanto al procedimiento que se le aplicará pues para los restantes servidores públicos, será el de responsabilidad administrativa, en términos de lo preceptuado por la Ley Federal de los Servidores Públicos, pudiendo corresponder cualquiera de las siguientes sanciones a que hace referencia el autor Rafael Martínez Morales:

"Las sanciones por infracciones administrativas,

⁶⁵ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I, "Derecho Administrativo", Editorial Harla, 1ª. Edición, 2º. Curso, México 1991, P 393.

previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, son: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargos o comisiones en la administración pública. Las sanciones se graduarán teniendo en cuenta la gravedad de la falta y demás elementos que deben valorarse para el ejercicio de facultades discrecionales."⁶⁶

Cabe señalar que tanto el Juicio político como la responsabilidad administrativa a que se hacen acreedores los servidores públicos según el caso en concreto, no aspiran mas allá del hecho de sancionar al servidor público, pero estos no influirán en modo directo, respecto del ejercicio de la acción penal.

⁶⁶ *Ibidem*, P 394.

CAPITULO IV

EL JUICIO DE AMPARO EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

4.1. EL JUICIO DE AMPARO.

DEFINICIÓN.

El juicio de amparo constituye un medio de defensa constitucional que como tal implica la protección de los derechos del gobernado, así el autor Ignacio Burgoa lo define en los siguientes términos:

"Institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie."⁶⁷

⁶⁷ BURGOA, IGNACIO, Op Cit, P 172, 173.

Conforme a lo señalado por el autor Ignacio Burgoa, se establece que el juicio de amparo vela por los derechos consagrados en la Constitución, mediante un procedimiento jurisdiccional que anula cualquier acto de autoridad que vaya en contra de la propia Constitución, por su parte el autor Carlos Arellano García al referirse al amparo señala:

“Es la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada “quejoso”, ejercita el derecho de acción, ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado, federal, local o municipal, denominado “autoridad responsable”, un acto o una ley, que el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que le restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios.”⁶⁸

Atento a lo señalado por Carlos Arellano García, podemos establecer que el juicio de amparo es un derecho potestativo del particular para acudir ante el órgano judicial federal en defensa de los derechos consagrados en la

⁶⁸ ARELLANO GARCÍA, CARLOS, *“Práctica Forense del Juicio de Amparo”*, Editorial Porrúa, 11ª Edición, México 1977, P.1.

Constitución, a efecto de revocar o modificar un acto de autoridad, por último la autora Rosa María Ramos Verástegui define al amparo en los siguientes términos:

“Se ha considerado al juicio de amparo como una institución netamente mexicana, su función principal es la del control de la constitucionalidad, en cuanto a que la Constitución como norma básica o fundamental debe conservar su supremacía, ésta se logra a través del juicio de amparo que se ejerce por medio de un órgano judicial con eficacia únicamente respecto al individuo que solicita la protección contra la aplicación de la ley o actos contrarios a la Constitución.”⁶⁹

Es evidente que el juicio de amparo es una institución que vela por los derechos consagrados en la Constitución mediante la imposición de un procedimiento, que tiene por objeto el verificar el control de legalidad de los actos de autoridad y en caso de no ser estos apegados a derechos el nulificarlos.

⁶⁹ RAMOS VERASTEGUI, ROSA MARIA, *“Esquema Fundamental del Derecho Mexicano”*, Editorial Porrúa, 5ª Edición, México 1997, P. 97,98

CLASIFICACIÓN.

El juicio de amparo se puede clasificar desde diversos puntos de vista, así en atención al acto reclamado este podrá clasificarse en amparo directo o amparo indirecto, por su materia podrán clasificarse en amparo en materia judicial, administrativa y agraria.

En relación a nuestra primera clasificación el amparo directo procederá contra las sentencias que pongan fin a un procedimiento, y en este sentido el autor Ignacio Burgoa señala:

"Al tratar acerca de la competencia dijimos que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos, según lo establecen los artículos 107 constitucional, fracciones V y VI, y 158 de la Ley de Amparo."⁷⁰

El fundamento jurídico del juicio de amparo directo se haya plasmado en el artículo 158 de la Ley de Amparo que dispone:

⁷⁰ BURGOA, IGNACIO, Op. Cit., P. 684

“Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no

sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio."

Por lo que respecta a la clasificación del amparo indirecto o bi instancial, el autor Carlos Arellano García manifiesta:

"El amparo indirecto es el que se promueve ante los jueces de Distrito y no directamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Se diferencia del amparo directo en que éste se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito, por conducto de la autoridad responsable.

El amparo indirecto, es una segunda instancia, puede llegar al conocimiento de la Corte o de los Tribunales Colegiados de Circuito, a través de la interposición del recurso de revisión."⁷¹

El amparo indirecto se da tratándose del

⁷¹ ARELLANO GARCÍA, CARLOS, *Op. Cit.*, P. 224.

procedimiento por exclusión del amparo directo, es decir que procederá siempre y cuando no se trate de una sentencia que ponga fin al procedimiento, y su fundamento lo encontramos en el artículo 114 de la Ley de Amparo que dispone:

"Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 Constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le

conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

III. *Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.*

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;

IV. *Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;*

V. *Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería; y*

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley."

Por lo que hace a la clasificación que se da respecto de la materia, esta atiende principalmente al órgano que emite el acto reclamado bien sea que se trate de una autoridad judicial o jurisdiccional, al respecto Rosa María Ramos Verástegui nos proporciona la siguiente clasificación:

"Amparo en materia judicial. Tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones judiciales, de última instancia dictadas por todos los tribunales del país. También procede por violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento siempre que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de fondo efectuadas en las sentencias o laudos.

