

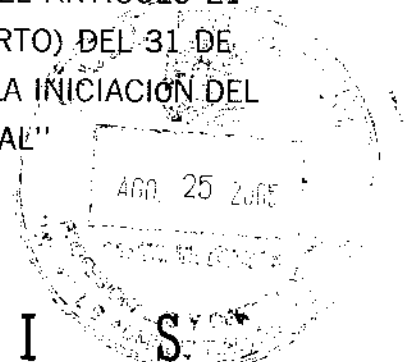


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO



FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

"COMENTARIOS A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 21
CONSTITUCIONAL (PÁRRAFO CUARTO) DEL 31 DE
DICIEMBRE DE 1994, RELATIVOS A LA INICIACIÓN DEL
PROCEDIMIENTO PENAL"



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RENÉ JESÚS HERRERA JIMÉNEZ

ASESOR: LIC. VICTOR MANUEL SERNA THOME

AGOSTO 2005

m. 347405



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.

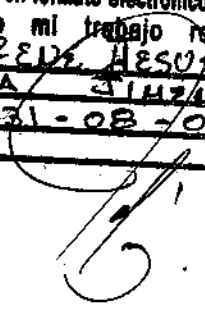
Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico o impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: RED. JESUS

HERRERA SIMONEZ

FECHA: 31-08-06

FIRMA: _____



AGRADECIMIENTOS

A Dios nuestro señor.

Gracias por darme la oportunidad de existir en este maravilloso Universo, de permitirme estar en esta vida y de iluminarme en cada paso que doy, sintiendo siempre su presencia y amor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.
Y mis profesores.
Por darme la oportunidad de ser estudiante de esa gran Institución, brindándome todos los conocimientos que se requieren para intentar ser un espíritu libre.

A mi Asesor.
Lic. Victor Serna Thomme
Con admiración, respeto,
como una muestra de agradecimiento
por la orientación para la realización de este trabajo.
Mil gracias.

A mi madre.
Sra. Yolanda Jiménez Vázquez
Por darme la vida y el amor más sincero
que he sentido durante mi existencia
y por que sin su apoyo moral y económico
no hubiera podido seguir adelante
para concluir con esta tarea.
Mil gracias.

A mi Padre.
Sr. Gabriel Herrera Yáñez
Por el simple hecho,
de darme la oportunidad de existir.
Gracias.

A mis abuelos.
Sr. Ezequiel Jiménez Reyes
Sra. Emma Vázquez de Jiménez ✱
Por darme todo su amor y cuidados
cuando más los necesitaba,
por guiarme con sus sabios consejos
por el camino de la vida.
Mil Gracias.

A mi esposa.
Lic. Ana Toscano Betanzos
Por el gran amor, motivación,
tolerancia y fe que siempre
me ha profesado
a pesar de las adversidades
que a veces presenta la vida.
Mil Gracias

A mis hijas.
Desireé Herrera Toscano
Tania Montserrat Herrera Toscano
por ser la razón de mi vida, mi ilusión,
mi coraje y determinación
para brindarles lo mejor de mi.

A mis hermanas.
Janet y Paulina.
Por su cariño y comprensión,
por que a pesar de nuestros
diferentes conceptos de la vida,
siempre me han apoyado con todo su amor.

A mis familiares.
Sr. José Antonio Jiménez
Sra. Silvia Jiménez
Sr. Sergio Jiménez
Sra. Maria Elena Vázquez
Por su apoyo que siempre
me han brindado
tanto moral como económico
para ser un hombre de bien.

Al Despacho "Fuentes León".
por haberme dado la oportunidad
de conocer el mundo real del derecho
muy particularmente a los
Lic. Enrique Fuentes León
Lic. Enrique Fuentes Ladrón de Guevara
por su guía, enseñanzas, consejos para brindar
lo mejor de mí en esta profesión.
Gracias

Al Lic Cuauhtemoc Román Camacho
por su amistad y por brindarme su confianza
sus mejores consejos y orientación
profesional.
Mil Gracias.

Al Licenciado Juan Manuel Rojas Hernández
Por haberme brindando su amistad y su paciencia
al irme guiando en la enseñanza de la abogacía.

A mis amigos
Lic. Héctor Álvarez Chávez,
Lic. Mario García Rojas,
Lic. Alejandro Ramírez
Lic. Víctor Morales
Sra. Lidia Díaz Olguín
Sr. Ernesto Díaz Pedraza
Sr. Genaro Arriaga
por su amistad, apoyo intelectual y profesional.
Mil Gracias.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	
CAPITULO I.	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL JUICIO DE AMPARO ASÍ COMO DEL NACIMIENTO DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL DERECHO MEXICANO.
1.1	La Constitución de 1824.....2
1.2	Constitución Centralista de 1836.....3
1.3	Proyecto de la Constitución del Estado de Yucatán de 1840.....5
1.4	Proyecto de la Comisión de 1842.....8
1.5	Actas de Reforma a la Constitución de 1847.....10
1.6	Constitución Federal de 1857.....11
1.7	Constitución Federal de 1917.....14
1.8	Leyes de Amparo y evolución histórica de 1861 a 1919.....16
1.9	Antecedentes de la figura del Ministerio Público en el Derecho Romano.....23
1.10	Nacimiento del Ministerio Público en México a través de sus Constituciones y leyes más relevantes.....25

CAPITULO II. EL JUICIO DE AMPARO.

2.1	Definición del Juicio de Amparo.....	33
2.2.	Preceptos legales relacionados al Juicio de Amparo.....	48
2.2.1	Principios fundamentales en el Juicio de Amparo.....	55
2.2.2	La Acción de Amparo.....	66
2.3.	Clasificación del Juicio de Amparo.....	72
2.4	Las partes que intervienen en el Juicio de Amparo.....	86
2.5	El acto reclamado en el Juicio de Amparo.....	103

CAPITULO III. LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO MEXICANO

3.1.	Concepto del Ministerio Público.....	108
3.2	Bases legales de la función investigadora.....	116
3.3	Principios y atribuciones del Ministerio Público dentro de la Averiguación Previa.....	140
3.4	Las actuaciones del Ministerio Público dentro de la Averiguación Previa.....	147
3.5	Titularidad de la Acción Penal.....	164

CAPITULO IV. DETERMINACIONES QUE PUEDEN TOMAR EN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

4.1.	El Ejercicio de la Acción Penal.....	177
4.2.	El No Ejercicio de la Acción Penal.....	184
4.3.	Acuerdo Incompetencia.....	193

CAPITULO V. CONSIDERACIÓN PERSONALES SOBRE LOS MEDIOS DE CONTROL ANTE EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL

5.1.	Control interno.....	207
5.2.	Recursos Administrativos.....	212
5.3.	Juicio Político.....	214
5.4.	Responsabilidad Administrativa.....	217
5.5.	Consideraciones personales sobre la procedencia del Juicio de Amparo en las determinaciones del Ministerio Público.....	219
5.6.	La procedencia del Juicio de Amparo en la determinación del Ejercicio de la Acción Penal en la averiguación previa.....	228
5.7.	La procedencia del Juicio de Amparo en la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal en la Averiguación Previa.....	230
5.8.	Las autoridades que deben de conocer del Amparo en contra del No Ejercicio de la Acción Penal.....	239
5.9.	Efecto del Amparo sobre la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal.....	243
5.10.	El Ministerio Público Investigador ante la Procedencia del Amparo en torno al No Ejercicio de la Acción Penal.....	245
5.11.	Cumplimiento del Ministerio Público Investigador a las resoluciones emitidas a la Autoridad Judicial Federal respecto del No Ejercicio de la Acción Penal.....	248

CONCLUSIONES.....251

BIBLIOGRAFÍA.....

INTRODUCCIÓN

El analizar y promover la inquietud respecto del porqué dentro del Procedimiento Penal y contemplándose como tal la Averiguación Previa y el Proceso Penal y que ambas etapas se sustentan por actos determinantes de Autoridad, llámese Ministerio Público o Autoridad Jurisdiccional; porqué la diferencia de que en algunos actos procede el Juicio de Amparo, pudiendo ser en la etapa de la indagatoria o el Juez dentro del proceso, siendo que ambas son autoridades.

Existen actos de Autoridad con determinación que dan pie a finiquitar una investigación o sujetar a proceso a un individuo y hasta privarlo de su libertad, la inquietud surge en que existiendo una similitud al hablar de autoridad, Ministerio Público y Órgano Jurisdiccional, así como actos de autoridad de estos dos y dichas autoridades se encuentran dentro del Procedimiento Penal, llámese Averiguación Previa o Proceso Penal; por qué en los actos de los órganos Jurisdiccionales, cabe promover el Juicio de Garantías y contra los actos del Ministerio Público como Autoridad no es procedente al demandar el Amparo y Protección de la Justicia Federal.

Es por ello que la finalidad del presente trabajo, en principio surge en virtud de las reformas del 31 de Diciembre de 1994, a nuestra Carta Magna, en donde se adiciona un párrafo en su artículo 21, que versa en el sentido de que las resoluciones del Ministerio Público sobre el No Ejercicio de la Acción Penal y Desistimiento de la Acción Penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la Ley.

Hasta el momento de realizar el presente estudio, encontramos que desgraciadamente no se ha establecido ningún procedimiento o normatividad que de manera adjetiva regule sobre el combate o vías legales por las cuales se pueda impugnar dicho acto, distinto a los ya establecidos dentro de los ordenamientos internos que establece cada Procuraduría, sin embargo, con esta adición al artículo ya se plantea la posibilidad de impugnar el accionar de la Institución del Ministerio Público.

Al tenor de la exposición de motivos del decreto de fecha 31 de Diciembre de 1994, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: "...el mejoramiento de la justicia y la seguridad, son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión del ilícito, incluso por quienes deberían vigilar el cumplimiento de la Ley, ha acrecentado la desconfianza ante las Instituciones, los programas y personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de que un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio de....."

"...En tal virtud propone sujetar al control de legalidad la resoluciones de No Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público dejando al legislador ordinario el definir la vía y la autoridad competente para resolver esas cuestiones, pues nuestra Constitución indiscutiblemente encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal, siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace aún existiendo estos elementos, se propicia la impunidad y con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe de tolerarse que por el comportamiento negligente y menos aún por actos de corrupción quede ningún delito sin ser perseguido....."

En ese orden de ideas y a raíz de los últimos acontecimientos que desgraciadamente han manchado el nombre de nuestro país a nivel internacional en los que se evidencia la corrupción, negligencia y arbitrariedad con que actúan los representantes de tan noble Institución, es que se estima extremadamente urgente el tratar de crear las vías legales por las cuales nuestras máximas autoridades jurisdiccionales estén en aptitud y facultades de vigilar la estricta aplicación del derecho en todas y cada una de las diligencias ministeriales que realizan los servidores públicos dependientes de las Procuradurías.

Así pues, haciendo una semejanza sobre los orígenes del Juicio de Amparo, paralelo al surgimiento del Ministerio Público, estableciendo enfáticamente los conceptos que definen a ambas figuras jurídicas, así como sus partes que la integran, creemos que estaremos en posibilidad de asentar precedente sobre el considerar que definitivamente debe de darse trámite y seguimiento en Juicio de Garantías a las quejas presentadas por el gobernado cuando notoriamente se refleje que es contrario a derecho la determinación asumida por el Agente del Ministerio Público investigador, sin olvidar y representado la *ratio legis* del artículo 21 Constitucional que establece que el monopolio del Ejercicio de la Acción Penal lo detenta el Ministerio Público, es decir, se procederá a entablar juicio de garantías única y exclusivamente en las conductas indebidas desarrolladas por los funcionarios o

servidores públicos, en el ejercicio de sus atribuciones sin pretender con ello el obtener una resolución que invada sus esferas de competencia.

A mayor abundamiento, surge contradicción sobre las determinaciones que han realizado los órganos jurisdiccionales que con antelación han conocido de las demandas de Amparo, puesto que analizando detalladamente las partes y requisitos que debe reunir la demanda de Amparo, se encuentra perfectamente en las peticiones que sobre el particular hace el gobernado y no es válida la argumentación que la mayoría de los casos han asumido en el sentido de que de darle procedencia se invadirían ámbitos de competencia Constitucionales.

Por ello la finalidad de este trabajo, es desde este momento dejar en claro que no se pretende el crear conflictos de preceptos Constitucionales, sino que a raíz de la reforma al multicitado artículo 21 Constitucional, se ha abierto la posibilidad de demandar el Amparo y Protección de la Justicia Federal del particular por actos notoriamente improcedentes de los Agentes del Ministerio Público al resolver o determinar una Averiguación Previa.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO DE AMPARO, ASI COMO DEL NACIMIENTO DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL DERECHO MEXICANO.

El tema que nos proponemos estudiar en esta tesis, como su nombre lo indica, nos conllevará al estudio de los diversos medios de control, tanto internos como administrativos, así como la procedencia del Juicio de Amparo, pero enfocándolo dentro de las diferentes resoluciones dictadas por el órgano acusador como lo es el Ministerio Público, que conforme a nuestra Carta Magna, incumbe únicamente a éste la investigación y persecución de los delitos.

Así pues, es de observarse que los medios de control así como el Juicio Constitucional cumple una difícil tarea dentro de la administración de la Justicia Penal, ya que como es sabido de todos, día con día, existen violaciones a nuestras Garantías Constitucionales viéndose mermados los derechos de todo ciudadano mexicano o habitante del país.

Es a través de esta gran Institución en la que se evitan abusos de autoridad, como se evitan las actitudes arbitrarias que asumen algunos de los funcionarios, logrando reestablecer el orden jurídico implantado en nuestra Carta Magna, misma que nos provee, de un arma jurídica o de un recurso legal, como lo es el Juicio de Amparo.

Por otra parte, también queremos hacer mención que desde la instauración del Ministerio Público en nuestro sistema jurídico ha sido preocupación constante la de restringir sus facultades, principalmente del llamado "Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal", significando con esto, que éste es el único órgano legitimado para ejercer la acción penal, teniendo plena disposición sobre ella, debido a que, si así le parece no ejercitarla o una vez ejercitada, desistirse de ella o presentar conclusiones inacusatorias, que una vez confirmadas por el Procurador en turno, obliga al Juzgador a dictar el sobreseimiento del proceso, lo que equivale a una sentencia absoluta con calidad de cosa juzgada y contra la cual no procede recurso alguno. Pero ahora y de acuerdo con la interpretación del artículo 21 Constitucional donde refiere en su párrafo cuarto "que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional", aún cuando no establece las formas y maneras de llevarlo a cabo. Por lo que se advierte la ausencia de verdaderos recursos capaces de frenar el desvío de poder del monopolista frente a quien sufre las consecuencias directas e inmediatas, por faltas o violaciones a la iniciación del procedimiento penal (Averiguación Previa) en perjuicio del propio gobernado, pudiendo demandar así el

Amparo y Protección de la Justicia Federal, contra los actos que han originado ese estado de ilegalidad y se evita por consiguiente la violación a las Garantías otorgadas por nuestra Constitución reestableciéndolas al orden legal estipulado por la misma.

De esta breve introducción podemos deducir que los medios de defensa y control que pueden restringir las facultades del Ministerio Público tales como el llamado Recurso de Control Interno, la Responsabilidad Administrativa y el Juicio Político son eficaces o ineficaces, esto con el fin posteriormente de encontrar todas aquellas causas que justifiquen la procedencia del Control Constitucional, por lo que iniciaremos el estudio de la presente tesis haciendo referencia histórica a las distintas Constituciones que han tenido vigencia en nuestro país y a las leyes que han tenido relación con nuestro Juicio de Amparo.

1.1 LA CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución de 1824, fue el primer ordenamiento jurídico que estuvo en vigor dentro del México independiente, es por esto que, existiendo especial interés por reglamentar la forma de estructurar políticamente a México, así fue que se dictaron nuevas bases para la creación de un nuevo gobierno, estableciendo el sistema de gobierno Republicano, Representativo, Popular y Federal, influenciados los constituyentes de esa época por la Constitución de Norteamérica.

La importancia de esta Constitución como antecedente del Juicio de Amparo, es que trató de preparar la independencia del Poder Judicial al determinar que la elección de Magistrados de la Suprema Corte de Justicia debería hacerse por la Legislatura de los Estados, sosteniendo así que propiamente el pueblo a través de sus representantes se encargarían de nombrar a los hombres que formarían el Poder Judicial, dándole en esta forma una independencia respecto a los otros poderes, cabe destacar que algunos constituyentes sostenían lo contrario diciendo que el Poder Judicial no era más que una emanación del Poder Ejecutivo.

Siendo, como ya mencionamos, la principal preocupación de los autores de ese ordenamiento jurídico: era el estructurar políticamente a la Nación y establecer las bases del funcionamiento de los órganos gubernamentales, fue natural que colocaran en plano secundario los derechos y garantías del gobernado.¹

¹ DR. IGNACIO BURGUA ORIHUELA "EL Juicio de Amparo" Porrúa S.A. Editorial.

Sólo en preceptos aislados fue como se pudieron contemplar algunas disposiciones sobre las Garantías Constitucionales, entre otros podremos mencionar el artículo 152 en donde se encuentra a grosso modo la Garantía de Legalidad y fuera de esta escasa enunciación de derechos del gobernado frente al Estado, la Constitución de 1824, no establece la consagración de los derechos del hombre, así como tampoco consigna el medio jurídico de tutelarlos y por consiguiente no existía un medio eficaz para proteger al gobernado sobre actos de autoridad que violaran las pocas garantías que contenía dicha Constitución.

Aunque el artículo 137 de esta Carta Magna que disponía sobre las atribuciones de la Suprema Corte, hace alusión a las facultades de “conocer las infracciones de la Constitución y Leyes Generales según se prevenga en la Ley”, atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un verdadero Control Constitucional y de Legalidad según el caso ejercitado por dicho alto cuerpo jurisdiccional.

Pero es necesario mencionar que dicha disposición si bien es verdad, encierra un principio de Control Constitucional y Legal, que debería haber sido reglamentado por una Ley Especial, su utilidad práctica fue nula, pues nunca se expidió la citada Ley bajo la vigencia de la Constitución de 1824. Por consiguiente cabe afirmar que si la disposición que comentamos contiene un principio de Control Constitucional y Legal ejercido por la Suprema Corte de Justicia, éste nunca existió ni práctica, ni positivamente, ya que nunca se promulgo la Ley Reglamentaria respectiva, que propiamente viniera a implantarlo.

1.2 CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

Las siete leyes Constitucionales del año de 1836, cambian el Régimen Federativo de Gobierno por el Sistema Centralista. La característica de este cuerpo normativo, es la creación de un Cuarto Poder que es el llamado “Supremo Poder Conservador”.

Este poder tenía plenas facultades para poder decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de cualquier acto de autoridad, lo que hacía que este Supremo Poder Conservador tuviera cierta supremacía sobre los demás poderes.

Sin embargo, este control Constitucional ejercido por este Cuarto Poder no era como el que se ejerce actualmente que es de índole jurisdiccional sino que más bien, se trataba de un control de orden político, cuyas decisiones valían "*Erga Omnes*", frente a todo el mundo.²

El Juicio Constitucional o de Amparo es un verdadero procedimiento, *sui generis* en el que concurren los elementos esenciales de todo proceso y donde nace la relación jurídica procesal (quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado y órgano jurisdiccional), desde el momento en que se promueva la demanda inicial, aunque no haya acudido al juicio alguna de las partes interesadas en la resolución que se dé en la Audiencia Constitucional.

En el Juicio de Garantías se analiza el derecho que hace valer el quejoso, se aportan y desahogan las pruebas que hayan presentado los que intervengan en dicho juicio, y por último se dicta una sentencia final en donde se analizan los conceptos constitucionales, el informe justificado y los derechos que hayan hecho valer el tercero perjudicado y así saber si se protege y ampara al agraviado, siendo él la única persona a la que se perjudique o beneficie con la resolución dictada.

Estas características que podemos encontrar en el actual Juicio de Amparo, no las encontramos en el Control Político ejercido por el Supremo Poder Conservador, ya que por el contrario estos rasgos generales del Juicio de Amparo en el Control Político ejercido por el Supremo Poder Conservador se encuentra patente la ausencia del agraviado, la carencia absoluta de relación procesal y la falta de efectos relativos a sus decisiones, ya que éstas, como dijimos anteriormente, 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 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"

² DR. IGNACIO BURGUA ORIHUELA " EL Juicio de Amparo Porrua S.A. Editorial.

1.3 PROYECTO DE LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE YUCATÁN DE 1840

La constitución Yucateca de 1840, cuyo autor principal, sino único, fue el insigne juriconsulto y político DON MANUEL CRESENCIO REJON, la cual implicó uno de los más grandes adelantos que en materia de Derecho Constitucional ha experimentado el Régimen Jurídico Mexicano.

Dicho jurista juzgó conveniente y hasta indispensable la inserción en su Carta Política de varios preceptos que incluyera diversas Garantías Individuales, consignando por primera vez en México como tal, la libertad religiosa, y reglamentando los derechos y prerrogativas que el aprehendido debe tener, en forma análoga a lo que preceptúan las disposiciones de los artículos 16, 19 y 21 de la Constitución vigente.

Más, lo que verdaderamente constituyó un progreso en el Derecho Público Mexicano, fue la creación del medio controlador y conservador del Régimen Constitucional o Amparo como él mismo lo llamó, ejercido y desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto anticonstitucional.

Los lineamientos generales, esenciales del Juicio de Amparo establecidos por las Constituciones del 57 y 17, se encuentran en la obra de REJON, con la circunstancia ventajosa, como ya dijimos que, lo hacía procedente contra cualquier violación a cualquier precepto Constitucional, que se tradujera en algún agravio personal. Daba REJON competencia a la Suprema Corte para conocer de todo Juicio de Amparo contra actos del Gobernador del Estado (Poder Ejecutivo) o Leyes de la Legislatura (Poder Legislativo), que entrañan una violación al Código Fundamental. A los Jueces de primera instancia también REJON los reputaba como Organos de Control, pero solo por actos de autoridades distintas del Gobernador y de la Legislatura que violaran las Garantías Individuales, siendo los superiores jerárquicos de los propios jueces quienes conocían de los amparos interpuestos contra sus actos por análogas violaciones constitucionales.

Así el artículo 53 de la Constitución de REJON se establecía:

Corresponde a este Tribunal reunido (La Suprema Corte de Justicia del Estado):

1. - Amparar en el goce de sus derechos a los que le piden su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se

hubiese infringido el Código Fundamental o las Leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas”.

Por su parte los artículos 63 y 64 de dicha Constitución disponía:

Artículo 63.- “ Los jueces de Primera Instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, diciendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados”.

Artículo 64.- “ De los atentados cometidos por los Jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías”.

El sistema de Amparo propuesto por REJON perseguía las finalidades siguientes:

- A) Controlar la constitucionalidad de los actos de la legislatura (leyes o decretos), así como los del Gobernador (providencias);
- B) Controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo, y
- C) Proteger las garantías Individuales o los derechos constitucionales del gobernado, contra actos de cualquier autoridad incluyendo a las judiciales.

El principio básico sobre el que descansa la procedencia del Juicio de Amparo en las Constituciones de 1857 y de 1917, o sea, el relativo a la instancia de la parte agraviada (gobernado en particular), así como el de la relatividad de las sentencias que en dicho juicio se dictan, se encuentran no solo consagrados en los preceptos del proyecto de Ley Fundamental del Estado de Yucatán, como hemos transcrito, sino formulados nítidamente en la exposición de motivos correspondientes.

El control Constitucional ejercido mediante el Amparo dentro del sistema concebido por REJON en el proyecto la Constitución Yucateca de 1840, operaba sobre dos de los principios que caracterizan a nuestra actual institución, a saber, el

de: iniciativa o instancia de la parte agraviada y el de relatividad de las decisiones respectivas. Ese control, además era de carácter jurisdiccional. Es indiscutible que en la estructuración del mencionado sistema influyó notablemente el análisis que hace TOCQUEVILLE del Régimen Constitucional Norteamericano, sin que esta circunstancia signifique que el ilustre jurista haya imitado puntual y servilmente dicho régimen.

TORQUEVILLE afirmaba: “Cuando un Juez por motivo de un proceso ataca una ley relativa a este proceso, extiende el círculo de sus atribuciones, pero no se sale de él, puesto que le ha sido necesario, digámoslo así juzgar la ley para llegar a juzgar el proceso. Cuando pronuncia sobre una ley sin partir de un proceso, sale completamente de su esfera y se interna en el poder legislativo” (Principio de Relatividad). “El juez americano no puede fallar sino cuando haya litigio; nunca se ocupa más que de un caso particular y para obrar siempre debe de aguardar a conocer de él” (el mismo Principio de Relatividad y el de Iniciativa o Instancia de Parte). “Si el Juez pudiese atacar las leyes de una manera teórica y general; si pudiese tomar las iniciativas para censurar al legislador, restaría en la esencia política y siendo defensor o adversario de algún partido, atraería las pasiones que dividen al país para tomar parte en la lucha. Pero cuando el Juez contrarresta una ley en un debate y acerca de una aplicación particular, su sentencia no tiene más objeto que descargar el golpe sobre un interés individual y la ley no se lesiona sino por casualidad. De esta manera, la Ley así censurada no queda destruida, se disminuye, sí, su fuerza moral pero su efecto material no se suspende.

Las ideas centrales contenidas en el proyecto de DON MANUEL CRECENCIO REJON, se adoptaron en la Constitución Yucateca del 31 de Marzo de 1941, cuyos artículos 8, 9, y 62 establecían respectivamente lo siguiente:

Artículo 8.- “ Los Jueces de Primera Instancia ampararán en él goce de los derechos, garantizados por el artículo anterior, a los que les piden su protección contra cualesquiera funcionarios que no corresponda al orden judicial, diciendo breve y sumariamente sobre las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados”.

Artículo 9. – “ De los atentados cometidos por los Jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías”.

Artículo 62. – “ Corresponde a este Tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia): I. – Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la

legislatura que sean contrarios al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiera infringido el Código Fundamental en los términos expresados, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada”.

Es decir el mérito de Don MANUEL CRESCENCIO REJÓN fue haber encontrado los principales puntos cardinales de nuestro Juicio de Amparo, tales como:

- a) El principio de Instancia de parte, en donde el órgano de control no debe de actuar de oficio, sino siempre a petición de la parte agraviada.
- b) El de la relatividad de las Sentencias que se dicten en el Juicio de Garantía, en este principio se determina que la resolución sólo afecta a quien haya promulgado en Juicio de Garantías alguna violación a la Constitución.³

Así también corresponde el mérito a DON MANUEL CRESCENCIO REJON, él haber usado por primera ocasión el verbo “Amparar”, ya que uno de los preceptos de la Constitución Local Yucateca decía: “....corresponde a este Tribunal, el Amparo en el goce de sus derechos a los que pidan su protección contra leyes o decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución....”⁴

Es de gran importancia la obra de DON MANUEL REJON, ya que nos da los primeros antecedentes de lo que hoy en día es nuestro Juicio de Amparo, aunque hay que hacer notar que lo que perseguía en esa Constitución Local era: Obtener un Control Constitucional en esa entidad federativa y no lo que es actualmente, en virtud de que en nuestros días tenemos un Control Constitucional Federal.

1.4 PROYECTO DE LA COMISIÓN DE 1842

En el año de 1842, se designa una Comisión, la cual se dividía en dos grupos (mayoristas-centralistas y minoristas-federalistas), cuyo cometido consistía en elaborar un proyecto Constitucional para someterlo posteriormente a la consideración del Congreso. Y así el modificar y elaborar la Constitución de 1842. De este grupo, la minoría era de carácter eminentemente individualista y liberal, a tal punto que declaraba que los derechos del individuo debían ser objeto principal de

³ DR. IGNACIO BURGUA ORIHUELA “EL Juicio de Amparo” S.A. Editorial.

⁴ DR. IGNACIO BURGUA ORIHUELA “El Juicio de Amparo” S.A. Editorial.

protección de las Instituciones Constitucionales, consagrando una especie de medio de control del Régimen establecido por la Constitución Jurisdiccional y Político. Siendo que dicho grupo se encontraba dividido, ya que unos se inclinaban por el Régimen Centralista y otros por el Régimen Federal, entre los que se encontraban los señores MUÑOZ LEDO, MARIANO OTERO, ESPINOZA DE LOS MONTEROS, que fueron los que más tarde vendrían a dar las bases que servirían para la formación de nuestro actual Juicio de Garantías, junto las ideas ya existentes de DON MANUEL CRESENCIO REJON, pero dándole aquellos otra denominación llamada "Reclamo".

Este proyecto de Constitución, era de tendencias individuales, las cuales debían ser el objeto principal de protección de las instituciones constitucionales, asimismo, dicho proyecto de MARIANO OTERO, daba facultades a la Suprema Corte de Justicia para conocer de los reclamos promovidos por particulares contra actos de autoridad tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo de los Estados, que en su perjuicio violaran las Garantías Individuales.

Es de hacerse notar que el sistema impuesto por OTERO era inferior en cuanto al acogido por REJON, ya que el medio de Control Constitucional que proponía OTERO, era solamente en cuanto a las violaciones que se hicieran a las Garantías Individuales, sin hacerse extensivo a toda la Constitución y sólo procedía contra los actos de los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los Estados Locales, quedando por ende fuera de Control Jurisdiccional el Poder Judicial Local y los Tres Poderes Federales, solo se contraía al reclamo a las violaciones de las Garantías Individuales; en tanto el "Amparo" de REJON extendía su control a toda infracción Constitucional y procedía contra actos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Sin embargo, el gran mérito de OTERO, consistió en que fue el autor de la forma 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, fórmula que se contiene tanto en la Constitución del 57 como en la vigente, y que dice: "La Sentencia será siempre tal que solo 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 le motivare".

El proyecto Constitucional elaborado entre este grupo de la Comisión del Congreso Extraordinario Constituyente de 1842, no llegó a convertirse en Constitución, merced a que por decreto de DON ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA, se declaró disuelto, nombrándose en su sustitución a una Junta de Notables, la cual se encargó de elaborar un nuevo Proyecto Constitucional, que se convirtió en las bases de organización política de la República Mexicana.

En estas bases se suprimió el desorbitado "Poder Conservador" de la Constitución de 1836, sin que se colocara al Poder Judicial en el rango de Organó Tutelar del Régimen Constitucional, ya que propiamente sus funciones se reducirían

a revisar las sentencias que en los asuntos del orden civil y criminal pronunciaban los Jueces Inferiores. Dicho documento Constitucional adopto abiertamente el Régimen Central, sin implantar ningún sistema de preservación Constitucional por Órgano Político.

El sistema de OTERO conservo el Control Político de la Constitución existente en 1836, pero no en manos del arbitrio Poder Conservador, sino por las diversas legislaturas de los Estados, dando un paso atrás de los ya establecidos por DON MANUEL CRESCENCIO REJON en la Constitución Yucateca de 1840.⁵

1.5 ACTAS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE 1847

El 18 de Mayo de 1847, sé expido el Acta de Reforma, siendo obra de DON MARIANO OTERO, esta Acta de Reforma tuvo su origen en el llamado "Plan de Ciudadela", donde se trata de implantar nuevamente el Régimen Federal de Gobierno, ante la experiencia sufrida con la implantación del Sistema Centralista de Gobierno que había imperado desde 1836 hasta estos días, reconociendo nuevamente las bases en que fue implantada la Constitución de 1824.

En estas Actas de Reforma se dio una idea mas precisa de lo que vendría a formar nuestro Juicio de Amparo siendo necesario crear este sistema de protección ante tantos ataques de la autoridad al Sistema Jurídico implantado en esa época.

Ya en estas Actas de Reforma puede decirse que imperaron tanto las ideas de DON MANUEL CRESCENCIO REJON como las ideas de DON MARIANO OTERO, que fue el creador de dichas Actas, ya que lo interesante de este proyecto es que sé previo sobre la suspensión provisional del acto reclamado, previo que se dejaran las cosas en el estado en que se encontraban hasta antes de la supuesta violación de las Garantías Individuales, hasta que no se resolviera sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.⁶

En sus distintos párrafo se sostiene que el Poder Judicial es el protector nato de los derechos individuales.

A continuación transcribiremos dos artículos de las Actas de Reforma de 1847, que fueron trascendentales a la vida jurídica del Amparo.

⁵ DR. IGNACIO BURGUA ORIHULA "EL Juicio de Amparo" Porrúa S.A. Editorial.

⁶ DR. IGNACIO BURGUA ORIHUELA "EL Juicio de Amparo" Porrúa S.A. Editorial.

Artículo 5.- “Para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, una ley fijara las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas”.

Artículos 25. - “Los Tribunales de la Federación ampararan a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceda esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación ya de los Estados. Limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que la motivase”.

1.6 CONSTITUCION FEDERAL DE 1857

Esta Constitución emerge de la constante descontento en que se encontraba el pueblo, desde la Independencia de México hasta estos días, ya que en este Carta Magna se pone fin a este descontento y se llega a un acuerdo entre las distintas ideologías políticas que estaban en boga pasando por la Constitución de 1836, que fue Centralista como por la Comisión de 1842, en donde se trata de llegar a una conclusión sobre que ideas tenían que imperar, y por las Actas de Reforma de 1847 que fue Federalista.

Esta Constitución de 1857, emana del Plan de Ayutla, que cabe destacar que para algunos fue estandarte político del Partido Liberal en las Guerras de Reforma, esta Constitución implanta el Liberalismo y el Individualismo, como Régimen de relaciones entre el Estado y el Individuo. Dicha Constitución fue el reflejo autentico de las doctrinas imperantes en Francia, para las que el individuo y sus derechos eran el primordial, sino el único, objeto de las Instituciones sociales que siempre debían respetarlos como elementos supraestatales.

Mas que regímenes de Gobierno o más que sistemas de organización política y jurídica, el individualismo y el liberalismo implican las posturas que el Estado, como entidad superior, puede adoptar frente a sus miembros, en las constantes relaciones entre ambos.

El Individualismo constituye un contenido posible de los fines del Estado, o sea, que este opta por la realización de un objetivo, que estriba precisamente en la protección y conservación de la personalidad individual, en aras de la cual precisaría sacrificar cualquier otro interés.

Por el contrario el Liberalismo implica la actitud que el Estado adopta o asume por conducto de sus órganos frente a la actividad particular, en el sentido de garantizar a esta un amplio desarrollo mientras no provoque el desorden dentro del medio social. Es por esto que el Régimen Liberal Puro, tal como surgió en la Revolución Francesa, conceptúa al Estado o al Gobierno del Estado como un mero vigilante de las relaciones entre particulares, en las cuales solamente tienen intervención cuando puedan provocar manifiestos desordenes en la vida social.

Pues bien, ambas posturas estatales Individualistas y Liberales, derivan claramente de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 y se encuentran plasmados en nuestra Constitución Federal de 1857, cuyo artículo 1º dice a la letra:

“El pueblo mexicano, reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las Instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las Leyes y las Autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Esta Constitución se considero fiel a la Tesis Individualista, que los derechos del hombre no solo son el objeto de las Instituciones Jurídicas, sino su base misma. Persuadido el Congreso de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su creador, convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías políticas son torpe engaño cuando no se aseguran aquellos derechos, y cuando no se goza de libertad civil, se ha definido clara y precisamente las Garantías Individuales poniéndolas a cubierto de todo ataque arbitrario.

Pero la Constitución de 1857 no solo adopta una posición francamente individualista, sino que implanta también el liberalismo como Régimen de relaciones entre Estado y los Gobernados. En efecto, de la segunda parte del artículo 1º, se desprende que toda autoridad debe respetar y sostener las Garantías Individuales, ya que el Congreso estimó “como base de toda prosperidad, de todo engrandecimiento, la unidad nacional y por tanto se ha empeñado en que las Instituciones sean un vinculo de fraternidad así como un medio seguro de llegar a establecer la armonía, y ha procurado alejar cuanto producir pudiera choques y resistencias, colisiones y conflictos”, lo cual viene a indicar que el Estado se reputo como un mero vigilante de las relaciones entre particulares, cuya injerencia surge cuando el desenfrenado desarrollo de la libertad individual acarrea disturbios en la convivencia social.

Por lo que respecta a los Derechos Individuales Públicos, específicos contenidos en la Constitución de 1857, diremos que encierran los mismos que la Constitución vigente, dentro de los cuales destacan por su singular importancia los contenidos en sus artículos 14 y 16.

Contrariamente a lo que acontecía con otros ordenamientos jurídicos y extranjeros que consagraban los derechos del hombre en forma meramente declarativa, sin brindar un medio para su protección, la Constitución del 57 instituye el Juicio de Amparo, reglamentado por las distintas leyes orgánicas que bajo su vigencia se fueron expidiendo, tal como genérica y básicamente subsiste en nuestra Constitución vigente, cuyos artículos (de ambas leyes fundamentales) 101º y 103º, respectivamente son iguales con toda exactitud.

En la Constitución de 1857, desaparece el Sistema de Control por Órgano Político, que estableció el Acta de Reforma de 1847, documento que según hemos afirmado, lo combinó con el Sistema Jurisdiccional. La Comisión del Congreso Constituyente de 1856-1857, que lo elaboró y del que formaba parte DON PONCIANO ARRIAGA, el cual pugna por que fuese la autoridad judicial la que proveyese a la protección de la Ley Fundamental en los casos concretos en que se denunciase por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos y mediante la instauración de un verdadero juicio, en que los fallos no tuvieran efectos declarativos generales.

El proyecto de Constitución de 1857, en su artículo 102 estableció el sistema de protección constitucional por vía y por órgano jurisdiccional, considerando competentes para conocer de los casos por infracción a la Ley Fundamental, tanto a los Tribunales Federales como a los de los Estados. "preveía la garantía de un jurado compuesto por vecinos del Distrito Federal", cuyo jurado calificaría el hecho (acto violatorio) de la manera que dispusiera la Ley Orgánica.

El citado artículo 102, fue vehementemente impugnado, ya que decían que ningún sistema de tutela constitucional frente a las Leyes Secundarias era adecuado y eficaz, llegando a la conclusión de que los únicos remedios para que se respetara la Constitución, sería el repudio de la opinión pública, a los actos legislativos que la infringiesen y su derogación por parte del poder encargado de elaborarlos. Ya que se mencionaba que si un Juez declaraba Inconstitucional una ley, invadía la esfera de competencia de los órganos legislativos, sobreponiéndose a estos a través de la derogación que dicha declaración entrañaba.

Afortunadamente dicho pensamiento no tuvo éxito e inclusive fue severa y justificadamente objetado, ya que se defendió la idea de implantar en la Ley Fundamental el sistema de control por órgano y por vía jurisdiccional, contra las leyes secundarias que las violasen, sistema que con el tiempo se llegó a conocer con el nombre de Juicio de Amparo.

El artículo 102, original del Proyecto Constitucional, se dividió en dos preceptos que son los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 1857. Conforme a su texto se conservó la intervención del jurado popular para calificar el hecho infractor de la Ley Fundamental. Sin embargo, al expedirse esta se suprimió dicho jurado, para atribuir la competencia exclusiva de conocer de todas las controversias que se suscitasen por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las Garantías Individuales o que se vulnerase el Régimen Federal, a los Tribunales de la Federación (artículo 101); eliminándose así la injerencia en dicha materia de los Tribunales de los Estados y consignándose en el artículo 102 los principios cardinales que forman al Sistema de Protección Constitucional por órgano y por vía jurisdiccionales, como son: los de Iniciativa de la Parte Agraviada, la Substanciación Judicial del Procedimiento y la Relatividad de los Fallos Correspondientes.

Según hemos dicho, el artículo 101 de la Constitución de 1857, corresponde exactamente al artículo 103 de nuestra Constitución vigente. Por consiguiente, siendo el tema principal del presente capítulo el estudio general del Juicio de Amparo y toda vez que son iguales en ambas Constituciones, concluiremos este título abordando a continuación el estudio de la Ley Suprema actual.

1.7 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917

La Constitución vigente se aparta ya de la Doctrina Individualista, pues se diferencia de la del 57, en que no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las Instituciones Sociales, sino que los reputa como un conjunto de Garantías Individuales que el Estado concede u otorga a los habitantes de su territorio. Inclínándose mas bien hacia la Teoría Rousseaiana, que asegura que las Garantías de que pueden gozar los individuos frente al Poder Público, son otorgadas a estos por la propia sociedad, única titular de la Soberanía, en virtud de la renuncia que, al formarla, hacen sus miembros acerca de sus prerrogativas, las cuales son posteriormente restituidas al sujeto, pero no como una necesidad derivada de una obligatoriedad sino, como una gracia o concesión. La voluntad de la Nación es pues, para JUAN JACOBO ROUSSEAU el elemento supremo en que consiste la Soberanía, sobre al cual ningún poder existe y a la que todos deben sumisión.

El individualismo plasmado en la Constitución de 1857, establece que los derechos del hombre son inherentes e inseparables de su personalidad, son supraestatales, es decir, que están por encima de todo orden creado por el Estado. El que por ende, debe siempre respetarlos y convertirlos siempre en el objeto y fin de las Instituciones. Contrariamente a la tesis Individualista, nuestra Constitución actual (1917) ya no hace figura a los derechos del hombre como exclusivo contenido de los fines estatales, sino que, considerando que el pueblo constituido

políticamente por el Estado, es el único depositario del Poder Soberano, ha expresado que las Garantías Individuales son instituidas o creadas mediante el otorgamiento respectivo hecho por el Orden Jurídico Constitucional.

El Artículo 1º menciona que “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozara de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Por consiguiente, nuestra Constitución de 1917, resume la contradicción que surge entre la concepción superestatal e irreductible de los derechos del hombre y la soberanía, como poder máximo, sobre la cual nada existe humanamente.

A diferencia de la Constitución de 1857, que únicamente consagraba las Garantías Individuales, la Constitución vigente otorga las llamadas Garantías Sociales, que es el conjunto de los derechos otorgados a determinadas clases sociales, que tienden a consolidar su situación económica, contenidos principalmente en los artículos 123 y 27 Constitucionales, los cuales cristalizan las aspiraciones revolucionarias fundamentales, consistentes en resolver en beneficio de las masas desvalidas y los pobres obreros y agrarios.

En la conservación y efectividad de las Garantías Sociales a las cuales nos referimos con antelación, es en donde se puede palpar con mayor evidencia el Régimen de Intervencionismo del Estado que establece nuestra Constitución vigente. Se ha estimado a dichas Garantías Sociales como un conjunto de derechos inalienables e irrenunciables a favor de las clases sociales económicamente débiles frente a las poderosas. En el Régimen Jurídico instituido por la Constitución de 1917, opera con notoriedad el Sistema de Intervencionismo del Estado alternando con otros Regímenes como son el Liberar, Individualista y el Nacionalista.