Amparo administrativo. Utilizado en contra de resoluciones o actos definitivos emanados de los órganos de la administración pública, cuando afecten a los derechos de los particulares.

Amparo en materia agraria. En virtud de las reformas de 1962 a la Constitución Federal de 1963, a la Ley de Amparo, se configuró un nuevo sector en la materia, con el propósito de crear un capítulo especial en materia agraria que protege los aspectos comunal-ejidal y que señala un procedimiento especial para facilitar a los campesinos los trámites correspondientes."⁷²

4.2. PROCEDENCIA DEL AMPARO EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

En nuestro país la decisión llevada a cabo por el Ministerio Público respecto de, el no ejercicio de la acción penal, predominó por mucho tiempo, de tal forma que existieron tesis en el sentido de la improcedencia del amparo y como ejemplo baste citar la siguiente:

"Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

⁷² *Ibidem*, P. 100.

Tomo: II, Agosto de 1995

Tesis: VI.2o.13 P

Página: 448

ACCIÓN PENAL. NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PÚBLICO, AMPARO IMPROCEDENTE. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, quien de ejercitar la acción penal en un proceso, de negarse a hacerlo o bien al desistir de la acción, contra tales actos es improcedente el juicio de garantías. No es óbice, el hecho de que por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se haya adicionado al citado artículo constitucional, el párrafo que dice: "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"; porque si bien prevé la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando determine el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma, en los términos que establezca la ley; sin embargo, a la fecha no existe aún ley secundaria, federal o estatal, que establezca el procedimiento a seguir (por la víctima) para impugnar ese tipo de resoluciones ni ante qué autoridad, a fin de que lo resuelto por esta última pudiese ser un acto susceptible de reclamación en amparo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 315/95. María Teresa Rivera Carrasquedo. 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo."

El criterio de no permitir el ejercicio de la acción penal, por parte de la autoridad Judicial Federal, prevaleció al grado de establecerse jurisprudencia en este sentido al señalar:

"Novena Época

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Febrero de 1996

Tesis: XX. J/16

Página: 308

DETERMINACIÓN MINISTERIAL DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, RESULTA IMPROCEDENTE LA DEMANDA DE GARANTÍAS EN CONTRA DE UNA. Si la quejosa reclama en su demanda de garantías una determinación ministerial de no ejercicio de la acción penal, es inquestionable que de admitir la demanda en comento y en su momento conceder el amparo, éste tendría los efectos de obligar al Ministerio Público a quien ha encargado la Constitución de ejercer la acción penal, a ejercerla, y su obligación desplazaría al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del artículo 21 constitucional es inadmisibile, en la medida que la autoridad judicial sólo tiene una función juzgadora.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 47/95. Beatriz Palos Castro

viuda de Vázquez. 6 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.

Amparo en revisión 415/95. CCC. Fabricaciones y Construcciones, S.A. de C.V. 26 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.

Amparo directo 889/95. Agapito Bartolón Ortiz. 7 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez.

Amparo en revisión 324/95. Mariano Aguilar Moreno. 7 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Rafael León González.

Amparo en revisión 422/95. José Luis Rojas Jacinto y otro. 11 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Stalin Rodríguez López.”

Pese a lo anterior y conforme a la reforma que sufriera nuestra Constitución de fecha 30 de Diciembre de 1994, por la que se adicionó un cuarto párrafo, en donde se

estableció que las resoluciones llevadas a cabo por la Representación Social podrían ser impugnadas, lo que traía como consecuencia la procedencia del amparo. así la reforma en concreto señaló:

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser

impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

La reforma transcrita entro en vigor a partir del 1º. De Enero de 1995, lo cual trajo como consecuencia que el amparo fuera procedente, al grado que incluso la Suprema Corte de Justicia tuvo que reconocer la procedencia del amparo señalando primeramente:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: P. CLXIII/97

Página: 109

ACCIÓN PENAL. LA REFORMA AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, RELATIVA A LA POSIBILIDAD DE IMPUGNAR POR VÍA JURISDICCIONAL LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL, ENTRÓ EN VIGOR EL 1o. DE ENERO DE 1995. En el párrafo cuarto del artículo 21 constitucional, adicionado por decreto del 30 de diciembre de 1994, se estableció la posibilidad, antes no existente, de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, disposición que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, toda vez que los artículos transitorios de dicho decreto no postergaron su entrada en vigor, ni condicionaron ésta a la expedición de ningún ordenamiento, como lo hicieron respecto de otros aspectos reformados, según se infiere de los artículos octavo y noveno transitorios; además, la reforma en comento no se ubica en la hipótesis establecida en el artículo décimo primero transitorio, pues éste se refiere a aquellos aspectos comprendidos en las reformas sobre los que ya existían leyes reglamentarias o acuerdos generales, que la disposición transitoria autoriza se continúen aplicando en lo que no se opongan a las mismas reformas, mientras se expidan las nuevas disposiciones, lo que no se actualiza en relación con la citada reforma al artículo 21 constitucional, dado que antes no existía disposición constitucional alguna que permitiera impugnar por vía jurisdiccional las mencionadas resoluciones del Ministerio Público y, obviamente, tampoco existían sobre el particular disposiciones legales, reglamentarias o acuerdos generales que en el caso pudieran seguir aplicándose, mientras se expide la ley reglamentaria respectiva, máxime si se toma en consideración, que tal precepto transitorio sólo tiene por objetivo facilitar la inmediata aplicación de reformas que puedan compaginar o armonizar con leyes reglamentarias o acuerdos generales que ya estaban en vigor, lo que no es el caso de la reforma en estudio.

Amparo en revisión 32/97. Jorge Luis Guillermo

*Bueno Ziaurriz. 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
CLXIII/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.”*

*De la anterior jurisprudencia se puede establecer
ya la procedencia del amparo en contra de la resolución del
Ministerio Público que no ejercite la acción penal, sin
embargo esta situación fue más clara al emitir la Suprema
Corte de Justicia las siguientes jurisprudencias:*

“Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta*

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: P. CLXV/97

Página: 25

ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA. En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.

Amparo en revisión 32/97 Jorge Luis Guillermo

Bueno Ziaurriz. 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 CLXV/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: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: P. CLXIV/97

Página: 56

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 10. 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.

Amparo en revisión 32/97. Jorge Luis Guillermo Bueno Ziaurriz. 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.”

En conclusión podemos establecer que conforme a la reforma sufrida en nuestra Constitución en su artículo 21 párrafo cuarto, así como por los criterios emitidos por nuestro más alto Tribunal, hoy en día el quejoso, denunciante o querellante puede acudir ante la Justicia Federal a solicitar su amparo y protección cuando el Ministerio Público emita una resolución, no ejerciendo la acción penal.

Tanto el legislador como la Suprema Corte de Justicia al establecer la procedencia del amparo en contra de las resoluciones emitidas por el Ministerio Público, lo hacen con la intención de que el ejercicio de la acción penal, no quede al arbitrio de la autoridad, sin afectar el monopolio de esa facultad ya que no es la Autoridad Judicial Federal quien ejercitara la acción penal, solo revisará su actuación la cual deberá ser apegada a derecho, de tal forma que se busque una más sana y mejor impartición de justicia, procurando al ofendido o víctima en sus derechos de impartición de justicia, lo cual desde luego redundara en beneficio de la sociedad en general.

4.3. AUTORIDADES QUE DEBEN DE CONOCER DEL AMPARO EN CONTRA DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Una vez que hemos señalado que el juicio de amparo será procedente en contra de la resolución del Ministerio Público que emita la resolución del No ejercicio de la acción penal, corresponde abordar qué autoridad deberá de conocer del mismo.

Así la Ley de Amparo en su artículo 114 referente a los juicios de amparo indirecto establece la procedencia

del amparo al señalar expresamente:

“Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:

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

Ahora bien, resuelto el hecho de saber ante qué autoridad se interpone el Juicio de Amparo, surge la duda de si será un Juez de Distrito en Materia Administrativa o bien uno en Materia Penal, estableciéndose una pugna entre quienes afirman que debe atenderse a la autoridad que lo emite o bien a las consecuencias o efectos del acto, así las cosas se establecieron las dos vertientes.

a) Respecto de quienes pugnaban porque en el Juicio de Amparo conociera el Juez de Distrito en Materia Administrativa, establecían que este era procedente en virtud de que la autoridad emisora del acto era administrativa y al respecto Castro y Castro señala:

“La esencia es ésta: este representante social tiene una doble faceta que todos conocemos: la de

autoridad, ante en un momento dado consigne a un Juez, y la de parte, después. Durante todo el período de la averiguación previa actúa como autoridad administrativa. Una vez que consigna, cambia totalmente su personalidad y se convierte en parte en el juicio; ya no es autoridad.

*Cuando toma la determinación de no ejercicio de la acción penal, así como cuando toma cualquier otra actuación que pueda impugnarse en amparo, lo hace como autoridad administrativa.*⁷³

Ha simple vista es sumamente razonable el criterio del Ministro Castro y Castro, en el sentido de que si la autoridad que emite el acto de molestia es una autoridad administrativa desde luego debe conocer un Juez de Distrito en Materia Administrativa, sin embargo no olvidemos que el acto de molestia tiene consecuencias de naturaleza penal al estar en juego la libertad de una persona, en cuyo caso es procedente el Juicio de Amparo en materia penal, así al respecto Luis Ibarra Fernández al referirse a esta circunstancia señala:

"En estas condiciones, si bien la naturaleza de la resolución de no ejercicio de la acción penal es, por el

⁷³ CASTRO Y CASTRO, "No Ejercicio de la Acción Penal", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999, P. 2

órgano que la realiza, formalmente administrativa, por su naturaleza intrínseca es materialmente penal, por lo que la competencia para el conocimiento de juicio de amparo en su contra la corresponde a un Juez de Distrito en dicha material, no sólo por la circunstancia de que la sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también porque al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral interpretando sus fracciones sistemáticamente.”⁷⁴

b) Sin embargo es evidente que la resolución del Ministerio Público es por el órgano que la emite eminentemente administrativa y por los efectos que produce de naturaleza penal, incluso así lo reconoció nuestro más alto Tribunal, de tal forma que al resolver la contradicción de tesis en relación a la competencia por materia de los Juzgados de Distrito se resolvió en contradicción de tesis de la siguiente forma.

“PRIMERO.- Si existe contradicción entre las tesis sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativas y el Segundo Tribunal Colegiado en material Penal, ambos del Primer circuito.

⁷⁴

IBARRA FERNÁNDEZ, LUIS, “El no Ejercicio de la Acción Penal o el Desistimiento son Materia de Amparo”, Editorial Publicaciones Especializadas Mexicanas, México 1998, P.2.