En síntesis, mientras que la Constitución de 1857 reputa a los derechos del hombre como elementos superestatales, la Constitución vigente (1917), los considera como fruto de una concesión por parte del Orden Jurídico del Estado; además de que ambos ordenamientos Constitucionales, el Estado adopta distinta postura frente a los gobernados, ya que en la Constitución de 1857 son los principios liberales los que regulan las relaciones respectivas, y en la vigente los postulados pertenecientes a diversas tendencias político-jurídicas y sociales.

Si la forma de concepción de las Garantías Individuales varía en ambas leyes fundamentales, así como la situación de relaciones entre el Estado y sus miembros, no acontece lo mismo en lo tocante al medio de control o protección de los derechos del hombre, pues su procedencia general es exactamente igual en ambos regímenes Constitucionales, con la sola diferencia de que la Constitución de 57 es muy sucinta por lo que se refiere a la formación del Juicio de Amparo; la vigente (1917) en su

artículo 107 es mucho más explícita y contiene una completa regulación de su ejercicio detallado por la Ley Reglamentaria correspondiente.

1.8 LEYES DE AMPARO Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE 1861 A 1919

Las Leyes Reglamentarias del Juicio de Amparo, es decir, aquellas que establecen el procedimiento con todas sus derivaciones y aspectos, mediante el cual los órganos constitucionalmente competentes ejercen el control de los actos de las Autoridades Estatales lesivos de las Garantías Individuales y del Orden Constitucional en sus diversas hipótesis, pueden clasificarse cronológicamente en tres grupos que son: Aquellas que corresponden a una época anterior a la Constitución de 1857; aquellas que reglamentan el Juicio de Amparo durante la vigencia de esta y las que se expidieron bajo el imperio de la Constitución de 1917.

PROYECTO DE JOSE URBANO FONSECA

Con anterioridad a la Constitución de 1857, únicamente encontramos un Proyecto, obra de DON JUAN URBANO FONSECA, relativo al Ejercicio del Juicio de Amparo, instituido por el Acta de Reforma de 1847. Dicho proyecto estableció una reglamentación del artículo 25 del mencionado documento Constitucional. Este proyecto consignaba la procedencia de los Juicios de Garantías contra los actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Federales y Locales), que lesionaran los derechos del individuo preconizados en la citada Acta de Reforma. También existía una clasificación de los Amparos contra actos violatorios de las Garantías Individuales, por cuanto a las autoridades que los ejecutaban, de donde se deriva la diversa competencia de los órganos que conocían del juicio, a saber, si se trataba de actos de las Autoridades Federales, las que ejercían el acto respectivo era la Suprema Corte en Pleno y si eran las Autoridades Locales, correspondía a la Primera Sala de dicho Cuerpo Jurisdiccional, el conocimiento y tramitación respectiva.

El Proyecto de DON JOSE URBANO FONSECA contiene un antecedente del llamado "Incidente de Suspensión" al expresar que en el caso últimamente citado, podría ocurrirse también al Magistrado de Circuito, para que este temporalmente suspendiera el acto violatorio de las Garantías Individuales.

El procedimiento instituido por este Proyecto era de lo más sencillo:

“Presentada la demanda de Amparo, se pedía a la Autoridad responsable su informe con justificación, solicitando además al Fiscal (ahora Ministerio Público), su dictamen sobre el particular. Dentro de los nueve días siguientes se verificaba una audiencia, pudiendo las partes presentar sus alegatos y acto continuo, se pronunciaba la resolución procedente, que tenía efectos relativos a la cosa juzgada”.

LA LEY DE AMPARO DE 1861

En Noviembre de 1861, y bajo la vigencia de la Constitución del 57, siendo Presidente de la República de DON BENITO JUAREZ, se expidió la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102, de esta Constitución, dicha Ley estaba integrada por treinta y cuatro artículos y en estos se establecía el procedimiento que conforme a su precepto 3 disponía que:

Art 3.- “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 declarar si había o no a lugar a abrir el Juicio de Garantías”, 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 de que la declaración (Juez de Distrito) fuese negativa, sería apelable ante dicho Tribunal el cual de oficio a los seis días de haber recibido el expediente, resolvería sin ulterior recurso”. Cuando el Juez de Distrito resolviera que era de abrirse el Juicio de Amparo por estar comprendido el caso 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, transcurriendo el cual se dictaba sentencia correspondiente, pudiéndose esta recurrir para ante el Tribunal de Circuito, cuyas ejecutorias, a su vez, eran suplicables para ante la Suprema Corte.

El ordenamiento hizo precedente al Amparo para cualquier acto de autoridad violatorio de las Garantías Constitucionales, así como de las que, en favor de todo habitante de la República, otorgaran las Leyes Orgánicas de la Constitución. La Ley de 1861, extendió la procedencia del Juicio de Amparo contra cualquier acto de autoridad que no solo violase las Garantías instituidas en la Constitución, sino en sus Leyes Orgánicas, lo que apuntan la evidente tendencia de que el citado Juicio asumiese Control de Legalidad respecto de los referidos ordenamientos.

Es de observarse que en esta Ley no se reconocía como parte del Juicio al tercero perjudicado, ni se determinaba con precisión y claridad los efectos de la

Sentencia, pues parece ser que los Legisladores no previeron que al otorgarse el Amparo del Quejoso debiera ser restituido en el goce de sus garantías, sino más bien en considerar al Juicio como una queja en contra de la Autoridad Responsable para exigirle una responsabilidad, derivada de su conducta no apegada a la Constitución, tal como se desprende de la lectura del artículo 12 que estipulaba en su parte relativa a que “La Sentencia se comunicara oficialmente al Gobierno del Estado, para exigir la responsabilidad que haya en la autoridad que dicto la providencia. Si la autoridad federal no pasara testimonio a su superior inmediato para lo que hubiera lugar”.

Esto no nos aclara los efectos de la Sentencia en cuanto al quejoso, pues no se determina con exactitud los efectos restituidos que debía de tener al otorgársele el Amparo.

Los artículos siguientes disponían que las Sentencias pronunciadas solo favorecerán a los litigantes y nunca podrán alegarse por otros, así mismo, se estableció el recurso de suplica que era cuando la Suprema Corte conocía de dicho recurso y que se podía interponer en el caso en que el Tribunal de Circuito, al estudiar la apelación revocara la Sentencia favorable al quejoso, la que debería resolverse si era procedente ó improcedente en el termino de quince días.

En concreto, como se afirmo al principio, esta primera Ley de Amparo no tuvo la efectividad deseada, pues realmente no estaba correctamente reglamentado el Juicio de Garantías, siendo en algunas partes poco preciso, pero sin embargo, si encierra una serie de conceptos fundamentales que sirvieron de pilar a las posteriores reglamentaciones, como sé vera mas adelante.

LEY DE AMPARO DE 1869

Esta Ley fue expedida el 20 de enero de 1869, bajo la presidencia del benemérito DON BENITO JUAREZ. Esta segunda reglamentación es más breve que la anterior, pues solamente esta contenida en treinta y un artículos, sin embargo, arroja mas precisión y claridad sobre el Juicio de Amparo.

La Ley Orgánica de Amparo de 1869, transcribió íntegramente el artículo 101, de la Constitución de 1857, y establecía la procedencia del Juicio de Amparo, el cual era improcedente en los negocios judiciales, según lo prevenía el artículo 8°. Consignaba ya claramente el Incidente de Suspensión, clasificándolo a esta tácitamente en Provisional y Definitiva (cuando resulte pertinente, de acuerdo con el informe previo de la autoridad responsable). El juicio en el fondo se seguía análogamente al procedimiento establecido por la Ley del 1861, 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.

Dicha Ley se dividía en cinco capítulos dentro de los cuales los más importantes para señalarse eran:

Capítulo I.- Introducción al recurso de Amparo y Suspensión del Acto Reclamado.

Ya la fórmula propuesta por DON MARIANO OTERO, es completamente aceptada en esta ley, al determinarse que los Juicios de Amparo se promoverán a petición de parte agraviada y la Sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley. También en este primer capítulo se establece la noción de Suspensión Provisional del Acto Reclamado determinándose que el informe previo lo debería rendir la Autoridad Responsable en el término de 24 horas.

Estos propiamente son los conceptos más sobresalientes de este primer capítulo.

Capítulo II.- Lo relevante aquí fue que el Juicio de Amparo no era admisible en negocios judiciales, esto probablemente se hizo por el temor que se tenía de perderse la unidad del Poder Judicial, en forma por demás errónea y criticable, de limitar los alcances del Juicio de Garantías.

Capítulo III.- Conteníala substanciación del recurso, estipulando en concreto nociones que nuestra ley positiva ha recogido, tales como:

Que la Autoridad Responsable debería rendir un informe justificado, así mismo determinaba, que las partes disponían de seis días para tomar los apuntes necesarios para alegatos, y que en el término de cinco días el Juez pronunciaría Sentencia.

La función de la Suprema Corte iba a ser, la de revisar oficiosamente todas las Sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, con esto se le daba al Juicio de Amparo una fisonomía muy particular y de estricto celo o temor de que los Jueces de distrito al resolver, cometieron injusticias y por ende incumbía a la Suprema Corte revisar nuevamente todas las Sentencias pronunciadas por los Jueces, revocando, confirmando o modificando las de primera instancia.

LEY DE AMPARO DE 1882

Esta Ley fue expedida el 14 de Diciembre de 1882, siendo Presidente de la República DON MANUEL GONZALEZ.

En esta Ley, sé norma con mayor precisión la materia de la Suspensión en los Juicios de Amparo, la tramitación observada en cuanto al fondo del amparo era análoga a 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 de Amparo en los negocios judiciales de carácter civil, siempre y cuando se interpusiese dentro de los cuarenta días siguientes a aquel en que hubiese causado ejecutoria la Sentencia que hubiese vulnerado alguna Garantía Constitucional. Por ultimo la Ley mencionada contenía un capítulo dedicado a la responsabilidad general en los Juicios de Amparo.

La Ley de Amparo de 1882, entre otras innovaciones, introduce la figura procesal del sobreseimiento aclarando y definiendo con mas precisión diversos conceptos utilizados en las legislaturas anteriores, puede sostenerse que mediante la Ley de 82, el Juicio de Amparo no solo se estructuró con mas técnica, sino que dicha institución alcanzo su edad adulta y adquirió un vigor que le aseguraba indefinida y benéfica duración.

En esta reglamentación de la Ley de Amparo, ya se prevén dos situaciones nuevas:

1ª.- Cuando no hubiere Jueces de Distrito en la demarcación del domicilio del quejoso, este podría solicitar el Amparo ante el Juez letrado de su jurisdicción, el cual tenía facultades para resolver la Suspensión Provisional, pero no podría fallar en definitiva sobre el fondo del asunto, para lo cual remitiría el expediente al Juez de Distrito más cercano.

2ª.- Se estableció que en los casos urgentes el Amparo se podría pedir por telégrafo.

También es importante señalar que esta ley ya previó la fianza que debía otorgar el quejoso para garantizar los daños que se pudieran originar con motivo de la suspensión concebida y que el auto en que se concediera o negara la suspensión era recurrible mediante revisión ante la Suprema Corte, pero este recurso solamente lo podría interponer el quejoso o el promotor Fiscal.

Se estableció así mismo como novedad tal como ya se menciono, los casos de sobreseimiento que se presentaban cuando el actor se desistía o si moría, si la garantía violada alegada solo afectaba su persona, o bien cuando cesaban los efectos del Acto Reclamado, o cuando el acto era de imposible reparación o en el caso de actos consentidos expresamente.

Finalmente ya se determinaba la suplencia de la queja, al disponer que la Suprema Corte o los Jueces de Distrito, podían suplir el error o la ignorancia de la parte agraviada, esta suplencia se daba en todo tipo de Amparos.

LEY DE AMPARO DE 1919

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1917, entro en vigor esta Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, esta Ley establece en su artículo 1º, la procedencia general de Juicio de Garantías.

Este ordenamiento establece en su artículo 1º la procedencia general del Juicio de Amparo, conteniendo los artículos 2º y 3º, los principios de la relatividad de la Sentencia y de la existencia del agravio procesal, como elementos característicos del control jurisdiccional.

El artículo 11º hace una enumeración de los sujetos procesales que se reputan como partes en el Juicio de Amparo, siendo tales como el Quejoso, El tercero perjudicado, La Autoridad correspondiente y el Ministerio Publico Federal, en esta Ley también se hace mención a la competencia que corresponde a la Suprema Corte de Justicia y a los Juzgados de Distrito.

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 Cíviles o Penales. El artículo 43 al hablar de los casos de Improcedencia de los Juicios de Amparo, consagraba la definitividad del mismo.

Así también instituye la vía oral de ofrecimiento y recepción de pruebas, al disponer que estas serán admitidas y desahogadas en una sola audiencia, en la que se formularan, los alegatos de las partes, descartando de esta manera el sistema escrito establecidos por las legislaciones anteriores, en el sentido de que prevenían la apertura de un periodo probatorio.

Como modalidad propia de la Legislación de 1919, debemos anotar la circunstancia de que consagra indebidamente el Recurso de Suplica. Afirmamos que esta consagración es indebida e impropia de una Ley Reglamentaria en los artículos 103 y 107 Constitucionales, por que el Recurso de Suplica no es un medio de

control Constitucional, autónomo y *sui generis*, como el Juicio de Amparo, sino un conducto procesal mediante el cual se abre una tercera instancia en los juicios que haya versado sobre aplicación y cumplimiento de Leyes Federales o de los Tratados Internacionales, no teniendo ninguno de los objetivos de protección que al Amparo corresponde.

Por consiguiente, el Órgano Jurisdiccional Federal que conoce del Recurso de Suplica, no ejerce, al substanciarlo y resolverlo, ninguna función político-constitucional, es decir, de mantenimiento o conservación del orden establecido por la Constitución, sino un mero Control de Legalidad de las disposiciones Federales y de los Tratados Internacionales.

En términos generales, podemos decir, que esta Ley contiene capítulos sobre disposiciones generales, competencia, impedimentos, improcedencia, sobreseimiento, sobre los requisitos que debe cubrir toda demanda de Amparo, sobre la suspensión del Acto Reclamado, de la Ejecución de la Sentencia, y sobre todo hay que hacer mención, que esta Ley hace referencia indebidamente al Recurso de Suplica, como un recurso que debe existir en un medio de Control Constitucional, y no como un recurso como en verdad lo es, para cuidar el estricto sentido de la Legalidad.

Para concluir, debemos decir que una de las principales modalidades que introduce la Ley de 1919 en materia de Amparo, es lo concerniente a que atribuye a la Suprema Corte de Justicia una doble competencia, la primera en la que corresponde a conocer en Segunda Instancia las Sentencias dictadas por los Jueces de Distrito (Competencia derivada), en primera Instancia y la otra como concedora en única instancia de los Amparos promovidos contra Sentencias definitivas en materia Civil y Penal.

Esta Ley estuvo vigente hasta el año de 1936, en que entro en vigor la Ley que actualmente nos rige.

1.9 ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL DERECHO ROMANO

Al entrar al estudio del Derecho Penal Romano, aparece como en todos los pueblos (como se vera mas adelante) la imposición de penas, tomando como parámetro la venganza, la ley del talión, la pena religiosa, llegando a la pena publica con el fin de conservar la tranquilidad del pueblo.

Existe un punto relevante en este Derecho Romano, ya que hace una división distinguiendo los hechos que afectaban intereses privados. La pena consistía en la reparación del daño, la expiación, entre otras, mismas que estaban encaminadas a preservar la tranquilidad social.

“Sin embargo, siempre conserva gran importancia, y de igual manera que los griegos, los romanos arrancaron el derecho a los Dioses y lo trajeron sobre la tierra”.⁷

Tenemos que la Ley de las Doce Tablas figuraron la venganza privada, la ley del Talión y la composición.

Aun cuando la Ley de las Doce Tablas contenía disposiciones en extremo enérgicas, tuvieron una gran ventaja en su época, que fue la de ofrecer ya, una pauta segura a los individuos.

La composición se establecía para los delitos involuntarios o por imprudencia y consistía en que se pagaba al sujeto pasivo como reparación del daño, se pagaba a los familiares, además de hacer un pago a la sociedad, que se equipararía a la multa actual.

GUILLERMO COLIN SANCHEZ, afirma que los llamados “*Judices questiones*” de las Doce Tablas, tenían una actividad semejante a la del Ministerio Publico, agregando que:

“...El Procurador del Cesar, del que habla el Digesto en el Libro Primero se ha considerado como antecedente de la Institución debido a que dicho Procurador en representación del Cesar, tenia facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar el orden de las Colonias...”⁸

⁷ EUGENIO CUELLO CALON “Derecho Penal Tomo II” Bosch- Casa Editorial.

⁸ COLIN SÁNCHEZ, GUILLERMO “Derecho Mexicano de Procedimientos Penales” Porrúa S.A. Editorial.

Otros autores mencionan como antecedente indirecto del Ministerio Público a los "*curiosi stationari*" o "*irenarcas*" funcionarios que tenían actividades de Policía Judicial y estaba en sus manos el ejercicio de la Acción Penal en representación de los ciudadanos.

Los "*curiosi stationari*" tenían funciones referentes a denunciar los delitos de los que tuvieran conocimiento.

Los "*irenarcas*" estaban encargados de vigilar la tranquilidad del pueblo y a los detenidos acusados de algún delito, los interrogaban, resultando que registraban e informaban al emperador pasando al mismo tiempo al detenido y se le volvía a interrogar y si coincidía la segunda declaración se le castigaba, pero sino, se anuñaba ese registro, por lo que antes de pasarlo ante el emperador, los "*irenarcas*" buscaban allegarse de todo tipo de pruebas.

Existió también el "*Defensor Civitatis*" que se encargaba de defender a los habitantes de los impuestos y tenía atribuciones de Policía Judicial, tratando de evitar robos, detenía ladrones en los lugares en donde no había autoridad superior.

Nace la Acción Popular, la que consistía en que el ciudadano que tuviera conocimiento de cualquier delito, tenía la facultad de hacer la acusación, pero esta acción fracasó, ya que el Ciudadano Romano, se volvió egoísta al hacer acusaciones en contra de íntegros ciudadanos causándoles la ruina y ellos adquirirían honores y riquezas.

La sociedad tuvo necesidad de crear un medio para defenderse, naciendo el procedimiento de oficio, (que se puede tomar como el preámbulo para el nacimiento del Ministerio Público), toda vez que el Estado comprende en parte que le corresponde la función social de perseguir los delitos y no a los particulares.

GUSTAVO BERRETO RANGEL, en la "Evolución de la Institución del Ministerio Público" con especial referencia a México opina que: "esta Institución no tuvo su origen en Roma, sin negar que algunas de las figuras que se dieron en ese Derecho realizaban actividades similares a las que realiza actualmente dicha figura, pero careciendo del Ejercicio de la Acción Penal, ya que tal facultad estaba conferida al ofendido y/o a sus familiares".⁹

La Fiscalía nace en el Derecho Romano, proviene de la palabra Latina "*Fiscus*" que significa cesta de mimbre, ya que acostumbraban guardar el dinero en dichos cestos, pero se utilizó más para designar el tesoro del príncipe y distinguirlo del tesoro público que se llama "erario".

⁹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA "Obra Jurídica Mexicana"

1.10 EL NACIMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES Y LEYES MAS RELEVANTES

Algunos estudiosos del Derecho, han investigado en la historia del Derecho mexicano, tratando de encontrar en ella algún vestigio de lo que pudiese considerar el antecedente del Ministerio Publico, por lo que se procederá a hacer referencia a las etapas más importantes por las que ha atravesado.

DERECHO PRECOLONIAL.- En esta etapa no encontramos una Institución que desarrollara algunas de las funciones que actualmente desarrolla el Ministerio Publico, por lo que queda totalmente descartada la posibilidad de que esta Institución haya nacido en nuestro pueblo antiguo, pero no obstante ello, existieron figuras de notable importancia y función social, que cubrían las necesidades jurídicas por decir algo, de los pobladores en turno.

TOLTECAS.- Su organización era teocrática, además de tener como característica el ser peregrinos por mandato de Dios. El Gobierno del Emperador era absoluto.

En el año de 925 nombraron a Quetzalcoatl como su jefe supremo e igualmente como su sacerdote, y era quien llevaba el mandato sobre todo, caracterizándose por hacer sacrificios de animales, ya que quería a sus súbditos como si fueran sus hijos.

Descubrieron el pulque y en una ocasión Quetzalcoatl se embriago, procediendo después al arrepentimiento absoluto que los llevo a un mas a sus retiros, trasladándose y llegando hasta el mar, arrepentido de su falta se cubrió de todas sus riquezas arrojándose al fuego, muriendo a los 62 años.

AZTECAS.- En el tiempo de los Aztecas existía un sistema de normas para guardar el orden social, e imponer un castigo o sanción a todos aquellos que fueran en contra de ese sistema, el cual no era puramente escrito, ya que también era de carácter consuetudinario.

Encontramos que la persecución de los delitos estaba a cargo de los Jueces, pero por instrucciones del "Tlatoani" quien tenia facultades jurisdiccionales determinadas, por lo que no es posible identificarlo con el Ministerio Publico, ya que, si bien es cierto, que el delito se perseguía, no menos lo es, que esa función corría a cargo de los Jueces quienes realizaban las investigaciones y aplicaban el Derecho.

Por otro lado, teníamos que el "*Teuctli*" o Alcalde de cada barrio o "Calpulli", sentenciaba en los negocios de poca importancia y daba cuenta e informaba diariamente al "*Tlacatecatl*". En el aspecto procedimental, por llamarlo de alguna manera encontramos que el encargado de aprehender al acusado se le denominaba "Topilli".

La vida jurídica de los Aztecas era muy severa, cayendo incluso en la crueldad, ya que los procedimientos eran rápidos y la defensa muy limitada.

"Si bien es cierto, que existió el Derecho escrito en el Imperio Mexica, también lo es que los Jueces aplicaban lo que les parecía correcto, sin apegarse (si lo deseaban) a las Leyes escritas, pues su criterio era lo que predominaba". Los Jueces desde las primeras horas de la mañana hasta el anochecer se encontraban impartiendo justicia.¹⁰

Como dato curioso es que no se tiene noticias de la existencia de abogados, ya que los implicados en los asuntos Civiles y Penales, hacían su demanda o acusación y su defensa por si mismos, situación lógica ya que la vida jurídica era sencilla dado el numero reducido de leyes, lo que simplificaba la mecánica judicial, y por ende el Derecho era abordado fácilmente por cualquier persona.

En Michoacán, funcionaba el Tribunal Supremo "Petamuti" como Tribunal Penal, pero los asuntos relevantes correspondían al mismo príncipe, los jueces locales practicaban investigación de los delitos, pasaban el asunto al Rey para su decisión (situación muy similar a lo que actualmente se denomina "pasar a acuerdo", como sé vera en capítulos posteriores).

". . . Nuestra Historia Antigua es mas digna de fe que la de la mayor parte de los pueblos primitivos del viejo mundo. En estos la leyenda es la única guía de los primeros tiempos, y sea por que ricos de imaginación, multiplicaron sus fábulas de manera exagerada, sea porque buscando en orgullosos orígenes muy remotos, sustituyeron a la realidad por la ficción, es lo cierto que tenemos datos más preciosos de nuestros antiguos pueblos y que no es exageración decir que en esto es superior nuestra historia a la misma Historia de Grecia. . .".¹¹

Se puede considerar que en el Imperio Mexica: si existió el derecho penal la aplicación del derecho quedaba al arbitrio de los jueces quienes se encargaban de la persecución de los delitos, bastaban indicios o rumores para iniciar un procedimiento.

¹⁰ BARRETO RANGEL, G "México a través de los Siglos Tomo I Editorial Cumbre S.A.

¹¹ BARRETO RANGEL, G "México a través de los Siglos Tomo I Editorial Cumbre S.A. (IBID).

ÉPOCA COLONIAL.- En el año 1521, con la invasión y conquista de los españoles sobre nuestro pueblo, movimiento dirigido por HERNAN CORTES, se dio el primer interrogatorio de esa época, además de iniciarse una verdadera averiguación, (claro sin equipararla al concepto actual de averiguación previa).

La situación en esos años fue muy irregular, sin encontrarse una figura clara que diera protección jurídica a los indígenas, sobresaliendo BARTOLOME DE LAS CASAS, a quien se le nombro Protector Universal de los Indios, designación hecha por el Cardenal Cisneros, obteniendo un salario de 100 pesos al año.

En el año de 1524, se fundo el Consejo Real de Indias, él cual si bien es cierto, trajo un primer ordenamiento jurídico también lo es que no dio ningún resultado positivo, propiciando abusos. De este Consejo podemos rescatar, como lo más importante, la aparición de Fiscales y Procuradores de los pobres.

El Lic. DESIDERIO GRANE DIAZ GONZALEZ, en su participación en el III Congreso Interamericano del Ministerio Público, señala que el Fiscal es el encargado de defender la jurisdicción y los intereses de la Hacienda Real y es el vigilante para que se cumpla las Provisiones Cédulas y Ordenanzas. Surgen las Encomiendas, que no eran mas que la repartición de indios a los españoles, para servirles y tributarles, a cambio de un trabajo digno e inculcarles la fe cristiana.¹²

En el año de 1571 apareció la inquisición, que establecía las obligaciones a los mayores de 12 años para acudir a misa, siendo perseguidos los herejes por el Santo Oficio imponiéndoles el tormento a la hoguera como castigo. A los herejes no se les permitía declarar.

Los principales organismos judiciales de la Colonia eran las Audiencias, que estaban formadas de 8 ocho oidores, 4 cuatro alcaldes del crimen y 2 dos fiscales, uno de estos últimos era el que conocía de asuntos criminales. Las investigaciones se realizaban por los oidores a los alcaldes, diligencias que realizar personalmente, además los alcaldes tenían facultades para aprehender a los delincuentes, observar el bien general de la República, conocer de los asuntos de residencias a los funcionarios y como característica sumamente importante eran protectores de los indios, así como sus representantes.

Tenían a su cargo la prosecución de los juicios penales y les estaba prohibido hacer acusaciones sin existir delator, excepción hecha cuando había presunción de un hecho delictivo. Desde el año de 1600 a 1700, las autoridades máximas fueron los Virreyes, sin suscitarse el nacimiento de alguna autoridad semejante a la que se estudia, por lo que se entrara al estudio de otra etapa en la vida de nuestro país. "La Independencia".

¹² "Congreso Interamericano del Ministerio Público 1963 Ponencias México.

ÉPOCA INDEPENDIENTE.- En los movimientos independentista de 1810, no podemos hablar de alguna autoridad firme equiparable a la del estudio en cuestión, ya que el pueblo mexicano y las castas que surgieron se levantaron en contra de los españoles, quienes les habían dado un trato de habitantes de segunda y tercera clase, aplicando su derecho a conveniencia propia, situación que provocó tal movimiento.

Nace la Constitución de Cádiz el 30 de Septiembre de 1812, misma que duró aproximadamente tres meses de vigencia, como principal aportación es La Libertad de Imprenta, volviendo a imperar el desorden. En su título Quinto se refiere a la Administración de Justicia Civil y Criminal; dentro de su capítulo Tercero habla de la materia Criminal en donde se destaca que queda prohibida toda detención sin existir previa información de un hecho que mereciera pena corporal, al detenido dentro de las 24 horas siguientes debería ponerse a disposición del Juez, la autoridad administrativa solo puede detener a personas "infraganti", se debería informar al detenido los motivos de su aprisionamiento, se prohíbe los tormentos.

Se reimplanta esta Constitución en el año de 1820.

En Octubre 22 de 1814, surge el Derecho Constitucional en Apatzingan para la libertad de la América Mexicana, teniendo como puntos interesantes el establecimiento de la religión Católica, Apostólica y Romana, como única creencia a profesar, contemplada en su artículo 1º.

En el artículo 21 se manifiesta que solamente la ley puede determinar los casos en que un ciudadano debe ser acusado o detenido.

Se establece el Tribunal de residencia que conocía únicamente de asuntos en donde estuvieran involucrados funcionarios del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, juicios que tenían que resolverse en tres meses y sino los acusados eran absueltos. Tal Constitución no se promulgo y no llegó a regir, pero se establecía en su artículo 184º la existencia de dos Fiscales, uno para asuntos Civiles y otro para asuntos Penales.

México nace jurídicamente el día 6 de Octubre de 1821, ya que por medio de un decreto de la Junta Provisional Gubernativa se declaró que era una Nación Soberana e Independiente.

En fecha 4 de Octubre de 1824 nace la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que al igual que la anterior tiene poca vida, en donde se contempla, por lo que hace al Derecho Penal la Irretroactividad de la Ley, la Prohibición para la aplicación de tormentos, prohibición a ser detenido sin existir indicios. Aparece el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte.

Las siete Leyes Constitucionales se expiden el 29 de Diciembre de 1836, aporta como autoridad reguladora al Supremo Poder Conservador, se establece que nadie puede ser preso ni aprehendido sino media orden de Juez o Autoridad

facultada para ello, con excepción de aquel que sea encontrado en flagrante delito. Se establecen disposiciones para sancionar a los funcionarios y reglas para proteger al ciudadano, se contempla la figura del Fiscal pero como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia. La Ley para el arreglo de la administración de 1836, menciona a un Agente Fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia y que intervendría en todos aquellos asuntos de materia penal.

En el año de 1843 aparecen las bases orgánicas, mejor conocidas como "Leyes Espurias", en donde se incluye a los Fiscales nuevamente en la Suprema Corte, los cuales estaban encargados de conocer asuntos de la Hacienda y del Interés Público

En el año de 1857 nace una Constitución que según RAUL F. CARDENAS es el Código Político más importante, aunque tampoco tuvo una real vigencia antes de la Constitución actual. No se le puso atención, ya que el interés de la población y autoridades estaba centrado en la contienda y lucha entre el Partido Liberal y el Partido Conservador.¹³

En el aspecto penal la Constitución de 1817 y por lo que interesa a este estudio, contemplo los siguientes lineamientos:

- La irretroactividad de la Ley.
- Nadie puede ser molestado en su persona, familia o posesiones sino en virtud de orden escrita de autoridad competente.
- Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho.
- Ninguna detención excederá de tres días sin que se justifique con un auto de prisión.
- Queda Prohibido el maltrato al momento de aprehender al delincuente.
- La aplicación de las penas se conserva para la Autoridad Judicial.

En esta Constitución se establece como característica, a diferencia de las anteriores la suspensión del fuero eclesiástico y la desaparición de los Tribunales Religiosos. Así como contempla al Ministerio Público en su artículo 27°.

Los Constituyentes de ese tiempo estaban en contra de los Juicios de Oficio, ya que consideraban que el Juez se convertía en acusador y juzgador, situación que rompía con el principio de imparcialidad del Órgano Jurisdiccional.

JUVENTINO V. CASTRO, en su ensayo de las funciones y disfunciones del Ministerio Público en México, cita a READBRUCH quien señala que: "El que tiene un acusador por Juez necesita a Dios por Abogado".¹⁴

¹³ RAUL F. CARDENAS "Obra Jurídica Mexicana".

¹⁴ "Funciones y Distribuciones del Ministerio Público en México".

El Licenciado Don BENITO JUÁREZ en el año de 1869 expidió la Ley de Jurados, estableciendo tres procuradores y por primera vez se les denominó Representantes del Ministerio Público, que eran independientes y no conocían de asuntos Civiles, tenían la obligación de promover todo lo relativo a la investigación de los hechos delictivos, interviniendo en el proceso desde el auto de formal prisión, representando a la parte acusadora, los ofendidos podían auxiliarse de ellos para ofrecer pruebas en el proceso y en caso de existir desacuerdo entre estas partes, los ofendidos podían ofrecerlas directamente al Juez, quien bajo su más estricta responsabilidad las admitía o rechazaba.

Tenemos como primer Código de Procedimientos Penales el del año de 1880, el cual contiene una organización completa del Ministerio Público y como función principal de este, era, la de promover y auxiliar a la Administración de Justicia, pero no se le concedía todavía en ese tiempo el Ejercicio de la Acción Penal. Esto es, tienen encomendado el solicitar la pronta Administración de Justicia, en nombre de la Sociedad y de defender sus intereses ante los Tribunales, la encargada de la investigación de los delitos es la Policía Judicial, quien hacía las diligencias necesarias para la reunión de las pruebas, descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores y estaban integradas por los Jueces de Paz.

El Código de Procedimientos Penales del año de 1894, es el segundo en vigor, mejora la Institución del Ministerio Público, ya que amplía sus funciones dándole intervención en el proceso, es miembro de la Policía Judicial, pero sigue siendo mero auxiliar de la Administración de Justicia.

La Ley Orgánica del Ministerio Público expedida por el General PORFIRIO DIAZ 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 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 1º se plasma que el Ministerio Público del Fuero Común representaba a la Sociedad nombrando y removido libremente por el Poder Ejecutivo.

Pasamos ahora a la actual Constitución de 1917, de la cual podemos decir que con esta se dio nacimiento a la Institución del Ministerio Público Moderno, el Presidente de la República en turno DON VENUSTIANO CARRANZA señaló en su exposición de motivos respecto del artículo 21, que desde la Independencia hasta esos momentos los Jueces eran iguales a los de la Colonia (encargados de la investigación de los delitos y buscar pruebas) en ocasiones ansiosos de renombre culpaban a personas inocentes. Defendía la posición consistente en que el Ministerio Público sería el único encargado de la persecución de los delitos y las pruebas necesarias, estando ahora a sus ordenes la Policía Judicial.

Prosiguiendo con la referida exposición se menciona que el establecimiento de la Institución en estudio se rompería con el sistema procesal tan vicioso,

restituyendo a los Jueces de la dignidad que les correspondía. Se indicaba también que la libertad individual quedaría asegurada, ya que, ninguna persona podía ser detenida, sino por orden de la Autoridad Judicial, según los términos del artículo 16 de la misma Carta Magna.

De lo anterior, podemos establecer que las esencias de la exposición de motivos, era proteger los Principios de Seguridad y Legalidad Jurídica durante el periodo de la Averiguación Previa. Dándose con esta exposición de motivos el origen de la figura del Ministerio Público y la redacción actual del artículo 21° que establece:

Art. 21 “. . . La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y al Policía Judicial, la cual estará bajo la Autoridad y mando inmediato de aquel. . .”¹⁵

HECTOR FIX ZAMUDIO, en su comentario relacionado al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del año de 1992, manifiesta: “Que la mayoría de los tratadistas sostienen que es conveniente el monopolio del Ejercicio de la Acción Penal por el Ministerio Público. Además indica que la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que contra las determinaciones del Ministerio Público cuando decide No Ejercitar la Acción Penal, desiste de la misma o formula conclusiones no acusatorias, no puede impugnarse a través del Juicio de Amparo, en virtud de que el propio Ministerio Público solo puede considerarse como una Autoridad Administrativa en su actividad de investigación. Tesis 198, pagina 408, Apéndice publicado en 1975, Primera Sala”.

También se comenta que es incorrecta la denominación que se refiere a la Policía Judicial que esta bajo las ordenes del Ministerio Público ya que algunos autores consideran que tal cuerpo esta integrado por investigadores y no tiene nada que ver él termino "judicial", que tiene su justificación en el derecho francés por estar bajo las ordenes del Juez.

De lo anteriormente expuesto, se determina que el Monopolio de la Acción Penal corresponde exclusivamente al Estado y para su ejercicio se le encomienda tal monopolio al Ministerio Público, por tanto, es titular de la Acción Penal, con funciones de acción y requerimiento, a la policía judicial se le encomienda la investigación de los delitos, pruebas y descubrimientos de los responsables, pero siempre bajo las ordenes y supervisión del Ministerio Público, los Jueces Penales dejan de hacer funciones de Policía Judicial, desempeñando en el proceso únicamente funciones decisorias, los particulares dejan de acudir directamente ante el Órgano Jurisdiccional como denunciantes o querellantes, haciéndolo ahora ante el

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos UNAM institución de Investigaciones Jurídicas.

Ministerio Publico, quienes satisfechos ciertos requisitos, ejercita la acción penal en contra de los responsables.

Del ordenamiento francés tomo como característica principal el de la unidad e individualidad, pero cuando actúa el Agente del Ministerio Publico, lo hace a nombre y representación de toda la Institución. La influencia española se encuentra en el procedimiento cuando el Ministerio Publico formula conclusiones, las que siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento del Fiscal en la Inquisición. En cuanto a la influencia exclusivamente nacional, esta en la preparación del Ejercicio de la Acción Penal, ya que en México a diferencia de lo que sucede en Francia el medio preparatorio del Ejercicio de la Acción esta reservada exclusivamente al Ministerio Publico, el cual es el Jefe de la Policía Judicial.¹⁶

¹⁶ JUVENTINO V. CASTRO "Ministerio Público en México" Porrúa S.A. Editorial.

CAPITULO II

EL JUICIO DE AMPARO

2.1 DEFINICIÓN DEL JUICIO DE AMPARO.

Concepto.

Debido a la gran cantidad de conceptos o definiciones que han sido dadas por diferentes autores, sería muy extenso el tratar de explicar todas, razón por la cual, únicamente enunciaremos las que ha nuestro juicio son las de mayor relevancia.

El Amparo es para IGNACIO L. VALLARTA: "El proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualesquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y atacados por una Autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una Autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente".¹⁷

Dicha definición, al referirse a los derechos del hombre consignados en la Constitución, olvida que la Tutela del Juicio de Amparo es extensiva a toda la Constitución y a las Leyes Secundarias; se encuentra plasmada en la Garantía de Legalidad prevista en el artículo 16 Constitucional.

Esta definición se refiere a la Constitución de 1857, en la que las Garantías Individuales se establecieron para su aseguramiento dentro de la sociedad y frente a los Órganos y no como verdaderos derechos del hombre.

Para el Dr. JUVENTINO V. CASTRO. El Amparo es: "Uno proceso concentrado de anulación de naturaleza Constitucional, promovido por vía de acción reclamando actos de Autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violarais de las Garantías expresamente reconocidas en la Constitución, contra los actos conculcados de dichas Garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la Ley al caso concreto; o contra las invasiones reciprocas de la soberanía ya sea federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la Sentencia que

¹⁷ VALLARTA IGNACIO. "El Juicio de Amparo"

conceda la protección, el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la Autoridad a que respete las garantías violadas, cumpliendo con lo que ella exige si es de carácter negativo”.¹⁸

La anterior definición, a nuestro juicio es demasiado extensa razón por la cual dificulta la comprensión pudiéndose simplificar el enunciado que detalla los actos y leyes que son impugnables por medio del Juicio de Amparo.

SILVESTRE MORENO CORA. Nos dice que el Amparo es: “Una Institución de carácter político que tiene por objeto proteger bajo las normas tutelares de un procedimiento judicial, las garantías que la Constitución otorga; o mantener y conservar el equilibrio entre los poderes que gobiernan la Nación, en cuanto por causa de las invasiones de estos, se vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos”.¹⁹

Algunos autores como ARELLANO GARCÍA, no están de acuerdo en otorgarle al Amparo el “carácter político que le concede MORENO CORA, sin embargo, opinó que al darse a los Tribunales de la Federación la facultad de enjuiciar las Leyes o actos de otras entidades del Estado, el Amparo adquiere la categoría de Institución Política, lo cual es reforzado al otorgársele a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de ser el único Órgano controlador de la Constitucionalidad”.²⁰

El mismo autor también critica dicha definición en cuanto al termino utilizado por MORENO CORA, respecto a que no se debe hablar de “Derechos ofendidos”, sino que deben considerarse presuntamente ofendidos, puesto que de lo contrario, todos los Juicios de Amparo serian favorables a las pretensiones de los particulares, lo que implicaría que estos no tendrán la obligación de probar la Inconstitucionalidad del acto que reclaman, en los casos en que la Ley así lo señala.²¹

Para ALFONSO NORIEGA. El Amparo es: “Un sistema de defensa de la Constitución de las Garantías Individuales de tipo Jurisdiccional por vía de Acción, que se tramita en forma de Juicio ante el Poder Judicial Federal y que tienen como materia las Leyes o Actos de la Autoridad que violan las Garantías Individuales o impliquen una invasión de la Soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la Garantía violada con efectos retroactivos al momento de la violación”.²²

¹⁸ CASTRO JUVENTINO V. “Lecciones de Garantías y Amparo”

¹⁹ MORENO CORA SILVESTRE. “ Tratado del Juicio de Amparo”

²⁰ ARELLANO GARCÍA CARLOS “El Juicio de Amparo”

²¹ ARELLANO GARCÍA CARLOS “El Juicio de Amparo” (Ibíd.)

²² NORIEGA ALFONSO “ Lecciones de Amparo”

La anterior definición es extensa pero a la vez comprensible, el único inconveniente es el de no especificar que el Amparo únicamente procede contra Autoridades estatales y no contra todo tipo de Autoridades, es decir, que no procederá contra Actos de Autoridades eclesiásticas, familiares, sindicales, etc., aunque dicha idea se deduce del propio concepto.

Por su parte IGNACIO BURGOA, nos dice que: "El Amparo es una Institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de Autoridad (*lato sensu*), que en detrimento de sus derechos, viola la Constitución".²³

Este concepto es muy aceptado, sin embargo el autor mismo nos da otra definición mas completa y detallada al decir que El Amparo es: " Un juicio o preso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los Órganos Jurisdiccionales Federales, contra todo Acto de Autoridad, (*lato sensu*), que le causan agravio en su esfera jurídica y que considera contraria a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficiencia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine".²⁴

Considero, que esta definición de debió especificar contra que Autoridades se puede promover el Amparo, pienso que esta definición es aceptada, ya que contiene los elementos característicos del Amparo.

Por su parte CARLOS ARELLANO GARCÍA, nos dice que el Amparo Mexicano es: "La Institución jurídica por la que una persona física o moral denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante el Órgano Jurisdiccional Federal o Local, para reclamar de un Órgano del Estado Federal, Local o Municipal, denominado Autoridad Responsable; un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera las Garantías Individuales o el que se le restituya o mantenga en el goce de sus derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios".²⁵

El concepto anteriormente transcrito menciona que el Derecho de Acción de Amparo se ejercita ante un Órgano Jurisdiccional Federal o Local, debiendo precisar que ante este último Órgano, solamente se promoverá en forma excepcional cuando no exista Juez de Distrito en el lugar, como lo señala el artículo 38 de la Ley de la Materia que a la letra dice:

²³ BURGOA ORIHUELA IGNACIO "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo".

²⁴ BURGOA ORIHUELA IGNACIO "El Juicio de Amparo"

²⁵ ARELLANO GARCÍA CARLOS "El Juicio de Amparo" (IBÍD)

Art. 38.- "En los lugares en que no resida Juez de Distrito, los Jueces de Primera Instancia, dentro de cuya jurisdicción radica la Autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto reclamado tendrá facultad para recibir la demanda de Amparo, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado que se encuentran por el termino de 72 horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario atento a la distancia que haya a la residencia del Juez de Distrito, ordenara que se rindan a este los informes respectivos y procederá conforme a lo previsto por el Artículo 144. Hecho lo anterior, el Juez de Primera Instancia remitirá al de Distrito, sin demora alguna, la demanda original con sus anexos".

Desde nuestro particular punto de vista, deducimos que este concepto, es el que reúne los requisitos por considerarlo como el mas completo.

Es decir, El Juicio de Amparo es aquel que toda persona puede hacer valer, ante los Tribunales competentes, en aquellos casos en que cualquier acto emanado de una Autoridad determinada vulnere o atente contra sus Garantías Individuales o bien, cuando por Leyes o Actos de la Autoridad Federal que vulnere o restrinjan la Soberanía de los Estados, y por Leyes o Actos de las Autoridades de estos que invaden la esfera de la Autoridad Federal, tal y como lo dispone el Artículo primero de la Ley de la Materia que a la letra dice:

Art. 1.- El Juicio de Amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite.

I.- Por Leyes o Actos de la Autoridad que violen las Garantías Individuales.

II.- Por Leyes o Actos de la Autoridad Federal que vulnere o restrinjan la Soberanía de los Estados; y

III.- Por Leyes o Actos de las Autoridades de estos, que invadan la esfera de competencia de la Autoridad Federal.

Dicha Ley, es decir la Ley de Amparo es reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales a la letra dicen:

Art. 103.- “Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por Leyes o Actos de la Autoridad que violen las Garantías Individuales.

II.-Por Leyes o Actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la Soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.-Por Leyes o actos de las Autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la Autoridad Federal”.

Art. 107.- “Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetaran a los procedimientos y formas del Orden Jurídico que determina la Ley, de acuerdo con las bases siguientes

I.- El Juicio de Amparo de seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.- La Sentencia será siempre tal, que solo 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.

En el Juicio de Amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

III.- Cuando se reclamen actos de Tribunales Judiciales Administrativos, o del Trabajo, el Amparo solo procede en los casos siguientes:

- a) Contra Sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al Juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, 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; siempre que en materia Civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el Amparo contra Sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado Civil o que afecten al orden y la estabilidad de la familia.
- b) Contra actos en Juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de Juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al Juicio.

IV.- En materia Administrativa, el Amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, Juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la Ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que lo que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

V.-El Amparo contra Sentencias definitivas, o laudos y resoluciones que pongan fin al Juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la Sentencia misma se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

- a) En materia Penal, contra resoluciones definitivas dictadas por Tribunales Judiciales, sean estos Federales, del Orden Común o Militares;

- b) En materia Administrativa, cuando se reclamen por particulares Sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al Juicio dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, Juicio o medio ordinario de defensa legal;
- c) En materia Civil, cuando se reclamen Sentencias definitivas dictadas en Juicios del Orden Federal o en Juicios Mercantiles, sea Federal o Local la Autoridad que dicte el fallo, o en Juicios del Orden Común. En los Juicios Civiles del Orden Federal, las Sentencias podrán ser reclamadas en Amparo por cualesquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y
- d) En materia Laboral, cuando se reclamen Laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los Amparos Directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, señalará el tramite y los términos a que deberá someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII.- El Amparo contra actos en Juicio, fuera de Juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al Juicio, contra Leyes o contra Actos de Autoridad Administrativa se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la Autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la Sentencia;

VIII.- Contra las Sentencias que pronuncien en Amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

- a) Cuando habiéndose impugnando en la demanda de Amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, Leyes Federales o Locales, Tratados Internacionales, Reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y Reglamentos de Leyes Locales expedidos por los Gobernadores de los Estados, o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el Recurso el problema de Constitucionalidad; y
- b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del Artículo 103 de esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los Amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten. En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la Revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus Sentencias no admitirán Recurso alguno;

IX.-Las Resoluciones que en materia de Amparo Directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten Recurso alguno, a menos que decidan sobre la Inconstitucionalidad de una Ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia limitándose la materia del Recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente Constitucionales;

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de Suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la Ley, para lo cual se tomara en cuenta la naturaleza de la violación alegada la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la Suspensión origine a Terceros perjudicados y el Interés Público.

Dicha Suspensión deberá otorgarse respecto de las Sentencias Definitivas en Materia Penal al comunicarse la interposición del Amparo, y en Materia Civil, mediante fianza que de el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal Suspensión ocasionare, la cual quedara sin efecto si la otra parte da contra fianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que

guardaban si se concediese el Amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI.- La Suspensión se pedirá ante la Autoridad responsable cuando se trate de Amparos Directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia Autoridad Responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de Amparo ante la propia Autoridad Responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el Juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente.

En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la Suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII.- La violación de las Garantías de los Artículos 16, en materia Penal 19 y 20 se reclamara ante el Superior del Tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las Resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la Autoridad Responsable, la Ley determinara el Juez o Tribunal 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;

XIII.- Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten Tesis contradictorias en los Juicios de Amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los Juicios en que dichas Tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la Tesis que debe prevalecer como Jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten Tesis contradictorias en los Juicios de Amparo Materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República, o las partes que intervinieron en los Juicios en que tales Tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cual Tesis debe prevalecer.

La Resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, solo tendrá el efecto de fijar la Jurisprudencia y no afectara las situaciones jurídicas concretas derivadas de las Sentencias Dictadas en los Juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este Artículo, se decretara el sobreseimiento del Amparo o la Caducidad de la Instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del Orden Civil o Administrativo en los casos y términos que señale la Ley Reglamentaria. La Caducidad de la Instancia dejara firme la Sentencia Recurrída;

XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Publico Federal que al efecto designare, será parte en todos los Juicios de Amparo, pero podrán abstenerse de intervenir en dichos Juicios, cuando el caso del que se trate carezca, a su Juicio de Interés Publico;

XVI.- Si concedido el Amparo la Autoridad Responsable insistiere en la repetición del Acto Reclamado o tratase de eludir la Sentencia de la Autoridad Federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha Autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuera excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la Responsable y le otorgara un plazo prudente para que se Ejecute la Sentencia. Si la Autoridad no ejecuta la Sentencia, en él termino concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Quando la naturaleza del Acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez, que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del Acto Reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la Sentencias de Amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la Sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el Órgano que corresponda el cumplimiento sustituto de la Sentencia de Amparo siempre que la naturaleza del Acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de la parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las Sentencias de Amparo, producirá su Caducidad en los términos de la Ley Reglamentaria.

XVII.- La Autoridad Responsable será consignada a la Autoridad correspondiente, cuando no suspenda el Acto Reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la Autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y

Los Infractores del Artículo citado y de esta disposición, serán consignados a la Autoridad competente.

También será consignado a la Autoridad o agente de ella, el que realizada una aprehensión, no pusiese al detenido a disposición del Juez, dentro de la siguientes 24 horas.

Si la detención se verificara fuera del lugar en que reside el Juez, al termino mencionado, se agregara el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y aquel en que se efectuó la detención.

El Juicio de Amparo en una de las Instituciones más originales y nobles de la vida jurídica y política mexicana, eficaz sistema protector de las libertades individuales y de la supremacía de la Constitución.

Los poderes de la Federación y de los Estados, se hayan obligados a actuar dentro de los limites de su competencia, establecidos en las Leyes, y las Autoridades de toda índole y el Poder Legislativo solo pueden ejecutar actos o aprobar leyes respectivamente si están expresamente facultados por la Constitución. Cuando en ocasiones no suceda así y se violen las Garantías Individuales, el Sistema que ha permitido tradicionalmente en México proteger los Derechos Humanos en el Juicio de Amparo, Institución que ha trascendido en las fronteras e influido en las Ordenes Jurídicas de otros países del mundo.

El Amparo es una Institución, que nació en el Siglo pasado y ha ido evolucionando al compás de la Historia Política de México. Dentro de sus principales antecedentes como ya se menciono podemos encontrar los siguientes:

1.- La Constitución de Yucatán, del 31 de Marzo de 1841, obra del poder político Liberal de MANUEL CRECENCIO REJON Y RAMOS, a quien con justicia se le considera, en unión de MARIANO OTERO los creadores del multicitado Juicio de Amparo.

2.- El Acta de Reformas de 1847, debida a MARIANO OTERO que estableció en su Artículo 25 la Facultad de los Tribunales Federales para amparar a cualquier habitante de la República “contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o Acto que la motivase”. Los caracteres fundamentales del Amparo quedaron precisados en esta disposición.

La Asamblea que habría de elaborar la Carta de 1857, recogió sus antecedentes y en sus Artículos 101 y 102, consagro en definitiva el Juicio de Amparo, temeroso medio que con base en la Supremacía de la Constitución defiende las libertades humanas.

A partir de esta fecha, el Amparo ha evolucionado al ritmo de las necesidades históricas y sociales de nuestro país y merced al trabajo creador, entre otros a dos ilustres juristas; IGNACIO VALLARTA, LEÓN GUZMÁN, así como EMILIO RABASA, quienes, el primero en sus votos, el segundo al salvar dicha figura jurídica y el tercero en el principio constitucional y el Artículo 14 fundamentalmente estudiaron tan valiosa Institución, precisando su grandeza, sus limitaciones y su destino.

El diputado de la Asamblea de Querétaro, JOSÉ M. TRUCHUELO, explico en el debate del Artículo 107: “La Justicia Federal ampara y protege al ciudadano cuyas Garantías Individuales han sido conculcadas. Si una Ley o un Acto de una Autoridad viene a conculcar una Garantía Constitucional; entonces se acude al Amparo dirigiéndose según el caso, al Juez de Distrito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya función esta encaminada a velar siempre por el respeto de los principios Constitucionales para que nadie altere los preceptos de Nuestra Carta Magna o intente establecer una Jurisprudencia que tienda a contrarrestar los principios contenidos en tal ordenamiento para que la misma no sea un mito”.²⁶

²⁶ BURGOA ORIHUELA IGNACIO “El Juicio de Amparo”

Se trata de un procedimiento utilizado para proteger los derechos individuales consagrados en la Constitución.

El Amparo fundamentalmente es utilizado para lo siguiente:

- a) Proteger la vida y libertad del hombre mediante un sencillo procedimiento promovido ante los Jueces de Distrito;
- b) Contra actos de las Autoridades Administrativas Locales o Federales, para proteger a las personas, en sus propiedades, posesiones o derechos;
- c) En materia Judicial desde el Siglo pasado para hacer que todos los Tribunales de la República interpreten o apliquen exactamente la Ley, criterio que mantuvo el Congreso Constituyente de 1917 y que permita a los Tribunales Federales revisar las Sentencias Definitivas en Juicios Civiles, Penales o Administrativos y Laudos y decisiones de las Juntas de Trabajo;
- d) Por ultimo el Amparo protege contra Leyes que expidan los Congresos Estatales o el Congreso Federal y que sean violatorias de los Derechos del Hombre, consagrados en la Constitución, pues toda Ley debe estar subordinada a esta. Así el Poder Legislativo se halla limitado por el Poder Judicial, a través del Juicio de Amparo estableciéndose un equilibrio de Poderes. Por lo que es de señalarse que por medio del juicio de Amparo las Leyes no son derogadas en forma general, sino que solo se protege al individuo en el caso particular, cuando reclama la violación de sus derechos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mantiene el respeto a las Sentencias de Amparo haciéndose personalmente responsable a los funcionarios que no las cumplan.

En general el Juicio de Amparo se promueve por la persona agraviada, quien debe exponer claramente las razones por las cuales las autoridades violan las Garantías; sin embargo, en Materia Penal, Obrera y Agraria los acusados, obreros y campesinos respectivamente gozan de lo que se llama la "Suplencia de la Queja" que consiste en que los Jueces y Tribunales, pueden ayudar con argumentos propios a esas personas para la mejor defensa de sus derechos.

Ahora bien, conforme a nuestro Sistema Federal, existen en los Estados Unidos Mexicanos, Tribunales comunes o de los Estados y Tribunales Federales; las funciones que expresamente no se otorgan a los Tribunales de la Federación, pertenecen a los Tribunales comunes.

El Poder Judicial de la Federación conoce fundamentalmente de Dos clases de asuntos:

1.- Las controversias que se originen cuando Leyes o Actos de Autoridad violen Garantías Individuales, caso en que procede el Juicio de Amparo, según lo establece el Artículo 107 Constitucional.

2.- Las controversias y cuestiones que se resuelven en Juicios Ordinarios Federales.

Esta disposición establece las clases de controversias que pueden ser resueltas por medio de un Juicio Constitucional o en Juicio de Amparo.

Son competentes para resolver tales conflictos solo los Tribunales Federales, salvo los casos en que Jueces Laborales auxilien por Urgencia a dichos Tribunales Federales.

La fracción I del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (por Leyes o Actos de la Autoridad que violen las Garantías Individuales) es el verdadero fundamento del Amparo.

Por lo que podemos concluir que el Juicio de Amparo es: El medio jurídico previsto en la Constitución y regulado por una Ley Secundaria (Ley de Amparo) en virtud del cual se mantiene vigente el Sistema Jurídico Constitucional Mexicano al anular o invalidar todo aquel acto de Autoridad que sea contraventor de la Ley Suprema en relación a las Garantías que dicha norma otorga y previa solicitud a través del Ejercicio de la Acción que eleve el agraviado por el acto reclamado ante los Tribunales de la Federación.

Así también se puede concluir que el Juicio de Amparo es aquel que toda persona puede hacer valer ante los Tribunales competentes, en aquellos casos en que cualquier acto emanado de una Autoridad determinada, vulnere o atente contra sus garantías individuales o bien, cuando por leyes o actos de la Autoridad Federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados y por leyes y actos de las Autoridades de los propios Estados que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

2.2 PRECEPTOS LEGALES RELACIONADOS AL JUICIO DE AMPARO.

Fundamento del Juicio de Amparo.

El Juicio de Amparo, encuentra sus bases en presupuestos elementales que la Doctrina sobre el Derecho Público y la legislación positivo-constitucionales han puesto de relieve, ya que el Juicio de Amparo se establece como un medio de control o protección del orden Constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de este. La Constitución es, por ende, el objeto natural y propio de la tutela que el Amparo imparte al gobernado, de lo cual, se deduce, la doble finalidad que persigue nuestra Institución, a saber: preservar, con simultaneidad la Ley Suprema del País y la esfera específica de dicho sujeto que en ella se sustenta, contra todo acto del Poder Público.

Siendo entonces, la Constitución el objeto tutelar de Juicio de Amparo, es al mismo tiempo, la fuente de su existencia y su fundamento primordial. Y se dice que, es la fuente de su existencia, no solo por que ella consigna su procedencia, sino también, por que de los principios que la forman y de su situación jerárquico-normativa deriva nuestra Institución su razón de ser. En consecuencia, el Amparo es una acción o un medio jurídico tendiente a proteger el Orden Constitucional.

Denominado también la defensa constitucional, la cual algunos autores la identifican con otras denominaciones, las cuales sin embargo coinciden en cuanto a su contenido, que no es otro que la pretensión de profundizar en los sistemas, métodos o instrumentos para hacer prevalecer la Constitución sobre los Actos tanto del Poder Público como de los particulares, cuando estos se oponen a ella, la desvían o la contradicen.

La Constitución es la Ley Suprema que rige en un País, lo cual solo sería un enunciado teórico si sus disposiciones cedieran mediante la manera de conducirse de los particulares y los funcionarios públicos, pero igualmente de las Instituciones Públicas o Privadas, al organizarse y desarrollar sus actividades.

Al respecto MIGUEL LANZ DURET manifiesta que:

“La verdadera garantía del Principio de la Legalidad y el medio eficaz y jurídico para hacer respetar la supremacía de la Constitución, es el Juicio Especial, Extraordinario, de carácter político-jurídico, denominado en nuestro Derecho Publico, Juicio Constitucional o Juicio de Amparo, como generalmente es mas conocido. Y por este medio es como han pretendido el Constituyente de 57 y más tarde el Constituyente de Querétaro, no solo garantizar los derechos que no solo consideraron primordiales en el individuo y la estabilidad de nuestro Régimen de Gobierno, manteniendo a la Federación y a los Estados dentro de sus capacidades jurisdiccionales, fines plausibles y grandiosos, sino obtener aun todavía mas alto y de mas trascendencia, la conservación del Orden Jurídico establecido por la Ley Suprema, el prestigio de la misma y el respeto al Régimen de Legalidad que son los propósitos fundamentales del Estado Moderno y del Derecho Publico actual”.²⁷

EMILIO RABASA, para referirse a todo lo anterior nos habla de la Supremacía Judicial; FELIPE TENA RAMÍREZ, del control de la Constitucionalidad; HECTOR FIX ZAMUDIO, de la Defensa Procesal de la Constitución y la Tutela o Control de la misma; GEORGE JELLINEK de Garantías del Derecho Publico; y JUVENTINO V. CASTRO la Defensa Constitucional, siendo todas las mencionadas anteriormente acertadas en su denominación.

Para ubicar el Procesos Constitucional de Amparo dentro de las Instituciones Políticas, Sociales y Jurídicas que rigen en distintos países, resulta indispensable ahondar en la naturaleza de la Constitución, su carácter de Ley rectora de los actos jurídicos que se producen en el país; la necesidad de que el Orden Constitucional que el texto crea, permanezca, y la forma como nuestras Instituciones Jurídicas resolvieron crear un Instrumento que fuera definitivo para defender el Orden Constitucional que aquella establece con la pretensión de que sea permanente.

Para poder comprender con mayor claridad el Proceso de Amparo es necesario compenetrarnos en las finalidades más altas que con ellas se persigue. Por lo que hay que mantener un Sistema de Orden Jurídico Constitucional.

²⁷ MIGUEL LANZ DURET “Teoría General del Estado”

Los Sistemas y Procedimientos para mantener un Orden Jurídico Constitucional, que según diversos autores deben de seguirse son:

GEORGE JELLINEK, nos dice que: "Las Garantías del Derecho Publico son tan distintas como el Derecho mismo, en cada época de una cultura y en cada Estado particular."²⁸

En la teoría de este autor, una teoría particular del Derecho Político, puede y necesita ordenar y exponer en categorías generales los distintos medios que existen para garantizar el Derecho Publico, refiriendo que como todo Derecho, el Derecho Publico conoce tres clases de Garantías que son: Las Sociales, las Políticas y las Jurídicas.

a) Las Garantías Sociales. Que son la totalidad de las fuerzas culturales, de las fuerzas que estas crean y de los efectos que producen, las cuales influyen constantemente en la formación y desenvolvimiento del Derecho y aseguran su validez conjuntamente con otras fuerzas, tales como: la religión, costumbres, la moralidad social.

b) Las Garantías Políticas. Consistentes en las relaciones reales de poder, existentes entre los factores políticos organizados. La Garantía política de mas importancia en la organización del Estado, radica en la División de Poderes.

c) Las Garantías Jurídicas. Que con ellas se intenta asegurar de un modo preferente el Derecho Objetivo o bien el Derecho Subjetivo, se distinguen de las Garantías Sociales y Políticas, en que sus defectos son susceptibles de un cálculo seguro.

Finalmente, para JELLINEK, las Instituciones mediante las cuales estas Garantías Jurídicas se obtienen, se dividen en cuatro clases:

1.- De fiscalización (o sea, de vigilancia) que permite el examen de las acciones de los órganos y miembros del Estado. Se subdivide en Fiscalización Administrativa (de las autoridades superiores respecto de las inferiores), Fiscalización Financiera, separada frecuentemente de la Administrativa y confiada a

²⁸ JELLINEK GEORGE "Teoría General del Estado"

autoridades particulares; y Fiscalización parlamentaria que se ejerce por la crítica parlamentaria.

2.- De responsabilidad individual, que se exige a todo titular de un Órgano del Estado, como individuo.

3.- La Función Jurisdiccional, que corresponde al Estado para protección del Derecho en su totalidad.

4.- Los medios jurídicos, que son aquellos que están a disposición de los súbditos para que puedan conseguir sus derechos públicos.

Para HECTOR FIX ZAMUDIO. Debe hacerse una delimitación entre los conceptos de Defensa y Garantías de la Constitución.

En las normas Constitucionales se da la doble situación de toda norma jurídica, que se compone de dos disposiciones complementarias, la primera denominada primaria o principal, que se dirige a los sujetos jurídicos que deben cumplir su mandato, y la segunda denominada secundaria o sancionatoria o simplemente sanción que se endereza hacia un órgano del Estado encargado de imponer dicho mandato primario, inclusive a través de los medios de coacción establecidos.²⁹

Algunas de las normas Constitucionales carecen de norma secundaria o sancionatoria, ya que solo constan de una formulación imperativa, aunque la tendencia evolutiva tiende a disminuir dichas normas sin sanción.

En los casos en que las normas Constitucionales están provistas del segundo término de la relación antes mencionada, es indudable que requieran de un conjunto de normas de carácter procesal que determinen la trayectoria que debe seguir el órgano encargado de imponer el mandato primario, y este cuerpo de normas instrumentales constituye la garantía de las normas Constitucionales.

La norma secundaria dirigida al órgano que debe imponer el mandato de la ley, constituye una disposición de carácter justicial por que establece la conducta que el órgano estatal debe seguir para imponer la sanción.

Por consiguiente las garantías de las normas supremas son aquellas de carácter justicial formal que establecen la actuaciones del poder, que debe imponer la voluntad del Constituyente.

²⁹ HECTOR FIX AMUDIO "Estudios sobre la Jurisdicción Constitucional"

Sea mencionado que la defensa procesal de la Constitución puede llamarse tutela o control, pero FLX ZAMUDIO prefiere el vocablo garantía para referirse a la defensa de la Constitución, ya que esta palabra a pesar de sus múltiples significados, implica en sentido estricto un remedio, un aspecto terapéutico, restaurador, por lo tanto, implica un concepto genérico de salvaguardar al norma fundamental como lo es la Constitución.

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir, que respecto a los sistemas y procedimientos para evitar las violaciones al orden Constitucional o la forma de restablecer éste cuando se haya roto, podemos resumir que en tres formas principales se defiende a la Constitución; mediante factores sociales o culturales, que se traduce en un respeto voluntario del orden que se ha establecido; por factores Políticos, creados en las propias Constituciones que nos proporcionan la estructura o principios funcionales del Estado, y que se derivan principalmente del sistema de división de poderes y finalmente sistemas jurídicos, que crean instrumentos para restaurar el orden Constitucional violado.

TENA RAMÍREZ, al desarrollar estas ideas, nos dice que el respeto a la Constitución tiene que ser en principio, espontáneo y natural.³⁰

En lo que toca al factor político, considero que mucho ayuda al mantenimiento del orden Constitucional, el hecho de que el Poder Público se divida en EJECUTIVO, LEGISLATIVO y JUDICIAL ya que los miembros de dichos Poderes se encargan de vigilarse y evitar las invasiones a sus respectivas facultades ordenadas en la Constitución, pero este hecho no indica nada con respecto a la forma de proceder cuando la separación no se respeta, ni tampoco la forma en que deben actuar los individuos, y las Instituciones Sociales cuando los funcionarios titulares de las distintos Poderes, sin invadir funciones ajenas, violan las Garantías Constitucionales, o bien cuando la invasión existe, pero el Poder invadido no reclama la invasión que si lesiona al individuo en lo particular.

Es por ello que creemos que, el factor que verdaderamente permite la Defensa Constitucional, es el jurídico que no es más que el establecimiento de un sistema normativo que indica con precisión las acciones procesales que deben utilizarse cuando aparecen las Violaciones Constitucionales, los órganos ante los cuales pueden plantearse los reclamos, los titulares de dichas acciones, los procedimientos para plantear el conflicto Constitucional y los medios que se proporciona a los órganos públicos que hacen cumplir las resoluciones definitivas que emitan respecto al planeamiento Constitucional y que permitirán reinstaurar el orden Constitucional quebrantado.

³⁰ TENA RAMÍREZ "Derecho Constitucional Mexicano"

Por lo que dentro del Sistema Mexicano la Defensa Constitucional, se lleva a cabo por medio de procedimientos jurídicos y no por un Órgano Político, como excepcionalmente si existió bajo las Siete Leyes Constitucionales de 1836, que creó el SUPREMO PODER CONSERVADOR imitando al SENADO CONSTITUCIONAL FRANCES.

Por lo tanto, uno de los instrumentos para defender la Constitucionalidad es el "Proceso de Amparo", el cual se plantea ante el Poder Judicial de la Federación, ya que las controversias sobre la Constitucionalidad de los actos de las autoridades, se plantea en el proceso de Amparo por vía de acción y no de excepción, personalmente por el agraviado con el acto inconstitucional.

Todo lo anterior requiere de ciertas aclaraciones que implican el llegar a malos entendidos.

En primer lugar el Amparo no es un defensor de *toda* la Constitución, sino sólo de las Garantías Individuales enumeradas en el Capítulo I del Título Primero de nuestra Constitución.

Y en segundo lugar que el Amparo no es el único proceso que pretende la de defensa Constitucional

HECTOR FIX ZAMUDIO, nos dice a este respecto que "la Jurisdicción Constitucional Mexicana, comprende cuatro Garantías Constitucionales, que conforman a su vez cuatro diversos procesos" y que son los siguientes:

- a) El primero que tiene el carácter de represivo, es el conocido como Juicio Político o de Responsabilidad, ya que se refiere a las responsabilidades oficiales o políticas de los altos funcionarios, independientemente de su responsabilidad penal.
- b) El proceso establecido por el artículo 105 de la propia Constitución, el cual se refiere a las controversias entre dos o más Estados o entre los Poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos, a los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; y a los conflictos en que la Federación sea parte.
- c) El proceso de Amparo, consignado en los Artículos 103 y 107 Constitucionales, y ya que se contrae a toda controversia que se susciten por leyes o actos de la Autoridad que violen las Garantías Individuales; por Leyes o actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la

Soberanía de los Estados y por Leyes o actos de las Autoridades de estos que invadan la esfera de la Autoridad Federal.

Por último un proceso de carácter represivo, establecido por el Artículo 97 párrafo Segundo y Tercero de la Constitución y según el cual, la Suprema Corte de Justicia tiene tan solo la función de investigar, como una especie de Juez Instructor, pero sin que formule resolución sobre cualesquiera de esas cuatro cuestiones; la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; algún hecho o hechos que constituyan una violación de alguna Garantía Individual; o la violación del voto público. El resultado de sus investigaciones debe de comunicarlo la Suprema Corte de Justicia a una autoridad diversa que es la que debe pronunciar la resolución que corresponda.³¹

En opinión de este autor el Amparo constituye la Garantía Jurisdiccional de mayor eficacia y casi la única aplicación práctica en nuestro Sistema Constitucional.

De lo anterior, hacemos la suposición de haber ubicado al Proceso de Amparo tanto dentro del marco Universal de los Sistemas que persiguen la defensa de la Constitución como de los Procesos constitucionales establecidos por nuestra Ley Fundamental, pero debemos subrayar que el Amparo mexicano no protege a toda la Constitución sino únicamente a los individuos en contra de Actos de Autoridad que violen sus Garantías Individuales.

Aunque si bien las fracciones II y III del Artículo 103 de la Constitución, parecen establecer hipótesis diversas de Procesos de Amparo que protegen tanto a la Federación como a los Estados por la invasión de sus Soberanías provenientes de Leyes o Actos de otra Entidad, la controversia no puede plantearse mediante la Acción de Amparo sino bajo la condición de que el Quejoso alegue la violación de una Garantía Constitucional, razón por la cual en el fondo sólo prevalece la hipótesis de la fracción I del Artículo 103 Constitucional, lo que da por resultado la aparente inutilidad de las otras dos fracciones de dicha disposición Constitucional.

Se puede considerar que el Juicio de Amparo es un Control Constitucional en virtud de que: Es aquel proceso judicial o procedimiento previsto en la Constitución, en virtud del cual se hacen vigentes los mandatos de la propia Constitución, imponiéndose está a todas las Autoridades del Estado e invalidando de ese modo todo acto que esas autoridades hayan emitido o ejecutado y que desconozcan y violen alguna garantía o cualquier otra prevención inscrita en la Constitución

³¹ "Diccionario Práctico LAROUSSE"

También se debe de tener en cuenta el Principio de la Supremacía Constitucional, el cual se encuentra previsto en el artículo 1333 Constitucional que establece: que la Ley Suprema es la Constitución sobre la cual ningún acto de autoridad puede tener vigencia o validez, ni autoridad alguna puede actuar sobre la misma, por lo que todo acto de autoridad debe estar emitido o ejecutado acorde con los mandatos de la propia Constitución.

Es por ello que los medios de Control Constitucional pueden enumerarse en el siguiente sentido:

- 1.- El Juicio de Amparo (Artículo 103 y 107 Constitucionales)
- 2.- El juicio de Controversia Constitucional (105 Frac. I Constitucional)
- 3.- La acción de Inconstitucionalidad (105 II Constitucionales)
- 4.- La justicia Electoral (41 Frac. IV, 60, 99 y 105 Frac. II Constitucional)

Por lo que se puede determinar que se identifica al Juicio de Amparo como medio de Control Constitucional, en virtud de que mediante este juicio, se propone hacer imperantes las garantías individuales o del gobernado, las cuales son parte integrante de la Constitución. Al reunirse los requisitos en la conformación del Juicio de Amparo, como lo prevé los artículos 103 y 107 Constitucionales, en donde se prescriben las reglas básicas de procedencia y substanciación del mismo (Principios Fundamentales del Amparo) y considerando que este proceso tiende a anular, invalidar o dejar sin vigencia los actos de Autoridad contrarios a la Constitución, debe concluirse que el Amparo es un auténtico medio de Control Constitucional.

2.2.1 Principios Fundamentales en el Juicio de Amparo.

El Juicio de Amparo, como un medio de recurso jurídico procesal público de control de Constitucionalidad, presenta el aspecto de una acción cuyo titular es el agraviado y se funda y vive en un conjunto de principios esenciales que constituyen no solo su característica distintiva de los demás sistemas de preservación constitucional, sino sus ventajas respecto de éstos.

Esos principios o postulados básicos del Juicio o Acción de Amparo se encuentran contenidos en el Artículo 107 de la Constitución vigente, que propiamente es el precepto constitucional reglamentario del artículo 103, que

consigna los casos generales de procedencia, y con ello afianzó y reafirmo el Juicio de Amparo al establecer constitucionalmente no sólo su procedencia general, sino sus principios fundamentales, y los cuales se podrían distribuir en grupos que regulan (a) a la acción, b) el procedimiento, y finalmente c) a la sentencia) pero siendo estos estadios partes constitutivas de todo el proceso debemos entender que, en ocasiones la existencia de un principio que rige a la acción, por ejemplo, puede influir en el procedimiento, y finalmente trascender a la sentencia, con lo cual debe entenderse que los principios a que hacemos referencia pertenecen en realidad al Proceso de Amparo en su conjunto.³²

Respecto de los principios fundamentales que rigen a la *acción* de Amparo se podrían mencionar:

- a) Principio de instancia de parte agraviada.
- b) Principio de la existencia de agravio personal y directo de carácter jurídico.
- c) Principio de definitividad.

Por lo que hace a los principios que rigen los *procedimientos* dentro del Amparo se podrían mencionar:

- d) Principio de prosecución judicial.

Y por último con relación a las *sentencias* se puede enunciar las de:

- e) Principio de relatividad de las sentencias.
- f) Principio de estricto derecho.
- g) Principio de la facultad de suplir la queja deficiente.

Los principios de instancia de parte agraviada, de la existencia del agravio personal y directo de carácter jurídico y el de la definitividad sirven de fundamento a la acción de amparo.

³² BURGOA ORIHUELA IGNACIO "El Juicio de Amparo"

Principios que rigen a la Acción de Amparo:

a) El Principio de Instancia de parte agraviada.

En la fracción I del Artículo 107 Constitucional, en relación con el artículo 4 de la Ley de Amparo descubrimos un principio básico de nuestro juicio de garantías, que es el de la iniciativa o instancia de parte afectada.

Este principio fundamental es no sólo una de las piedras angulares sobre las que descansa nuestra Institución de Control (Juicio de Amparo) por que el gobernado es el titular de la acción; o sea, que el particular (personas físicas y morales y por excepción los órganos de gobierno del Estado), tiene en sus manos el instrumento para hacer efectivas sus garantías individuales. Por lo que una de las peculiaridades del Juicio de Amparo o régimen de control por órgano jurisdiccional consiste precisamente en la circunstancia de que este nunca procede oficiosamente, es decir, sin que haya un interesado legítimo en provocar la actividad tuteladora, sino que siempre se requiere la instancia de parte. Debiendo existir la iniciativa del afectado por un acto autoritario en los casos especificados por el Artículo 103 de la Constitución y con ello nunca se provoca el desequilibrio entre los diversos poderes del Estado, ya que no son éstos los que impugnan la actuación de los demás, como sucede generalmente en los regímenes de control por órgano político, sino todo sujeto que se encuentre en la situación de gobernado.³³

b) El principio de la existencia de agravio personal y directo de carácter jurídico.

Una noción de Agravio el cual podemos entenderlo, como el perjuicio que sufre el gobernado en su esfera de derechos por el acto de Autoridad o acto reclamado, es decir la afectación cometida a una persona o a su esfera jurídica.

La presencia del daño o perjuicio, constituye el elementos material del agravio, pero es necesario que dicho daño o perjuicio sea ocasionado por una Autoridad al violar una Garantía Individual o al invadir las esferas de competencia federal o local, en sus correspondientes casos, así pues el otro factor que concurre en la integración del concepto de agravio desde el punto de vista del Juicio de Amparo y al cual se le denominará como el elemento jurídico consiste en la forma, ocasión o manera bajo las cuales la autoridad estatal causa el daño o el perjuicio o sea mediante la violación de las Garantías Individuales o por conducto de la extralimitación o de la interferencia de competencias federales y locales.

³³ BURGOA ORIHUELA IGNACIO "Las Garantías Individuales"

Ahora bien el agravio, para que pueda ser causa generadora del Juicio de Amparo, necesita ser personal, es decir que el perjuicio recaiga precisamente en una persona determinada, bien sea física o moral, por ende todos aquellos daños en que puede manifestarse el agravio, que no afecte a una persona concretamente especificada, no pueden reputarse como agravios desde el punto de vista constitucional, no originando por tanto la procedencia del Amparo. En resumen la naturaleza del agravio debe ser personal, el perjuicio que cause el acto reclamado debe ser directo al quejoso para que proceda la Acción de Amparo, es decir el Juicio de Amparo únicamente puede seguirse por la parte a quien perjudica el acto o la ley que se reclama, además éste debe ser directo, es decir, de realización presente, pasada, o inminentemente futura.

c) El principio de definitividad del Juicio de Amparo.

Este principio de la Definitividad del Juicio de Amparo supone el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmando o revocándolo, de tal suerte que existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso, el Amparo es improcedente. Por consiguiente el Juicio de Amparo no puede promoverse si previamente no se han agotado los juicios, recursos o medios de defensa que la ley que rige el acto establecen, y que tenga por objeto modificar o nulificar dicho acto. Por lo que de acuerdo con lo anteriormente expresado, el principio de definitividad del Juicio de Amparo implica la obligación del agraviado consistente en agotar, previamente a la interposición de la acción constitucional, los recursos ordinarios tendientes a revocar o modificar los actos lesivos. Este principio se encuentra consagrado en las fracciones I y IV, del Artículo 107, de nuestra Carta Magna y supone:

- a) La obligación para el quejoso de llevar a cabo el agotamiento o ejercicio previo y necesario de todos los recursos que la ley que rige el acto reclamado, establece para atacarlo, bien sea modificándolo, confirmando o revocándolo, de tal suerte que, existiendo dicho medio ordinario de impugnación, sin que lo interponga el quejoso es improcedente. Esto es, la obligación que tiene el quejoso de agotar todos los recursos o medios de defensa existentes en la Ley que rige el acto reclamado antes de emprender la Acción de Amparo.
- b) Con la implantación de este principio se pretende dar oportunidad a los gobernados para que impugnen los actos de autoridad utilizando recursos ordinarios y que el Amparo sea un medio que procesa sólo en lo que podríamos llamar de manera extraordinaria.

- c) Los medios de impugnación, que bien pueden ser juicios o recursos que es necesario agotar antes de promover la Acción de Amparo, deben tener por efecto modificar o revocar los actos que se impugnen.
- d) La sanción jurídica por la inobservancia del principio de definitividad, es decir de aquellos juicios que se hubieren promovido sin que antes se hayan agotado los medios de invalidación ordinarios, se traduce por parte de la Suprema Corte de Justicia en que ante la inexistencia de un posible recurso contra los actos reclamados, se admita la demanda sin perjuicio de que después esclarecida esa duda se decrete el Sobreseimiento, es decir que se debe de sobreseer.
- e) El acatamiento de este principio es una exigencia de las fracciones XIII, XIV, y XV del Artículo 73 de la Ley de Amparo por que el Tribunal de Amparo tiene impedimento legal para admitir la demanda , y en caso de que la admita por error la improcedencia se traduce en sobreseimiento conforme lo establecido en la fracción III de Artículo 74 de la Ley de Amparo.

Excepciones al Principio de Definitividad:

Dicho Principio no es absoluto, o sea no opera en todos los casos ni en todas las materias:

1.- Por la gravedad del acto reclamado y por que en caso de consumarse dejaría sin materia el fondo del Amparo.

Cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro o se imponga alguna de las penas prohibidas por el Artículo 22 Constitucional.

2.- En materia Penal:

- Contra órdenes de aprehensión por ser una violación directa al Artículo 16 Constitucional.
- Contra Auto de Formal Prisión por ser una violación directa al artículo 19 Constitucional.
- Por violación al Artículo 20 fracciones I, VIII y X.

3.- En materia Judicial, Civil, Mercantil, Administrativa y Laboral:

- Por la falta de emplazamiento al quejoso.
- Contra actos dentro del Juicio que afecten a terceros, extraños o tercerías.

4.- En materia Administrativa:

- Cuando la Ley que rige el acto no establece medios de defensa ordinarios.
- Cuando establece medios de defensa ordinarios pero no suspende el acto reclamado o para suspenderlo exige mayores requisitos de la Ley de Amparo.
- Al existir en el acto violaciones directas a la Constitución.

5.- Procede la Acción de Amparo sin respetar el principio de definitividad cuando se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento.

Por lo que respecta a los principios que rigen al procedimiento dentro del Amparo se hace referencia al:

d) El principio de la Prosecución Judicial del Amparo.

Otro principio del Juicio de Amparo que encontramos en la parte enunciativa del Artículo 107 Constitucional, consiste en que el Juicio de Amparo se tramita por medio de “procedimientos y formas de orden jurídico”, esto implica que el Juicio de Amparo se revela en un verdadero “proceso judicial” en el cual se observan las “formas jurídicas procesales”, esto es, demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Por lo que al establecerse que el Juicio de Amparo se seguirá conforme a una procedimiento que se ajuste a las formas del Derecho Procesal, implícitamente se presupone que en su tramitación se suscita un verdadero debate o controversia entablados entre el promotor del Amparo y la Autoridad Responsable, como partes principales del Juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones.

El enunciado del Artículo 107 Constitucional establece que todas las controversias de que habla el Artículo 103 de la Norma Suprema se sujetarán a los “procedimientos y formas del orden jurídico” que determine la ley.

Este enunciado indica que el Amparo es el Juicio o Proceso que se tramita ante tribunales especializados y en que las partes tienen la oportunidad de hacer valer sus derechos.

Este Principio de Prosecución Judicial caracteriza al Sistema de Control Constitucional como lo es el Juicio de Amparo, en oposición al medio de control Constitucional, cuyo ejemplo en México es el Supremo Poder Conservador

establecido en la Constitución de las Siete Leyes de 1836, en que sus resoluciones se dictaban sin sujetarse a ningún procedimiento previamente establecido.

EL Juicio de Amparo es un Juicio Pacifico y Tranquilo. El principio de prosecución Judicial establecido por Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847 y al quedar plasmado en la Constitución de 1857 en donde se señala que: “No habrá, pues en lo adelante y siempre que se trate de leyes o actos inconstitucionales, aquellas iniciativas ruidosas aquellos discursos y reclamaciones vehementes etc...habrá sí, un juicio pacífico y tranquilo y un procedimiento en formas legales y que dando audiencia a los interesados, prepare una sentencia que, si bien deje sin efecto en aquel caso la ley... no ultraje ni deprima al poder soberano...”

La grandeza del Amparo estriba en lo pacifico y tranquilo de su tramitación, así como en lo restringido de los efectos de sus sentencias.

La sobrevivencia del principio de Prosecución Judicial es gracias a DON LEÓN GUZMÁN ya que a pesar de que en la mayoría del Congreso de 1856-57 por la influencia de ALEXIS DE TOCQUEVILLE, de DON JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ, de DON MANUEL CRECENCIO REJÓN y de DON MARIANO OTERO, imperaba con claridad la idea de que el Amparo debería establecerse en forma de Juicio o Proceso para que se tramitará de acuerdo a los procedimientos y formas de orden jurídico, el intento tuvo un tropiezo, ya que DON IGNACIO RAMÍREZ “El nigromante” quien era gran orador y amante de las causas populares admiraba los juicios por jurados, propuso con éxito que el Juicio de Amparo fuera otorgado conforme lo establecía el artículo 102 de esa Constitución pero con la “previa garantía de un jurado compuesto por vecinos del Distrito respectivo”. Una vez aprobada toda la Constitución se nombro una comisión de estilo y en ese acto DON LEÓN GUZMÁN cumpliendo con su deber suprimiendo del artículo 102 el “jurado popular”. El día 5 de Febrero de 1857 los integrantes del Congreso firmaron la minuta de la Constitución tal como se las presentó DON LEÓN GUZMÁN y nadie se dio cuenta de la mutilación, siendo que a este hecho se le conoce como el “fraude parlamentario”. Así las cosas después de 15 o 16 años DON LEÓN GUZMÁN fue acusado de haber cometido ese fraude parlamentario toda vez que hasta la década de los 70 fue descubierto y contestó que lo había hecho deliberadamente para salvar al Amparo de ese juicio de jurados, ya que ese medio técnico-jurídico no podía quedar en manos de quien desconociendo el derecho y carentes de sabiduría y experiencia en el campo de la técnica jurídico procesal pudieran determinar sobre un juicio el cual es altamente tecnificado y el cual sólo podía estar a salvo si se confiaba a Tribunales especializados y en que los jueces, magistrados y ministros conocedores de la ciencia jurídica sean los encargados de su tramitación. Por tal motivo se le conoce don LEÓN GUZMÁN como el “Salvador del Amparo”.