SEGUNDO.- Se declara que debe prevalecer, con carácter de tesis jurisprudencial, el criterio establecido en esta resolución, coincidente con el sostenido por el Segundo tribunal Colegiado en Material Penal del Primer Circuito.

TERCERO.- Remítase de inmediato la tesis jurisprudencial de que se trata al Seminario Judicial de la Federación, para su publicación, así como a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados e Circuito y Jueces de Distrito, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo.”⁷⁵

Conforme a la sentencia que se dio en contradicción de tesis 9/96 sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el criterio que prevaleció fue el siguiente:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

⁷⁵ “SERIE DEBATES PLENO”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1999, P. 138.

Tesis: P./J. 91/97

Página: 5

ACCIÓN PENAL, RESOLUCIÓN DE NO EJERCICIO, EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UN ACTO MATERIALMENTE PENAL Y DEL JUICIO DE AMPARO QUE SE PROMUEVA EN SU CONTRA DEBE CONOCER UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL. El artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su fracción I, dispone, entre otros supuestos, que los Jueces de Distrito de amparo en materia penal conocerán de los juicios de garantías que se promuevan "... contra actos de cualquier autoridad que afecten la libertad personal ...". Ahora bien, como donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, es válido interpretar en forma extensiva la fracción de mérito y sostener que la competencia también se surte cuando la sentencia que se dicte en el amparo pueda producir la consecuencia de afectar la libertad personal del tercero perjudicado que, en el caso de un juicio promovido en contra de una resolución de no ejercicio de la acción penal, lo sería, por supuesto, el indiciado o inculpado. Aun cuando no todos los delitos se sancionan con la privación de la libertad, la afectación debe entenderse en sentido amplio, pues aun tratándose de delitos que se sancionan con pena alternativa o con pena no privativa de la libertad, la orden de comparecer al juicio y, en su caso, el auto de sujeción a proceso que pudiera dictarse en el supuesto de que se ejerciera la acción penal por tales delitos con motivo de un juicio de amparo, de conformidad con el artículo 304 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, afectan la libertad de la persona, pues se le obliga a comparecer ante la autoridad que la requiere, aun cuando la restricción tenga el límite precario indispensable para el desahogo de las diligencias respectivas, tales como la declaración preparatoria, la identificación administrativa, entre otras. Por otro lado, interpretando en forma sistemática las fracciones del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con los artículos 19, 20, 21, primer párrafo, constitucionales; 94 a 108, 111 a 114, 118 a 121, 122, 124, 135, 136, 139, 140, 141, 144, 147, 152, 189, 191, 262, 268 bis y 273, entre otros, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; 13 y 15 del Código Penal para el Distrito Federal, se obtiene que si en el propio precepto 51 se contemplan las atribuciones de los Jueces de Distrito en los juicios de amparo para conocer de actos materialmente penales, la competencia de que se trata no sólo se actualiza con fundamento en la fracción I antes examinada,

sino en dicho numeral. En estas condiciones, si bien la naturaleza de la resolución de no ejercicio de la acción penal es, por el órgano que la realiza, formalmente administrativa, por su naturaleza intrínseca es materialmente penal, por lo que la competencia para el conocimiento del juicio de amparo en su contra le corresponde a un Juez de Distrito en dicha materia, no sólo por la circunstancia de que la sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también porque al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral interpretando sus fracciones sistemáticamente. La interpretación de mérito respeta el principio de especialización que justifica la creación de tribunales especializados y, por ende, el artículo 17 constitucional, en cuanto garantiza la expeditez en el fallo.

Contradicción de tesis 9/96. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 26 de agosto de 1997. Once votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número 91/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete."

Por último sólo queremos establecer que el hecho de que conocerá del amparo en contra del no ejercicio de la acción penal el Juez de Distrito en Materia Penal en términos de lo preceptuado en el artículo 114 fracción VII

de la Ley de Amparo, así como por el criterio sustentado por la corte en contradicción de tesis. De igual forma y tomando en consideración los diversos criterios Jurisprudenciales antes referidos, pensamos que el Amparo Indirecto contra el No Ejercicio de la Acción Penal, es el medio de impugnación idóneo que de forma directa debe de proceder contra dicho acto de autoridad, contrario a los diversos criterios que predominaban, los cuales mencionaban que era necesario agotar el recurso ordinario para la procedencia del Juicio de Amparo, siendo que la Ley no prevé ningún recurso ordinario para tal efecto. Concluyendo a lo anterior que es el Juez de Distrito de Amparos en Materia Penal quien debe de conocer de dicho acto.

4.4. EFECTO DEL AMPARO SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

En principio para que la sentencia de amparo produzca efecto sobre la determinación del no ejercicio de la acción penal deben de existir diversos presupuestos.

Así el primero de los presupuestos lo es que sea una sentencia firme o ejecutoriada, no olvidemos que al ser

procedente el amparo indirecto contra la resolución que se pronuncia cabra el recurso de revisión, luego entonces mientras no se resuelva este es lógico que no producirá efectos la sentencia ya que esta puede ser susceptible de modificación, al referirse a la sentencia ejecutoriada el autor Ignacio Burgoa nos señala que esta será:

"La imposibilidad jurídica de que sea atacada por algún medio ordinario extraordinario, bien porque éste sea improcedente o no exista, o bien porque haya precluído, desgraciadamente no se encuentra contenida en su integridad en los ordenamientos adjetivos."⁷⁶

Un segundo supuesto será en atención a que el recurso de revisión se declare improcedente desechándose de plano por no cumplir con los actos, formas y formalidades que la propia ley establece y el ejemplo mas claro lo encontramos en la extemporaneidad del recurso.