En lo que corresponde a los principios que rigen a las Sentencias se debe de hacer mención de los que a continuación se plasman:

e) El principio de la relatividad de las Sentencias de Amparo

Uno de los principios más importantes y característicos del Juicio de Amparo y cuya aplicación práctica ha contribuido a que dicha Institución también sobreviva es al que concierne a la relatividad de las sentencias, el cual reproduce ideológica y gramaticalmente la fórmula creada por DON MANUEL OTERO acerca de los efectos relativos de las resoluciones dictadas en los Juicios de Amparo, la cual era concebida de la siguiente manera: "La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de los 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 el acto que la motivare". Dicha fórmula consiste en que las Sentencias de Amparo sólo protegen al quejoso o quejosos que litigan en el juicio y obligan únicamente a las autoridades señaladas como responsables.

Pero si la sentencia de Amparo tiene una característica de relatividad, en lo que toca a que beneficia únicamente al quejoso que promovió el juicio, dicha relatividad no debe entenderse en el sentido de que toca exclusivamente a la autoridad o autoridades señaladas como responsables en el juicio, el respetar y ajustarse a lo resuelto. Ya que existe un nuevo y más acertado criterio jurisprudencial que ha emitido nuestro máximo tribunal al sostener que "no solamente la autoridad que haya figurado con el carácter de responsable en el Juicio de Garantías, está obligada a cumplir la sentencia de Amparo, sino cualquier otra autoridad, que por sus funciones tenga que intervenir en la ejecución del fallo".

f) Principio de estricto derecho.

Este principio junto con el de la relatividad de las sentencias, rigen los requisitos que deben llenar las sentencias Amparo. De acuerdo con este principio, en términos generales, se exige que la Sentencia esté de acuerdo con las pretensiones deducidas por las partes en el juicio, de tal manera que resuelva sobre las acciones y excepciones que se hicieron valer en los escritos que forman la litis, no pudiendo decidir sobre cuestiones diferentes, ni dejar de resolver sobre las controvertidas. Este principio se encuentra contemplado en el Artículo 190 de la

Ley de Amparo cuando al referirse de la Sentencias de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito establece que “no comprenderán más cuestiones que las legales propuestas en la demanda de amparo, debiendo apoyarse en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus proposiciones resolutivas el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo”. Aunque no exista un artículo similar aplicable a las Sentencias que emitan los Jueces de Distrito, debe entenderse que el principio abarca también a las resoluciones que dicten estos jueces.

Este principio no rige la procedencia del amparo, sino que impone una norma de conducta al órgano de control, consistente en que en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en un juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideración de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.

Mediante este principio también por otro lado se abre la posibilidad de establecer excepciones a este Principio de Estricto Derecho, que desemboca en la creación de la suplencia de la queja, como contrapartida del amparo de Estricto Derecho, ya que la suplencia de la queja deficiente es opuesta al de Estricto derecho y consiste en el deber que tiene el Juez o tribunal de amparo de no concretarse a estudiar los conceptos de violación expuestos en la demanda por el quejoso, sino en hacer valer officiosamente cualquier aspecto de inconstitucionalidad que descubra respecto a los actos reclamados. O bien se considera como un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre a favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes.

Sin embargo el Principio de Estricto Derecho ha sido un factor importante para conservar la seguridad jurídica en nuestro juicio constitucional, que lo ha puesto a salvo del inestable subjetivismo judicial. Si se aboliese este principio de Estricto Derecho, sustituyéndolo por la facultad de suplir toda demanda de amparo deficiente, se colocaría a la contraparte del quejoso –autoridad responsable- en un verdadero estado de indefensión frente a las apreciaciones officiosas del órgano de control que habrían de determinar el otorgamiento de la protección federal. Es verdad que uno de los efectos inherentes al principio de estricto derecho consiste en la restricción del arbitrio judicial, que, merced a él, sólo se vierte para valorar jurídicamente los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo con el fin de declararlos operantes o inoperantes, pero también es cierto que si el juzgador, después de haberlos considerado infundados, officiosamente y de manera ilimitada formula apreciaciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados para conceder el amparo, asume indebidamente el papel de quejoso convirtiéndose en la contraparte de las autoridades responsables, rompiendo así el principio de igualdad

procesal y alterando la litis en el juicio constitucional, produciendo también con ello la suspensión total del Principio de estricto derecho.

Por consiguiente, dicho principio y la facultad de suplir la queja o (demanda) deficiente, deben existir pero separadamente, esto es operar en supuestos diferentes.

Este principio de estricto derecho, no se establece directamente en la Constitución sin embargo lo descubrimos interpretando en sentido contrario los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107, que prevé la facultad de suplir la deficiencia de la queja. Por otra parte la Ley de Amparo en el segundo párrafo del artículo 79, lo regula directamente, se descubre interpretando a contrario *sensu* los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 76.

Es por lo anterior que el Principio de Estricto Derecho opera dentro de las materias en que debe observarse como son:

- En material civil, siempre que no se trate de menores o incapacitados.
- En materia Administrativa, incluyendo agraria, cuando el quejoso es un pequeño propietario.
- En materia laboral, cuando le quejoso es el patrón.
- Este principio no sólo rige para las sentencias de amparo que en primera o única instancia se dictan (amparos indirectos o bi-instanciales y directos o uni-instanciales, respectivamente), sino también actúa respecto a las sentencias constitucionales de segunda instancia, en el sentido de obligar a los órganos de control que las pronuncian (Suprema Corte y Tribunales Colegiados de Circuito en sus correspondientes casos) a analizar únicamente los agravios que se hayan hecho valer en el *recurso de revisión* contra el fallo de primera instancia

Y por el contrario la facultad de suplir la queja deficiente que significa que el Tribunal de amparo podrá o deberá perfeccionar la queja o demanda haciendo valer conceptos de violación que el agraviado no incluyó, pudiéndose observar esta facultad en las materias de:

- En cualquier materia, cuando los actos reclamados se funden en leyes que hayan sido declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.
- En materia penal, cuando se encuentra que ha habido, en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa y cuando se le haya juzgado por una ley que no es aplicable exactamente al caso, esta opera aun ante la ausencia de conceptos de

violación o de agravios del reo, pero siempre en beneficio del procesado.

- En materia laboral, únicamente se aplicara a favor del trabajador y que en este se encuentre que ha habido una violación manifiesta que lo ha dejado sin defensa.
- Cuando los quejosos sean menores de edad o incapaces.
- En materia agraria, si los quejosos son núcleos de población ejidal o comunal, o bien se trate de ejidatarios o comuneros en particular.

El actual sistema, concluye con una previsión que prácticamente extiende la suplencia de todas las materias sin distinción, siempre y cuando aparezca “una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa” o sea la primitiva indefensión que parece ser fue el motivo principal por el cual se creó la suplencia dentro del sistema de control.

g) Principio de la suplencia de la queja.

No debe confundirse la suplencia de la queja deficiente con la suplencia del error. Y a manera de captar la esencia de la suplencia de la queja y antes de seguir adelante en el estudio de ella habrá que advertir que en artículo 79 de la Ley de Amparo se prevé la suplencia del error, que en la disposición que mencionamos ha tenido diversas versiones, las cuales no ataca su esencia en el sentido de que los órganos jurisdiccionales de amparo deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales que se estimen violados. Esta precepto pretende recoger los lineamientos modernos, es decir el que se expresa con la frase latina *iura novit curia* de acuerdo con el cual, el Juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen correctamente, principio que tradicionalmente han conferido al juzgador una función creadora y no exclusivamente de aplicación del derecho.

Esto da pauta para diferenciar la suplencia de la queja deficiente de la suplencia del error.

En la suplencia de la queja, aparece una omisión total o parcial de un concepto de violación, que para el Juez o Tribunal de Amparo resulta el adecuado para otorgar la protección Constitucional pedida, pero que por negligencia, error o ignorancia del quejoso o de su abogado no se asentó en la demanda.

En la suplencia del error, el concepto de violación existe claramente expuesto, y solamente aparece una cita equivocada del artículo constitucional que contiene la garantía individual totalmente precisada, pero erróneamente precisada.

Se trata pues, de dos actos diferentes, que sin embargo permiten una oficiosidad en la intervención del Juez o Tribunal de Amparo, al momento de dictar la Sentencia Definitiva.

Según hemos afirmado, dicha facultad propiamente constituye una salvedad al Principio de estricto derecho, conforme a la cual el Juzgador de Amparo tiene la potestad jurídica de no atacar tal principio en las Sentencias Constitucionales que pronuncia. Por tanto “suplir la deficiencia de la queja implica no ceñirse a los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, sino que para conceder al quejoso al Protección Federal, el órgano de control puede hacer valer oficiosamente cualquier aspecto inconstitucional de los actos reclamados.

Por lo anterior, es que no debe confundirse la suplencia de la queja deficiente con la suplencia del error, ya que tal como se expuso, la suplencia del error se traduce simplemente en corregir algún error por una equivocada citación o invocación de la garantía individual que el quejoso estima violada “sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda”; y por lo que se refiere a la suplencia de la queja deficiente, por lo contrario significa que el Tribunal de Amparo podrá o deberá perfeccionar la queja o demanda haciendo valer conceptos de violación que el agraviado no incluyó.

Los dos principios son necesarios en el Amparo, aunque es de desearse que no sea tan rígido el de estricto derecho, ni tampoco continúe ampliándose tanto la facultad de suplir la queja deficiente por que desembocaría en la anarquía jurídica.

2.2.2 La acción de Amparo.

Concepto de Acción en General.

La acción, en términos de generalidad, se fundamenta en nuestro sistema jurídico general, dentro de los artículos 17 y 8º Constitucionales, ya que el Artículo 17 establece que “ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma” y añade que “los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia”. Y en el artículo 8º, “los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición”, de hacerse recaer acuerdo escrito de la Autoridad, respecto de la petición que se les haya planteado.³⁴

³⁴ CASTRO JUVNETINO V. “Lecciones de Garantías y Amparo”

Es decir que con estas garantías el gobernado tiene reconocido un derecho de dirigirse a los funcionarios públicos, para pedirle lo que a su interés convenga, que se traduce constitucionalmente en una obligación por parte de dichos funcionarios públicos de acordar lo solicitado.

Lo anterior significa que existen unas garantías constitucionales, según las cuales los gobernados tiene reconocido un derecho de dirigirse a los empleados y funcionarios públicos, para pedirle lo que a su interés convenga, que se traduce constitucionalmente en una obligación por parte de dichos funcionarios y empleados públicos de Acordar lo pedido.

Por consiguiente los conceptos de derecho procesal (acción, jurisdicción y proceso) se encuentran estrechamente vinculados en razón de que no puede explicarse uno solo, sin hacer referencia a los otros. Así desde el momento en que históricamente se superó la venganza privada, en la que cada individuo se hacía justicia por su propia mano, el Estado asumió la tutela del ordenamiento jurídico a través de la función jurisdiccional, por la que se reconoce a los individuos la facultad de acudir al Estado, a efecto de requerirle su intervención, a través de sus órganos, para la protección del derecho que se considera lesionado, función que se lleva a cabo a través del proceso. A esta facultad en términos generales se denomina Acción.

Por lo anterior se puede determinar que La Acción en general, es el poder jurídico que tienen las personas para poner en movimiento la maquinaria judicial a fin de obtener la tutela jurídica.

Concepto de la Acción de Amparo.

Según el maestro Burgoa define la Acción como “un derecho subjetivo, que tiene por objeto reclamar la prestación del servicio público jurisdiccional”. La acción es un Derecho, por que implica obligatoriedad e imperatividad para el órgano estatal al cual se dirige, el cual no puede denegar su ejercicio, sino que debe resolver afirmativa o negativamente lo pedido mediante aquella. Es un Derecho subjetivo por que es una facultad concedida a la persona por el orden jurídico objetivo, consistente en reclamar la prestación del servicio público jurisdiccional. Es un Derecho subjetivo público, pues constituye una facultad que tiene el sujeto frente al

Estado y el objeto que se persigue mediante ella es de índole pública, o sea la obtención de la prestación del servicio público jurisdiccional.³⁵

Así mismo señala como condiciones esenciales de su existencia: los sujetos, activo y pasivo, la causa de la acción, es decir, un estado de hecho y de derecho que es la razón por la cual corresponde una acción. La cual la divide en dos elementos una relación jurídica o (causa remota) y un estado de hecho contrario a derecho o (causa próxima). Al referirse a la acción de Amparo, señala el maestro que deben de existir estos elementos, por cuanto al sujeto activo, señala que la acción de amparo pertenece a una determinada categoría de personas, ya que se da a favor de cualquier gobernado cuyas garantías constitucionales hayan sido violadas por acto de cualquier autoridad. El actor es el sujeto como gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía constitucional cometida por cualquier Autoridad del Estado.

Por cuanto a sujeto pasivo o demandado, señala que es cualquier autoridad estatal de cualquier naturaleza política o constitucional, que viole las garantías individuales por una ley o un acto en sentido estricto.

La causa remota de la acción es la posición jurídica del gobernado frente al estatuto constitucional que contiene las garantías individuales y que automáticamente lo convierte en su titular individualizado. Por cuanto a la causa próxima señala que es la violación cometida por una ley o un acto de cualquier autoridad del Estado, contra las garantías individuales que forman el contenido del estatus jurídico personal.

Por ello el autor concluye que la Acción de Amparo es: "El derecho público subjetivo (característica genérica) que incumbe al gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal mediante una ley o un acto (*estricto sensu*) o aquel en cuyo perjuicio tanto la autoridad judicial como la local, por conducto de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infringido su respectiva competencia (sujeto activo o actor), derecho que se ejercita en contra de cualquier autoridad de la Federación o de las autoridades locales en sus respectivos casos (sujeto pasivo demandado) y con el fin de obtener la restitución del goce de las garantías violadas o la anulación concreta del acto (*latu sensu*) contraventor del régimen de competencia federal o local, por conducto de los órganos jurisdiccionales federales.

Para FIX ZAMUDIO refiere a la Acción de Amparo como un derecho o poder abstracto de obrar y no como simple posibilidad, sino como contrapartida del deber del Estado de prestar la actividad jurisdiccional, y que, por tanto, es un derecho subjetivo paralelo al derecho de petición (artículo 8º de la Constitución) contenido en el artículo 17 de la Ley Fundamental. Sin embargo estima a diferencia

³⁵ BURGOA ORIHUELA IGNACIO "El Juicio de Amparo"

de BURGOA que no es exacto que para la procedencia del Amparo se requiera una violación de garantías, sino que dicho requisito es necesario para obtener una sentencia favorable, es decir, que para la pretensión del actor se considere fundada, y por tanto, el único presupuesto de la Acción de Amparo es la existencia de un litigio constitucional, y sus únicos elementos son: la capacidad de accionar, instancia y pretensión. Lo que los tratadistas denominan presupuestos y causas de improcedencia de la Acción de Amparo, son en realidad presupuestos o condiciones de la resolución sobre el fondo o, más propiamente, presupuestos para la validez del proceso, cuya falta determina, no la improcedencia de la Acción, sino de la pretensión, motivando el sobreseimiento en el Amparo.³⁶

Por lo anterior se puede determinar que la Acción del Amparo debe entenderse como un Derecho público subjetivo, no como una facultad o potestad, que pertenece a todo aquel que se ubique en su calidad de gobernado frente al Estado. Es un derecho por cuanto a que el Estado, a través de sus órganos, está obligado a prestar el servicio público de jurisdicción, por mandato constitucional (Artículo 17 Constitucional). Como tal no pertenece a los derechos privados del sujeto, ya que su objeto es la prestación del servicio público jurisdiccional, que se hace valer frente al Estado, a fin de que éste, a través de sus órganos y mediante un proceso constitucional, resuelva en relación con las pretensiones del sujeto, esto es, respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sea por estimarse que violan garantías individuales o sea por que se estime que alteran el sistema competencial entre las autoridades federales y locales.

Así entendido los sujetos del derecho de acción son el gobernado y el Estado, que actúa a través de sus órganos jurisdiccionales, en este caso los Tribunales de la Federación por mandato expreso del artículo 103 Constitucional. Los sujetos de la pretensión son, entonces, el gobernado que demanda la prestación del servicio público jurisdiccional al estimar que el acto concreto de Autoridad viola sus garantías individuales o altera el sistema competencial entre las autoridades federales y locales, y la autoridad responsable, emisora del acto reclamado.

La Acción tiene por objeto que, mediante el procedimiento de Amparo, se dicte la Sentencia, en tanto que la pretensión lo que busca es que aquella sea favorable a los intereses del gobernado, declarando la nulidad del acto reclamado. Señala el maestro BURGOA que por cuanto al objeto de la acción de amparo, que está consiste en que se imparta la protección al gobernando contra el acto de autoridad, cuando en realidad ello constituye la pretensión del gobernado, pues el objeto de la acción de amparo sólo está constituido por la exigencia en la prestación del servicio público jurisdiccional que hace valer frente al Estado, a fin de que mediante el proceso constitucional se obtenga la sentencia que lo resuelva, sin que pueda condicionarse a la exigencia de una sentencia favorable.

³⁶ FIX ZAMUDIO HECTOR "Estudios sobre la jurisdicción Constitucional"

Por lo anterior se puede concluir que:

- a) La acción en general es el poder jurídico que tienen las personas para poner en movimiento la maquinaria judicial a fin de obtener la tutela jurídica.
- b) La acción de amparo es la facultad de los gobernados para solicitar la protección de la Justicia Federal.
- c) El fundamento constitucional de la acción de amparo se encuentra en el artículo 103 de la Carta Magna.

Los requisitos de la acción de Amparo son:

- a) Una autoridad responsable (Órgano de gobierno del Estado)
- b) Un acto reclamado (Ley, sentencia o acto genérico)
- c) Una violación a las garantías individuales.
- d) Un quejoso o agraviado.

El objeto de la acción de Amparo es:

- a) El inmediato se contrae a la obtención de un fallo o sentencia actualizando la voluntad concreta de la ley.
- b) El mediato consistente en mantener el orden constitucional.

Los principios Constitucionales que rigen la procedencia de la acción de amparo son:

- a) El de instancia de parte agraviada, contemplado en la fracción I del Art. 107 Constitucional.
- b) El de existencia de agravio personal y directo de carácter jurídico contenido en el Art. 4 de la Ley de Amparo.
- c) El de definitividad regulado en las fracciones III y IV del Art. 107 Constitucional.

Así mismo podemos decir, que el Derecho de Acción radica en la posibilidad que tiene el gobernado de hacer entrar en movimiento al aparato jurisdiccional para que dirima una controversia que se ha suscitado en sociedad. Este derecho nace del Artículo 17 Constitucional en el que se prohíbe que se haga uso de la fuerza para exigir el cumplimiento para con sus derechos, y su fundamento Constitucional radica precisamente en los artículos 13 con relación al 17 Constitucionales.

Los elementos del derecho de Acción son:

- a) Actor.- Que es el titular del derecho de acción y quien pone en movimiento al aparato jurisdiccional, reclamando que se dirima una contienda y se dicte una sentencia en que se declare que tiene un derecho que ha sido conculcado (Art. 116 Ley Amparo)
- b) Órgano ante quien se promueve.- Que es el tribunal que tiene competencia para conocer, substanciar y resolver el juicio respectivo (Art. 103 y 158 Ley Amparo)
- c) Demandado.- Es la persona de quien se reclama un derecho o en su caso se reclama la declaratoria de nulidad de un acto que ha emitido, por contrariar los derechos e intereses del actor (Art. 116 frac. III y 117 Ley Amparo) para el Amparo Indirecto.
- d) Causa remota.- Siendo el derecho del actor consagrado en la ley y que él considera que ha sido violado por el demandado, representándose dentro del ámbito de la acción de amparo, por la garantía individual o del gobernado que ha sido conculcada por la autoridad responsable (Art. 116 frac. IV Amparo Indirecto y 166 fracción IV Amparo Directo) Así mismo cuando el quejoso esboza los conceptos de violación, al decir, cual es el derecho que tiene y que ha sido violado por la autoridad responsable.
- e) Causa próxima.- Es la conducta que ha desarrollado la parte demandada, con la cual se viola la causa remota. En el caso de la Acción de Amparo es el acto reclamado, por ser la conducta que se imputa a una autoridad pública y que se tilda de contraria a las garantías individuales de que es titular el quejoso (Art. 116 frac. IV y 117 Amparo Indirecto y 166 frac. IV Amparo Directo)
- f) Objeto de la Acción.- Importa la necesidad de que se diga el derecho entre las partes, para dirimir la controversia, otorgándole al actor una resolución merced a la cual se obligue al demandado a respetar sus derechos. Este elemento está constituido por la declaratoria de nulidad del acto reclamado, por su inconstitucionalidad. El objeto de la acción de amparo se encuentra en el preámbulo de la demanda, al decir el quejoso

que comparece a demandar el Amparo y la Protección de la Justicia de la Unión. Así como en el capítulo de conceptos de violación en que al establecer la conclusión del razonamiento lógico – jurídico el quejoso hace valer y ver por que causa hay una contravención del acto reclamado para con la Constitución, pidiendo le otorgamiento de la protección Federal. (Art.116 frac. V Amparo Indirecto y 166 frac. II Amparo Directo)

2.3. CLASIFICACIÓN DEL JUICIO DE AMPARO

Desde el punto de vista gramatical, clasificar significa ordenar por clases y a su vez se refiere al orden de cosas de una misma especie.³⁷

Tomando en cuenta esta definición y de acuerdo con las disposiciones Constitucionales y las reglamentarias, existen dos clases de procesos de Amparo: EL AMPARO DIRECTO y el AMPARO INDIRECTO.

El Amparo Directo se tramita directamente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, según proceda de acuerdo con las características de las Sentencias Definitivas señaladas como acto reclamado, es decir, el Juicio de Amparo Directo se promoverá en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito y sólo procederá contra sentencias definitivas dictadas por Tribunales Judiciales o Administrativos, y contra Laudos pronunciados por Tribunales de Trabajo, por violaciones a las leyes del Procedimiento cometidas durante la secuela del mismo, siempre que afecten a la defensa del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o laudos (Art. 158 de la Ley de Amparo).

Por su parte, el Amparo Indirecto es aquél que se promueve o tramita ante los Juzgados de Distrito y procederá según el artículo 114 de la Ley de Amparo:

I.- Contra leyes que, por su sola expedición causen perjuicio al quejoso (Leyes administrativas).

³⁷ PALLARES EDUARDO "Juicio de Amparo"

II.- Contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o de Trabajo;

III.- Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo, ejecutados fuera de Juicio o después de concluido.

IV.- Contra actos en el Juicio que tengan sobre las personas o sobre las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

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

VI.- Contra leyes o actos de la Autoridad Federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de la Ley de Amparo, y

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el No Ejercicio o el Desistimiento de LA Acción Penal en los y términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

A este respecto, el Dr. IGNACIO BURGOA señala, para fines doctrinarios, El Amparo Directo como amparo uni-instancial precisamente por que este tipo de procesos se tramita y concluye en una única instancia (aunque al respecto existe una excepción, los Amparos Directos del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito cuyos fallos admiten el recurso de revisión, lo cual produce una segunda instancia en los términos de la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo) y el Amparo Indirecto que se tramitan ante los Juzgados de Distrito lo conocen como bi-instancial, por admitir una segunda instancia para el caso de que se interponga el recurso de revisión.

Cuando la ley de la materia hace referencia a que el Proceso de Amparo "PROTEGE A LOS QUEJOSOS CONTRA LA EXPEDICIÓN O LA APLICACIÓN DE LEYES VIOLATORIAS DE LAS GARANTÍAS EXPRESAMENTE RECONOCIDAS EN LA CONSTITUCIÓN" individualiza el llamado AMPARO CONTRA LEYES. Cuando menciona la finalidad de proteger "contra los autos conculcatorios de dichas garantías", se está mencionando el doctrinalmente llamado AMPARO DE GARANTÍAS. El señalamiento de las acciones "contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto, "conforma al llamado AMPARO-CASACIÓN y también AMPARO RECURSO. Finalmente, las acciones planteadas dentro de un proceso de amparo interpuesto "contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatal", es una referencia al llamado AMPARO SOBERANÍA.

HECTOR FIX ZAMUDIO, configura cinco procesos de amparo en la siguiente forma: Amparo de la Libertad; Amparo contra Leyes, Amparo Casación, Amparo Administrativo, y Amparo Agrario ejidal y comunal, por lo tanto, dicho autor no considera como existente el amparo soberanía, e integra lo que ha dado en llamar Amparo Garantías con los que son el Amparo de la Libertad y el Amparo Administrativo.

EL AMPARO INDIRECTO.

Así mismo podemos considerar que el *Amparo Indirecto* que contempla en las fracciones III, IV y V del artículo 114 de la Ley de Amparo comprenden una serie variada de actos provenientes de tribunales que realizan función jurisdiccional. Por consiguiente se pueden considerar como actos genéricos, incluidas las sentencias interlocutorias que no resuelven el asunto en lo principal.

Por lo que podemos decir que el Amparo Indirecto se promueve o tramita ante los Juzgados e Distrito y procederá:

I.- Contra Leyes que, por su sola expedición causen perjuicio al quejoso (Leyes administrativas)

II.- Contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativo o de Trabajo.

III.- Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o de Trabajo, ejecutados fuera de juicio o después de concluido

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

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera del 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.

VI.- Contra leyes o actos de funcionarios de la Federación o de los Estados que invadan la esfera de competencias federal o local.

VII.- Contra Resoluciones del Ministerio Público que confirme el No Ejercicio o Desistimiento de la Acción Penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del Artículo 21 Constitucional.

El Amparo Indirecto se refiere a que toda controversia que se plantee ante un Juez de Distrito, ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de una Entidad Federativa o ante los Tribunales Unitarios de Circuito, y se trata de un Juicio de Amparo Indirecto, pues, en el se da la posibilidad de que las partes interpongan el recurso de revisión por la propia ley, dando lugar a la segunda instancia que se tramitara según su competencia o ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

Otras denominaciones que recibe el Amparo Indirecto son.

A) Amparo Indirecto.- Ya que en esa forma (indirecta) la Suprema Corte de Justicia conocía de las controversias que se planteaban ante el Poder Judicial por parte de un gobernado agraviado en su patrimonio con motivo de un acto de autoridad que se consideraba contraventor de la Constitución.

B) Amparo BI – Instancial.- Denominación que se adopta atento a que este medio de control constitucional por órgano judicial se substancia en dos instancias, la primera ante el Juez de Distrito, Tribunal Unitario de Circuito o Superior Jerárquico de la Autoridad Responsable, en tanto que la Segunda Instancia es competencia de un Tribunal Colegiado de Circuito o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así mismo la demanda de Amparo Indirecto es un escrito por medio del cual se ejercita la acción de amparo y se solicita la Protección de la Justicia Federal y la cual por regla general se debe formular por escrito conforme al artículo (Art. 116 Ley Amparo) y se debe presentar ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito correspondiente, quienes dictarán la resolución respectiva dentro del término de 24 horas siguientes a la que se haya presentado la demanda, conforme lo estipula el Artículo 148 Ley Amparo. Esta situación es uno de los puntos de distinción entre el Amparo Indirecto y el Amparo Directo que en el caso de que este Juicio Constitucional (Directo) la demanda es presentada ante la Autoridad Responsable, quien la remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito competente.

El amparo Indirecto procederá contra todo acto que no sea una Sentencia Definitiva, Laudo Arbitral o Resolución que ponga fin a un Juicio.

La demanda de Amparo Indirecto debe presentarse ante el Juez de Distrito en forma directa y no por otro conducto, como en el caso del amparo de una instancia en que la demanda se presenta por mediación de la autoridad responsable, conforme lo marca lo artículo (44 y 163 Ley Amparo).

El Amparo Indirecto procede según lo que establece el mismo artículo 114 de la Ley de Amparo contra:

I.- Amparo contra Leyes.

La fracción I del Artículo 114 de la Ley de Amparo contiene la procedencia del Amparo Indirecto contra Leyes que por su sola naturaleza o expedición causen perjuicio al quejoso. Es decir, Leyes (Federales o Locales) o todo acto que sea de observancia general tales como los reglamentos administrativos.

II.- Amparo Administrativo.

La fracción II del mismo artículo 114 de la Ley de Amparo se señala que procede el Amparo ante los actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o de Trabajo. Es decir procede contra actos de Autoridades Administrativas pero no judiciales tales como la resolución del Ministerio Público de no admitir pruebas al indiciado.

III.- Amparo contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o de trabajo ejecutados fuera de juicio.

Son una serie de actos provenientes de Tribunales que realizan funciones jurisdiccionales, siendo estos actos genéricos incluidas las Sentencias Interlocutorias que no resuelven el asunto en lo principal. Por lo que se puede decir que los actos ejecutados fuera de juicio son aquellos que no forman parte del desenvolvimiento de un proceso contencioso, desde que se inicia hasta que se dicta sentencia, como por ejemplo: La jurisdicción voluntaria, las resoluciones dictadas en cada una de las secciones de los juicios sucesorios, una orden de cateo.

Así mismo los actos ejecutados después de concluido el juicio, son aquellos que forman parte del procedimiento de ejecución de Sentencia, como por ejemplo el embargo, el remate de los bienes.

IV.- Amparo contra actos de Ejecución de imposible reparación.

En este amparo se hace referencia a los casos que afectan al quejoso y que ya no tienen remedio o que ya no pueden volverse a tratar en el juicio como por ejemplo, el Auto de formal prisión, el Auto que niega la libertad por desvanecimiento de datos; el Auto que decreta el sobreseimiento de un juicio del orden común.

V.- Amparo contra actos que afecten a personas extrañas al Juicio.

Estos son los actos que en materia penal se presentarían solo cuando se siga el incidente de responsabilidad civil en contra de una persona. Solo puede considerarse extraño a juicio a aquel que no ha sido emplazado ni se apersona en un procedimiento que afecte a sus intereses, por que la consecuencia de semejante situación es la imposibilidad de ser oído en defensa.

VI.- Amparo por innovación de competencia Federal o Local.

Este amparo procede contra los actos de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los estados o viceversa. La fracción VI del mismo numeral establece la procedencia del Amparo por invasión de competencia, federal y local, mal llamado "Amparo Soberanía"

VII.- Amparo contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el NO EJERCICIO ó DESISTIMIENTO de la Acción Penal en los términos del párrafo cuarto del Artículo 21 Constitucional.

En esta última fracción del Artículo 114 de la Ley de Amparo, se prevén dos supuestos de procedencia del Amparo Indirecto, que son:

- a) La resolución que se dicte en el recurso administrativo que se promueva contra la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal, cuando se confirma tal determinación y,
- b) La resolución que confirme el desistimiento de la acción penal.

El Amparo Indirecto en materia penal procede además para impugnar los siguientes casos según el artículo 114 de la misma Ley de Amparo y que son:

- 1.- Leyes Federales o Locales en materia penal.
- 2.- Actos de autoridad que afecten la vida.
- 3.- Actos de autoridad que importen peligro de privación de la libertad deambulatoria.
- 4.- Actos que atenten en contra de la integridad física y moral de las personas.
- 5.- Actos para deportar o desterrar a una persona.

6.- Actos relativos al incidente de reparación del daño exigible a personas distintas al procesado, pudiendo ser promovido por el reo, por el ofendido, por la víctima o por la persona que tenga derecho a la reparación del daño.

7.- Contra la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal emitida por el Ministerio Público también procede el Amparo Indirecto ya que a raíz de la reforma del artículo 21 Constitucional en que se establece que la resolución del Ministerio Público sobre el No Ejercicio de la Acción Penal es impugnabile en vía Jurisdiccional. Ahora bien, por reforma legal publicada el día 9 de Junio del 2000 se regulo la procedencia del Amparo en contra del No Ejercicio de la Acción Penal o el Desistimiento de la Acción Penal disponiéndose en la Ley de Amparo lo siguiente:

“Art. 10.- La víctima y el ofendido, titulares del derecho de exigir la reparación el daño o la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito podrán promover Amparo:

III.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el No Ejercicio de la Acción Penal o el Desistimiento de la Acción Penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional”

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

VII.- Contra resoluciones del Ministerio Público que confirmen el No Ejercicio o el Desistimiento de la Acción Penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del Artículo 21 Constitucionales”

Así las cosas, el acto del Procurador General de la Republica o el Procurador de alguna entidad federativa que conozca de la vía de impugnación en contra de la determinación que niegue el Ejercicio de la Acción Penal, en que e confirme el No Ejercicio de la Acción Penal o el desistimiento de la misma, admite en contra la substanciación del Juicio de Amparo Indirecto, del que conoce un Juez de Distrito de Amparo en Materia Penal cabe señalar que la procedencia del Juicio de Garantías esta condicionada a que se haya agotado el Recurso Administrativo en contra de la determinación del Ministerio Público de No Ejercitar la Acción Penal o de Desistir de la misma, el que debe conocer el Procurador respectivo, restringiéndose la procedencia de esa instancia a que el Amparo sea promovido por la víctima o el ofendido, siempre y cuando sean titulares del derecho de exigir la reparación del daño o la responsabilidad civil derivada de la comisión del delito.

La Demanda de Amparo Indirecto es, el escrito en que consta la voluntad del quejoso de hacer valer la acción de Amparo contra un acto de autoridad y por virtud del cual se inicia el Juicio de Amparo a través de la impugnación de un acto que se considera inconstitucional por violar garantías individuales.

Los requisitos que debe llevar la demanda de Amparo Indirecto en materia penal admite una subdivisión de acuerdo al acto de autoridad que se reclama. Si el acto es restrictivo de la vida, afecta a la libertad personal fuera del procedimiento judicial (por una Autoridad Administrativa como lo es el Ministerio público o por deportación o destierro o las marcadas en el artículo 22 Constitucional, deberán señalarse los siguientes conforme lo dispone el artículo 117 de la Ley de Amparo.

- a) Acto de Autoridad que pretende aplicarse.
- b) Autoridad ordenadora.
- c) Lugar en donde se encuentra el quejoso
- d) Autoridad ejecutora

Ahora bien, si el acto reclamado es diverso a los mencionados, como el caso de la restricción de la libertad deambulatoria por orden de autoridad judicial, es aplicable entonces lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley de Amparo.

- a) Nombre del quejoso y domicilio
- b) Nombre del tercero perjudicado y domicilio aun cuando en la generalidad n materia penal no existe.
- c) Designación de las autoridades responsables.
- d) Acto de autoridad reclamado, debiendo especificar a que autoridad le imputa el acto y si son varias autoridades a cual de ellas le atribuye cada uno de esos actos.
- e) Narración de los antecedentes de los actos reclamados que constituyen el fundamento de los conceptos de violación, narración que debe hacerse "Bajo Protesta de Decir Verdad"
- f) Preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales y que sean contravenidos por el acto reclamado.
- g) Expresión de los conceptos de violación.

Por Acto Reclamado, se puede entender que es la actuación de la autoridad señalada como responsable, que se impugna a través de la demanda de garantías, por que el quejoso la considera inconstitucional. Es un acto de autoridad que se ataca de inconstitucional, buscando así su invalidación a través de una sentencia concesoria de amparo y la protección de la justicia federal.

Por lo que el Concepto de Violación podría decirse que es un razonamiento lógico - jurídico que vierte el quejoso en la demanda de amparo, por medio del cual pretende crear en el ánimo del juzgador federal, la convicción de que el acto reclamado es inconstitucional. Se puede decir que es el silogismo de índole jurídica, compuesto de una premisa mayor (garantía individual) que le ha sido violado, y una premisa menor (el acto de autoridad que lo lesiona) y una Conclusión en la que el

quejoso sostiene que la premisa menor (acto de autoridad) viola la premisa mayor (garantía individual). Es decir en la cual el quejoso sostiene categóricamente los motivos por los que considera inconstitucional el acto reclamado

EL AMPARO DIRECTO.

El Amparo Directo es un medio de control constitucional, que admite la forma de recurso extraordinario, por proceder contra Sentencias Definitivas, Laudos Arbitrales y Resoluciones que sin ser Sentencias Definitivas ni laudos arbitrales ponen fin al Juicio, estudiándose en el si la autoridad responsable ajusto sus actos a las reglas del proceso y al fondo del negocio o incurrió en violaciones al mismo.

Por ello la naturaleza jurídica del Amparo Directo es la de un Recurso Extraordinario. Y ante quien se tramita el Amparo Directo es solamente ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación si el asunto es relevante por la facultad de atracción, conforme lo estipula el artículo 107 fracción V Constitucional y 158 de la Ley de Amparo y 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado El Amparo Directo procede contra:

- a) Sentencias definitivas de tribunales que realizan funciones jurisdiccionales. Y por Sentencia Definitiva, se entiende de acuerdo al Art. 46 de la Ley de Amparo y la Jurisprudencia de la Suprema Corte, como "aquella que resuelve el asunto en lo principal"
- b) La Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito conocen de este Amparo en única instancia o jurisdicción originaria.
- c) La única excepción en que el *Amparo Directo* es de dos instancias, lo registra la fracción V del Art. 83 de la misma Ley. Y esta fracción hace procedente el *Recurso de Revisión* ante la Suprema Corte cuando los Tribunales Colegiados de Circuito conociendo de algún Amparo Directo y resuelvan sobre la constitucionalidad de una ley o interpreten directamente un precepto constitucional.

Por Sentencia Definitiva se puede entender como la resolución que se dicta en un Juicio, poniendo fin al mismo por virtud de resolver la cuestión planteada y sin que proceda en contra de esta recurso alguno, es decir, es la resolución judicial a través de la cual se dirime el fondo de la controversia planteada ante el Juez, contra la cual no procede un recurso ordinario ya por que la ley no lo contempla, ya por que el que se regula en la legislación ha sido agotado.

Se podría considerar que existen dos vicios contra los que procede el Amparo Directo los cuales serían:

1.- Los vicios procedimentales, susceptibles de ser reparados en la Sentencia. Estas violaciones se presentan durante la substanciación del Juicio, como por ejemplo:

- A) Cuando no se le proporcione al inculpado la información constitucionalmente prevista para rendir declaración preparatoria.
- B) Cuando se viole la garantía de la defensa adecuada, es decir, que no se le permita nombrar defensor, cuando no se le permita comunicarse con su defensor, cuando el inculpado se niegue a nombrar defensor y no se le nombre uno de oficio.
- C) Por falta de desahogo de careos con los testigo que depusieron en contra del inculpado
- D) Cuando haya una violación en las formalidades del procedimiento, como lo pueden ser: Que el Juez no actúe con su secretario o testigos que den fe. Cuando se practiquen diligencias en forma distinta de las previstas por la ley.
- E) Por no haber sido citado el inculpado a audiencias que tenga derecho a presenciar.
- F) Cuando el inculpado sea citado ilegalmente y por ello no comparezca a alguna audiencia.
- G) Por violaciones al capítulo probatorio.
- H) Por no recibírsele al inculpado las pruebas que ofrezca legalmente.
- I) Por que se le desechen ilegalmente los recursos que tenga a su favor.
- J) Cuando no se le proporcionen al inculpado los datos aptos para su defensa.
- K) Por ser juzgado por órgano incompetente
- L) Por existir alguna incongruencia entre el auto de formal prisión y la sentencia

2.- Los vicios de fondo. Que se cometen al momento de Sentenciar.

Por lo que hace a las violaciones de fondo, estas son las que se presentan al momento de sentenciar, como por ejemplo, la falta de valoración de una prueba o la omisión de estudiar algún punto que haya sido alegado en el proceso.

Los requisitos de la demanda de Amparo Directo conforme lo estipula el artículo 166 de la Ley de Amparo serían:

- a) Nombre y domicilio del quejoso.
- b) Nombre y domicilio del tercero perjudicado.
- c) Autoridad Responsable.
- d) Acto reclamado (Sentencia Definitiva)
- e) Vicios Procedimentales (debiendo señalarse la etapa procesal en que se cometió)
- f) Causa por la cual esas violaciones procedimentales dejaron en estado de indefensión al quejoso.
- g) Fecha en la que el quejoso fue notificado de esa resolución (Sentencia)
- h) Preceptos Constitucionales violados.
- i) Concepto de violación
- j) La ley de fondo que no se aplico o se aplico inexactamente en el juicio.

La presentación de la demanda de Amparo Directo según los términos que marca los artículos 44 y 163 de la Ley de Amparo se presenta directamente ante la Autoridad Responsable en la inteligencia de que si se presenta en forma distinta habrá sido mal presentada, no interponiéndose el termino prejudicial, por lo que en estos casos podrá dictarse auto de desecamiento por notoriamente improcedente la demanda.

El trámite del Amparo Directo se lleva a cabo de la siguiente manera:

1.- Del Amparo Directo conoce un Tribunal Colegiado de Circuito (Art. 158 Ley de Amparo).

2.- El Amparo se inicia con el escrito de demanda de la cual se debe de acompañar una copia para cada una de las partes. (Art. 166 y 167 Ley de Amparo)

3.- La demanda de Amparo se presentara ante la Autoridad Responsable (Art. 44 y 163 Ley de Amparo)

4.- La Autoridad responsable hace el computo de copias que la demanda se acompañe y si falta alguna prevendrá al quejoso para que la exhiba y sino la autoridad responsable debe obtenerla oficiosamente.

5.- La Autoridad Responsable emplaza a las partes (Art. 167 Ley de Amparo)

6.- Dentro de los tres días siguientes al del emplazamiento a las partes (Autoridad Responsable, tercero perjudicado, Ministerio Público de la causa penal)

La autoridad Responsable remite la demanda, la copia e la demanda para el Ministerio Público Federal, el informe justificado, el expediente original y sus anexos, así como la copia de la constancia de emplazamiento a las partes al Tribunal Colegiado de Circuito (Art. 169 Ley de Amparo)

7. -El Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito estudia el escrito de demanda y dicta un auto que puede ser:

- a) Desechamiento de la demanda (por ser notoriamente improcedente) (Art. 177 Ley de Amparo).
- b) De prevención (cuando la demanda no reúne los requisitos legales o no sea clara) (Art. 178 Ley de Amparo)
- c) De incompetencia (por cuestiones de grado, es decir, que se trate de un Amparo Indirecto, debiendo remitir la demanda al Juzgado de Distrito Competente. (Art. 47 Ley de Amparo)
- d) De admisión (si el amparo es procedente y si la demanda reúne los requisitos y se esta ante un juicio de la competencia del Tribunal Colegiado de Circuito (Art. 179 Ley de Amparo)

8.- Admitido que sea el expediente, se da vista al Ministerio Público Federal por un término de 10 días para que formule el pedimento correspondiente Art. 181 Ley de Amparo)

9.- El Ministerio Público que haya intervenido en el proceso penal y el tercero perjudicado, podrán formular sus alegatos por escrito, contando con 10 días para presentarlos (aún cuando puede promoverse en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia (Art. 180 Ley de Amparo)

10.- Dentro de los 5 días siguientes, el Presidente del Tribunal Colegiado que conozca del asunto, lo turnara al Magistrado que corresponda para que elabore por escrito el proyecto de Sentencia (Art. 184 Ley de Amparo)

11.- El Magistrado ponente, formulará el proyecto por conducto del secretario proyectista respectivo.