Un tercer supuesto lo es sin duda que se conceda razón al quejoso, pues sino no producirá efectos respecto del acto de autoridad que se combata.

⁷⁶ BURGOA, IGNACIO, Op. Cit., P. 537.

Atento a lo anterior, es de hacer mención que la sentencia de amparo produce como efectos el resolver un conflicto imponiendo una obligación a la autoridad responsable estableciendo las violaciones a las garantías individuales y desde luego estableciéndose como un control de Constitucionalidad, así Genaro Góngora Pimentel al referirse a los efectos del amparo concedido y propiamente de la sentencia refiere:

"a) Es definitiva , en tanto que resuelve el fondo de la litis constitucional planteada, acogiendo en sentido positivo la pretensión del quejosos de que se establezca que el acto reclamado viola garantías individuales.

b) Es de condena, en tanto que obliga a la autoridad responsable a restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado es de carácter positivo, y, cuando el acto reclamado es de carácter negativo, el efecto de la sentencia de amparo será obligar a la autoridad a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

C) Es también declarativa, en tanto establece que el acto reclamado ha resultado contrario a la Constitución,

violando garantías individuales."⁷⁷

Atento a lo anterior, el primer efecto del amparo será el que la justicia de la unión ampare y proteja al quejoso al establecer la violación en que incurrió la autoridad responsable que en el caso concreto será el Ministerio Público.

Como consecuencia de lo anterior se ordenará al Ministerio Público, se proceda a realizar una nueva resolución en la cual se tome en consideración lo manifestado por el Poder Judicial Federal a efecto de que el quejoso sea restituido en sus derechos.

Por último la resolución del amparo establecerá el porqué el no ejercicio de la acción penal determinado por el Ministerio Público ha violado los derechos consagrados en nuestra Constitución, Estableciéndose desde luego los razonamientos lógicos jurídicos que llevaron a resolver en ese sentido.

Derivado de lo anterior, el acto de autoridad emitido por el Ministerio Público en el que se determinó el no ejercicio de la acción penal quedará sin efectos, de tal

⁷⁷ GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, *"Introducción al Estudio del Juicio de Amparo"*, Editorial Porrúa 5ª Edición. México 1995, P. 436.

forma que la representación social referida, habrá de dictar una nueva resolución valorando y tomando en consideración las argumentaciones vertidas por la autoridad federal, y desde luego dando cumplimiento a lo ordenado por esta.

CAPITULO V.

EL MINISTERIO PÚBLICO INVESTIGADOR ANTE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO EN TORNO AL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

5.1. EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA AUTORIDAD JUDICIAL EN TORNO AL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Al ser procedente el amparo contra las resoluciones emitidas por el Ministerio Público cuando éste determina el no ejercicio de la acción penal, la consecuencia lógica y jurídica es la orden al Ministerio Público, a efecto de que este en plenitud de jurisdicción dicte una nueva resolución tomando en consideración las argumentaciones que la Autoridad Federal señala.

Cabe señalar que en las resoluciones de amparo se ha establecido en últimas fechas que la Justicia de la Unión ampara y protege para efectos, lo cual no es otra cosa que la procedencia del amparo respecto de algunos de los conceptos de violación sin entrar al análisis de los

restantes, así es común que la justicia federal apoyada en la propia jurisprudencia emitida por ese órgano resuelva solo en parte los conceptos de violación planteados, baste señalar para acreditar nuestra aseveración lo expuesto en la jurisprudencia número 440, consultable en la página 775, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Segunda Parte, Salas y tesis Comunes. De 1917-1988, que es como sigue:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO.- *Si el amparo que se concede por uno de los capítulos de queja, trae por consecuencia que se nulifiquen los otros actos que se reclamen, es inútil decidir sobre estos.”*

Cabe señalar que es común que la autoridad Federal al momento de resolver señale la existencia de la violación, lo cual hará saber al inferior, sin embargo no se resuelve en definitiva sobre el asunto, en atención al criterio de que se le da la oportunidad a la autoridad responsable de que corrija su error, sin embargo esto solo puede llegar a retardar la impartición de justicia, en virtud de que el inferior pueda volver a resolver en el mismo sentido, con lo cual el gobernado podrá solicitar nuevamente el amparo y protección de la Justicia Federal.

Atento a lo anterior, es más que evidente que la resolución del amparo debe darse en forma definitiva, en

este sentido el autor Ignacio Burgoa señala:

"Independientemente de las reglas que se contienen legalmente respecto de las sentencias en los juicios de amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha consignado algunas normas interesantes concernientes a dichas resoluciones.

1. En efecto, se ha sostenido que de acuerdo con los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, no es permitido a los jueces de Distrito resolver sólo en parte la controversia, sino que en la audiencia respectiva deben dictar sentencia en la que resuelva sobre la cuestión constitucional propuesta, en su integridad.

Esta tesis jurisprudencial no es sino consecuencia del principio de derecho procesal que indica que el juzgador debe fallar todas las cuestiones planteadas por las partes y que constituyen la controversia integral, pudiendo únicamente abstenerse de abordar el análisis de una defensa cuando constata la procedencia de una excepción que destruye la acción."⁷⁸

Si la resolución se da en forma total y en ella se

⁷⁸ Burgo Onhuela, Ignacio, Op. Cit., P. 534.

establece que el Ministerio Público habrá de ejercer acción penal, es de señalarse que no se esta invadiendo la esfera de la competencia del Ministerio Público. en virtud de que solo se le ordena al Ministerio Público por encontrarse reunidos los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, el ejercitar la acción penal, más no es la Autoridad Federal quien ejerce por si misma la acción penal, pues ésta solo concreta a establecer que si existen los elementos para que el Ministerio Público ejercite la acción penal.

De igual forma la Autoridad Federal, una vez estudiado el asunto podrá resolver que la Justicia de la Unión Ampare al quejoso, señalando que el No Ejercicio de la Acción Penal, dictado por el Ministerio Público, viola garantías individuales en virtud de que indebidamente se determino de ea manera, siendo que faltan diligencias por realizar o bien si el Ministerio Público Investigador propuso el No Ejercicio de la Acción Penal, pretendiendo acreditar cualquier figura jurídica con la que se pudiera tener por extinguida la Acción Penal, como pudiera ser el caso de la prescripción, en donde la Autoridad Investigadora, sin realizar las diligencias oportunas para conocer los hechos denunciados, de forma oficiosa propone el No Ejercicio de la Acción Penal, por lo tanto el Juez Federal, al momento de estudiar si en el caso en particular se encuentra

presenta la figura de la prescripción y observando las reglas que para tal efecto dispone el Código Penal, podrá resolver Amparando si procediere al quejoso, por lo que el Ministerio Público Investigador nuevamente tendrá que ordenar y practicar las diligencias encaminadas a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

No debemos perder de vista el hecho de que la autoridad actúa de buena fe, es decir, presumiblemente habrá de acatarse lo señalado por la autoridad Federal, y en su caso ejerciéndose así la acción penal, en términos de lo señalado en la resolución respectiva, o bien el que el Ministerio Público siga investigando los hechos denunciados.

Como diverso efecto que se puede dar en la resolución del juicio de amparo con motivo del no ejercicio de la acción penal, lo es el hecho de que se niegue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, de tal forma que la resolución dictada por el Ministerio Público quedará firme y el expediente de la averiguación previa quedara en la reserva, actualmente "Archivo Condicionado", o bien se tendrá como un asunto total y definitivamente concluido, al no existir los elementos necesarios para constituir el delito

y la responsabilidad penal que se le imputen al indiciado.

Por lo que respecta al denunciante, querellante u ofendido, éste adquiere una mayor confianza y certeza respecto de la decisión tomada por el Ministerio Público, al ser ésta susceptible de impugnarse mediante el juicio de amparo.

Así hemos de señalar que la posibilidad de existir algún arreglo entre el inculpado y el personal de la Agencia del Ministerio Público para favorecerlo se ve diluido, toda vez que de no ejercitarse la acción penal el Poder Judicial Federal, dictaminara sobre la legalidad del acto de autoridad, lo cual desde luego da una mayor certeza jurídica en cuanto a la resolución.

Cabe señalar, que no necesariamente la resolución que emita el Juez de Distrito habrá de darse en el sentido de declarar procedente el ejercicio de la acción penal, pues puede darse el caso y de hecho se da, en el sentido de que la resolución emitida por el Ministerio Público es acorde a derecho y no viola en forma alguna las garantías del quejoso, estableciéndose que la resolución de la autoridad responsable fue correcta y apegada a estricto derecho.

Independientemente de si la resolución que emite

el Juez de Distrito declara procedente el ejercicio de la acción penal o no, es evidente que es un gran logro que el juicio de amparo pueda ser el medio por el que se impugne esa resolución, de tal forma que las facultades casi omnipotentes con las que contaba el Ministerio Público han sido sujetas a examen de legalidad mediante la interposición del juicio de amparo, lo cual brinda al ofendido o víctima una mayor garantía respecto del actuar de la autoridad.

Indirectamente al poderse objetar la resolución del Ministerio Público por la que se decreta el no ejercicio de la acción penal, la sociedad en general resulta beneficiada, toda vez que al impartirse justicia, se cumple con los propósitos y objetivos establecidos por la propia sociedad para la convivencia armónica de sus habitantes.

5.2. CUMPLIMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO INVESTIGADOR A LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LA AUTORIDAD JUDICIAL RESPECTO DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Una vez que se ha interpuesto el juicio de amparo y este se ha declarado procedente se ordenará al Ministerio

Público ejercite la acción penal, o bien que siga investigando los hechos al existir diligencias pendientes de realizar. si éste insiste en su actitud de no ejercitar acción penal, con su actuar generara diversas responsabilidades, así es prudente establecer que la primera responsabilidad en que podrá incurrir el servidor público por no dar cumplimiento a la determinación del órgano federal será la responsabilidad penal, la cual es definida por Rafael Martínez Morales en los siguientes términos:

“Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuará conforme disponga el Código Penal o la Ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos, según se indica adelante, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no.”⁷⁹

Así el servidor público que no obedezca el mandato, de la Autoridad Federal en términos del capítulo I del título Décimo Primero del Libro Segundo del Código

⁷⁹ MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL, Op. Cit., P. 391.

Penal que establece:

“Artículo 225. Son delitos contra la administración de Justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

V No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;

VI Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuesto en la ley;”

Asimismo es de señalarse que si no se cumple con la determinación del Juez de Distrito, también se dará una responsabilidad administrativa, entendiéndose por ésta la violación de del cumplimiento del deber que debe llevar a cabo todo servidor público en el ámbito de su competencia, y al referirse a ella el autor Gabino Fraga señala:

“Cualquiera falta cometida por el empleado en el

desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.

Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.”⁸⁰

Es evidente que conforme a la responsabilidad penal y administrativa podrá darse una responsabilidad civil, es decir que si de la conducta llevada por el servidor público se causan daños y perjuicios el servidor público habrá de responder por ello en términos de lo preceptuados por el artículo 1910 del Código Civil que dispone:

“Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, o a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

Por último solo queremos señalar que si el Ministerio Público no da cumplimiento a lo ordenado por la

⁸⁰ FRAGA, GABINO, Op Cit., P. 169.

Autoridad Federal, el Procurador podrá ser sujeto de Juicio Político e incluso de una declaración de procedencia, en términos de los preceptuado por el artículo 110 y 111 de nuestra Constitución, así como de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

De igual forma si la Autoridad Federal, concedió el Amparo y Protección de la Justicia Federal, en contra de la resolución emitida por el Ministerio Público donde decreta el No Ejercicio de la Acción Penal, la Ley de Amparo en su artículo 105, señala que la Autoridad Responsable tiene la obligación de dar cumplimiento a la resolución de Amparo, o bien que en ese término se encuentre en vías de ejecución, término que si no se cumpliera la parte quejosa puede promover a efecto que la autoridad responsable de cumplimiento a la ejecutoria

Emitida la resolución por el Juez de Distrito y notificada ésta a el Ministerio Público, éste procederá a dar cumplimiento a lo ordenado, de tal forma que se ejercitará la acción penal correspondiente.

Consideramos, que sería prudente que al ordenarse al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, o bien siga con la investigación, en este último caso deberá de reasignar la indagatoria a diversa Unidad de

Investigación a la que venía conociendo, a efecto de no viciar el criterio y con ello buscar que el servidor público pertinente se desempeñe en la mejor forma posible.

Hemos establecido que sería benéfico el que la averiguación previa se turne a un diverso servidor público, pues con ello pretendemos que el servidor público que se negó a ejercer la acción penal pretenda que no prospere ésta, buscando justificar su actuar asimismo, si existe o existió algún tipo de componenda entre el servidor público y el procesado, esto se eliminará al reasignársele un funcionario público diverso y ajeno a cualquier tipo de favoritismo que se hubiese podido dar.

A todas luces resulta benéfico el hecho de que sea la Autoridad Federal en materia penal quien resuelva sobre la procedencia de si se ejercita o no acción penal, pues ello traerá consigo que un órgano de naturaleza eminentemente judicial y en materia penal resuelva sobre cuestiones tan delicadas como lo es la privación de la libertad de cualquier persona y no solo se deje al arbitro exclusivo del Ministerio Público.

Consideramos prudente el dotar de una mejor y mayor infraestructura así como de un presupuesto mayor al Poder Judicial Federal, quien ya cuenta con una inmensa

carga de trabajo y que con motivo de las reformas que sufriera nuestra Constitución y la Ley de Amparo, se incrementará aún más al tener que ventilar las cuestiones relacionadas con la negativa del ejercicio de la acción penal.

Por último también creemos conveniente el hecho de que se capacite en forma continua a los funcionarios públicos de la institución del Ministerio Público, toda vez que de esta forma se brindará un mejor servicio lo que desde luego redundará en el hecho de que serán menores las demandas de amparo que se soliciten y todavía menos las que puedan resultar procedentes.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- *El juicio de amparo vela por los derechos consagrados en la Constitución, mediante un procedimiento jurisdiccional que anula cualquier acto de autoridad que vaya en contra de la propia Constitución.*

SEGUNDA.- *Los antecedentes más remotos del juicio de amparo de nuestro país, los encontramos en la Constitución de 1836, el proyecto de Constitución de Yucatán de 1840, la Constitución de 1857 y nuestra vigente Constitución de 1917.*

TERCERA.- *El Ministerio Público, es la institución pública, investida de facultades para la investigación y persecución de los delitos.*

CUARTA.- *Conforme a nuestra Constitución el Ministerio Público, es la única institución que puede ejercer acción penal ante el órgano judicial, convirtiéndose de autoridad a parte en el proceso penal.*

QUINTA.- *Antes de las reformas que sufriera nuestra Constitución de 30 de diciembre de 1864, las resoluciones emitidas por el Ministerio Público por las que no ejercía acción penal, no podían ser atacadas mediante el*

recurso de amparo.

SEXTA.- *En la actualidad ha decretado nuestra Constitución y la propia Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia, que es procedente el juicio de amparo en contra de la resolución que dicte el Ministerio Público y en la que se determine el no ejercicio de la acción penal.*

SÉPTIMA.- *Conforme a nuestra Ley de Amparo, procederá el juicio por el no ejercicio de la acción penal ante un juzgado de distrito en materia penal, en atención al hecho de que la determinación del Ministerio Público es formalmente administrativo pero materialmente penal.*

OCTAVA.- *Al resolverse el amparo por el que se determina que debe de procederse al ejercicio de la acción penal, la autoridad judicial no es quien la ejerce, sino con el imperio que cuenta ordena al Ministerio Público la ejercite ante la realidad de los elementos constitutivos del delito y de la probable responsabilidad del infractor.*

NOVENA.- *Con motivo de la procedencia del amparo en contra de la resolución del Ministerio Público que niega el ejercicio de la acción penal, se logra una certeza jurídica mayor al ser nuestro más alto Tribunal el que resuelve en definitiva si se procede o no al ejercicio de*

la acción penal.