12.- Formulado el proyecto de sentencia, el magistrado entrega copia del mismo a los otros dos magistrados, para que lo estudien y puedan discutirlo en la sesión privada, poniendo el expediente a disposición de la secretaria del Tribunal para su consulta y lista el asunto para discusión en sesión privada.

La Autoridad Responsable conoce del incidente de suspensión en el Amparo Directo conforme lo estipula el artículo 170 Ley de Amparo aclarando en este tipo de juicios no se substancia un procedimiento incidental, como en el caso del Amparo Indirecto amén de que la suspensión es una sola, sin que haya una subdivisión en la suspensión provisional y/o definitiva.

Las diversas denominaciones del Amparo Directo son:

Amparo Directo.- Se le llama en esa forma por que la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados, lo conocen en forma directa y originaria, a diferencia del Amparo Indirecto cuya tramitación principia ante el Juez de Distrito.

Amparo Uni-instancial.- Este calificativo es en virtud de tener una sola instancia, con la excepción referida.

Amparo Legalidad.- El calificativo se debe a que únicamente protege a los gobernados por violaciones a las garantías de Legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales y no por violaciones directas a otros preceptos de la Norma Suprema.

Amparo Casación.- La denominación obedece a que realiza las funciones del recurso que lleva ese nombre y que tiene su origen en España y Francia. Tuvo vigencia la casación en México hasta la Constitución de 1917, que la derogó, lo cual fue recalado en la Ley de Amparo de 1919. De allí en adelante la casación se lleva a cabo por medio del Amparo Directo.³⁸

Amparo Recurso.- El ilustre jurista mexicano EMILIO RABASA denominó en esa forma al amparo judicial, amparo procedente contra sentencias de tribunales judiciales, este calificativo fue hecho antes de que se promulgara la Constitución de 1917, y precisamente en su obra "El artículo 14 Constitucional", Don EMILIO vio siempre en este amparo un simple recurso por no tener ningún parecido a lo que podríamos llamar un verdadero juicio.

El Control de Legalidad del Amparo Directo se refiere a que: El Amparo nació en el siglo pasado para proteger las garantías constitucionales de los individuos, como la vida, la libertad, la propiedad, etcétera. La interpretación, para muchos, "torcida" del Artículo 14 de la Constitución de 1857 y los cambios que se le hicieron a este precepto y al 16 en el Congreso de Querétaro, ampliaron la esfera

³⁸ Amparo Casación

protectora del amparo, a las garantías de legalidad. El Amparo, en tales circunstancias, es protector de la constitucionalidad y la legalidad mexicana.

La Procedencia legal del Amparo Directo se refiere a que: El Art. 158 de la Ley, confirma su procedencia contra Sentencias Definitivas de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo.

Procede por violaciones "*in procedendo*" o sea, por violaciones cometidas durante una etapa de la secuela procesal y que trasciendan al resultado del fallo. (Art. 159 y 160 Ley de Amparo)

La procedencia opera también por violaciones "*in iudicando*" por indebida aplicación de uno o varios preceptos en que se funde las Sentencias.

Los casos específicos de procedencia del Amparo Directo por violaciones "*in procedendo*" son: Las materias civil, mercantil, administrativa y fiscal encontrando su procedencia en el Art. 159 de la Ley. En la materia Penal tiene su procedencia en el artículo 160 de la misma Ley.

2.4 LAS PARTES QUE INTERVIENEN EN EL JUICIO DE AMPARO

Según EDUARDO PALLARES “se entiende por partes en todo juicio a aquellos que figuran en la relación procesal, activa o pasivamente”³⁹.

La calidad de parte se determina fundamentalmente por el planteamiento contenido en la demanda misma, y no por la naturaleza de las relaciones substanciales en las cuales se originan las situaciones que eventualmente pueden conducir al ejercicio de una acción del proceso correspondiente.

Se puede decir que Parte Procesal es el sujeto a favor de quien o contra del cual se dice el derecho en una controversia. Las partes son las personas que concurren a juicio, teniendo algún interés jurídico en juego, disputándose la titularidad del mismo o reclamando una determinada prestación de otro sujeto.

Las partes tienen la facultad de motivar al juzgador ejercitando su derecho de acción entablado una demanda (actor) o dando contestación a la misma (parte demandada) así como ofrecer pruebas, interponer recursos, alegar en las audiencias, etc...

Así mismo se puede decir que “Parte” desde el punto de vista Formal es la persona que sin tener un interés propio en juego interviene en el mismo, pudiendo ser esa intervención en representación de otro, que si tiene un interés en juego. La parte Material, es la persona titular del derecho litigioso.

En el proceso de Amparo son partes procesales las que indican en el artículo 5º de la Ley de la Materia que a la letra dice:

Art. 5º.- Son partes en el Juicio de Amparo:

- I.- El agraviado o los agraviados.
- II.- La autoridad o las autoridades responsables
- III.- El tercero o terceros perjudicados,
pudiendo intervenir con ese carácter.

³⁹ DICCIONARIO DE AMPARO.

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

IV.- El Ministerio Público federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo tratándose de Amparos Indirectos en materias civiles y mercantiles, en que solo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala.”⁴⁰

Agraviado o agravante (quejoso).- De conformidad con el artículo 4º de la Ley, el Juicio de Amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, lo cual confirma el principio de que el Proceso de Amparo siempre y únicamente se instaura y prosigue a instancia de la parte agraviada, de conformidad con lo que establece la fracción I del artículo 107 de la Constitución.

El quejoso es el gobernado afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad (agraviado) y que en esas condiciones promueve la demanda de amparo, convirtiéndose en actor en el juicio de amparo. El quejoso es quien ha ejercitado el derecho de acción constitucional, haciendo entrar en movimiento al aparato jurisdiccional federal para que estudie la constitucionalidad o contraversión de la Ley Suprema, con motivo de la emisión o ejecución de un acto de Autoridad.

⁴⁰ “Diccionario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1994”

La persona que puede promover la demanda de Amparo en materia Penal es el gobernado afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad, lo cual confirma el principio de que el Juicio de Amparo siempre y únicamente se instaura y prosigue a instancia de parte agraviada, de conformidad con lo establecido en la fracción I del Artículo 107 Constitucional. En caso de que el acto reclamado derive de la tramitación de un juicio penal, además del agraviado, el defensor del acusado en la causa penal, puede promover, siempre y cuando quede debidamente probado que tiene la calidad de defensor.

Si se trata de actos de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera del procedimiento judicial, deportación, destierro o alguna de las marcadas en el artículo 22 Constitucional, cualquier persona podrá promover, aún los menores de edad podrán hacer valer esa demanda, debiendo ser ratificada por el agraviado en todas sus partes y por escrito, dentro del término de 10 días.

Ahora bien, conforme a los artículo 10 y 111 fracción VII de la Ley de Amparo, la víctima o el ofendido por la comisión de un delito, puede entablar la demanda de amparo contra la determinación del Ministerio Público de NO EJERCITAR ACCION PENAL o en su caso contra el DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL, en la inteligencia de que en ambos casos deben agotar el recurso administrativo previsto para impugnar esa determinación, antes de entablar la demanda de Amparo.

Sin embargo el ofendido o la víctima por la comisión de un delito, no puede promover el Amparo contra actos dentro del Juicio Penal que sean violatorios del mismo procedimiento penal en virtud de que esta hipótesis del artículo 10 de la Ley de Amparo no esta contemplada inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "Es improcedente el Amparo promovido por el ofendido contra la Sentencia que absuelve al acusado ya que en tal caso el reclamante no se encuentra dentro de ninguna hipótesis provista en dicho artículo 10 de la Ley de Amparo y por tanto considerando que el acto reclamado no afecta los intereses jurídicos del quejoso, el Juicio Constitucional debe sobreseerse con fundamento en los artículo 73 fracciones V y XVIII y el artículo 74 fracción III de la Ley de Amparo"

Y según el artículo 10 el ofendido o la víctima por la comisión de un delito puede promover el Juicio de Amparo tan solo cuando:

- 1.- Cuando se este ante la substanciación del Incidente de reparación.
- 2.- Si se trata de resoluciones derivadas del Incidente de Responsabilidad Civil.
- 3.- Contra lo actos seguidos dentro del procedimiento penal, relacionados inmediatamente y directamente con el aseguramiento del objeto del delito.

4.- Contra resoluciones emitidas en el proceso penal que tengan relación inmediata y directa con los bienes afectos a la reparación o la responsabilidad civil.

5.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirme el NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL.

6.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL.

Fuera de estos casos el ofendido o víctima del delito no tiene legitimación activa en el Juicio de Amparo y únicamente en estos casos señalados anteriormente el ofendido podrá interponer demanda de Amparo contra los actos derivados del proceso penal o que emanen del Ministerio Público

Por otro lado conforme al artículo 6 de dicha ley, el menor de edad podrá promover el Juicio de Amparo sin la intervención de su legítimo representante, cuando este se halle ausente o impedido, rompiéndose así con el sistema que al efecto establece el derecho civil.

En estos casos, el Juez le nombrará un representante especial para que intervenga en el procedimiento, pero sin perjuicio de la obligación del propio Juez de dictar las providencias que resulten urgentes.

El mismo artículo autoriza al menor de edad, que haya cumplido los catorce años, a hacer un escrito de demanda, la designación de representante, lo que se puede traducir en una forma especial de expedir un mandato, por parte de un menor de edad, no previsto y fundado de acuerdo a las disposiciones ordinarias.

El artículo 8 de la Ley de Amparo, establece que las personas morales privadas podrían pedir amparo por medio de sus legítimos representantes.

El artículo 213 contiene una disposición mediante la cual se otorga al representante legal para interponer el Juicio de Amparo en nombre de un núcleo de población, a los comisarios ejidales o de bienes comunales.

Este concepto rompe con el criterio de la necesidad de un agravio personal y directo, desde el momento en que las personas que promueven el Amparo con la llamada "Representación substituta" o sea, ejidatarios y comuneros pueden no sufrir, ni estar en posibilidad de sufrir dicho agravio en lo personal, pero si en el ser colectivo o social.

El artículo 9° permite la petición de Amparo por personas morales oficiales por medio de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame, afecten los intereses patrimoniales de aquéllas.

Con respecto a esta disposición, si se parte del punto de vista aceptado de que la acción de amparo pertenece a los gobernados por actos de autoridades gobernantes, resulta curioso el que una persona moral oficial, que es poseedor de una fracción del imperio o de la soberanía del Estado, puede hacer uso de una acción que corresponde a los particulares gobernados, y sí atacar los actos de otra autoridad que también tiene una parte fraccionaria de este imperio o soberanía.

Pudiera darse el caso de que una autoridad dictara una disposición que afectara a una persona moral oficial en su patrimonio y que beneficiara a otra persona moral de la misma naturaleza, lo que ocasionaría que todas las partes que intervinieran en ese Juicio de Amparo (Quejoso, Autoridad, Tercero Perjudicado, y Ministerio Público) fueran miembros u órganos del Poder Público, que entrarían en discusiones reglamentarias referentes a las funciones públicas, sin intervención o afectación para ninguna persona física o moral de carácter particular, que pueda estar involucrada en la controversia y lo cual es propio de un procedimiento ante el Tribunal Administrativo y no de un proceso dentro del cual se ejercita una acción que combate ataques a los Derechos Constitucionales de los individuos o de los grupos sociales.

El artículo 10° como ya se señaló trata del ofendido por el delito, es decir, de las personas que conforme a la Ley tengan derecho a la reparación del daño a exigir la responsabilidad proveniente de la comisión del delito, las cuales se consideran en tal disposición en su calidad de promoventes del Juicio de Amparo.

El ofendido y las demás personas precisadas en el artículo 10° solo podrán promover el Amparo contra actos que emanen del incidente de reparación o responsabilidad civil, agregándose que también podrán hacerlo contra los actos surgidos dentro del procedimiento penal, relacionados inmediata o directamente con el aseguramiento del objeto del delito, y de los bienes que estén afectos a la reparación o a la responsabilidad civil.

La mayor parte de las legislaciones procesales de la Republica han eliminado del tratamiento incidental las cuestiones de reparación del daño, substituyendo dichos procedimientos por el sistema de coadyuvancia del ofendido o victima del delito con el Ministerio Público que ejercita la acción penal y además la reparatoria, desconociéndoseles a aquellos su calidad de partes directamente legitimadas en el proceso penal correspondiente y bajo el argumento que la acción persecutoria es pública, y solo corresponde al órgano oficial que es el Ministerio Público, razón por la cual el ofendido por el delito debe actuar en lo que toca a su acción típicamente reparatoria de carácter civil, por el daño sufrido al ejecutarse el delito, bajo el Amparo discrecional de dicho funcionario. La sentencia concluye pronunciándose,

ante todo, respecto a la responsabilidad penal del acusado, a través de la acción pública ejercida por el Ministerio Público.

Si ya no existe la tramitación incidental de estas cuestiones y el artículo 10° de la Ley de Amparo solo permite al ofendido por el delito, accionar en cuestiones que emanen de un incidente inexistente, la conclusión es que la acción de Amparo le esta vedada a dichos agraviados.

Si el Ministerio Público, en patente violación de lo estipulado por el artículo 21° Constitucional, no lleva a cabo la función persecutoria, debe reconocerse al ofendido por el delito, el derecho simplemente de plantear la cuestión de si el Ministerio Público actuó Constitucionalmente, en cuyo caso la pretensión reparatoria del quejoso es infundada o si por el contrario se comprueba la violación de dicho artículo, en cuyo caso el Ministerio Público debe cumplir con su deber, ejercitar o continuar la acción penal y permitir el ejercicio de la reparatoria correspondiente al ofendido del delito.

Lo anterior, no lo prevé el artículo 1° de la Ley de la materia y por su parte la jurisprudencia ha resuelto que la acción de Amparo planteada pro el ofendido en los diversos casos de no ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, es improcedente, desechándose *in limite litis* o en las sentencias, las demandas de Amparo correspondientes, cierra con ello toda posibilidad al ofendido para obtener justicia mediante el Ejercicio de la Acción de Amparo, a pesar de las aparentes disposiciones en contrario del artículo citado.

Las disposiciones contenidas en el CAPITULO I, TITULO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN, precisan Garantías Constitucionales otorgadas a los individuos y no una distribución de facultades o atribuciones a los órganos del Poder Público y mucho menos para que éstas las lleven a cabo o no, de acuerdo a su libre albedrío.

De acuerdo al artículo 21 Constitucional, al Ministerio Público le incumbe perseguir los delitos, por consiguiente no es lógico que deje de hacerlo sin fundamento legal o material y que los jueces o Tribunales de Amparo eliminen la posibilidad de examinar en el fondo de las controversias planteadas dentro del proceso Constitucional el ajuste o desajuste de los actos del Ministerio Público dentro del marco Constitucional, declarando improcedente la pretensión del lesionado con la decisión de dicho funcionario, cuando de acuerdo al caso planteado podrá resultar infundada.

Autoridad o Autoridades responsables. El maestro BURGOA define a la Autoridad como aquél “órgano estatal, de facto o de *iure* investido de facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio crea, modifica o extingue situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa”.⁴¹

Por su parte la Ley de Amparo en su artículo 11º nos proporciona la definición de Autoridad Responsable, señalando que es “la que dicta, promulga, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”, sin distinguir la naturaleza de la función o del funcionario, o el acto que lleve a cabo y que como reclamo se señala por el quejoso en su demanda, en forma tal que provoca muchas dudas el captar que debemos entender por Autoridad Responsable para efectos del Amparo.

Cuando la jurisprudencia proporciona el concepto de lo que son las Autoridades, señala a “aquellas personas que disponen de la fuerza pública, pretende referirse a una característica primordial de la Autoridad que importa mucho en el proceso estructurado para defender las Garantías Constitucionales, como lo es el *imperium*, que permite que ciertos mandatos tengan que ser forzosamente cumplimentados, ya que la oposición contra ellos significaría la posibilidad del uso de la fuerza pública, la cual esta a la disposición de esas personas, a las cuales se les denominará Autoridades”.

Por lo manifestado anteriormente, la Jurisprudencia se refiere a que la disposición de la fuerza pública puede derivarse de circunstancias legales o de hecho, ya que si el criterio de lo que debe entenderse por Autoridad se deriva de una supuesta legalidad en la elección o designación de las personas oficiales, la competencia de origen, tendrá que desembocar a la falacia de que si una persona no tenía la facultad de utilizar la fuerza pública, o teniéndola traspasó el área de tal facultad, el individuo que indebidamente usó la fuerza pública, no puede legalmente ser considerado como Autoridad, y no siendo de la pretensión del quejoso, deviene improcedente, y debe sobreseer en el juicio.

No puede figurar como Autoridades Responsables en Juicio de Amparo, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ni los MINISTROS que las integran, ni tampoco los TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO Y SUS MAGISTRADOS, Tampoco los JUECES DE DISTRITO, cuando actúan como JUECES DE AMPARO.

⁴¹ BURGOA ORIHUELA IGNACIO “El Juicio de Amparo”.

De acuerdo a los Artículos 107° Constitucional y 103° de la Ley Reglamentaria, no pueden ser enjuiciadas las Autoridades que ejercen funciones estrictamente políticas, en términos generales, no procede el Amparo contra actos de organismos públicos descentralizados, aunque provean servicios públicos, si carecen de autoridad para imponer coercitivamente.

Jurisprudencialmente no procede la Acción de Amparo, contra actos del Ministerio Público, cuando se niega a perseguir delitos, formula conclusiones inacusatorias o desiste de la acción penal pública que arrastra el de la acción indemnizatoria del ofendido por el delito.

Haciendo notar que con fecha 31 de Diciembre de 1994, se reformó el artículo 21° Constitucional, quedando en los siguientes términos:

Artículo 21.-Las resoluciones del Ministerio Público sobre el No Ejercicio y Desistimiento de la Acción Penal, podrán ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca la Ley".⁴²

Con dicha reforma ya se plantea la posibilidad de interponer recurso en contra de dichas resoluciones del Ministerio Público.

Para complementare las características de la "Autoridad Responsable" como parte en el proceso de Amparo, deben señalarse las limitaciones que señala la Ley.

El Artículo 19 de la Ley de la materia dice: "Las Autoridades Responsables no pueden ser representadas en el Juicio de Amparo, pero si podrán por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias".

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la Republica podrá ser representado en todos los tramites establecidos por esta Ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por el conducto del Procurador General de la República, por los Secretario de Estado y Jefes del Departamento Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica DE LA administración Pública Federal.

⁴² HINOJOSA SALVADOR "Jurisprudencia de Amparo 1836, 1966 - 1970"

Lo anterior niega la posibilidad de ser representadas en el Juicio de Amparo, aunque si permite la del Presidente de la República, el cual puede ser representado por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, según proceda.

El artículo 87 de la Ley establece:

“Las Autoridades Responsables solo podrán interponer recurso de revisión contra las Sentencias que afecten directamente al acto de cada una de ellas se haya reclamado, pero tratándose de Amparos contra Leyes, los titulares de los órganos de Estado a los que se encomiende su promulgación, o quienes los representen en los términos de esta Ley, podrán interponer en todo caso tal recurso”.

Se observará lo dispuesto en el párrafo anterior, en cuanto fuere aplicable, respecto de las demás resoluciones que admitan el recurso de revisión.

El citado artículo señala limitación a las Autoridades Responsables, las cuales solo podrán interponer recurso de revisión contra las Sentencias que afecten directamente el acto que de cada una de ellas se haya reclamado. Este principio no admite más excepción que tratándose de Amparos contra Leyes, en los cuales los órganos a los que se recomienda la promulgación, o sus representantes, pueden interponer recurso en todos los casos.

El ya mencionado Artículo 19 de esta Ley, que niega la representación a las Autoridades Responsables, permite a estas acreditar por medio de simple oficio delegados que concurran a las audiencias. Este señalamiento tiene por efecto el que dichos delegados rindan pruebas, aleguen y hagan promociones únicamente en las audiencias.

El artículo 149 de la Ley en su párrafo cuarto, sanciona a la Autoridad Responsable con multa, por no rendir su informe con justificación o por hacerlo sin acompañar la copia certificada de las constancias que resulten necesarias para apoyar dicho informe.

El informe aludido que perfecciona la relación procesal iniciada con la presentación de la demanda, no solo constituye una carga procesal, es decir, imperativo del propio interés, sino una verdadera obligación o deber procesal.

Es por ello que por Autoridad Responsable se entiende al Ente Público (órgano de gobierno) del cual emana el acto que lesiona al quejoso, así como al que pretende ejecutarse el acto reclamado por el quejoso, constituyéndose en la parte

demandada en el Juicio de Amparo. Por tanto, la Autoridad Responsable es el órgano de gobierno a quien el quejoso atribuye la violación de garantías, con motivo de la emisión o ejecución de un acto de Autoridad.

Es el ente que desarrollando tareas propias del gobierno del Estado y actuando frente a los gobernados, emite actos de Autoridad de manera unilateral, siendo que estos actos de autoridad pueden ser impugnados vía Juicio de Amparo.

Así mismo podemos entender que un Acto de Autoridad es la conducta (positiva, negativa u omisiva) que se imputa o atribuye a un ente público que actúa de manera unilateral frente a un gobernado en cumplimiento de las tareas propias del gobierno del Estado.

Y por consiguiente si la causa originadora del Juicio de Amparo está constituida por un acto de Autoridad, debe concluirse que la parte demandada en el Juicio Constitucional lo será el órgano de gobierno del que emanó el acto reclamado o que trata de ejecutarlo, y como parte demandada en la controversia constitucional, la autoridad responsable intervendrá en el juicio argumentando lo que considere más oportuno, pero que tienda a demostrar la Constitucionalidad del acto que de ella se reclama.

La parte demandada en el Juicio de Garantías esta constituida por una Autoridad Estatal que al actuar con el imperio propio del Estado viola las garantías individuales de algún gobernado quien al considerar tal infracción a sus derechos reconocidos constitucional y legalmente decide promover el Juicio de Amparo para que se le restituya en el goce de la garantía violada con la emisión del acto respectivo, y ahí se ha dado ya la controversia constitucional que será dirimida o resuelta por el Juzgador Federal.

Existiendo dos clases de Autoridades Responsables que serían la Ordenadora y la Ejecutora. La primera es aquella que emite un acto de Autoridad en tanto que la Autoridad Ejecutora es la que va a materializar el acto o sea, va a realizar las ordenes emitidas por sus superiores jerárquicos.

El tercero o terceros perjudicados.

El Tercero Perjudicado es el sujeto de derecho que se ve beneficiado con la emisión y/o ejecución del acto reclamado por el quejoso en el Amparo, por afectarle a este en sus intereses jurídicos, por lo tanto el tercero perjudicado es un verdadero contrincante del quejoso que defenderá sus intereses jurídicamente protegidos, distintos y opuestos a los de aquel. Así pues, el Tercero perjudicado es la persona favorecida con motivo de la emisión y/o ejecución del acto de autoridad que atenta en contra de los derechos e intereses del quejoso.

En ese orden de ideas a esta parte procesal no le perjudica el acto reclamado, sino por el contrario le favorece o beneficia, por ello tiene interés en la subsistencia del acto reclamado, por lo que es llamado al Juicio de Garantías a fin de que forme una especie de consorcio con la Autoridad Responsable, teniendo ambas el interés de que el Juicio de Amparo sea sobreseído o se niegue el Amparo al quejoso.

Pudiendo intervenir con ese carácter los siguientes:

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

Lo anterior nos indica en tres incisos distintos, quienes pueden intervenir en el Amparo con el carácter de Tercero Perjudicado; es decir, en juicio o controversia que no sea del orden penal, la contraparte del agraviado o cualesquiera de las partes en el mismo juicio, cuando la acción se interponga por persona extraña al procedimiento tratándose de Amparos Penales, el ofendido o las personas que conforme a la Ley tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil, y en los Amparos Administrativos, la persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide el Amparo.

En material penal si existe el Tercero Perjudicado, sosteniéndose la hipótesis que refiere el miso artículo 5 fracción II inciso b) de la Ley de la materia en donde refiere que tenga la calidad de ofendido por el delito o la persona que tenga derecho a exigir la reparación del daño, pero únicamente por lo que hace a las controversias incidentales que se tramiten con relación a la reparación del daño o a la responsabilidad civil derivada de la comisión del delito o del aseguramiento del objeto del delito.

Así mismo es Tercero Perjudicado en el Amparo Penal el denunciado o la persona contra quien se formulo una querrela para el caso de que el Ministerio Público resuelva NO EJERCITAR LA ACCION PENAL y el ofendido y la victima por la comisión del delito promueva Amparo contra esa resolución, lo mismo sucede en el caso de que el Amparo se enderece contra el DESISTIMIENTO DE LA ACCION PENAL, en que el reo o procesado tendrá la calidad de Tercero Perjudicado en el Juicio de Amparo que contra esa determinación se promueva.

Al respecto el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito ha señalado tesis en que reconoce la calidad de Tercero Perjudicado al denunciado (indiciado) cuando el Amparo es promovido por el denunciante atacando la resolución del NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL, esta tesis fue publicada bajo el rubro siguiente:

TERCERO PERJUDICADO, Si existe en el Juicio de Garantías cuando el acto reclamado es el NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL (Excepción de la regla prevista en el artículo 5 fracción II inciso "A" de la Ley de Amparo refiriendo en si parte medular. ".....en este supuesto, el agraviado es precisamente la parte ofendida que considera que las conductas que atribuye a los indiciados en la Averiguación Previa es constitutiva de delito y por tanto, el acto reclamado (no ejercicio de la acción penal) vulnera garantías en su perjuicio. Siendo en consecuencia aplicable en estos casos lo estatuido en la parte segunda del inciso "C" de la fracción III del numeral 5 referido, toda vez que el acto reclamado proviene de una autoridad administrativa y si los denunciados pudieron eventualmente comparecer en ese procedimiento para aportar pruebas de descargo y alegar a su favor en ejercicio del derecho consagrado en la Constitución Federal (Artículo 20 fracciones V, VII y IX y último párrafo del apartado "A") y tomando en consideración que la Sentencia que llegara a dictarse en el Juicio de Garantías podría producir las consecuencias de afectar su libertad personal, es evidente que tiene interés directo en la subsistencia del acto reclamado y por consiguiente es incuestionable que deben ser considerados como terceros perjudicados para que en estos juicios puedan ser oídos como parte...."

Así pues, el Poder Judicial de la Federación ha aceptado que los indiciados tienen la condición de Terceros Perjudicados en el Amparo que se promueve contra el NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL con independencia de que la ley de Amparo no lo regule de esa manera, puesto que ciertamente el indiciado tiene interés directo en la subsistencia del acto reclamado con el que evita se consignado y que se incoe en su contra un proceso penal.

En los demás casos, no existe tercero perjudicado en Amparo en materia penal, por lo que tratándose de los juicios de garantías que el reo enderece contra cualquier resolución dictada dentro del proceso penal (Orden de aprehensión, auto de formal prisión, Sentencia) así como contra actos tendientes a privarlo de su libertad fuera del procedimiento judicial, nunca comparecerá algún sujeto con carácter de Tercero Perjudicado

El tercero perjudicado participa en el Amparo a través de la presentación de diversos escritos, que los hará valer en cualquier tiempo, salvo que la ley marque algún plazo específico, como tratándose de la interposición del recurso de queja contra el Auto que admite la demanda de Amparo, en que se cuenta con cinco días para promover esa instancia impugnativa, cuando se considere que el juicio es notoriamente improcedente y que no obstante ello ha sido admitido por el Juez del conocimiento.

Así mismo la intervención del tercero perjudicado en el Amparo no se reduce a alguna de sus diversas etapas únicamente o se reglamenta su participación en este proceso a determinadas actividades. Se le conceden todos los derechos procesales y su concurrencia es de gran importancia ya que con ella se esclarecen diversos puntos de la litis constitucional planteada.

En términos generales, se puede afirmar que el Tercero Perjudicado es el sujeto procesal que tiene interés legítimo en el acto que el quejoso impugna como violatorio de sus garantías y subsiste porque ello favorece a esos intereses legítimos que le corresponden.

De los tres incisos que señala la fracción tercera del artículo 5, se deduce que solamente hay dos clases de Terceros Perjudicados, según se trata de que el Amparo se le considere como un recurso. "Amparo Directo" o bien Juicio "Amparo Indirecto", ya que en el primer caso los Terceros en el Amparo ya habían figurado en la relación procesal ordinaria como verdaderas partes, calidad que subsiste en el Amparo; y cuando esté asume el carácter de un verdadero juicio, como ocurre con el que se plantea ante los Jueces de Distrito, el Tercero Perjudicado no es una parte en el estricto sentido de la palabra, sino más bien puede estimarse como coadyuvante de las autoridades responsables, razón por la cual la ley exige como presupuesto en sí la legitimación procesal, que haya gestionado el acto que se reclama.

Para complementar el estudio de los sujetos procesales que intervienen en los Amparos Penales, se debe recurrir a lo dispuesto por el artículo 180 de la Ley de Amparo, que a su letra dice:

Art. 180.- "El tercero perjudicado y el Agente del Ministerio Público que hayan intervenido en el proceso en asuntos del orden penal, podrán presentar sus alegaciones por escrito directamente ante el TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, dentro del término de diez días contados desde el día siguiente al del emplazamiento a que se refiere el artículo 167".

Como puede advertirse del artículo transcrito, se otorga en la facultad de alegar del procedimiento de los Amparos Directos no al Ministerio Público, sino al que haya intervenido en el proceso, o sea, al del ramo local o federal que llevó la acusación en la Primera Instancia.

Si por la concreción de su intervención, a este sujeto procesal no se le puede considerar como parte en el proceso de Amparo, no se puede entender en que calidad es llamado al juicio, por cuáles razones alega y que intereses representa.

Es conocido el papel del Ministerio Público como el defensor del derecho objetivo, pero en el proceso de Amparo esta calidad la tiene el Ministerio Público Federal, por que lo que está en entredicho en el juicio es el respeto a las Garantías Constitucionales, incluidas dentro del pacto Federal.

Lo que ocurre es que ya se ha precisado que el Amparo Directo es entre nosotros el Amparo Casación; que históricamente éste substituyó al Recurso de Casación que existía entre nosotros, así el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y los Territorios Federales de 1894 en su artículo 518, autorizaba para interponer el Recurso de Casación, tan solo al Ministerio Público y a la parte en cuyo perjuicio se hubiera violado la Ley, agregando que aún cuando el Ministerio Público no lo haya interpuesto, tiene facultad para pedir lo que corresponda tanto durante la substanciación como en el acto de la vista. Y en el artículo 528 relacionado con el 488 del propio Código, se corriera traslado a las partes por ocho días, siendo una de dichas parte el Ministerio Público.

El recurso de casación se origina en países de régimen centralista y no federalista como el nuestro; en aquellas naciones a la institución del Ministerio Público se le denomina "Fiscal" o "Procurador" y está creada entre otras razones para vigilar el estricto cumplimiento de las posiciones legales, y por ello tanto en los procesos judiciales, su intervención es obligatoria de acuerdo a las circunstancias que se cumplen, y tal Recurso se extiende en lo que respecta al Recurso de Casación.

Trasladar a nuestro sistema semejante práctica, existiendo entre nosotros el Ministerio Público Federal, distinto del local, es un absurdo.

El último inciso de la fracción tercera del artículo 5º de la Ley de la materia, contiene la fórmula que se debería utilizar para individualizar a todos los Terceros Perjudicados, sin distinción de las materias jurídicas en donde se originen los actos reclamados, ya que es completamente cierto que el Tercero Perjudicado es aquel que tiene interés directo en que subsista el acto de autoridad y de ahí su legitimación para intervenir en un proceso de Amparo no planteado por él.

El Ministerio Público.

Como parte en el Juicio de Amparo, el Ministerio Público Federal con el nombre de "Promotor Fiscal" fue conocido desde las primeras Leyes Reglamentarias como la contraparte del quejoso, correspondiéndole la defensa de la autoridad responsable en el Juicio de Amparo.

La doctrina ha considerado de muy diversas formas al Ministerio Público, sea como defensor de los intereses abstractos de la Constitución y de la pureza del Juicio de Amparo, sea como parte equilibradora, sea como vigilante del cumplimiento de la Ley y representante de la Sociedad, sea como asesor o coadyuvante del Juzgador, sea como tercero que actúa en interés de la Ley, o como opinante social significado, pero de ningún modo se ha negado o reprobado su participación en el Juicio de Amparo.

El carácter del Ministerio Público, en nuestros días, consiste en que constituye la salvaguarda de la sociedad, debiendo actuar siempre de buena fe y con la intención de que sea esclarecido el derecho en controversia y defendida la constitución que estructura la vida de la comunidad.

El Ministerio Público Federal es parte en el Juicio de Amparo, la Reforma de 1950 añadió el concepto de que dicho funcionario podrá abstenerse de intervenir cuando el caso de que se trata carezca a su juicio, de interés público.

Esta adición es desafortunada, puesto que todo el Juicio de Amparo es de interés público, ya que este no se establece para defensa de intereses privados, sino como garantía Constitucional. Además, parece incongruente con el resto de las disposiciones de la Ley de Amparo, que estructuran al Ministerio Público como parte reguladora del procedimiento, en la misma forma en la que lo reconoce la Jurisprudencia.

Las disposiciones de la Ley de Amparo señalan al Ministerio Público Federal como un opinante social significado, que representa intereses sociales actuando dentro del proceso mismo, en sus Incidentes, especialmente el de suspensión y en los Recursos que se interpongan, la misma Ley lo estructura como el vigilante del cumplimiento de la Ley en los procesos de Amparo, y animador del procedimiento en los términos del artículo 113, el cual a la letra dice:

Art. 113 “No podrá archivarse ningún Juicio de Amparo sin que quede enteramente cumplida la Sentencia en que se haya concedido al agraviado la Protección Constitucional, o apareciere que ya no haya materia para la ejecución de esta disposición”.

El artículo 157 de la Ley, le fija la obligación de cuidar que los Jueces de Distrito, vean por los procesos, para que estos no queden paralizados proveyendo lo que corresponda hasta que se dicte la Sentencia, principalmente cuando el acto reclamado importe peligro de privación de la vida, de la libertad o entrañe deportación destierro o alguno de los actos; prohibidas las penas de mutilación y de infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

El Agente del Ministerio Público, como regulador del procedimiento en el Juicio de Amparo, el Tribunal Colegiado del Tercer Circuito considera, en parte de acuerdo con el criterio de la H. Suprema Corte y en parte de conformidad con la doctrina, que el Ministerio Público Federal como parte que es en el Juicio de Garantías, sus funciones se reducen estrictamente a la vigilancia, asesoramiento y equilibrio procesales, precisamente en razón de su función reguladora del procedimiento. Como tal, tiene un interés propio, para salvaguardar sin substituirse a las partes directamente agraviadas, sino de acuerdo al interés propio como sucede verbigracia, tratándose de los presupuestos del proceso que indiscutiblemente le importan por ser de orden público; el emplazamiento, la competencia del Juez, la personalidad o capacidad de las partes, pero también la falta de Careo Constitucional, etc., casos en los que de conformidad con dicho interés, podrán interponer los recursos que la Ley de Amparo establece, pero ningún recurso puede interponer, consecuentemente, si saliéndose de su función propia de regulador del procedimiento, pretende hacer valer violaciones de no derecho procesal, sino de derecho sustantivo, pues en esta última hipótesis carece de interés jurídico directo.

43

El anterior supuesto, sitúa claramente el concepto de parte procesal en el Amparo del Ministerio Público, las cualidades mediante las cuales interviene dicha institución en todos los procesos de Amparo, son por consiguiente:

⁴³ ARELLANO GARCÍA CARLOS “El Juicio de Amparo” (IBÍD)

La primera parte, en que expresa que “podrá intervenir en todos los procesos e interponer los recursos que señala esta Ley”, lo ubica como parte procesal exactamente en las mismas cantidades que existen en todas las otras partes en el juicio, pero con la salvedad de los cargos y obligaciones que son específicos de cada parte.

Dicha fracción añade también “. . . independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de Justicia”. Mediante este señalamiento el Ministerio Público ya no se equipara a las otras partes, sino por el contrario con el órgano jurisdiccional que conoce y debe resolver los planteamientos dentro del proceso, ya que es en virtud de esta obligación mediante la cual se le responsabiliza con los Jueces para que los juicios no se paralícen, y las Sentencias se cumplimenten.

Esta última no es la tarea procesal de una parte, es la corresponsabilidad en la buena administración de Justicia con el órgano jurisdiccional.

Con lo anterior, se puede concluir que las partes en el Amparo son:

El quejoso o agraviado. Quien es el titular de la acción de Amparo, las cuales pueden ser personas físicas o morales, nacional o extranjera que sufre una afectación en su esfera de derechos o garantías individuales por el acto de autoridad.

La Autoridad o Autoridades responsables. Es el órgano del gobierno que figura como parte demandada y quien es la responsable de dictar u ordenar, ejecutar o trata de ejecutar el acto reclamado, y en otras palabras, es el órgano de gobierno que al desplegar su facultad de imperio y produciendo una ley, sentencia o un acto genérico agravia a los gobernados.

El tercero o terceros perjudicados. Son quienes tienen intereses contrarios a la parte quejosa, es decir personas que tienen derechos contrarios al quejoso e interés en que subsista el acto reclamado. En material Penal y Administrativa no siempre existe.

El Ministerio Público Federal. En todas las materias figura como parte y tiene la facultad de abstenerse de intervenir cuando considere que el asunto no es de interés público.

Con lo anterior finalizó el estudio de las diversas personas que por interés personales o por función pública, intervienen en el Proceso de Amparo como partes activas.

2.5 EL ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO

Para definir el concepto de acto reclamado en el Juicio de Amparo, es necesario precisar previamente el concepto de Acto de Autoridad, el que configurará solo un acto reclamado, cuando viole los derechos de una persona física o jurídica, conforme lo dispuesto por los artículos 103 y 107 Constitucionales.

El Acto de Autoridad en general, es aquella actividad realizada por el Poder Público, en ejercicio de su potestad estatal, les supone la distinción entre gobernantes y particular o gobernado y para ser verdaderamente un acto de autoridad, requiere participar de lo que se denomina "orden público" y haber sido dictado en términos de Soberanía. Además, debe producir un perjuicio o agravio al particular, quien puede ser tanto una persona física como jurídica.

El Acto Reclamado, por consiguiente es cualquier actividad estatal de carácter soberano que, conforme a lo establecido por el Artículo 103 Constitucional, lesiona derechos fundamentales del hombre.

Cualquier acto de autoridad que aplique una disposición que afecte situaciones jurídicas abstractas (ley) o que constituya un acto concreto de efectos particulares (acto *stricto sensu*) es lo que se conoce por lo general como acto reclamado.

Gramaticalmente la palabra "acto" significa una manifestación de la voluntad humana; de esta aceptación se deduce que implica una conducta positiva que se opone a la abstención que equivale a un "no hacer". Por lo que respecta al Amparo en el acto reclamado, no solo se pueden reclamar conductas positivas, sino también se reclaman abstenciones, como por ejemplo, se puede mencionar que cuando el Estado no da la debida respuesta a la petición escrita, pacífica y respetuosa que hace un gobernado, como lo establece el artículo 8º Constitucional.

Por su parte, la palabra "Reclamado" significa "Impugnar u oponerse a una cosa".⁴⁴

De las muchas concepciones que existen en la doctrina del acto reclamado, a continuación mencionaré algunas:

⁴⁴ Diccionario practico "LAROUSE"

ARELLANO GARCÍA nos dice que: “El acto reclamado es la conducta imperativa, positiva u omisiva, de una autoridad estatal nacional, federal, local o municipal, presuntamente violatoria de Garantías Individuales o de la distribución competencial entre la Federación y Estados de la República, a la que se opone el quejoso”.⁴⁵

En este concepto, el autor define claramente el acto reclamado, en base a las tres fracciones del artículo 103 Constitucional, además de que especifica qué tipo de autoridades pueden concretarlo.

Al referirse a que esta conducta es “presuntivamente violatoria de Garantías”, esta indicando que la certeza o no de la violación queda sujeta a prueba en el Juicio de Amparo.

BURGOA ofrece un concepto de acto reclamado, diciendo que es: “Cualquier hecho voluntario e internacional, negativo o positivo, imputable a un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o factibles dadas y que se impugnan imperativa, unilateral o coercitivamente”.⁴⁶

Este autor señala en su definición en forma acertada, tanto las Leyes como los actos de autoridad.

La naturaleza del Acto Reclamado ha estado sujeta a múltiples discusiones, a pesar de la precisión en la redacción de las fracciones del artículo 103 Constitucional, las cuales precisan la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que se susciten por la aplicación de Leyes o actos que atentan contra las Garantías Individuales o contra la esfera estatal o federal.

Para complementar dicho concepto, el artículo 107 Constitucional, fija las reglas generales a que deben someterse los Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, para la tramitación del Juicio de Amparo en sus diversas modalidades, las cuales son: Amparo de la Libertad, Amparo contra Leyes, Amparo Casación, Amparo Administrativo, y Amparo Agrario Ejidal Comunal, de acuerdo a la opinión de FIX ZAMUDIO; y el Amparo contra Leyes, Amparo-Garantías y Amparo Soberanía, según ARELLANO GARCÍA.

⁴⁵ ARELLANO GARCÍA CARLOS “El Juicio de Amparo”

⁴⁶ BORGEO ORIHUELA IGNACIO “El Juicio de Amparo”

- a) Cuando se impugna una Ley por Inconstitucionalidad.
- b) Cuando se impugnan actos, sean estos administrativos (Dictados por el Poder Ejecutivo de la Federación o de los Estados) o Jurisdiccionales (Dictados por Tribunales Judiciales, Federales o Locales, y por Tribunales Administrativos o del Trabajo).

Para SILVESTRE MORE CORA, los actos reclamados se clasifican de acuerdo a tres criterios:⁴⁷

- a) En relación con las personas que lo solicitan, que de acuerdo a la Ley de Amparo vigente pueden ser:
 - Amparo promovido por personas físicas (Art. 4º y 6º)
 - Amparo promovido por personas morales privadas (Art. 8º)
 - Amparo promovido por personas morales oficiales (Art. 9º)
- b) Conforme a la naturaleza del propio acto reclamado se clasifican en actos negativos o positivos, actos consumados o no consumados, consentidos o no consentidos y subsistentes o no subsistentes.
- c) Con relación a las autoridades de quien provengan los actos, se clasifican en:
 - Actos Públicos.
 - Legislativos.
 - Administrativos.
 - Económicos y,
 - Judiciales.

Por su parte el maestro IGNACIO BURGOA, distingue los actos “Leyes”y los “actos *stricto sensu*”. La Ley es el acto de autoridad general que afecta, abstracta e impersonalmente a un gobernado.

El Acto *stricto sensu* produce una afectación concreta, determinada y personal, es una situación especial, que se traduce en una lesión a cualquier derecho o interés jurídico del gobernado por una violación de las Garantías Individuales o por el desequilibrio del Régimen Federativo.⁴⁸

⁴⁷ MORENO CORA SILVESTRE “Tratado del Juicio de Amparo” (IBID)

⁴⁸ BURGOA ORIHUELA IGNACIO “El Juicio de Amparo” (IBID)

Hace también una clasificación de los actos *stricto sensu*, los que para efectos de nuestro estudio serán a los que nos avocaremos y distingue los siguientes criterios para clasificar:

- a) Tomando en consideración la naturaleza formal de la Autoridad estatal de que provengan pueden ser: Administrativas o Judiciales.
- b) Considerando su índole material, pueden ser: Administrativas o Jurisdiccionales.
- c) Atendiendo a su manera de realización, pueden ser: Aislados o Procesales, aunque respecto de estos últimos, procede el Juicio de Amparo, una vez que se hayan agotado todos los recursos de que se disponga para impugnarlos.
- d) Tomando en cuenta su modo de afectación, pueden ser: Omisivos, Negativos o Positivos.

Los Actos Omisivos, son aquellos que implican abstención por parte de la Autoridad Responsable, en relación a la obligación de actuar que tienen.

Los Actos Negativos, se refieren a la conducta negativa de la Autoridad Responsable de rechazar la pretensión de un gobernado.

Los Actos Positivos, son aquellos en que la Autoridad Responsable establece a los gobernados una determinada obligación, prohibición o limitación en su esfera jurídica.

- e) Cronológicamente pueden ser pretéritos o consumados frutos, intereses de tracto sucesivo o continuados, continuos o momentáneos.

Los actos contra los que puede promoverse el Amparo Directo en materia Penal, están perfectamente precisados en la fracción II del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, que establece:

“Art. 51.- Los Jueces de Distrito en materia Penal conocerán:

I.- De los delitos del orden Federal.

II.- De los procedimientos de extradición, salvo los que se disponga en los tratados internacionales;

III.- De los Juicios de Amparo que se promuevan contra resoluciones judiciales del orden penal, contra actos del orden penal, contra actos de

cualquier autoridad, que afecten la libertad personal, salvo que se trate de correcciones disciplinarias o de medios de apremio impuestos fuera de procedimiento penal y contra los que importen peligro de privación de la vida, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.

De acuerdo a la clasificación utilizada por BURGOA, los actos contra los que puede promoverse el Amparo Indirecto en materia penal pueden ser:

- a) Administrativos o Judiciales.- Pertenecen al primer grupo aquellos en que la orden y su realización se lleva a cabo por Autoridades Administrativas (que pueden ser la policía judicial o el Ministerio Público), mientras que el segundo grupo pertenecen aquellos actos en que intervienen un Juez (bien sea de Paz, del fuero común o de Distrito), como la autoridad responsable.
- b) Aislados o Procesales.- Pueden ser aislados si se da fuera de un procedimientos judicial y son procesales cuando se derivan de un procedimientos judicial administrativo.
- c) Positivos.- Por que con la conducta de las Responsables, se le impiden al quejoso gozar de las garantías constitucionales de su libertad personal o de su integridad física.

De tracto sucesivo. Si los actos se prologan en el tiempo.

Inminentes.- Cuando aún no se han ejecutado, pero existe certeza de que ello llegará a ocurrir.

En nuestro estudio seguiremos principalmente el primer criterio de clasificación, en el que se divide a estos actos en Administrativos y Judiciales.

Si la violación a las garantías individuales la realiza un particular. Es claro que no procede solicitar el Amparo, pero existe un precepto, que es el establecido en el Artículo 364 del Código Penal, mediante el cual se establece una tutela jurídica de las Garantías Individuales, que de ser violadas por un particular en perjuicio de otro, dan origen a ejercitar acción penal en contra del primero, logrando de esta forma conservar la Supremacía Constitucional de los Derecho Fundamentales del Individuo.

CAPITULO III

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DERECHO MEXICANO

3.1 Concepto del Ministerio Público.

La denominación que tiene mayor aceptación es la de "Ministerio Público", de origen francés, ya que se cristalizó con las disposiciones revolucionarias de 1790 y se consolidó en el Código de Instrucción Criminal y en la Ley de Organización Judicial del 20 de Abril de 1810.

La denominación de Fiscal, promotor fiscal o más generalmente Ministerio Fiscal, muy divulgada en América Latina y también en México en determinadas épocas, aún es utilizada en España.

Otra denominación, también frecuente en América Latina y por ende en México, es la de Procurador General para designar al Jefe del Ministerio Público derivada está de la orientación francesa.

Dicha denominación tiene el inconveniente de que produce confusión con ciertos defensores de personas o grupos sociales que se consideran dignos de una protección especial, como ocurren en México, como los llamados Procuradores del trabajo, agrarios, de menores, y de consumidores. "Lo que tiene su origen en los defensores jurídicos de los indígenas, según la legislación de Indias".⁴⁹

En cuanto a las denominaciones utilizadas en idiomas extranjeros, se puede señalar que el equivalente al Ministerio Público Francés, es el "Staatsanwalt" de los países germánicos y se traduce al español como Fiscal o Ministerio Público. En los países Anglo-americanos se puede considerar como figura similar al Abogado General.

Por su parte, los países de ordenamientos socialistas denominan a esta figura como "prokuratura", la cual no tiene una traducción precisa, sin embargo, en la

⁴⁹ GARCÍA RAMÍREZ SERGIO "Noticia Sobre el Defensor en el Derecho Mexicano"

traducción oficial al idioma español de la última Constitución de la Unión Soviética, Moscú 1977, la Institución es denominada como Ministerio Fiscal y como Fiscal General de la U.R.S.S.

Por todo lo anterior, es posible señalar que el calificativo de Fiscal, se deriva de la defensa de los intereses patrimoniales del Procurador General o Abogado General, traduce una preeminencia de la asesoría jurídica a los Órganos de Gobierno o a los Tribunales; y para finalizar, que por la investigación de los delitos y por el ejercicio de la acción penal, en tanto que la denominación utilizada por los ordenamientos socialistas, se refiere a la defensa de la legalidad socialista.

Por consiguiente, la orientación esencial de esta Institución en México, se refiere a la persecución de los delitos y a su configuración procesal, primeramente en el proceso penal, la cual tiene una destacada intervención, pero también en otras diversas ramas de enjuiciamiento, razón por la cual se le denomina Ministerio Público.

Esta Institución es una conquista del Derecho Moderno al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, se inicia el periodo de la acusación en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla.

Se ha tratado de encontrar el origen de esta Institución en algunos antiguos funcionarios, que se señalan como antecedentes de otros que existieron en Italia en la época medieval y de quienes se pretende arrancar el concepto utilizado en Francia del Ministerio Público, país al que se le otorga la paternidad de dicha Institución.

Se dice que existió en Grecia, en donde un ciudadano era "el acusador", acusación que realizaba ante el Tribunal de los Realistas.

En el derecho Ático: el ofendido por el delito, era el encargado de ejercitar la acción penal ante los tribunales.

Regía el principio de la acusación privada, ya que no se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación ni de defensa. Posteriormente se encomendó el EJERCICIO DE LA ACCIÓN a un ciudadano en particular como representante de la colectividad para quien era una distinción honorosa.

El fundamento de la acusación privada era por consiguiente, la idea de venganza, un primitivo medio de castigar, la acusación popular significó un positivo adelanto en los juicios criminales.

Se pretende encontrar el antecedente histórico del Ministerio Público en los Temosteti del Derecho Griego, quienes tenían por misión el denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del Pueblo, para que se designara a un representante que llevara la voz de la acusación.

La acusación privada fue suplida por la acusación popular, al abandonarse la idea de que fuera el ofendido el encargado de acusar, y se puso en manos de un ciudadano independiente el EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, con lo que se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, puesto que ya era un tercero, despojado de ideas de venganza el encargado de perseguir al responsable y procurar su castigo, o el reconocimiento de su inocencia, como un tributo de justicia social.

Nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público, en la Roma antigua; los hombres más insignes tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. Posteriormente se designaron magistrados quienes perseguían a los criminales, propiamente desempeñaban servicios policíacos.

El procedimiento de oficio implantado en Roma, perdura en el Derecho Feudal, hecho valer por los Condes y justicia señoriales.

Durante la Edad Media, hubo en Italia junto con los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos o juristas, a los cuales se les designó con los nombres de "Sindico: cónsules *lacorum villarum* o simplemente ministeriales". Dichos sujetos no tenían el carácter de Promotores Fiscales ya que sólo representaban el papel de denunciantes.

El Proceso Penal moderno se inició en la Edad Media, el cual hizo renacer las magnificencias del Proceso Penal antiguo, después de depurarlo y adaptarlo a las transformaciones de la época, se inspiró en las ideas democráticas que substituyeron el viejo concepto del derecho divino de los Reyes, por la Soberanía del Pueblo, como su antecedente se encuentra el edicto del 8 de Mayo de 1777 que suprimió el tormento. En este edicto, se estableció la obligación para los jueces de motivar sus sentencias expresando los fundamentos jurídicos que tuvieron para admitir las pruebas.

Las leyes expedidas por la Revolución Francesa, dieron una nueva orientación al Procedimiento Penal, ya que introdujeron innovaciones relativas a la concesión de garantías a favor de los acusados; se estableció que la ley es la expresión de la voluntad general y está debe ser la misma para todos, que ningún hombre puede ser acusado, detenido, ni arrestado, sino en los casos que lo determine la ley y de acuerdo a las formalidades procesales que ella prescriba; que los que soliciten, expidan o realicen órdenes arbitrarias, deben ser castigados, que todo Ciudadano citado o aprehendido en virtud de la ley, debe obedecer al instante y se hace responsable en caso de resistencia; que la ley no debe establecer sino penas estrictas y evidentemente necesarias, que nadie puede ser castigado sino por una ley del delito y legalmente aplicada y que debe presumirse la inocencia del detenido hasta que haya sido declarado culpable; que cuando sea indispensable arrestar a un hombre, todo rigor que no sea necesario para asegurar su persona, debe ser

severamente reprimido por la ley; prevenciones todas éstas, aún vigentes en el Derecho Público de los Pueblos.⁵⁰

MIGUEL FENECH, señala al Ministerio Fiscal como: "Una parte acusadora necesaria, de carácter público, 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".⁵¹

Para COLÍN SÁNCHEZ, "El ministerio Público, es una Institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) 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".⁵²

Así mismo, FIX ZAMUDIO, define al Ministerio Público como "La Institución Unitaria y Jerárquica dependiente del Organismo Ejecutivo, que posee como funciones esenciales, la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa del intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las Autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad".⁵³

El Ministerio Público es el organismo del Estado, que realiza funciones jurídicas ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales especialmente en la penal; el origen de esta Institución se da en España y en Francia, pero en México adopto caracteres propios en la Constitución 1917, ya que a partir de este año, el titular de la función persecutora de los delitos fue el Ministerio Público.

En efecto, el Ministerio Público es, en nuestro actual sistema, un organismo del Estado de muy variadas atribuciones; es un órgano imprescindible, pieza fundamental en el procedimiento penal, en donde goza del llamado "monopolio de la acción penal"

Con el nacimiento de la Institución, surge en nuestro sistema la llamada acusación estatal, en la que es un órgano del Estado el encargado de ejercitar la acción penal, reprimiendo el delito y velando así por los intereses más altos de la sociedad.

⁵⁰ FIX ZAMUDIO HECTOR "La Función Constitucional del Ministerio Público"

⁵¹ FENECH MIGUEL "Derecho Procesal Penal"

⁵² COLÍN SÁNCHEZ GUILLERMO "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"

⁵³ FIX ZAMUDIO HECTOR "La Función Constitucional del Ministerio Público"

El Ministerio Público representa la protección de los intereses sociales, garantiza la paz, seguridad y libertad de las personas, figura que se contempla actualmente en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el día 5 de Febrero de 1917, que menciona:

Art. 21.- “....La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con la policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato....”

Será el propio Ministerio Público un celoso guardián de la sociedad a quien representa, debiéndose concebir como una Institución equilibradora de intereses y no al perpetuo acusador cuya mirada es fabricar acusaciones sin mayor fundamento que su capricho; no debe olvidarse que por ser Institución de Buena Fe debe acusar cuando la ley y el interés general así lo demanden.

Para poder avanzar con mayores elementos y encontrar una idea o concepto más completo hay que señalar que el Ministerio Público presenta como característica esencial el monopolio de la acción penal, tiene funciones de acción y requerimiento, el control y vigilancia sobre la Policía Judicial.

Se fundamenta al Ministerio Público como representante de la Sociedad ya que la Constitución al instituir la autoridad también otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general y de esa manera pueda perseguir jurídicamente a quien transgreda o atente contra el orden social o llegue a ser una amenaza contra el normal desenvolvimiento y seguridad de la sociedad

El Ministerio Público como representante social debe comprender en su actuación donde estén lesionando, peligrando o estén en juego los intereses sociales.

En fin, podríamos señalar variadas y múltiples observaciones al respecto, las cuales girarían nuevamente en torno a lo ya manifestado, lo que nos llevaría a seguir analizando ideas muy similares, por lo que procederemos a señalar un concepto (de manera muy personal y con las salvedades y riesgos que ello implica) del Ministerio Público:

“Es una Institución emanada y dependiente del Poder Ejecutivo que le da la característica de ser una Autoridad Administrativa, encargada de velar por los intereses de la sociedad cuando estos se vean afectados directa o indirectamente por una acción u omisión y ante la cual procederá a realizar una investigación

exhaustiva auxiliándose de los elementos a su cargo, para poder llegar a la verdad histórica de los hechos”.

Ahora bien, por otro lado hay que señalar que si el Ministerio Público es el representante de la sociedad, también lo es del delincuente ya que este forma parte de esa sociedad y si gestiona por los intereses de esta, también se obliga a gestionar por los del sujeto activo, esto es, el delincuente.

Situación que lo hace aparecer como una Institución de buena fe, debiendo tener una visión objetiva sobre los hechos que se le ponen del conocimiento, por lo que no debe ver al acusado como un real delincuente sentenciado, por que no lo es, debiéndolo ver como un probable responsable de la comisión del hecho delictivo.

Resumiendo, se considera al Ministerio Público como un organismo del Estado, de muy variadas atribuciones, ya sean de índole administrativa o dentro del proceso penal como representante social en el ejercicio de la acción penal, así como fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes.

3.1.1 Naturaleza Jurídica del Ministerio Público

Dentro del campo de doctrinario se le ha considerado al Ministerio Público como un Representante de la sociedad en el ejercicio de las actuaciones penales. Aquí se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituirle autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad.

En ese sentido, CARRARA opina que aún cuando la potestad para la persecución de los delitos emana de la ley social que crea las formas y facilita los modos de esta persecución y hacen más seguros sus resultados, no crea el derecho que tiene un origen anterior a la sociedad civil y es más bien la razón única de la esencia del cambio de la asociación natural en sociedad civil ya que la constitución de la autoridad en el Estado es un medio necesario para la tutela jurídica.

CHIOVENDA argumenta que el Ministerio Público personifica en o interés público en el ejercicio de la jurisdicción.

Para RAFAEL DE PINA, el Ministerio Público ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad, en ninguna forma debe de considerársele como representante alguno de poderes estatales, independientemente de la subordinación que guarda frente al poder Ejecutivo, más bien agrega que la ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico.

En otro orden de ideas, la naturaleza jurídica de este órgano también es considerada como un órgano administrativo. En este sentido GUARNERI argumenta que es un órgano de la administración pública destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en la ley y por eso la función que realiza bajo la vigilancia del Ministerio de gracia y justicia, es representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal y aunque de acuerdo con las leyes italianas, forma parte del orden judicial sin pertenecer al Poder Judicial, en consecuencia no atiende por sí mismo a la aplicación de leyes, aunque procura obtenerla del tribunal cuando lo exige el interés público de manera que está al lado de la aplicación de la ley.

Este autor agrega que como el Ministerio Público no decide controversias judiciales, no es posible considerarle órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo, derivándose de esto su carácter de parte, puesto que la represión penaria pertenece a la sociedad y al Estado en personificación de la misma, para que la ley no quede violada; persigue el delito y al subjetivarse las funciones estatales en: Estado-Legislación, Estado-Administración y Estado-Jurisdicción, el Ministerio Público realiza funciones del Estado-Administración, poniéndose como sujeto ante el Estado-Jurisdicción, en que actúa el derecho, pero sin actuarle él.

MANZINI, MASSARI, FLORIAN, FRANCO SODI Y SABATINI consideran que el Ministerio Público, dentro del proceso penal, actúa con el carácter de parte, independientemente de que no existe común acuerdo en relación con el momento procedimental en que debe considerársele como tal.

El Ministerio Público también es un órgano judicial. Al respecto, VASSALLI Y SABATINI se inclinan a otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o de un órgano perteneciente a la judicatura. Sostienen que no pueden ser un órgano administrativo sino más bien de carácter judicial, para eso adoptan la postura de SANTI ROMANO, el cual distingue la potestad fundamental del Estado dentro de las tres funciones comúnmente admitidas (legislativa, ejecutiva o administrativa y judicial)

El jurista FROSALI manifiesta que dentro del orden judicial, según la etimología de la palabra, debe entenderse todo aquello que se refiere al juicio y en consecuencia, la actividad jurisdiccional es por ese motivo judicial.

Agrega que la actividad del Ministerio Público es administrativa, por que no es legislativa ni jurisdiccional, ni tampoco política, pero amerita la calificación de judicial por que se desarrolla en un juicio.

En este orden de ideas, COLIN SÁNCHEZ considera que FROSALI no está en lo justo porque desde su punto de vista habría que considerar con este carácter al procesado, a los testigos y demás personas que intervienen en el proceso.

En el derecho mexicano no es posible concebir al Ministerio Público como un órgano jurisdiccional, ya que no esta facultado para aplicar la ley, esta es una atribución exclusiva del Juez, por lo que a continuación se cita el Artículo 21 Constitucional.

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

El Ministerio Público también es considerado como un colaborador de la función jurisdiccional. Por lo que en la doctrina no ha faltado quien identifique al Ministerio Público como auxiliar o colaborador de la función jurisdiccional, debido a las actividades que realiza mediante la secuela procedimental, ya que todos sus actos van encaminados a lograr un fin último: la aplicación de la ley al caso concreto.

Como conclusión, el Ministerio Público es un órgano *sui generis* creado por la Constitución y autónomo en sus funciones, aun cuando auxilie al poder administrativo y al judicial en determinados campos y formas.

En la actualidad, al Ministerio Público le corresponde una esfera muy variada de atribuciones, debido a la evolución de las instituciones sociales, las que para cumplir sus fines, han considerado indispensable otorgarle injerencia en asuntos civiles y mercantiles, como representante del Estado y en algunas otras actividades de carácter legal.

En este sentido, el Ministerio Público tiene una personalidad polifacética, actúa como autoridad administrativa durante la fase preparatoria del ejercicio de la acción penal, como sujeto procesal, como auxiliar de la función jurisdiccional, ejerce tutela general sobre menores e incapacitados y representa al Estado protegiendo sus intereses.

3.1.2 Diversos tipos de Ministerio Público

En la actualidad hay varios tipos de esta institución a partir de su jurisdicción, como el Ministerio Público Federal; el Ministerio Público del Distrito Federal; el Ministerio Público Militar y el Ministerio Público del Fuero Común para cada una de las entidades federativas.

3.2 Bases legales de la función investigadora

La institución del Ministerio Público tal como lo encontramos en la actualidad, se debe a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, en donde se reconoce el monopolio de la acción penal por el Estado, ya que la encomienda a un solo órgano: el Ministerio Público.

Con estas disposiciones se quita a los jueces la facultad que tenían de seguir de oficio todo proceso, con lo que se separa al Ministerio Público del modelo francés y de las funciones de policía judicial que antes tenía asignadas, pues se desvincula al Ministerio Público del Juez de instrucción y lo organiza como un organismo autónomo e independiente del Poder Judicial, con las atribuciones exclusivas de investigación y persecución del delito, así como el mando de la policía judicial.

Por lo anterior es que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la atribución del Ministerio Público de perseguir los delitos al señalar: "...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....". Esta atribución se refiere a dos momentos procedimentales: El preprocesal y procesal; el preprocesal abarca precisamente a la Averiguación Previa, constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a decidir sobre el EJERCICIO O LA ABSTENCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.

El mencionado Artículo 21 Constitucional, otorga, por una parte la función investigadora al Ministerio Público auxiliado por la policía judicial; y por la otra, una garantía para los individuos, ya que sólo es la Institución del Ministerio Público la facultada para investigar los delitos; en tal virtud, la investigación se iniciará a partir del momento en que dicha Autoridad tiene conocimiento de un hecho posiblemente delictivo, ello a través, de una DENUNCIA, ACUSACIÓN O QUERRELLA, y que tiene como ulterior finalidad el optar, apoyado en una base jurídica sobre el EJERCICIO O ABSTENCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.

Las principales bases legales de la función investigadora del Ministerio Público, son las siguientes:

I.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 14.- "...nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante un juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...."

Artículo 16.- "...nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la Autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

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

La Autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del Juez, sin dilación alguna, y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionado por la Ley Penal.

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

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así clasificado por la Ley, y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la Justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la Autoridad Judicial por razón de hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En caso de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar su libertad con las reversas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenar su libertad o ponerse a disposición de la Autoridad Judicial, este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal.

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

Artículo 19.- “...Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del termino de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste...”

Artículo 122.- “...El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia....

BASE QUINTA.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.⁵⁴

⁵⁴ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

2.- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

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

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

Artículo 3.- “Corresponde al Ministerio Público:

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....”

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

Artículo 4.- Cuando de la Averiguación Previa no aparezca detención de persona alguna, el Ministerio Público practicará todas las diligencias necesarias, hasta dejar comprobado los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional para obtener la orden de aprehensión.

Artículo 122. – El Ministerio Público acreditará los elementos del cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculcado, como base del ejercicio de la acción y la autoridad judicial a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

Dichos elementos son los siguientes:

I.- La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión, o en su caso, el peligro a que ha sido expuesto y el bien jurídico protegido.

II.- La forma de intervención de los sujetos activos; y

III.- La realización dolosa o culposa de la acción u omisión.

Así mismo, se acreditarán si el tipo lo requiere; a) Las calidades del sujeto activo y pasivo; b) el resultado y su atribuidad a la acción u omisión; c) el objeto material; d) los medios utilizados; e) las circunstancias de lugar, tiempo, modo, y

ocasión; f) los elementos normativos; g) los elementos subjetivos específicos y h) las demás circunstancias que la ley prevea.

Para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpado, la autoridad deberá constatar si no existe acreditada a favor de aquel alguna causa de ilicitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad.

Los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad se acreditará por cualquier medio probatorio que señale la ley.

Artículo 124. – Para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, en su caso, el Ministerio Público y el Juez gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de prueba que estimen conducentes, según su criterio, aunque no sean de los que define y detalla la ley, siempre que esos medios no estén reprobados por esta.

Artículo 262. – Los Agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo a las órdenes que reciben aquellos están obligados a proceder de oficio a la Averiguación de los delitos del orden común de que tengan noticia. La Averiguación previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

I.- Cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querrela necesaria, sino se ha presentado ésta;

II.- Cuando la ley exija algún requisito previo, y éste no se ha llenado.

Artículo 266.- El Ministerio Público y la Policía Judicial a su mando, están obligados a detener el responsable, sin esperar a tener orden judicial, en delito flagrante o en caso urgente.

Artículo 269.- Cuando el inculpado fuere detenido o se presentase voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en las siguiente forma.

I.- Se hará constar hora, fecha y lugar de la detención, así como, en su caso el nombre y cargo de quien la haya ordenado y ejecutado. Cuando la detención se hubiese practicado por una autoridad diversa al Ministerio Público, se asentará o se agregará, en su caso, información circunstanciada suscrita por quien la haya realizado o recibido al detenido;

II.- Se le hará saber de la imputación que exista en su contra y el nombre del denunciante, acusador o querrellante.

III.- Será informado de los derechos que en averiguación previa consigna en su favor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dichos derechos son:

- a) No declarar si así lo desea;
- b) Que debe tener una defensa adecuada por sí, por abogado o por persona de su confianza, o sino quiere o no pudiere designar defensor, se le designará desde luego un defensor de oficio.
- c) Ser asistido por un defensor cuando declare;
- d) Que su defensor comparezca en todos los actos de desahogo de pruebas dentro de la averiguación previa y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces lo requiera;
- e) Que se faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación previa, para lo cual se permitirá a él y su defensor consultar en la oficina del Ministerio Público y en presencia del personal, el acta de averiguación previa,
- f) Que le reciban los testigos y las demás pruebas que ofrezca, las cuales se tomarán en cuenta para dictar la resolución que corresponda, concediendo el tiempo necesario para su desahogo, siempre que no se traduzca en dilación de la averiguación previa y las personas cuyos testimonios ofrezcan se encuentren presentes en la oficina del ministerio Público. Cuando no sea posible el desahogo de pruebas ofrecidas por el inculpado y su defensor, el Juzgador resolverá en su oportunidad, sobre la admisión y práctica de las mismas y;
- g) Que se le conceda, inmediatamente que lo solicite su libertad provisional bajo caución, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 20 de la Constitución Federal y en los términos del artículo 556 de este Código.

Para los efectos de los incisos b), c) y d) se le permitirá al indiciado comunicarse con las personas que solicite, utilizando el teléfono o cualquier otro medio de que se disponga o personalmente si se hallaren presentes y

IV.- Cuando el indiciado fuere un indígena o extranjero que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que se le hará saber los derechos a que se refiere este artículo. Si se tratare de un extranjero la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponda.

De la información al indiciado sobre los derechos antes mencionados, se dejará constancia en el acta de averiguación previa. En todo caso se mantendrán separados a los hombres y a las mujeres en los lugares de detención.

Artículo 273.- La Policía Judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, lo mismo que la policía preventiva, cuando actúe en averiguación o persecución de los delitos.

Tanto el Ministerio Público como la policía se sujetarán a los reglamentos o Leyes Orgánicas respectivos, en lo que concierne a las diligencias que hayan de practicar antes de iniciarse el procedimiento judicial.

Artículo 276.- Las denuncias y las querellas pueden formularse verbalmente o por escrito, se concretarán en todo caso a describir los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando la denuncia o querrela no reúnan los requisitos citados, el funcionario que la reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos, asimismo, se informará al denunciante o querellante dejando constancia en el acta, acerca de la trascendencia jurídica del acto que realiza, sobre las penas en que incurrir los que declaran falsamente ante las autoridades y sobre las modalidades del procedimiento según se trate de delito perseguible de oficio o por querrela.

En el caso de que la denuncia o la querrela haga publicar la denuncia o querrela, están obligados a publicar también a su costa y en la misma forma utilizada para esa publicación, el acuerdo que recaiga al concluir la averiguación previa, si así lo solicita la persona en contra de la cual se hubiere formulado dicha denuncia o querrela y sin perjuicio de las responsabilidades en que aquellos incurran, en su caso, conforme a otras leyes aplicables.

Artículo 286.- Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial, tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas de este Código.

Artículo 286 Bis.- “Cuando aparezca de la averiguación previa que existe denuncia o querrela, que se han reunido requisitos previos que en su caso exija la ley y que se han acreditado los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público, ejercerá la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda”.

3.- LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables.

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.
- V.- Las que en materia de seguridad pública le confieran 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.
- VII.- Realizar estudios y programas de prevención del delito.
- VIII.- Proporcionar atención a víctimas u ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia.
- IX.- Promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia de éstas, en los términos que los mismos señalen

X.- Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas.

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

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

II.- Investigar los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta misma Ley, y otras autoridades competentes, tanto federales como de las entidades federativas;

III.- Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación del 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 estén acreditados los elementos del tipo penal del delito 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 pondrá 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 leyes 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.

Artículo 4.- Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2° de esta ley con respecto a la consignación y durante el proceso, comprenden:

I.- Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, estén acreditados los elementos del cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes resulten responsables, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o presentación, en su caso.

II.- Solicitar del órgano Jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes.

III.- Poner ante la Autoridad Judicial sin demora a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley.

IV.- Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculcado los hubiera garantizado previamente.

V.- Aportar las pruebas pertinentes y promover las diligencias conducentes para la acreditación del cuerpo del delito y la responsabilidad penal.

VI.- Formular las conclusiones en términos de ley.

VII.- Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que a su juicio causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público.

VIII.- En general, promover lo conducente al desarrollo del proceso.

Artículo 5.- La vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de la justicia comprende:

I.- Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas.

II.- Hacer del conocimiento de la autoridad judicial de las contradicciones de criterio entre los juzgados y las salas del Tribunal Superior de Justicia.

III.- Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura, etcétera.

Artículo 6.- Las atribuciones en materia de derechos humanos.

Artículo 7.- Atribuciones en materia de orden familiar, civil, mercantil, y concursal.

Artículo 8.- La protección a los derechos e intereses de menores, incapaces, ausentes, ancianos y la de otros de carácter individual o social.

Artículo 10.- Las atribuciones en materia de prevención del delito.

Artículo 11.- Las atribuciones en materia de atención a víctimas u ofendidos de delitos.

Artículo 16.- La Procuraduría estará a cargo del Procurador titular de la institución del Ministerio Público, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución.

Artículo 19.- El Procurador General será nombrado y removido en términos que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 24.- La policía judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución.

Artículo 25.- Los servicios periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

Artículo 28.- El Instituto de Formación Profesional es un órgano desconcentrado de la Procuraduría, cuya organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones del presente ordenamiento.

Artículo 32.- El servicio civil de carrera en la Procuraduría, para los agentes del Ministerio Público, agentes de la policía judicial y los peritos adscritos a los servicios periciales de la institución, se regirán por esta ley.

Artículo 48.- El Consejo Interno del Ministerio Público será un cuerpo colegiado integrado por el Procurador y los servidores públicos de la Procuraduría que se determinen en las normas reglamentarias.

Artículo 54.- Los agentes del ministerio Público y los oficiales secretarios no son recusables, pero deben excusarse del conocimiento de los asuntos en que intervengan cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala en los casos de los magistrados y jueces del orden común.

4.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

De este reglamento se transcribirá un extracto de los preceptos más importantes con el fin de conocer las funciones de las direcciones que tienen relación con la materia en estudio.

Artículo 1.- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos que le corresponden, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 2.- La Procuraduría, cuyo titular será el Procurador, para el ejercicio de las atribuciones funciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integrará con las siguientes unidades administrativas:

1. Subprocuraduría "A" de Procedimientos Penales.
2. Subprocuraduría "B" de Procedimientos Penales.
3. Subprocuraduría "C" de Procedimientos Penales.
4. Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos.
5. Subprocuraduría de Atención a Víctimas y servicios a la comunidad
6. Oficialía Mayor
7. Contraloría Interna
8. Visitaduría General
9. Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador
10. Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos.
11. Supervisión General de Derechos Humanos
12. Direcciones Generales "A" "B" "C" de Consignaciones.
13. Dirección General de Asuntos Relevantes del Procedimiento Penal.
14. Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces.
15. Dirección General de Atención a Víctimas de Delito.
16. Dirección General de Procesos Penales.
17. Dirección General de Investigación de Delitos contra la Seguridad de las personas, las Instituciones y la Administración de la Justicia.
18. Dirección General de Investigación de Delitos contra el Honor, responsabilidad Profesional y relacionados con Servidores Públicos.
19. Dirección General de Investigación de delitos Patrimoniales no violentos.
20. Dirección General de investigación de Delitos Patrimoniales no violentos relacionados con Instituciones del Sistema Financiero.
21. Dirección General de Investigación de Delitos Sexuales.
22. Dirección General de Investigación de Homicidios.
23. Dirección General de Robo a Bancos y Delincuencia Organizada.
24. Dirección General de Robo a Negocio y Prestadores de Servicios.
25. Dirección General de Investigación de Robo a Transporte.
26. Dirección General Jurídico Consultiva.
27. Dirección General del Ministerio Público en lo Civil.
28. Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar.

29. Dirección General de Normatividad y Control Operativo Técnico Penal.
30. Dirección General de la Policía Judicial
31. Dirección General de Política y Estadística Criminal.
32. Dirección General de Prevención del Delito.
33. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
34. Dirección General de Recursos Humanos.
35. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
36. Dirección General de Servicios a la Comunidad.
37. Dirección General de Servicios Periciales.
38. Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos.
39. Unidad de Comunicación Social.
40. Órganos desconcentrados.
 - A) Albergue temporal.
 - B) Instituto de Formación Profesional.

Artículo 4.- Serán Agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el Procurador, los Subprocuradores, el Contralor Interno, el Visitador General, los Coordinadores, el Supervisor General de Derechos Humanos y los Directores Generales cuyas unidades a su cargo realicen funciones en materia de averiguaciones previas, consignaciones y control de procesos, así como los Directores Generales de Asuntos de Menores e Incapaces, Jurídico Consultivo, del Ministerio Público de lo Civil, el Ministerio Público en lo Familiar, de Atención a Víctimas de Delito, igualmente los Delegados y Subdelegados, Directores y Subdirectores de Área, Jefes de Unidad Departamental y demás servidores públicos que estén adscritos a los señalados anteriormente y cuyas funciones así lo requieran.

Artículo 6.- El trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Procuraduría corresponde originalmente al Procurador, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo y el despacho de los asuntos, se auxiliará de las unidades administrativas de la Procuraduría en los términos previstos en este Reglamento y además podrá delegar otras facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas de la Dependencia, sin perjuicio de la posibilidad de su ejercicio directo.

Artículo 7.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal ejercerá las siguientes atribuciones no delegables:

- I. Fijas, dirigir y controlar la política de la Procuraduría.
- II. Desempeñar las funciones que el Presidente de la República le confiere.
- III. Proponer al Presidente de la República en el ámbito de su competencia de la Procuraduría los proyectos de leyes,

- reglamentos o medidas que convengan a la procuración e impartición de justicia.
- IV. Conocer y sancionar las faltas cometidas por el Ministerio Público en funciones.
 - V. Dictar las medidas para investigar las detenciones arbitrarias que se cometan y otros abusos de autoridad.
 - VI. Celebrar bases y convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia de otras entidades, y demás dependencias e Instituciones o personas de los sectores social y privado que se estime convenientes.

Artículo 8.- Serán también atribuciones del Procurador:

- I.- Encomendar a los Agentes del Ministerio Público, independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos convenientes.
- II.- Autorizar a los funcionarios de la Procuraduría para que actúen en materia de sobreseimiento.
- III.- Resolver sobre la libertad del detenido y el No Ejercicio de la Acción Penal, así como la reversa de la averiguación previa.
- IV.- Resolver sobre consultas del Ministerio Público sobre conclusiones y sobreseimiento
- V.- Hacer del conocimiento de la Autoridad Judicial competente las decisiones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia.
- VI. Autorizar a formular quejas ante el Consejo de la Judicatura por las faltas que en la Procuraduría hubiesen cometido los servidores públicos.

Artículo 9.- Los Subprocuradores ejercerán las siguientes funciones:

- I.- Acordar con el Procurador sobre el despacho de asuntos de su competencia.
- II.- Desempeñar las comisiones que el Procurador les asigne.
- III.- Someter a la aprobación del Procurador los estudios y proyectos de trascendencia
- IV.- Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades a su adscripción.
- V.- Resolver por delegación que haga el titular mediante acuerdo el No Ejercicio de la Acción Penal.

Artículo 10.- El Oficial Mayor ejercerá las siguientes funciones:

- I.- Acordar con el Procurador los asuntos de su competencia.
- II.- Desempeñar las comisiones que el Procurador le confiere.
- III.- Someter al Procurador el anteproyecto del presupuesto anual y vigilar su ejercicio.
- IV.- Autorizar y controlar las adquisiciones para satisfacer las necesidades de la Procuraduría y certificar los documentos administrativos.
- V.- Administrar y controlar los bienes asegurados que se encuentren a cargo de la Procuraduría, así como entregarlos en su caso a las autoridades competentes.
- VI.- Instrumentar las normas y procedimientos necesarios para la enajenación de bienes y valores que no sean recuperados por quienes tengan derecho a ello.

Artículo 11.- A la Contraloría Interna le corresponden las siguientes atribuciones:

- I.- Realizar los estudios y análisis relativos a la organización e instrumentación para el eficiente y eficaz manejo de los recursos humanos.
- II.- Recibir e investigar y resolver las quejas y denuncias por incumplimiento de los servidores públicos, formular pliego de responsabilidades por irregularidades descubiertas en el ejercicio de sus funciones.
- III.- Aplicar a los servidores públicos de la Institución las sanciones que les correspondan en los términos de la Ley de Responsabilidades.

Artículo 12.- Al frente de la Visitaduría General habrá un visitador general, que ejercerá las siguientes atribuciones:

- I.- Practicar visitas de evaluación técnico jurídicas a las unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares.
- II.- Vigilar con auxilio del personal del Ministerio Público adscrito, la aplicación de la ley en los lugares de detención preventiva.
- III.- Vigilar que en la averiguación previa y en la adscripción a juzgados se cumplimenten los criterios institucionales de la procuración de justicia. Conocer quejas por demoras, excesos y faltas del ministerio Público y sus órganos auxiliares y en su caso, comunicarlas al contralor interno.

Artículo 13.- Al frente de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, habrá un coordinador que ejercerá por sí o a través de los Agentes del Ministerio Público adscritos a la coordinación, las siguientes atribuciones:

I.- Someter a la aprobación del Procurador o del Subprocurador correspondiente las propuestas de dictamen sobre la procedencia o no del Ejercicio de la Acción Penal

II.- Establecer de conformidad con los lineamientos que emita el procurador, los criterios para la integración, control y seguimiento sobre la procedencia del No Ejercicio de la Acción Penal.

III.- Dictaminar cuando se solicite la libertad del procesado, en los casos siguientes:

- a) Cuando no esté comprobado alguno de los elementos del cuerpo del delito conforme al artículo 122 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal;
- b) Cuando estando comprobados los elementos del tipo penal del delito, aparezca que el procesado no sea el responsable;
- c) Cuando se decrete libertad por haberse desvanecido plenamente los elementos del cuerpo del delito o los que fundaron la probable responsabilidad en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso.
- d) Cuando este plenamente demostrada a favor del procesado una causa de exclusión del delito;
- e) Cuando este plenamente demostrado que se ha extinguido la acción penal.
- f) Cuando se presenten conclusiones no acusatorias;
- g) Cuando el Ministerio Público omita presentar conclusiones.
- h) Cuando presente conclusiones que no incluyan un delito que fue la materia del auto de formal prisión o de sujeción a proceso o a persona a quien se dicto alguna de estas resoluciones.
- i) Cuando el Ministerio público presente conclusiones en que se cambie la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso;
- j) Cuando se presenten conclusiones contrarias a las constancias procesales;
- k) Cuando se solicite el sobreseimiento en los casos de las fracciones III y VII del artículo 660 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal

IV.- Establecer y operar un sistema de compilación e información sobre resoluciones definitivas de no ejercicio de la acción penal y coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formulación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos adscritos a la coordinación.

Artículo 14.- Al frente de la coordinación de Investigación de Robo de Vehículos habrá un coordinador que ejercerá por sí o a través de los Agentes de del Ministerio Público que le estén adscritos las siguientes atribuciones:

I.-Recibir denuncias y querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos relacionados con robo de vehículos automotores terrestres y todos los actos relacionados con ello.

Artículo 15.- Al frente de la Supervisión General de Derechos Humanos habrá un supervisor general, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Recibir, estudiar, atender y dar respuesta a las comunicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como la del Distrito Federal;

II. Analizar las recomendaciones y proponer su tramite al superior jerárquico. Proponer acciones y programas de profesionalización para los agentes de la Policía Judicial y personal que intervienen en la integración de averiguaciones previas.

III. Llevar registro de quejas y recomendaciones y convenios en materia de derechos humanos. Atender las quejas en contra de servidores públicos de la Procuraduría que se presenten por violación de derechos humanos.

Artículo 16.- Las facultades generales de las Direcciones Generales.

Artículo 17.- Al frente de las Direcciones Generales de Investigación de Delito Contra la Seguridad de las Personas, las Instituciones y la Administración de Justicia; contra el Honor, Responsabilidad Profesional y relacionados con Servidores Públicos; Delitos Patrimoniales No violentos; Delitos Patrimoniales No Violentos relacionados con Instituciones del Sistema Financiero; Delitos Sexuales; Homicidios; Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada, Robo a Negocio y Prestadores de Servicios; y Robo a Transporte; habrá un Director General, quien ejercerá por sí o a través de los agentes del Ministerio Público que le estén adscritos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en el presente reglamento, en los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador o en otras disposiciones jurídicas aplicables, las siguientes atribuciones:

I.- Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos en las materias de su competencia;

II.- Investigar los delitos del orden común en las materias que le correspondan, con el auxilio de policía judicial, los servicios periciales y las demás autoridades competentes, en los términos de las disposiciones legales aplicables, así como practicar las diligencias necesarias para la integración de la averiguación previa y allegarse de las pruebas que considere pertinentes para la acreditación de

los elementos que integran el cuerpo del delito, la probable responsabilidad de quienes en él hubiere intervenido y el monto de los daños y perjuicios causados....

III.- Restituir al ofendido del goce de sus derechos provisional o inmediatamente de oficio o a petición de parte.

IV.- Poner en su caso a disposición de la autoridad competente sin demora, a las personas detenidas en flagrante delito o urgencia conforme el artículo 16 Constitucional.

V.- Solicitar órdenes de cateo, asegurar bienes instrumentos y objetos relacionados con hechos delictuosos.