DÉCIMA.- *Sería conveniente que se reasignara la averiguación previa a un diverso funcionario de la institución del Ministerio Público, evitando así cualquier sospecha de componenda entre el servidor público que se negó a ejercer la acción penal, así como por el hecho de que también se evitaría que el funcionario público no realizara su labor en forma eficiente para justificar el porqué de su conducta.*

DÉCIMA PRIMERA.- *Atento al hecho de que el Poder Judicial Federal, cuenta con una inmensa carga de trabajo y este se incrementará con motivo de la procedencia del amparo en contra de la resolución que niega el ejercicio de la acción penal, es evidente que debe dotársele de una mayor y mejor infraestructura material y humana, así como de un presupuesto más alto.*

DÉCIMA SEGUNDA.- *Se hace necesario que los funcionarios públicos que conforman a la institución del Ministerio Público, sean capacitados continuamente a efecto de brindar un mejor y mayor servicio, de tal forma que sean mínimos los amparos que puedan contradecir el criterio de la institución dándole mayor certeza y confianza a esta.*

BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO GARCÍA, CARLOS, "PRÁCTICA FORENSE DEL JUICIO DE AMPARO", EDITORIAL PORRÚA, 11ª EDICIÓN, MÉXICO 1977.

BURGOA IGNACIO, "DERECHO CONSTITUCIONAL", EDITORIAL PORRÚA, 8ª EDICIÓN, MÉXICO 1991, P. 564.

BURGOA, IGNACIO. "EL JUICIO DE AMPARO", EDITORIAL PORRÚA, 33ª. EDICIÓN, MÉXICO 1997.

CARRANCA BOURGET, VÍCTOR A., "TEORÍA DEL AMPARO Y SU APLICACIÓN EN MATERIA PENAL", EDITORIAL PORRÚA, 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1999.

CASTILLO SOBERONE, MIGUEL ÁNGEL, "EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO", EDITORIAL UNAM, MÉXICO 1942.

CASTRO Y CASTRO, "NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL", SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, MÉXICO 1999.

COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO, "DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES", EDITORIAL PORRÚA, 11ª. EDICIÓN, MÉXICO 1989.

DE LA CRUZ AGÜERO, LEOPOLDO, "PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO", EDITORIAL PORRÚA, 4ª. EDICIÓN, MÉXICO 2000.

"ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA", EDITORIAL TRISKIES, 1ª EDICIÓN, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1977.

FRAGA, GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, 27ª. EDICIÓN, MÉXICO 1988.

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, "DERECHO PROCESAL PENAL", EDITORIAL PORRÚA, 5ª. EDICIÓN, MÉXICO 1989.

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO, "HISTORIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA", EDITADO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 1ª. Edición, MÉXICO 1987.

GÓMEZ LARA, CIPRIANO, "TEORÍA GENERAL DEL PROCESO", EDITADO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES UNAM, 7ª. EDICIÓN, MÉXICO 1987.

GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, "INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO", EDITORIAL PORRÚA, 5ª. EDICIÓN, MÉXICO 1995.

GONZÁLEZ BLANCO, ALBERTO, "EL PROCEDIMIENTO PENAL MEXICANO", EDITORIAL PORRÚA, 1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1976.

GONZÁLEZ BUSTAMENTE, JUAN JOSÉ, "DERECHO PROCESAL MEXICANO", EDITORIAL PORRÚA, 10ª. EDICIÓN, MÉXICO 1991.

IBARRA FERNÁNDEZ, LUIS, "EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL O EL DESISTIMIENTO SON MATERIA DE AMPARO", EDITORIAL PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS MEXICANAS, MÉXICO 1998.

MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I, "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL HARLA, 1ª. EDICIÓN, 2º. CURSO, MÉXICO 1991.

MARTÍNEZ PINEDÁ, ÁNGEL, "ESTRUCTURA Y

VALORACIÓN DE LA ACCIÓN PENAL", EDITORIAL AZTECA,
1ª. EDICIÓN, MÉXICO 1988.

MEZA VELÁSQUEZ, LUIS EDUARDO, "DERECHO
PROCESAL PENAL", TOMO I, EDITORIAL UNIVERSIDAD,
MEDELLÍN COLOMBIA 1993.

MOMMSEM, TEODORO, "EL DERECHO PENAL
ROMANO", EDITADO POR BIBLIOTECA DE
JURISPRUDENCIA, FILOSOFÍA E HISTORIAL, 1ª. EDICIÓN,
MADRID, ESPAÑA 1898.

MORENO, DANIEL, "DERECHO CONSTITUCIONAL
MEXICANO", EDITORIAL PAX - MÉXICO, 5ª. EDICIÓN,
MÉXICO 1979.

OSORIO Y NIETO, CESAR AUGUSTO, "LA
AVERIGUACIÓN PREVIA", EDITORIAL PORRÚA, 8ª.
EDICIÓN, MÉXICO 1997.

PALLARES, EDUARDO, "DICCIONARIO DE
DERECHO PROCESAL CIVIL", EDITORIAL PORRÚA, 1ª.
EDICIÓN, MÉXICO 1990.

RAMOS VERASTEGUI, ROSA MARIA, "ESQUEMA
FUNDAMENTAL DEL DERECHO MEXICANO", EDITORIAL
PORRÚA, 5ª EDICIÓN, MÉXICO 1997.

"SERIE DEBATES PLENO", SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, MÉXICO 1999.

SILVA SILVA, JORGE ALBERTO, "DERECHO PROCESAL PENAL", EDITORIAL HARLA, 2ª. EDICIÓN, MÉXICO 1997.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, "LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1908-1992", EDITORIAL PORRÚA, 17ª. EDICIÓN, MEXICO 1992.

V. CASTRO, JUVENTINO, "EL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO 1994.