VI.- Recabar de las autoridades locales o federales informes, documentos etc., necesarios para la averiguación previa; así como a particulares.

VII.- Auxiliar al Ministerio Público Federal así como del Ministerio Público del Fuero Común de las entidades Federativas.

VIII.-Solicitar a través de la Dirección General de Control de Procesos Penales las medidas precautorias de arraigo y órdenes de cateo.

IX.- Asegurar bienes, instrumentos, huellas, objetos vestigios o productos relacionados con los hechos delictivos. Auxiliar al Ministerio Público Federal y al de las entidades federativas en los términos de ley y remitir a la Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces copia autorizada de las averiguaciones previas relacionada con menores de edad e incapaces que se encuentren en situación de daño, peligro, o conflicto, a efecto de que se determine lo correspondiente. Por último, solicitar el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos del pago de la reparación de daños y perjuicios.

Artículo 18.- Además de las atribuciones señaladas en el artículo 16 y 17 a la dirección General de Investigación de Delitos contra la Seguridad de las Personas; las Instituciones y la Administración de justicia tendrá las siguientes:

I.- Coordinarse, con el apoyo de la Dirección General de Menores e Incapaces y con las autoridades correspondientes, a fin de localizar con base en las convenciones internacionales de las que México sea parte, a menores trasladarlos ilícitamente dentro y fuera de la República, y

II.- Operar y ejecutar convenios con Instituciones Públicas y Privadas nacionales o extranjeras en materia de robo y tráfico de infantes.

Artículo 19.- Las Direcciones Generales "A", "B" y "C" de Consignaciones tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Recibir de las unidades administrativas correspondientes en materia de investigación, en los términos de los acuerdos que al efecto emite el Procurador, las averiguaciones previas debidamente integradas en las que se proponga el ejercicio de la acción penal, haciendo el estudio respectivo para determinar lo procedente.

II.-Solicitar las ordenes de aprehensión de los probables responsables cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 Constitucional, o bien de comparecencia cuando así proceda.

III.- Devolver a las unidades administrativas en materia de investigación las averiguaciones previas que se estimen incompletas y señalar las diligencias que deban practicarse o las pruebas que deban recabarse para su debida integración y perfeccionamiento. Ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes por los delitos del orden común y poner a disposición de éstos a los detenidos que hubiere, así como los objetos, instrumentos o productos relacionados con los hechos delictivos en los casos que corresponda.

Artículo 20.- Facultades de la Dirección General de Asuntos Relevantes

Artículo 21.- Facultades de la Dirección General de Asuntos de Menores e Incapaces.

I.- Coordinarse con Instituciones Públicas y Privadas para que proporcionen asistencia social a menores e incapaces.

II.- Apoyar las actividades del albergue, velar por los intereses de los discapacitados, así como de los incapaces, intervenir en todos los asuntos relacionados en averiguaciones previas, consignaciones y procesos relacionados con menores.

III.- Ejercitar las acciones pertinentes a fin de proporcionar a los menores o incapaces la más amplia protección que en derecho proceda. Supervisar el correcto funcionamiento de las agencias investigadores del Ministerio Público que se le adscriban vigilando que la investigación de las infracciones o desgloses correspondientes en los que se atribuyan hechos a menores de edad en carácter de probables infractores se integren debidamente y ponerlos a disposición del consejo de menores.

Artículo 22.- La Dirección General de Atención a Víctimas del Delito tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Establecer en el ámbito de su competencia lineamientos para apoyar a víctimas del delito encauzándolas a las unidades y agencias especializadas del Ministerio Público para su atención.

II.- Establecer criterios para brindar apoyo psicológico y terapia a víctimas de delitos sexuales y de violencia intrafamiliar.

III.- Fomentar, difundir y apoyar acciones para el auxilio y tratamiento de personas con problemas de farmacodependencia y alcoholismo.

IV.- Coadyuvar en la localización de personas extraviadas o ausentes.

V.- Planificar, programar, coordinar, vigilar y evaluar las acciones de las siguientes unidades: Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes; Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar y Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales.

Artículo 23.- Al frente de la Dirección General de Control de Procesos Penales habrá un director general, quien ejercerá por sí o a través de sus agentes del Ministerio Público que le estén adscritos las siguientes atribuciones:

I.- Intervenir en los procesos penales, promoviendo las diligencias tendientes a comprobar el cuerpo del delito, la responsabilidad penal de los inculpados y la reparación de los daños y perjuicios.

II.- Solicitar por conducto de los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados penales las ordenes de aseguramiento precautorio de bienes para los efectos del pago de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la comisión de los delitos.

III.- Remitir a la Policía Judicial las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia, arresto, presentación y cateo.

IV.- Concurrir en las diligencias y audiencias que se practiquen en los juzgados, desahogar vistas y formular pedimentos. Solicitar medidas precautorias de arraigo y órdenes de cateo. Formular conclusiones en términos de ley solicitando la imposición de penas y medidas de seguridad, el pago de la reparación de daños y perjuicios. Interponer los recursos precedentes en los procesos penales y expresar agravios.

Artículo 24.- La Dirección General Jurídico Consultiva tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Realizar estudios y emitir opiniones y dictámenes derivados de consultas jurídicas formuladas por el Procurador o titulares de las unidades administrativas de la Institución.

II.- Autorizar propuestas de reservas en las averiguaciones previas o devolverlas para su integración.

III.- Formular informes previos y justificados, así como las promociones y recursos que deban interponerse en los juicios de amparo promovidos contra actos de autoridades de la Procuraduría.

IV.- Resolver las diferencias de criterios que surjan entre las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas y de Consignaciones con respecto a la procedencia o no del ejercicio de la acción penal.

V.- Representar al Procurador o cualquier otro servidor público de la Institución en juicios en que sea parte. Presentar denuncias o querellas y promover demandas y juicios de cualquier naturaleza.

Artículo 25.- La Dirección General de Ministerio Público en lo Civil tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Intervenir en su carácter de representante social ante Juzgados y salas del ramo civil para la protección de los intereses individuales y sociales.

II.- Concurrir e intervenir en las diligencias y audiencias, iniciar incidentes penales, etcétera.

Artículo 26.- La Dirección General del Ministerio Público en lo Familiar a través de sus agentes adscritos a juzgados y salas en materia civil y familiar tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Intervenir en los juicios en que sean parte los menores incapaces y los relativos a la familia, el estado civil de las personas, juicios sucesorios y todos aquellos que por disposición legal sean parte o se les dé vista.

II.- Concurrir a diligencias o audiencias, desahogar vistas, formular pedimentos, interponer recursos estudiar expedientes de juicios familiares y civiles en los que se les da vista por existir hechos que pueden constituir un delito.

III.- Ejercitar las acciones consiguientes en coordinación con la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito a fin de proporcionar a los menores incapacitados la más amplia protección que en derecho proceda, entregándolos a quienes ejerzan la patria potestad o a quienes acrediten el entroncamiento con el menor incapacitado o canalizándolo a algún establecimiento asistencial. En su caso, promover ante los tribunales competentes la designación de custodia o tutores.

IV.- Apoyar jurídicamente las actividades del albergue temporal y de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría.

Artículo 28.- La Dirección General de la Policía Judicial tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Investigar los hechos delictuosos en los que el Ministerio Público solicite su intervención, así como de los que tengan conocimiento directamente, buscar pruebas en la existencia de delitos, entregar citas y presentar personas que le sean solicitadas por el Ministerio Público; ejecutar ordenes de presentación, comparecencia aprehensión y cateo que emitan los órganos jurisdiccionales; poner inmediatamente a disposición de éstos a las personas aprehendidas o las que deban ser presentadas por comparecencia.

II.- Rendir informes previos y justificados en los juicios de amparo. La investigación policíaca se sujetará en todo momento al principio de respeto a los derechos humanos y se ejercerá con estricto apego a la legalidad. El Ministerio Público en cada caso concreto instruirá a la policía judicial sobre los elementos o indicios que deben ser investigados o recabados para la integración de los elementos del cuerpo del delito y la responsabilidad.

Artículo 29.- Dirección General de Política y Estadística Criminal, tendrá como facultades la de proponer criterios de política criminal para mejorar la procuración de justicia, etcétera.

Artículo 30.- La dirección General de Prevención de delitos tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Definir las políticas, programas, proyectos y acciones de la Procuraduría en materia de prevención del delito. Establecer mecanismos de coordinación con los sectores públicos y privados en materia de prevención del delito.

II.- Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo técnico y de capacitación de recursos humanos en materia de prevención del delito. Coordinar la planeación, elaboración y distribución de material dedicado a la prevención del delito.

III.- Promover la comunicación e intercambio de experiencias con instituciones nacionales y extranjeras en materia de prevención del delito

Artículo 34.- Las facultades de la Dirección General de Servicios a la Comunidad son las siguientes:

I.- Promover la participación de la comunidad en la tarea que lleve a cabo la Procuraduría, organizando programas y cursos de capacitación.

II.- Proporcionar orientación legal e información a la comunidad sobre dependencias y entidades que brindan apoyo tutelar, asistencia preventiva o educacional. Planificar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de orientación ciudadana.

III.- Recabar, analizar y evaluar la opinión ciudadana a la actuación del personal de la Procuraduría.

Artículo 35.- La Dirección General de Servicios Periciales tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Diseñar y establecer los criterios y lineamientos que deben apegarse a la presentación y formulación de los dictámenes e informes de las diversas especialidades. Diseñar los mecanismos, procedimientos y programas de supervisión y seguimiento de las actividades que realizan los peritos adscritos a la Procuraduría.

II.- Evaluar y controlar la intervención de los peritos volantes en las diversas especialidades. Establecer los mecanismos y procedimientos de registros y control de atención a las peticiones de servicios periciales formuladas por los agentes del Ministerio Público, así como elaborar los informes y estadísticas correspondientes.

III.- Tener a su cargo el casillero de identificación criminalística.

5.- PRINCIPALES ACUERDOS DICTADOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

El Acuerdo A/013/97

Por el que se describen orgánicamente las unidades administrativas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito federal.

El Acuerdo A/001/97

Donde se establece las reglas de organización y funcionamiento del albergue temporal para niños menores de 12 años en situaciones de abandono.

El Acuerdo A/009/97

Donde se establecen las normas y procedimientos en materia de bienes asegurados por el Ministerio Público.

El Acuerdo A/013/97

Por lo que se determina la actuación del Ministerio Público respecto a hechos no constitutivos de delito y delitos de cuantía menor

El Acuerdo A/010/97

Donde se emiten las disposiciones de carácter general para determinar el monto de la caución que deberá fijar el Ministerio Público investigador, para otorgar la libertad provisional en la averiguación previa.

A/003/99

Artículo 1º.- El presente acuerdo tiene por objeto normar la organización, funcionamiento, evaluación y responsabilización de los Agentes del Ministerio Público y de sus Secretarios, de la Policía Judicial, de Servicios Periciales, Auxilio a víctimas y Servicios a la Comunidad y de Oficialía Mayor para atender debidamente a la población en ejercicio de sus atribuciones de investigar y perseguir los delitos, establecidos por la Constitución en su artículo 21 y de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia,

profesionalismo y eficacia señalados en los artículos 21, 113 y 114 de la misma Constitución y de las leyes que de ella emanen.

Artículo 2º.- Las normas contenidas en este Acuerdo son de orden público y los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal serán responsables de su cumplimiento en el ámbito de sus competencias respectivas, en los términos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables.

3.3. Atribuciones que caracterizan al Ministerio Público

ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

Las principales atribuciones de esta Institución se establecen en los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República sumándoles, desde luego, las contenidas en las respectivas leyes orgánicas que le dan su estructura y organización.

El maestro COLÍN SÁNCHEZ nos dice que, aunque la atribución fundamental del Ministerio Público deriva del artículo 21 Constitucional, en la práctica no sólo investiga y persigue el delito, sino su actuación se extiende a otras esferas de la administración pública.

La esfera de acción del Ministerio Públicos se extiende más allá del ámbito del derecho penal, por lo que es notable su intervención en materia civil, en cuestión de tutela social, como representante de incapaces o ausentes y en otras situaciones en la que son afectados los intereses del Estado.

El Ministerio Público tiene funciones específicas en diferentes áreas jurídicas como las que a continuación se describen:

Derecho Penal: la de prevenir a la sociedad del delito, ejercitar las acciones penales con las siguientes funciones específicas:

- a) investigatoria;
- b) persecutoria;

- c) promover la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito y
- d) ejecución de sentencias.

La legislación secundaria le señala al Ministerio Público una doble función; la de autoridad durante la averiguación previa, hasta el ejercicio de la acción penal en donde pierde esta característica convirtiéndose en parte del proceso. Aquí es necesario señalar que no obstante se le considera parte en el proceso al rendir conclusiones y perfeccionar la acción penal, vuelve a tomar características de parte, por lo que adopta nuevamente una doble función.

Derecho Civil: en esta materia tiene encomendada fundamentalmente una función derivada de leyes secundarias en aquellos asuntos del interés del Estado en que debe manifestarse para la protección de ciertos intereses colectivos o cuando estos mismos requieran por su naturaleza, de una tutela especial. Básicamente en materia de derecho familiar tiene una considerable participación en casos de alimentos, sucesiones, adopciones, etcétera.

Juicio de Amparo y como consejero auxiliar del Ejecutivo: el Procurador de Justicia del Fuero Común en algunas entidades federativas tiene también la función de consejero jurídico del ejecutivo Local, así como en materia de Amparo el Ministerio Público Federal es parte.

Al respecto GARCIA RAMÍREZ señala como atribución fundamental del Ministerio Público, de naturaleza netamente procedimental, la persecución de los delitos que desempeña en la averiguación previa de los mismos, El Ejercicio de la Acción Penal. El Procurador General de la república, como titular del Ministerio Público Federal, tiene a su cargo la asesoría jurídica del gobierno tanto en el plano nacional como en el local, también es el representante jurídico de la Federación ya sea como actor, demandado y tercerista; de la misma manera tiene como misión para la buena marcha de la administración de justicia, denunciar leyes contrarias a la Constitución y promover su reforma. El Ministerio Público Federal es parte en el Juicio de Amparo con objeto de preservar el imperio de la legalidad; pero puede abstenerse de intervenir cuando a su juicio el asunto carezca de interés público. Por último, el Ministerio Público tiene participación en cuestiones civiles y familiares.

De acuerdo con HECTOR FIX ZAMUDIO en la actualidad no se han precisado ni la naturaleza ni las funciones del Ministerio Público señaladas por la Constitución federal; se le han conferido gran variedad de atribuciones tanto en la esfera nacional como en la local, que se traduce en la esfera de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados, en la representación

de ciertos intereses jurídicos. Así mismo se destaca como punto principal la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal. De todas estas atribuciones, algunas resultan incompatibles y la teoría lo ha transformado en una figura de impresionante poder e hipertrofiada, no obstante, esas atribuciones se podrían calificar como indispensables en la compleja vida jurídica contemporánea.

Las atribuciones de esta Institución se establecen en los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República, sumándoles desde luego, las contenidas en las respectivas leyes orgánicas que le dan su estructura y organización.

Al respecto, nos dice el Doctor HÉCTOR FIX ZAMUDIO que en la actualidad todavía no se han establecido ni la naturaleza ni las funciones del Ministerio Público señaladas por nuestra Constitución Federal, se le han conferido una gran variedad de atribuciones tanto en la esfera nacional como en la local, que se traduce en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados, en la representación de ciertos intereses jurídicos. Así mismo, se destaca como punto principal la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal. De todas estas atribuciones, algunas resultan incompatibles y la teoría lo ha transformado en una figura impresionantemente poderosa e hipertrofiada; no obstante, esas atribuciones se podrían calificar como indispensables en la compleja vida jurídica de nuestra época.⁵⁵

COLÍN SÁNCHEZ nos dice que, aunque la atribución fundamental del Ministerio Público deriva del artículo 21 Constitucional, en la práctica no solo investiga y persigue el delito, sino su actuación se extiende a otras esferas de la administración pública, siendo notable su intervención en materia civil en cuestiones de tutela social, representando a los incapaces o ausentes, y en algunas otras situaciones en las que son afectados los intereses del Estado, tanto en material Federal como Local de algunas entidades federativas. En términos generales, preserva a la sociedad del delito. COLÍN SÁNCHEZ concluye diciendo que el Ministerio Público tiene asignadas funciones en: a) El derecho Penal, b) El derecho Civil, c) el Juicio Constitucional y d) Como consejero, auxiliar y representante legal del Ejecutivo.⁵⁶

Por su parte, GARCÍA RAMÍREZ, señala como atribuciones fundamentales del Ministerio Público, de naturaleza netamente procedimental, la persecución de los delitos que desempeña en la averiguación previa de los mismos y el ejercicio de la acción penal. El Procurador General de la República, como titular del Ministerio

⁵⁵ FIX ZAMUDIO HECTOR "La Función Constitucional del Ministerio Público"

⁵⁶ COLIN SÁNCHEZ GUILLERMO "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"

Público Federal, tiene a su cargo la asesoría jurídica del gobierno, tanto en el plano nacional como en el local, también es el representante jurídico de la Federación, ya sea como actor, demandado, tercerías, de la misma manera tiene como misión la vigilancia de la legalidad, que se traduce en promover cuanto sea necesario para la buena marcha de la administración de la justicia, denunciar las leyes contrarias a la Constitución y promover su reforma. El ministerio Público federal es parte en el juicio de Amparo siempre para preservar el imperio de la legalidad, pero puede abstenerse de intervenir cuando a su juicio el asunto carezca de interés público. Por último el Ministerio Público tiene participación en cuestiones civiles y familiares.⁵⁷

Por todas esas atribuciones señaladas, nos damos cuenta de la gran diversidad de funciones que se le encomiendan a esa Institución, como las de consejero jurídico, representante jurídico de la Federación, fiel guardián de la legalidad, las de defensa de los intereses patrimoniales del Estado. De algún modo, son facultades administrativas y justifican su dependencia al Poder Ejecutivo.

Todas estas atribuciones obedecen a que, en las diversas materias en las que interviene el Ministerio Público, pueda verse lesionado el interés público, razón por la cual debe ser oído. Empero, dado el propósito de esta investigación, nos limitaremos únicamente al estudio de las atribuciones señaladas en el artículo 21 Constitucional; esto es, a la investigación y persecución de los delitos y al ejercicio de la acción penal.

Por todo lo anterior podemos concluir en el sentido de que las Atribuciones del Ministerio Público la cual esta a cargo o bajo la responsabilidad del Fiscal General de la República son:

- a) Velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales;
- b) Velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y por que en los Tribunales de la República se apliquen exactamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres;
- c) Ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte, sin perjuicio de que le Tribunal proceda de oficio cuando lo determine la ley;
- d) Velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión;
- e) Intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo de su funciones, y;
- f) Las demás que le atribuyan las leyes.

⁵⁷ GARCÍA RAMÍREZ SERGIO "Noticia Sobre el Defensor en el Derecho Mexicano"

3.3.1 PRINCIPIOS QUE CARACTERIZAN AL MINISTERIO PÚBLICO

Para que el Ministerio Público pueda cumplir con las funciones que le han sido encomendadas, es necesario que cumpla con determinados principios que se desprenden de la ley y la doctrina, las cuales establecen determinados principios que le son inherentes y cuya observancia es fundamental para que dicha Institución pueda cumplir con su cometido, razón por la cual, haremos en breve comentario de ellos:

A) Indivisibilidad: El Ministerio Público es uno, ya que representa a una sola parte, que es la sociedad. De aquí se deriva el axioma de que la pluralidad de miembros corresponde la indivisibilidad de funciones.

Lo anterior, nos indica, que los representantes del Ministerio Público que intervienen en una causa pueden ser muchos y de diferentes adscripciones y aun jerarquías e invariablemente debido a que es la misma y única persona representada.

Cabe la posibilidad de que unos agentes substituyan a otros en el curso de una averiguación previa o de un proceso, o durante la practica de una sola diligencia sin formalidad alguna. Teóricamente esto puede suceder, puesto que es suficiente el carácter de su Representante Social, para poder intervenir en toda clase de Averiguaciones y Procesos, y las distribuciones o adscripciones que se hayan hecho con tales representantes, asignando a cada uno determinados territorios, se hace con finalidades prácticas para facilitar la división de su trabajo.

B) La individualidad: Consiste en que cada uno de los funcionarios del Ministerio Público, representa la Institución y actúan en forma impersonal; la persona física que representa a la Institución, no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano del que forma parte.

El Ministerio Público, es independiente en sus funciones de la jurisdicción a que está adscrito, de la cual, por razón de su oficio no puede recibir ordenes ni censura, ya que en virtud de una prerrogativa personal, ejerce por sí, sin intervención de ningún otro magistrado la acción pública.

C) La irrecusabilidad: Esta prerrogativa, es otorgada por la Ley al Ministerio Público, esto se debe a que la ley trata de evitar que su actuación incesante de representación de la sociedad se vea entorpecida, si al inculpado se le concediera el

derecho de recusación; sin embargo, cabe mencionar que los Agentes tienen el deber de excusarse de los conocimientos de los negocios en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala para las excusas de los Magistrados.

D) La Irresponsabilidad: Tiene como objeto, proteger al ministerio Público, contra los individuos que él persigue en juicio, a los cuales no se les concede ningún derecho contra los funcionarios que ejercen la acción penal, en el caso de ser absuelto.

Lo anterior, no significa que pueden obrar a su capricho o que no se les puede perseguir por violación a la ley o infracciones a sus deberes.

E) La imprescindibilidad: Lo que significa que los Tribunales del Ramo Penal, no pueden funcionar sin tener un Agente del Ministerio Público adscrito, es decir, que ningún proceso penal puede ser iniciado ni continuado sin la intervención de un Agente del Ministerio Público.

Todas las determinaciones o providencias dictadas por los jueces o Tribunales deben ser notificadas a ese Ministerio Público, debido a que es el representante de la sociedad, o de lo contrario, se provocaría la nulidad de las actuaciones que se hubiesen practicado sin su intervención.

F) Institución de buena fe: Esto se debe a que la sociedad tiene interés en el castigo de los responsables de los delitos, así como de que se mantenga el respeto de los derechos y de las garantías de los individuos, por consiguiente, las funciones del Ministerio Público, deben mantener un equilibrio dentro de esos aspectos; es decir, esta Autoridad no debe desempeñar el papel de inquisidor, ni constituirse en una amenaza pública.

G) Oficiosidad: Este principio rige en la actuación del Ministerio Público y consiste en el deber de realizar sus funciones cuando se reúnan los requisitos que marca la ley, es así como la materia penal debe procurar la investigación y ejercicio de la acción correspondiente, sin esperar el requerimiento de los ofendidos por el delito, a lo cual existe una limitación por lo que respecta a los delitos que se persiguen a petición de parte, pero sólo en cuanto a la presentación de la querrela, pues ya cumplido este requisito, rige el principio de referencia.

H) La legalidad: Este principio se refiere a que el Ministerio Público no debe realizar sus funciones arbitrariamente, sino que debe ajustarse a las disposiciones legales en vigor.

A este principio también se le denomina de necesidad, en contraposición con el de oportunidad o discrecionalidad. Por lo tanto, en ejercicio de sus funciones no

debe tomar en cuenta circunstancias inconvenientes de carácter político o de otro tipo.

Por lo que respecta a los principios de Legalidad y de Oportunidad, podemos mencionar que:

El ejercicio de la acción penal, como se ha visto, corresponde al Ministerio Público; pero el hecho de que corresponda a éste su ejercicio, no lo faculta para decidir libremente de ella como si fuera un derecho de su propiedad. En estas condiciones, si el Ministerio Público no es dueño de la acción, tiene el deber ineludible de ejercitarla; no puede ni debe desistirse de ella, pues priva el principio de legalidad, el cual consiste en que, cuando se verifique un hecho con apariencia delictiva, debe ejercitarse la acción penal, siempre que se hayan llenado los requisitos materiales y procesales que se requieren para su ejercicio.

A este principio se le contraponen el de la Oportunidad, según el cual no es suficiente que se verifiquen los presupuestos indispensables para su ejercicio, sino que es necesario que el órgano encargado considere conveniente su ejercicio, ya que puede abstenerse cuando vislumbre que el ejercicio de la acción pueda causar males mayores (escándalo público, peligro para la paz social, complicaciones internacionales etcétera), basándose para ello en su propia valoración y cuando así convenga en los intereses del propio Estado, atendiendo —se dice— al interés social.

La mayoría de los países del mundo han aceptado el Principio de Legalidad, sin embargo algunos otros como la Ex Unión Soviética ha adoptado el Principio de Oportunidad, en donde sólo se ejercita la acción penal cuando se cometa una acción dañosa que pueda poner en peligro la estructura del Estado y cuando así convenga a los intereses del Soviet Supremo, de igual forma cuando ocasione peligros a la causa de la Revolución. También en los Estados Totalitarios priva este Principio de Oportunidad, en donde el interés del Estado está por encima del interés particular; en tanto que los países democráticos es norma de acción el Principio de Legalidad.

Por lo anterior, resaltamos lo peligroso de este principio de oportunidad, afortunadamente, México ha adoptado el Principio de legalidad, con lo que se reconoce que la persecución de las acciones punibles es deber y obligación del Estado, por lo que cuando el Ministerio Público se aparte de este principio, debe rechazársele porque dicho órgano tiene el ejercicio pero no la facultad de disponibilidad de la acción, aun antes de haberla intentado, mucho menos después que la ha puesto en movimiento.

3.4. Las actuaciones del Ministerio Público durante la etapa de la Averiguación Previa.

Entre las funciones que tiene el Ministerio Público, encontramos que es persecutor de los delitos, en la averiguación previa, como base del Procedimiento Penal, puede definirse a la Averiguación Previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar en su caso el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el EJERCICIO O ABSTENCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL.

La función persecutoria, como su nombre lo indica, consiste en perseguir los delitos, o lo que es lo mismo, en buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. Por lo tanto, debemos entender que la función persecutoria, se compone de un contenido y de una finalidad íntimamente entrelazados, el contenido consiste en realizar las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; y la finalidad, consiste en que se aplique a los delinquentes las consecuencias fijadas en la ley, es decir, las sanciones.

La averiguación previa, impone dos clases de actividades a conocer:

- a) Actividad investigadora.
- b) Ejercicio de la Acción Penal.

a) La Actividad Investigadora, consiste en la búsqueda constante de las pruebas que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad de quien en ellos participen. Durante esta actividad, el Agente del Ministerio Público, trata de proveerse de las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos y poder estar en aptitud de comparecer ante los Tribunales y pedir la aplicación de la ley.

La actividad investigadora, luego entonces, es presupuesto forzoso y necesario del EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, es decir, del excitar al Órgano Jurisdiccional a la aplicación de la ley al caso concreto.

De la actividad investigadora, se puede destacar la calidad de pública, en virtud de que toda ella, se orienta a la satisfacción de necesidades de carácter social. El delito presenta dos aspectos, uno relacionado con los intereses particulares

(sujeto pasivo y/o ofendido), y otro que se relaciona con los intereses sociales (mantenimiento del orden social y/o buena convivencia). En la actividad investigadora y en general en toda la persecución de los delitos, se actúa atendiendo a los intereses sociales, o sea, teniendo en cuenta el orden social establecido.

Para conocer las actuaciones que el Ministerio Público realiza dentro de la Averiguación Previa sería importante conocer el concepto de Averiguación Previa así como algunos aspectos que se comprenden dentro de la misma por lo que iniciaremos con el concepto que se tiene de la misma

3.4.1. La Averiguación Previa.

a) Concepto

Es la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para acreditar, en su caso los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o la abstención de la acción penal.

Es la fase pre-procesal, que tiene por objeto investigar el delito y recoger las pruebas indispensables para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal.

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

b) Fundamento

Tenemos que las bases Constitucionales de la averiguación previa se encuentran contempladas en los artículo 14,16,20,21,22, y 122 letra "D"

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, para la válida promoción de la acción penal deberá darse los siguientes requisitos: la comisión u omisión de un hecho reputado como delito, que lo haya realizado una persona física, que se haya dado consentimiento del ofendido o su legítimo representante si el delito se persigue a petición de parte, que lo dicho por el denunciante o querellante esté apoyado por declaración digna de fe y de crédito o por otros elementos de prueba que hagan presumir la responsabilidad del inculpado.

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito federal regula a la Averiguación Previa en los artículos 2, 3, 3 bis, 4, 9, 9 bis, el Título Segundo "Diligencias de averiguación previa e instrucción" Sección Primera "disposiciones comunes" Capítulo I "Cuerpo del delito, huellas y objetos del delito" del numeral 94 al 124; Capítulo II "Curaciones de heridos y enfermos" artículos del 125 al 131 "Diligencias de averiguación previa" del 262 al 273 "reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de policía judicial" 274 al 286 bis.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La averiguación previa se encuentra regulada en este ordenamiento principalmente en los artículos 1, 2 fracción I, 3 4 fracción I, III, IV.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se contiene en los artículos 1,7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 37 fracción VII, 38 fracciones I y II, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 48, 49, 50, 51 fracciones IV; V; VI; VII; VIII; X; XI; XII; XIV; XV; XVI; XVII; XXIII; XXIX; 52 fracciones IV y V, 53 fracciones VII y VIII, 54 fracciones II, III, IV, y V, 55 fracciones II, III, IV 58 fracciones VI, 59 fracciones I y II, 60 fracciones I y II, 61 fracciones I y II, 72 fracciones I, III y IV, 73 fracciones V; VI; y VII 74, 84, 85, 87, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99 110.

Así como diversos Acuerdos emitidos por le Titular de la Institución.

3.4.2. ASPECTOS QUE COMPRENDE EL ESTUDIO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

Los requisitos de procedibilidad para la averiguación previa son, por sus características especiales, la denuncia, la querrela, la excitativa y la autorización, así como los obstáculos procesales, como la declaratoria de perjuicio y la declaración de procedencia, esta ultima forma parte de la autorización, así como la investigación de la policía judicial en sus diversas modalidades hasta el ejercicio de la acción penal o consignación.

La noticia sobre el delito

Desde el enfoque del maestro OSORIO Y NIETO toda averiguación previa se inicia mediante una noticia que hace del conocimiento del Ministerio Público la comisión de un hecho posiblemente constitutivo de un delito, la noticia puede ser

de un particular, un agente o miembro de alguna corporación policiaca o cualquier persona que tenga conocimiento de un hecho presumiblemente delictivo y perseguible por denuncia.

A este concepto se debe agregar que la noticia de un probable delito también puede ser puesta en conocimiento del Ministerio Público por medio de una querrela o declarativa de perjuicio.

COLIN SÁNCHEZ señala que el Ministerio Público puede tener conocimiento de un hecho delictuoso en forma directa o inmediata por conducto de particulares, por la policía o por quienes están encargados de un servicio público, por la autoridad judicial al ejercer sus funciones; cuando aparezca la probable comisión de un hecho delictivo en la secuela procesal (civil o penal) y por acusación o querrela.

Conocimiento del hecho delictivo.

Para conocer de hechos delictuosos el Ministerio Público puede tomar conocimiento de ellos de distintas formas, por lo que se analizaran las más usuales:

a) Conocimiento directo.

Por el denunciante o querellante. El Ministerio Público puede tener conocimiento de los hechos delictivos en forma directa cuando se presenta a solicitar su auxilio cualquier ciudadano que ha sido víctima, testigo o denunciante (o policía remitente).

b) conocimiento Indirecto.

Teléfono.- Es el medio por el cual se acortan las distancias y se transmite la información necesaria para el conocimiento de un hecho, teniendo como ventaja que se puede realizar un dialogo directo y aclarar con ello posibles dudas, se recomienda que el emisor tenga capacidad de síntesis y claridad al dar la noticia formulada. En la actualidad la institución ha puesto en marcha un nuevo sistema de atención a la ciudadanía mediante el número telefónico 061 que es un servicio de emergencia y proporciona de manera inmediata y eficaz auxilio a las víctimas de un delito.

Medios de comunicación masivos (televisión, radio y prensa) regularmente se tiene conocimiento por estos medios, de hechos posiblemente delictivos.

Como se puede ver, el trabajo del Agente del Ministerio público que es el de investigación empieza desde el momento mismo que tiene conocimiento de un hecho delictivo, llevando a cabo un proceso adecuado para reunir y analizar los

datos que se le proporcionan, dándose en este momento la relación entre el investigador y el objeto que se investiga para llegar al conocimiento lógico y ordenado de los hechos que se van a investigar, que darán curso al planteamiento del problema por lo que es muy importante tomar en cuenta la claridad, precisión, orden y coherencia de la información y datos que de inicio proporcionarán el denunciante ó querellante.

LA DENUNCIA.

La palabra Denuncia o el verbo denunciar refiere el maestro COLIN SÁNCHEZ desde el punto de vista gramatical, significa aviso, poner del conocimiento de la autoridad competente, verbalmente o por escrito, lo que se sabe respecto a la comisión de hechos que son o pueden ser delictivos. Es el medio informativo que es utilizado para hacer del conocimiento del Ministerio Público lo que se sabe acerca del delito, ya sea que el propio portador de la noticia sea el afectado o bien que el ofendido o víctima sea un tercero.

Por otro lado OSORIO Y NIETO señala que la expresión denuncia se entiende como un acto en el cual una persona hace del conocimiento de alguna autoridad la verificación o comisión de determinados hechos, con objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos.

Para GONZALEZ BLANCO la denuncia es el medio legal por el cual se pone en conocimiento del órgano competente la noticia de haberse cometido o que se pretende cometer un hecho que la ley castiga como delito, siempre que sean aquellos que por disposición de la ley se persigan de oficio.

En términos de FLORIAN es la exposición de la noticia de la comisión del delito hecha por el lesionado o por un tercero a los órganos competentes.

MANZINI la define como el acto formal de un sujeto determinado, no obligado a cumplirlo, con lo que se lleva al conocimiento de la autoridad competente la noticia de un delito perseguible de oficio lesivo o no de intereses del denunciante con o sin indicación de pruebas o de personas de quienes se sospeche que hayan cometido ese mismo delito o haya formado parte de él.

La denuncia puede presentarla cualquier persona en cumplimiento de un deber impuesto por la ley.

Se puede resumir que la denuncia es el acto donde una persona física pone en conocimiento del órgano investigador en forma oral o escrita, la realización de

un probable hecho delictuoso ya sea que se haya cometido en su perjuicio o de un tercero, a fin de que esta autoridad tome conocimiento de los hechos narrados a fin de que se inicie la averiguación previa y la preparación del ejercicio de la acción penal o procesal penal.

Para algunos autores, la denuncia no es un requisito de procedibilidad para que el Ministerio Público se aboque a una averiguación, basta que este tenga conocimiento de la probable comisión de un delito para que de inmediato esté obligado a practicar las investigaciones necesarias a efecto de determinar si de lo que tiene conocimiento es o no una infracción penal y siendo así, quien es el probable autor. Ahora bien en términos del artículo 16 Constitucional para el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal se requiere la existencia de una acusación, denuncia o querrela, esto resulta ser una contradicción ya que el Ministerio Público debe iniciar una averiguación previa en delitos que se persiguen de oficio pero no puede ejercitar acción penal si falta la denuncia, por lo que de alguna forma se establece como requisito de procedibilidad, exclusivamente para la consignación no así para iniciar la averiguación previa o la preparación de ejercicio de la acción penal o procesal penal.

El juez no puede proceder de oficio, por ende el Ministerio Público al ejercitar la acción penal está denunciando los hechos al Juez.

Al momento que el Ministerio Público o los funcionarios encargados de practicar en su auxilio el las diligencias de averiguación previa tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictará todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas, impedir que se pierdan, destruyan alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas, objetos o efectos al mismo, saber que personas fueron testigos, evitar que el delito se siga cometiendo y, en general, impedir que se dificulte la averiguación procediendo a la detención de los que intervinieron en los casos de delito flagrante.

Naturaleza jurídica de la denuncia.

Denunciar los delitos es una obligación, una facultad potestiva y constituye un deber. Al respecto MANUEL RIVERA SILVA opina que la obligatoriedad de presentar una denuncia es parcial y no absoluta ya que para hablarse de obligatoriedad se requiere que exista una sanción.

Esta tesis es justificable en términos jurídicos ya que ninguno de los Códigos adjetivos tanto federal como del Distrito Federal aluden a una sanción para quien no denuncie un delito y únicamente el Código Penal para el Distrito Federal

de fecha 1931 contemplaba en su artículo 400 que: “Se aplicará de tres meses a tres años de prisión y multa a quien no procure por medios lícitos impedir la consumación de un delito que sabe se va a cometer o se está cometiendo, salvo que tenga problema de afrontar un riesgo”

En este sentido, COLIN SÁNCHEZ señala que la denuncia es un deber de toda persona y su justificación está en el interés general para conservar la paz social.

Quienes pueden presentar una denuncia

Ésta puede ser presentada por cualquier persona, sin importar que la misma provenga de un procesado, sentenciado, nacional o extranjero ni sexo ni edad serán obstáculo, salvo excepciones previstas por la ley.

Formas y efectos de la denuncia.

La denuncia debe hacerse verbalmente o por escrito ante el Ministerio Público o cualquier funcionario o agente de la policía judicial situación que obliga a proceder de oficio a la investigación de los delitos, siempre y cuando no se trate de infracciones que requieran para su ejecución el cumplimiento de algún requisito de procedibilidad o exista un obstáculo procesal que impida iniciar el procedimiento o la persecución del mismo.

Cuando se reciban armas u otros objetos relacionados con el delito, se hará la descripción de ellos en las actas, expresándose marcas, calidades, material y demás circunstancias características que faciliten su identificación, si se recibiere dinero o alhajas se contará el primero, expresándose la clase de monedas y su número y se especificarán debidamente las segundas entregándose el recibo correspondiente a quien se lo encontró.

Las diligencias que se practiquen deberán ser breves y concisas evitándose vicios y narraciones superfluas que alarguen los procedimientos: Cerrada el acta se tomará razón de ella y el Ministerio Público procederá con arreglo a sus atribuciones.

Su fundamento lo encontramos en los artículos 16 Constitucional, 276 y 286 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.

LA QUERRELLA.

La Querrela puede definirse como una manifestación de voluntad, de ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio para que se inicie y se integre la averiguación previa correspondiente y en su caso se ejercite la acción penal .

RIVERA SILVA define este elemento de la averiguación previa como la relación de hechos expuesta por el ofendido ante el órgano investigador, con el deseo manifiesto de que se persiga al autor del delito. El análisis de la definición arroja los siguientes elementos: a) una relación de hechos; b) que esta relación sea hecha por la parte ofendida; y c) que se manifieste la queja, el deseo que se persiga al autor del delito

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

En ese sentido GONZALEZ BLANCO refiere que la querrela es uno de los medios legales a que se recurre para poner en conocimiento del órgano competente, que se ha cometido o pretende cometer un delito, pero con la particularidad de que sólo puede recurrir a ella la persona ofendida o su legítimo representante, siempre que se trate de delitos que por disposición de ley se persigan a instancia de parte y se exprese la voluntad de que se proceda en contra del responsable.

En términos de GARCIA RAMÍREZ la querrela es tanto una participación desde el conocimiento sobre la comisión de un delito, entre aquellos que sólo pueden perseguirse a instancia de parte, como una declaración de voluntad formulada por el interesado ante la autoridad pertinente a efecto de que, tomada en cuenta la existencia del delito, se le persiga jurídicamente y se sancione a los responsables.

HERNÁNDEZ ACERO señala que el Ministerio Público no puede iniciar una averiguación previa o realizar su labor investigadora en la persecución de un delito que se persigue por querrela de parte, si está no se ha presentado, por lo que da una idea clara de que la querrela funciona como una especie de autorización que, para desempeñar su función persecutora, la víctima o el legítimo representante deberán autorizar.

OSORIO Y NIETO la define como la manifestación de voluntad del ejercicio potestativo, formulada por el sujeto pasivo o el ofendido con el fin de que el Ministerio Público tome conocimiento de un delito no perseguible de oficio para que se inicie e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso se ejercite la acción penal.

El artículo 263 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal refiere que solo podrá perseguirse a petición de parte ofendida los siguientes delitos:

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

II.- Difamación y Calumnias

III.- Los demás que determine el Código Penal

Para la persecución de los delitos es necesaria la querrela de la parte ofendida, bastará que está, aunque sea menor de edad, manifieste verbalmente su queja para que se proceda en los términos de los artículos 275 y 276 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Se reputará la parte ofendida para tener por satisfecha el requisito de querrela necesaria, a la víctima o titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por la conducta imputada al indiciado; tratándose de incapaces, a los ascendientes y a falta de éstos a los hermanos o a los que representen a aquellos legalmente; cuando la víctima por cualquier motivo no se pueda expresar, el legitimado para presentar la querrela serán las personas previstas por el artículo 45 del Código Penal vigente para el Distrito Federal .

Las querellas presentadas por personas morales podrán ser formuladas por apoderado que tenga poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea necesario el acuerdo previo o ratificación del consejo de administración o asamblea de socios o accionistas ni poder especial para el caso concreto.

Para las querellas de personas físicas bastará un poder semejante salvo en los casos de rapto, estupro, o adulterio en los que sólo se tendrá por formulada directamente por algunas de las personas señaladas en el primer párrafo del artículo 264 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Cuando el ofendido sea menor de edad pero mayor de 16 años podrá querrellarse por sí mismo o por quien esté legitimado para ello. Tratándose de menores de esta edad o de otros incapaces, la querrela se presentará por quien ejerza la patria potestad o tutela

Naturaleza Jurídica de la Querella.

Con respecto a la querella existen dos tendencias la primera la sitúa dentro del aspecto general de la materia considerándola como condición objetiva de punibilidad y la segundo como instituto procesal.

RIVERA SILVA considera que no deben existir los delitos perseguibles por querella necesaria, debido a que el Derecho Penal sólo debe tomar en cuenta intereses sociales y no abrazar situaciones que importen intereses de carácter exclusivamente particular. Si el acto quebranta la armonía social debe perseguirse, independientemente de que lo quiera o no la parte ofendida y si el acto por cualquier razón vulnera únicamente intereses particulares, este acto debe desaparecer del catálogo de los delitos.

MANZINI ubica a la querella como condición objetiva y no admite que sea presupuesto procesal, por que no se promueve con ella la acción penal, por ser ésta una condición de derecho sustancial para la punibilidad; y el hecho se hace punible y constituye por tanto un delito, sólo en cuanto sea querellado.

MASSARI Y PANNAIN la señalan como una condición objetiva de punibilidad, por tanto está comprendida dentro del derecho penal sustancial, por que el Estado está limitado en su potestad punitiva al dejar al sujeto pasivo del delito en libertad para poner en movimiento la acción penal.

Autores como FROILAN MAGGIORE, RANIERI ANTOLISEI y otro, sitúan a la querella dentro del campo del derecho de procedimientos penales considerándola como un requisito de procedibilidad.

Otros juristas coinciden al afirmar que también es un requisito de procedibilidad, que no puede ser de otra forma, por que concebida como un derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito para hacerlo del conocimiento de las autoridades, la actuación del engranaje judicial está condicionada a esa manifestación de voluntad del particular, sin la cual no es posible proceder, de ahí que la querella se entienda como un requisito de procedibilidad.

Si bien es cierto que la querella fragmenta la actividad del Ministerio Público y que es contraria al artículo 21 Constitucional, en el sentido de que es facultad exclusiva de la autoridad la persecución de los delitos, lo que no es exacto, ya que como un derecho potestativo de la víctima de un delito pone en conocimiento un probable hecho delictuoso, al no hacerlo, la citada autoridad aunque esté presente en la comisión del mismo está impedido de actuar, hasta que formalmente no se le ponga de su conocimiento, debe existir la querella ya que con ello ayuda a la despenalización en parte de delitos no graves, con esto ayudaría también a que se aligeré el sistema penal, que se dé la libertad provisional y se garantice la

reparación del daño de la víctima y descarga un poco el exceso de población de las cárceles o reclusorios.

Formulación legal de la Querrela.

Los sujetos que podrán presentar querrela serán:

- 1.- El ofendido.
- 2.- Su representante legítimo
- 3.- El apoderado legal que tenga poder general para pleitos y cobranzas.

Cuando el delito que se ponga en conocimiento de la policía judicial sea de querrela, se orientará al querellante para que acuda a presentar la misma ante el Ministerio Público que corresponda.

La querrela y la denuncia podrán presentarse en forma verbal o escrita, describiendo los hechos supuestamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y se harán en los términos previstos para el ejercicio del derecho de petición. Cuando la denuncia o querrela no reúnan los requisitos citados, el funcionario que los reciba prevendrá al denunciante o querellante para que la modifique, ajustándose a ellos.

Cuando la denuncia o querrela se haga verbalmente, se hará constar en el acta que levantará el funcionario que la reciba, se debe recabar la firma o huella digital del que denuncia o querellante. Cuando se hagan por escrito deberán contener la firma o huella del que la presenta y su domicilio.

El representante por disposición de ley.

De acuerdo con la naturaleza de la representación voluntaria, quedan incluidas con ese carácter todas las personas con capacidad legal suficiente para intervenir en los actos jurídicos de que se trate, en cambio la representación legal solamente la tiene quienes están facultados expresamente por la ley.

El representante de menores

El ejercicio del derecho de querrela para el menor de edad, en otras legislaciones como la italiana, reside en los que han cumplido catorce años, cuando los inhabilitados se encuentren en una situación tal que requiera el uso de la querrela, la ley les otorga el derecho de ser representados por sus padres o tutores y pese a que pudiera manifestarse la voluntad en contrario del menor, ya sea expresa o tácita puede ejercerse la querrela por los representantes.

En México el menor es el titular del derecho, puede querellante por sí mismo, no obstante, pueden hacerlo otras personas en su nombre, pero siempre y cuando no haya oposición de éste.

No obstante que los Códigos de Procedimientos Penales tanto federal como del Distrito Federal facultan al menor para querellarse, aunque en el primero en su artículo 115 expresa "cuando el ofendido sea menor de edad, pero mayor de 16 años, podrá querellarse por sí mismo o por quien esté legitimado para ello. Tratándose de menores de esa edad o de otros incapaces, la querrela se presentará por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela" El Código Federal Penal establece excepciones como en su artículo 263 al señalar que "no se procederá en contra del estuprador sino por queja del ofendido o sus representantes".

En los casos prácticos suelen presentarse situaciones conflictivas cuando hay oposición de parte de algún ofendido, o del sujeto pasivo a que se proceda a iniciar la averiguación previa, esto es:

- El menor desea querellarse, pero los ascendientes no;
- El menor y un ascendiente desea querellarse, pero otros no;
- El menor no desea querellarse, pero los ascendientes sí;
- El menor y un ascendiente no desean querellarse; pero otros sí.

En el primer supuesto deberá atenderse a la voluntad del menor, toda vez que el titular del derecho es el propio menor y si bien el Estado no tiene un interés directo en la persecución del delito o lo margina en función de la voluntad del interesado, basta un principio de interés particular por parte del menor para que el Ministerio Público como representante social inicie la actividad investigadora. En cuando a la segunda hipótesis se considera que no existe realmente problema ya que sólo hay una oposición de opiniones, que se podría llamar doméstica, pero existe el principio de interés y una mayoría de opiniones que justifican la procedencia de iniciar la averiguación previa.

El tercer planteamiento debe resolverse en el sentido de poner en movimiento al Ministerio Público, en razón de existir un interés y una manifestación de voluntad conjunta externa en el sentido de que se inicie la averiguación. El cuarto caso debe resolverse dando curso a la función investigadora ministerial, por razón de existir el principio de interés jurídico básico, de una persona facultada normativamente para formular querrela.

El derecho de querrela y las personas morales.

Las querrelas presentadas por personas morales podrán ser formuladas por apoderado que tenga poder general para pleitos y cobranzas con cláusula especial, sin que sea necesario acuerdo previo o ratificación del consejo de administración o de la asamblea de socios o accionistas sin poder especial para el caso concreto.

Divisibilidad de la querrela.

Dentro de la actividad del Ministerio Público se presentan con cierta frecuencia en los delitos perseguibles a petición de sujeto pasivo u ofendido, una situación que podría llamarse "divisibilidad de la querrela", situación que se observa en los siguientes casos:

- a) En un solo hecho presuntamente constitutivo de uno varios delitos, aparecen como indiciados dos o mas sujetos; y
- b) Mediante una sola conducta realizada por un único sujeto se producen varios resultados probablemente integrantes de figuras típicas.

En la primera hipótesis señalada acontece que el ofendido, o víctima, manifiesta querrellarse contra uno de los indiciados pero no contra otro u otros. En la segunda sucede que el ofendido se querrela por la lesión jurídica sufrida por uno de los ilícitos, pero no por todos.

La querrela es divisible en virtud de que esta institución tiene el carácter de derecho potestativo y como tal, el titular de ese derecho puede ejercerlo con la libertad, espontaneidad y discrecionalidad propias del tal tipo de facultades, ya que en caso contrario no se estaría en presencia de un derecho potestativo.

Por otra parte, la querrela tiene como fundamentación política la ausencia de interés directo por parte del Estado en perseguir determinados ilícitos, por la naturaleza misma de éstos, o que pudiendo tener interés directo se da prioridad a la voluntad de la víctima o del ofendido. Ahora bien si se da esta relevancia al interés particular debe permitirse al titular del derecho ejercitar éste conforme a los intereses y bienes jurídicamente protegidos que el particular elige, dentro de la opción que existe en los delitos perseguibles por querrela. Tal alternativa en nada lesiona intereses de terceros, no desvirtúa, en lo absoluto, la institución de la querrela ni existe norma expresa que prescriba la unidad de la querrela y por tanto impida su divisibilidad.

Por ello se determina que en materia de querrela la regla es la divisibilidad y excepción la indivisibilidad. Lo expuesto considerando que no existe norma expresa que prohíba la divisibilidad de la querrela, ni en cuanto a persona ni en relación a delitos y en atención a que la posibilidad de fraccionar la querrela en nada desvirtúa la naturaleza de ésta y sí conserva y respeta su característica de derecho potestativo, en mérito de las razones antes externas, se concluye que la mencionada institución es susceptible de divisibilidad.

Extinción del derecho de querrela

Esta institución puede extinguirse por muerte del agraviado, siempre y cuando no se haya ejercitado la acción penal, por que si la ejercitó y su muerte ocurre dentro de la averiguación previa o en la instrucción, surtirá sus efectos la realización de los fines del proceso, por que ya satisfecho el requisito de procedibilidad se ha borrado el obstáculo para que el Ministerio Público cumpla su función de perseguir el delito. En caso de que muera el representante del particular o de la persona moral, el derecho no se extingue, debido a que la titularidad del derecho corresponde al ofendido.

En caso del delito de difamación o la calumnia después del fallecimiento del ofendido, el derecho solo procederá por su cónyuge, sus ascendientes, descendientes o hermanos, si fueran varios los querellantes y uno falleciera la querrela subsiste.

El perdón y la etapa del procedimiento en que puede otorgarse también son causa de extinción. El perdón es el acto mediante el cual el ofendido por el delito, su legítimo representante o el tutor especial, manifiesta ante la Autoridad correspondiente que no desean que se persiga a quien lo cometió. Están facultados para otorgar el perdón: el ofendido, el legítimo representante y el tutor especial.

El perdón puede hacerse en cualquier etapa de la averiguación previa, durante el proceso y en algunos casos en ejecución de sentencia.

En la averiguación previa, aun ya satisfechos algunos requisitos legales para el ejercicio de la acción penal, la sola manifestación basta para cesar la actuación del Ministerio Público, si se otorga durante el proceso, solo surtirán efecto cuando no se hayan formulado las conclusiones por el Ministerio Público.

El desistimiento oportuno produce efectos plenos de manera que no existirá posibilidad de interponer nueva querrela por los mismos hechos y contra la misma persona.

La *prescripción* extingue el derecho de querrela, la acción penal que nazca de un delito que sólo puede perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente y en tres, fuera de esta circunstancia.

Pero si llenado el requisito inicial de querrela ya se hubiere deducido la acción ante los tribunales, se observaran las reglas señaladas por la ley en los delitos que se persiguen de oficio.

La *muerte del ofensor* también extingue el derecho de querrela por falta de objeto y finalidad y puede darse desde la averiguación previa hasta la ejecución de la sentencia.

LA EXCITATIVA Y LA AUTORIZACION

Entre los requisitos de procedibilidad también habíamos mencionado la excitativa y la autorización, por lo cual trataremos de precisarlas:

La Excitativa es la petición que hace el representante de un país extranjero para que se proceda penalmente en contra de quienes han proferido injurias al gobierno que representa o a sus agentes diplomáticos.

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

El procedimiento para llevar a cabo la excitativa no está previsto en el Código de Procedimientos Penales en materia Federal, pero en la práctica, el embajador o el agente del gobierno ofendido puede solicitar al Ministerio Público Federal se avoque a la investigación y persecución de los hechos. También es factible, a solicitud del interesado, sea la Secretaría de Relaciones Exteriores la que haga la excitativa ante la Procuraduría General de la república.

La excitativa no se podrá proceder contra el autor de una injuria, difamación o calumnia, sino por queja de la persona ofendida, excepto en los casos siguientes: "cuando la ofensa sea contra la nación mexicana o contra una nación o gobierno extranjero o contra sus agentes diplomáticos en este país. En el primer caso corresponderá hacer la acusación al Ministerio Público, pero será necesaria la excitativa en los demás casos" (Art. 360 fracción II del Código Penal Federal)

LA AUTORIZACIÓN.

Es la anuencia manifestada por organismos o autoridades competentes, en los casos expresamente previstos por la ley, para la prosecución de la acción penal.

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

Existe un principio de igualdad de todos los sujetos ante la ley, sin embargo, se han reconocido algunas excepciones a este principio derivadas de distintas razones como son la importancia del cargo que desempeña, compromisos de carácter internacional, etcétera.

3.4.3 LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.

La consignación o ejercicio de la acción penal se lleva a cabo cuando el Agente del Ministerio Público comprueba la existencia de una persona que ha cometido algún delito y por lo mismo comprueba el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, por lo que procede a ejercitar la acción penal consigna al probable sujeto, ante el Juez penal y competente.

Otra resolución del Ministerio Público se da con el No Ejercicio de la Acción Penal, archivo o sobreseimiento, es decir, cuando al agotar éste su labor investigadora comprueba que no existe una conducta delictiva que perseguir, o que de las actuaciones practicadas no se llega a comprobar los elementos de algún tipo delictivo. O bien se comprueba el cuerpo del delito y no se tiene un probable responsable, o que hay un desfase entre la fecha en que se cometió la conducta delictiva y aquella en que se puso del conocimiento del Ministerio Público ésta, entre otras causas que se establecen en los artículos relativos a la prescripción y en donde se puede hablar que la acción penal prescribió y por lo mismo procede el no ejercicio de la acción penal.

El No Ejercicio de la Acción Penal provisional también su cede cuando el Ministerio Público en su labor investigador, se encuentra con obstáculos materiales que no le permiten de momento allegarse o bien a obtener una prueba para demostrar los elementos del cuerpo del delito o bien ignorar quién es el probable responsable. En este caso, se resuelve en el expediente el no Ejercicio de la Acción Penal Provisional. Cabe señalar que mientras no prescriba el delito, el Ministerio Público puede reanudar las diligencias correspondientes y en su caso ejercitar o no la acción penal.

Por incompetencia se puede remitir la averiguación previa a la autoridad que corresponda, para la continuación de la averiguación previa.

El concurso real de delitos es el que origina la acumulación de expedientes que se instruyen con motivo de la comisión de diversos hechos típicos por uno o varios sujetos o de aquellos que se siguen por diverso órganos de investigación, para que únicamente sea uno en el que se ejercite o no la acción penal.

Dentro de la averiguación previa existe una figura llamada *Desglose* que es el momento en el que el Ministerio Público ejercita la acción penal en contra de un indiciado por un tipo delictivo o varios de ellos, pero quedan para investigación otros tipos más, o bien la investigación pendiente con respecto a otros presuntos o probables responsables, por lo que, en este caso, al consignar sea con detenido o sin él y se envía el expediente principal y se continúa actuando con una copia certificada, o bien cuando existen delitos de ambos fueros, en este caso, la Procuraduría que inicie la averiguación previa remitirá un desglose de la misma a la otra dependencia a fin de que investigue los delitos que le corresponden.

3.5. Titular de la Acción Penal y sus características.

Concepto

Como punto de partida para iniciar este estudio podemos decir que la Acción es la posibilidad o facultad de hacer alguna cosa, es decir, la manera de poner en marcha el ejercicio de un derecho. Esta constituida por el acto o conjunto de actos por los cuales se recurre al poder jurídico para pedir alguna cosa en juicio.

Efectivamente, precisar el concepto de la acción penal resulta en verdad controvertido; es un problema en el que aún no hay un criterio uniforme en la doctrina.

Examinando algunas definiciones, de diversos autores, encontramos que, para GIUSEPPE CHIOVENDA la acción es "el poder jurídico de hacer efectiva la condición para la actuación de la voluntad de la ley".⁵⁸

ERNESTO BELING precisa el derecho de la acción penal como "la facultad de provocar la actividad de la jurisdicción penal mediante la declaración de un órgano público (Ministerio Público) o privado, según esta facultad sea conferida a dichos órganos privados exclusivamente (delito y acción privada) o en concurso con el órgano público (acción pública); es decir, mediante una oferta o proposición de actuar la voluntad de la ley aplicable al caso."⁵⁹

Para FRANCESCO CARNELUTTI, la acción es un derecho al juicio y no un derecho al juicio favorable; un derecho al juicio independientemente de los resultados de la sentencia; viene a ser el derecho que tiene todo individuo para solicitar a la función jurisdiccional competente que inicie un proceso judicial en orden a declarar si tuvo o no derecho subjetivo material violado que reclamar, es decir, entiende a la acción como un derecho subjetivo procesal de las partes frente al Juez, frente al titular del órgano jurisdiccional.⁶⁰

Por su parte, EUGENIO FLORIAN al hablar sobre el concepto de la acción penal dice:

Si contemplamos el organismo del proceso veremos manifestarse la exigencia de una actividad a incoar el proceso, a pedir la aplicación de la ley penal en cada

⁵⁸ CHIOVENDA JOSE "Principios de Derecho Procesal Civil"

⁵⁹ ESTENOS MACLEAN "El Proceso Penal en el Derecho Comparado"

⁶⁰ CARNELUTTI FRANCESCO "Cuestiones Libre de Derecho Penal"

caso concreto. Esta exigencia es la que hace surgir la acción penal, la cual se puede considerar como “el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de derecho penal. Paralelamente la acción penal consiste en la actividad que se despliega, con tal fin. La acción penal domina y da carácter a todo el proceso; lo inicia y lo hace avanzar hasta su meta (la sentencia) La acción penal es la energía que anima todo proceso.”⁶¹

FRANCO SODI dice que la acción es un derecho, pero como su ejercicio tiende a la realización del derecho de penar, resulta al mismo tiempo un deber, por lo que parece más acertado considerarla como un poder jurídico. Ahora bien el uso de ese poder pone invariablemente en movimiento al Juez, quien no puede actuar si la acción penal no se ejercita ante él, y, por último, permite al mismo Juez aplicar en forma definitiva la ley al caso concreto de que se trate.⁶²

El estado (o sus órganos) en el ejercicio de la acción penal no ejerce una facultad, sino que cumple un deber, aunque éste dependa de ciertos requisitos.

Se afirma que la acción penal es un “poder-deber” mientras que la acción civil es un “poder-derecho” se sostiene que la acción penal “pública” no es, ni puede ser nunca un “derecho subjetivo o poder jurídico, pues ambos son manifestaciones de un fenómeno de libertad, mientras que la acción penal pública, no es otra cosa que una potestad de ejercicio obligatorio”.⁶³

De lo anterior podemos observar que consideran a la acción como un poder, como un derecho o como una facultad.

Por lo que se considera que la facultad que tiene el Ministerio Público es, sin lugar a dudas, un deber, una obligación ineludible de dicho órgano. Ya que el Ministerio Público debe, obligatoriamente, ejercitar la acción una vez reunidos los requisitos legales para hacerlo y una vez ejercitada, no puede, bajo ningún pretexto, suspender o paralizarlo tan solo por su voluntad, porque con ello estaría rebasando sus funciones, estaría decidiendo el asunto arrojándose con ello facultades que únicamente competen al órgano jurisdiccional.

De cualquier forma, ese poder otorgado al Ministerio Público lo faculta para disponer a su arbitrio de la acción, lo que es congruente debido a que “poder” significa conforme al Diccionario De la Lengua Española facultad o potencia de hacer una cosa. En cambio, sino hubiera esa facultad o potencia para decidir, ya no podríamos hablar de poder, sino de obligación. Sea poder, sea derecho, su titular, el Ministerio Público, dispone de la acción a su arbitrio, sin que nada ni nadie lo

⁶¹ FLORIAN EUGENIO “Elementos de Derecho Procesal Penal”

⁶² FRANCISCO SODI “El Procedimiento Penal Mexicano”

⁶³ REIMUNDIN RICARDO “Los Conceptos de Pretensión y Acción en la Doctrina Actual”

remedie, por que tiene ese poder para actuar, ya que no representa para el una obligación.

La ley le otorga ese derecho, de la misma manera la Doctrina habla de ese poder jurídico de “excitar y promover...” y por último la Jurisprudencia de la Corte lo reconoce y convierte al Ministerio Público en un ser omnipotente “tendiente a restringir las facultades del Poder Judicial de la Federación y a dar facultades omnímodas al Ejecutivo a través del Ministerio Público, al que administrativamente y políticamente controla.

Por lo tanto, para evitarnos complicaciones entre doctrinas y aun por las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado a la acción penal, consideramos que cambiando el término “poder” por el de “deber” u “obligación” nos evitaríamos embrollos y a decir verdad esto es lo que siempre debió de haber prevalecido. Este es el verdadero sentir del Constituyente de 1917, ya que nunca consideró al propio Estado, por medio del Ministerio Público, como detentador exclusivo, pues este tiene la obligación insuperable de ejercitar acción penal y a la vez, el ofendido debe estar facultado para exigir al Ministerio Público que lo haga.

Para ANGEL MARTINEZ PINEDA, define a la acción penal como “el deber jurídicamente necesario del Estado que cumple el órgano de acusación con el fin de obtener la aplicación de la ley penal de acuerdo con las formalidades de orden procesal.”⁶⁴

WALTER GUERRERO la define como:

Institución de orden público y procesal establecida por el Estado, a través del cual el Ministerio Público y los individuos pueden llevar a conocimiento de la función jurisdiccional competente el cometimiento de un ilícito, a fin de que el órgano correspondiente inicie el proceso en contra del supuesto infractor.⁶⁵

En el primer caso, no se consigna a la acción penal como un poder, sino se cambia el sentido definiéndola como “el deber jurídicamente necesario...”. Remitiendo a los expresado anteriormente, creemos que con esto se evitaría las confusiones en este sentido.

En el segundo caso, WALTER GUERRERO quita al Ministerio Público ese poder omnímodo del que actualmente disfruta, ya que para él, tanto el Ministerio Público como los individuos, pueden llevar al conocimiento del órgano judicial el

⁶⁴ MARTINEZ PINEDA ANGEL “Estructura y Valoración de la Acción Penal”

⁶⁵ GUERRERO V. WALTER “Derecho Procesal Penal. La Acción Penal Tomo II”

cometimiento de un ilícito, poniendo de este modo un funcionamiento al aparato judicial.

Con la anterior definición se le da al ofendido el carácter de parte, porque es innegable que la Doctrina, la Legislación y más aún, la Jurisprudencia de la Corte, se olvidan que el proceso penal es un proceso de partes, por lo que debe respetarse el principio de igualdad procesal; por lo tanto no se debe relegar al olvido al ofendido, restándole oportunidades, violando así de manera flagrante dicho principio, pues actualmente se le considera como "nadie" en el proceso penal y sólo se le conceptúa como parte cuando demanda la reparación del daño.

La titularidad de la Acción Penal

En nuestro sistema, conforme al artículo 21 de nuestro Código fundamental, el ejercicio de la acción penal se le encomienda a un órgano del Estado denominado Ministerio Público.

En efecto, así lo establece el principio de la oficialidad, que consiste en que el ejercicio de la acción penal debe darse siempre a un órgano del Estado. De la misma forma actúa el principio de la publicidad, ya que al cometerse un delito, se lesiona con ello a la sociedad y por ende, al interés público, razón por la cual debe ser un órgano del Estado el encargado de velar por los intereses de ésta, reprimiendo el delito a través de un órgano instituido para tal efecto, que, como ya habíamos dicho, es el Ministerio Público.

Fue hasta la Constitución de 1917, cuando se implanto de manera definitiva al Ministerio Público con las funciones de persecución e investigación del delito, teniendo bajo su mando a la policía judicial.

Así se privó a los particulares de su derecho de acudir a los tribunales, lo mismo que de su derecho subjetivo de ejercitar la acción, pues ahora deberán hacerla valer ante el Representante Social, ante el único órgano legitimado para ello; el Ministerio Público.

Empero, al privar al particular de ese derecho, el Estado se comprometió a ejercerlo en su lugar, quien por ello resulta obligado a hacerlo y el particular debe estar facultado para que se cumpla ese derecho que se le ha quitado.

El legislador o constituyente de 1916 -1917 aparte de las razones expuestas en los debates, vio las desventajas de dejar en manos de un particular el ejercicio de

la acción penal, quedando a su arbitrio el ejercicio o no, dejando de esta forma infinidad de delitos impunes, pues los tribunales estarían impedidos para actuar sin el previo ejercicio de la acción, de este modo, el particular podría autocomponerse con el infractor, no habiendo así seguridad jurídica. Así, el Estado instituyó la figura del Ministerio Público como un órgano especializado y de buena fe, para que él, en representación del individuo y de la sociedad, ejercitara la acción penal, velando de esta manera por el interés social que debe prevalecer siempre por encima del interés particular.

Las características de la Acción Penal:

De las características o principios de la acción penal, únicamente se hará una síntesis de las ideas de autores destacados en el ámbito procedimental penal. Trataremos de compilarlos, pues de la investigación realizada se desprende una unanimidad de criterios.

1.- Carácter público de la Acción Penal:

Primeramente cabe señalar que la acción siempre es pública debido a que se dirige a poner en conocimiento del Estado, por medio del Ministerio Público, el cometimiento de un ilícito, a fin de que se pueda aplicar una pena a quien ha cometido un delito, y aunque ese delito cause un daño privado, la acción siempre seguirá siendo pública porque se encamina a hacer valer un derecho público del Estado.

Se ha afirmado que el principio de la publicidad sufre un duro golpe con la institución de la querrela; sin embargo, la excepción de la querrela no modifica de ninguna manera sus carácter público, pues queda únicamente condicionada a un requisito de procedibilidad y sólo puede extinguirse de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 93 del Código Penal para el Distrito Federal; esto es el perdón del ofendido extingue la acción penal respecto de los delitos siempre que se conceda antes de pronunciarse la sentencia de segunda instancia y no hubiere oposición del reo para su otorgamiento; el perdón sólo beneficiará a quien se le otorgue, a menos que el ofendido o el legitimado para otorgarlo hubiese obtenido la satisfacción de sus intereses o derechos, en tal caso el perdón beneficiará a todos los inculpados y al encubridor.

Hay determinados delitos (injurias, robo entre cónyuges) donde el ofendido debe dar su consentimiento para que el Ministerio Público pueda ejercitar la acción penal, así mismo puede suspenderse por el perdón del ofendido. En estas condiciones, la querrela es una mera condición de procedibilidad para el ejercicio

de la acción y una vez interpuesta, el Ministerio Público debe verificar si están reunidos los requisitos legales para su ejercicio. Así, no es el ofendido quien tiene en sus manos el derecho de castigar, sino sigue siendo el Estado mismo; el ofendido es quien únicamente debe dar su consentimiento.

2.- Carácter único de la acción penal.

Esto significa que sólo hay una acción penal para todos los delitos. No hay un acción especial, sino que envuelve en su conjunto a todos ellos.

No puede haber una acción para cada delito que hubiere cometido un sujeto determinado. De este modo, es inadmisibile aceptar una acción para cada uno de los delitos que integran el catálogo penal. No podemos sostener que exista una acción de robo, otra por homicidio, otra por estupro, etcétera, sino una sola acción penal para perseguir las diferentes categorías de actos delictivos, por que la acción es única para todos los procesos, por lo que no trasciende la gran cantidad de tipos penales.⁶⁶

3.- Carácter indivisible de la acción penal.

Es indivisible por que su ejercicio recae en contra de todos los participantes del hecho delictuoso (autores y partícipes) No se puede perseguir sólo a uno o algunos de los responsables, esto obedece a un principio de utilidad práctica y social por la necesidad de perseguir a todos los que participaron en el hecho, no sustrayéndose, de esa forma, a la acción penal. Se pone como ejemplo al adulterio por cuanto que, si el ofendido sólo se querrela contra uno, la acción alcanzará a ambos, así como contra los que parezcan como responsables.

4.- Carácter intrascendencia de la acción penal.

Consideramos que este carácter intrascendente del que habla la doctrina, no es de la acción, sino de la sanción, pues el ejercicio de la acción penal únicamente se limita a afectar a la persona responsable por el delito y nunca a sus familiares o terceros, de acuerdo con el artículo 22 Constitucional, que prohíbe las penas trascendentes. Sin embargo, el artículo 10 del Código Penal para el Distrito Federal en forma contraria, señala: "La responsabilidad penal no pasa de la persona y bienes de los delincuentes, excepto en los casos especificados por la ley".

La reparación del daño en nuestro sistema tiene su fundamento en el artículo 42, 43, 44, 45, 46 del Código Penal, donde se eleva la reparación del daño a la

⁶⁶ ALCALA ZAMORA y CASTILLO "Enseñanzas y Sugerencias de la Acción"

categoría de pena pública. Semejante contraposición no hemos encontrado, ya que se llama pena a lo que no es pena y público a lo que es privado, pues el artículo 94 fracción II del ordenamiento citado señala que la muerte del delincuente extingue la acción penal, así como las sanciones que se le hubieren impuesto a excepción de la reparación del daño. Y si la reparación del daño es pena, la misma no puede pasar a los herederos del delincuente que ha muerto por que estaría en franca oposición al artículo 22 Constitucional.

La intención del legislador fue en el sentido de proteger a las víctimas y ofendidos por el delito, cuando por desconocimiento o por apatía no ejercitaban dicha reparación del daño, razón por la cual el Estado debía intervenir elevando la reparación del daño a la categoría de pena pública exigible a través de la acción penal por el Ministerio Público; en este sentido, una acción que era privada se transmutó en pública y con ello se priva al ofendido de su legítimo derecho a demandar esa acción.⁶⁷

El último párrafo del artículo 49 del anterior Código Penal nos dice que: "el afectado podrá optar en cualquier momento por el ejercicio de la acción civil correspondiente" Este es otro caso de franca contradicción debido a que, para que la jurisdicción civil decida dar procedencia a la demanda entablada reclamando la reparación del daño, es necesario primeramente que haya sido declarada la existencia del delito o la declaración del daño en una sentencia penal.⁶⁸

5.- Carácter irrevocable de la acción penal.

Este consiste en que, una vez iniciado el ejercicio de la acción penal, poniendo en conocimiento al órgano jurisdiccional, no se tiene más que un fin: la Sentencia. El Ministerio público no puede disponer de ella, ni desistir, como si fuera un derecho propio.

En nuestro sistema, el órgano encargado del ejercicio de la acción penal puede desistirse de su ejercicio en ambos fueros, previa la resolución del Procurador respectivo. Esto es inadmisibile porque si quien ejercita la acción penal estuviera facultado para desistirse, equivaldría a convertirlo en árbitro del proceso.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, entiende a la irrevocabilidad en el sentido de que una vez deducida la acción ante el órgano jurisdiccional, no se puede ponerle fin arbitrariamente. En estos términos, el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público mina la base en que se sustenta el objeto del proceso y en estricto derecho debe rechazarse.⁶⁹

⁶⁷ CASTRO JUVENTINO "El Ministerio Público en México"

⁶⁸ CASTRO JUVENTINO "El Ministerio Público en México"

⁶⁹ GONZÁLEZ BUSTAMANTE JUAN JOSÉ "Principios de Derecho Procesal Penal México"

En el mismo sentido se manifiesta TOLOMEI, ya que dice:

Si es obligatorio para el Ministerio Público provocar una Sentencia jurisdiccional sobre la pretensión que surge del delito, no se ve cómo este deber pueda coexistir con la facultad de desistirse de la acción; precisamente por que tal deber se refiere, no a un mero acto introductivo, sino a una decisión del Juez.⁷⁰

Bajo este supuesto, el desistimiento no puede realizarse ni aun en los delitos que se persiguen por querrela de parte, en los que se concede un margen de disposición al ofendido, pues en este caso no existe desistimiento, sino un otorgamiento del perdón.

6.- Carácter necesario, inevitable y obligatorio de la acción penal

Para que el órgano jurisdiccional pueda iniciar el proceso, es requisito indispensable que el Ministerio Público deba, necesario, inevitable y obligatoriamente, ejercitar la acción cuando estén reunidos los requisitos o exigencias legales para su ejercicio plasmados en el artículo 16 Constitucional, los cuales consisten en:

- a) La existencia de un hecho u omisión que defina la ley penal como delito.
- b) Que el hecho se atribuya a una persona física, ya que una persona moral no puede enjuiciársele.
- c) Que el hecho u omisión llegue al conocimiento de la autoridad, por medio de la querrela o de la denuncia.
- d) Que el delito que se impute se castigue con una sanción corporal;
- e) Que la afirmación del denunciante o querellante esté apoyada por declaración de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado.

Así mismo el principio consiste en que no se puede aplicar ninguna pena si no es a través del ejercicio de la acción penal. En este sentido, la declaración del órgano jurisdiccional puede ser de absolución o de condena.

El particular, en este sentido, no puede voluntariamente someterse a la pena, sin que haya habido previamente un proceso, pues si se cometió un delito, será necesario e ineludible provocar al órgano jurisdiccional para que sea éste el que

⁷⁰ DOMENICO TOLOMEI ALBERTO "Los principios Fundamentales del Proceso Penal"

defina su responsabilidad, porque al Ministerio Público sólo se le encomienda su ejercicio y al no hacerlo rebasa sus funciones.

7.- Carácter inmutable de la acción penal

Este principio consiste en que, una vez constituida la relación procesal, la voluntad dispositiva de las partes se sustrae al desenvolvimiento del proceso. No existe pues la posibilidad legal de paralizar su marcha y el principio actúa aún en los casos en que pudiera aparecer reconocida la disposición de las partes, como en la institución de la querrela, en la que opera el perdón del ofendido.

PRESUPUESTOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL

Para poder aplicar la acción penal, es necesario que se den determinadas condiciones, entre las cuales figuran las siguientes:

I. La realización de una conducta, que en el catalogo del derecho penal se considere un delito.

II. Que el Ministerio Público haya tenido conocimiento del probable hecho delictuoso ya sea por denuncia o querrela.

III. Que conforme a la Constitución, la acusación, denuncia o querrela de un hecho determinado como delito, sancionada cuando menos con pena privativa de libertad y que existan elementos que acrediten el cuerpo del delito.

IV. Que de la investigación practicada por el Ministerio Público resulte un probable responsable, persona física y claramente identificada.

DIFERENCIA ENTRE ACCION PENAL Y PRETENSIÓN PUNITIVA.

Para el Jurista MASSASARI la expresión pretensión punitiva "es la expresión subjetiva de la norma penal y el derecho subjetivo a su aplicación, cuando se verifica la violación de precepto y como tal pertenece, por lo mismo, al derecho penal sustantivo o material. Ella es en otras palabras, el derecho del Estado a castigar al reo, previo un juicio de responsabilidad en el que se demuestren los

fundamentos de la acusación y se desprenda, en consecuencia, la obligación que tiene el imputado de sufrir la pena” En cambio, la acción penal “es la invocación al Juez, el recurrimiento ante el Juez para que acepte los fundamentos de la acusación e imponga en consecuencia la pena. Ella es en suma, una actividad procesal que tiende a la instauración del proceso y a la actuación de la ley penal”.

Como diferencia se puede señalar las siguientes: la pretensión punitiva nace con el delito, vive en el ánimo del derecho sustantivo, puede tener y tiene una vida extraprocesal y es, además, susceptible de extinguirse. La acción en cambio, vive dentro del proceso, es anterior al delito y no se extingue.

De lo anterior, es necesario entender que el Ministerio Público ejercita la acción penal en contra de un presunto responsable, pero si se justifica que no existió el tipo legal por el que fue consignado ante el órgano jurisdiccional, no se da la pretensión punitiva.

LA CONSIGNACIÓN

Concepto

La consignación es el acto procedimental, a través del cual el Ministerio Público ejercita la acción penal poniendo a disposición del Juez las diligencias que practico en la averiguación previa así como en su caso al indiciado, iniciando con ello el proceso penal judicial.

Otro concepto de Consignación que nos proporciona el maestro OSORIO Y NIETO nos dice que: es el acto del Ministerio Público de realización normalmente ordinaria, que se efectúa una vez integrada la averiguación y en virtud de la cual se inicia el ejercicio de la acción penal, poniendo a disposición del Juez todo lo actuado en la mencionada averiguación, así como las personas o cosas relacionadas con la averiguación previa en su caso.

Las bases legales de la Consignación.

Los fundamentos de orden constitucional de la consignación son los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 16 respecto a los requisitos para el ejercicio de la acción penal y el artículo 21 por lo que se refiere a la atribución del Ministerio Público de ejercitar acción penal. La

base normativa de naturaleza procedimental es el artículo 2º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, además conforme a cada caso concreto se invocarán los artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia del fuero federal y los artículos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que sean aplicables en lo particular, en todo caso el artículo 122 de dicho Código.

Los requisitos de la Consignación.

Para que proceda la consignación, es indispensable que en la averiguación previa se hayan practicado todas y cada una de las diligencias necesarias para integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, esto es, que en la averiguación previa, en cada tipo específico se agote la indagatoria de manera que existan los suficientes elementos y probanzas que sitúen al Ministerio Público en aptitud de integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

El contenido y la forma de la Consignación.

Si bien no existen formalidades especiales para la elaboración de las ponencias de consignación, en los casos concretos se han utilizado formas impresas que facilitan y agilizan la formulación de esas ponencias, pero el uso de las mencionadas formas impresas no es obligatorio y en múltiples ocasiones es recomendable, necesario e indispensable elaborar una ponencia de consignación para el caso específico, la cual en términos generales debe contener los siguientes datos:

- I.- Expresión de ser con o sin detenido;
- II.- Número de la consignación;
- III.- Número de la averiguación Previa;
- IV.- Delito o delitos por los que se consigna;
- V.- Agencia o Unidad Investigadora que formula la consignación;
- VI.- Numero de fojas;
- VII.- Juez al que se dirige;
- VIII.- Mención de que procede el ejercicio de la acción penal
- IX.- Nombre del o de los probables responsables;
- X.- Delito o delitos por los que se consigna;
- XI.- Artículos del Código Penal aplicable que establezcan y sancionen el ilícito o ilícitos de que se trate;
- XII.- Síntesis de los hechos materia de la averiguación;

XIII.- Artículos del Código de Procedimientos Penales aplicables al caso para la comprobación del cuerpo del delito así como los elementos de convicción utilizados específicamente al caso concreto;

XIV.- Forma de demostrar la probable responsabilidad;

XV.- Mención expresa de que se ejercita la acción penal;

XVI.- Si la consignación se efectúa con detenido se debe precisar el lugar en donde queda éste a disposición del Juez;

XVII.- Si la consignación se lleva a cabo sin detenido, se solicitará orden de aprehensión o de comparecencia según el caso, y;

XVIII.- Firma del responsable de la consignación.

Se solicitará la orden de aprehensión cuando el delito o delitos que se atribuyen sean sancionados con pena privativa de libertad y se solicitará orden de comparecencia cuando la sanción aplicable al o los delitos por lo que se consigna tengan establecida pena no privativa de la libertad o alternativa.

Problemática de la limitación de tiempo dentro del cual debe llevarse a cabo la averiguación previa.

No existía precepto legal que determinara el tiempo que debía durar la averiguación previa, por lo que su determinación estaba a criterio del Ministerio Público ya que depende del delito que se está investigando, así como el número de presuntos responsables y ofendidos: ahora bien se pretendió que la preparación del ejercicio de la acción penal o averiguación previa dure lo mismo que el término constitucional, esto es, de setenta y dos horas, pero esto a nivel de circular interna; cuando la averiguación previa se sigue sin detenido, el problema no es tan grave como suele suceder si el indiciado ha sido aprehendido en flagrante delito y está a disposición de la autoridad y por esto se plantea el problema de cuando debe prolongarse la detención. Es por eso que el artículo 16 Constitucional establece que "ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, plazo en que deberá ordenar su libertad o ponerse a disposición de la Autoridad Judicial, este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevé como delincuencia organizada. Así mismo este artículo señala 48 horas, pero no se establece desde que momento, si desde la captura por la policía judicial o bien hasta que el indiciado o indiciados son puestos a disposición del Ministerio Público y es aquí donde pueden darse los excesos u abusos.

Es importante que ya prescriba un término para la averiguación previa por que así se evitan abusos por parte del Ministerio Público, aun que también se considera que es un término corto para ejercitar la acción penal en casos en donde haya una serie de indiciados o un gran cúmulo de diligencias por desahogar, y que el resultado puede ser que la consignación vaya mal elaborada y permita la libertad de gentes responsables de un delito.

CAPITULO IV

DETERMINACIONES QUE PUEDEN TOMARSE AL AGOTARSE TODAS LAS DILIGENCIAS QUE CONLLEVEN A LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

Como hemos podido vislumbrar en el desarrollo del presente trabajo, corresponde al Ministerio Público el trámite y la resolución de las cuestiones que a la Institución que pertenece le competen, como son el recibir DENUNCIAS, ACUSACIONES O QUERELLAS, sobre acciones u omisiones que pueden constituir delito; practicar las diligencias necesarias para la comprobación de los elementos del tipo y de la probable responsabilidad de quien en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, o bien si de los hechos que tiene conocimiento no satisfacen los requisitos exigidos por el artículo 16 Constitucional, fundamentar y motivar la propuesta de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL; ello dentro de la Etapa Procedimental denominada AVERIGUACIÓN PREVIA.

Luego entonces, la Institución del Ministerio Público, como órgano persecutor de los delitos, puede dictar las siguientes determinaciones:

- 1.- EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.
- 2.- EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL
- 3.- EL ACUERDO DE INCOMPETENCIA

4.1 EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

Como es bien sabido, la titularidad del EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL corresponde al Ministerio Público, facultad Constitucional contemplada en el artículo 21 de dicho ordenamiento y que como institución de buena fe lo obliga a determinar fundada y motivadamente la procedencia de aquella, observando el cumplimiento irrestricto de los Principios de Legalidad y Seguridad Jurídica, lo que garantiza que no sea vulnerada injustificadamente la esfera de los gobernados en los hechos presumiblemente delictivos.

Por EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL debemos de entender que es un acto procedimental, mediante el cual el Ministerio Público activa el aparato jurisdiccional, poniendo del conocimiento del Juez Penal, hechos que considera son constitutivos de algún o algunos delitos y pone a disposición de dicha autoridad a la persona que probablemente los cometió, para que en el ámbito de su competencia los juzgue y les recaiga una Sentencia, ello desahogado y desarrollado el proceso regulado por la ley penal.

La consignación o Ejercicio de la Acción Penal, deberá ser dictada por el Agente del Ministerio Público, una vez agotadas todas las diligencias necesarias para el esclarecimiento del hecho delictivo y cuando el servidor público, considere que la conducta se adecua a la descripción típica del delito de que se trate y que existen los elementos de prueba suficientes que lo acrediten y asimismo existan los elementos de prueba indubitables que hacen probable la responsabilidad del inculpado.

Por lo expuesto con antelación, podemos colegir que el EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL es una actividad del Ministerio Público encaminada a cumplir con su función persecutoria y a poner en aptitud al Órgano Jurisdiccional para realizar la suya.

Es decir, el acto de la consignación pone en movimiento o como dirían los románticos del Derecho Penal echa a andar la maquinaria que compone la actividad judicial, que origina una situación jurídica especial para el probable responsable o consignado y obligue al Órgano Jurisdiccional a la ejecución de ciertos actos y también obligue al Ministerio Público, ya no como investigador sino como parte procesal a darle seguimiento al EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Ahora bien, quien posee la facultad del EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL tiene en su poder la facultad de activar al órgano Jurisdiccional, pero dicho poder no debe de ser entendido como una potestad del Ministerio Público, sino como una facultad y a su vez una obligación que le interpone la ley.

Algunos autores han señalado que la exclusividad del Ministerio Público, para ejercitar la acción penal, es un poder absoluto que solo obedece al capricho de la misma autoridad del Ministerio Público. Consideramos que esta opinión es errónea; ya que la acción penal debe de estar sujeta y sustentada a principios de Legalidad.

Es así como se tiene que estimar que el Ministerio Público, tiene un poder y debe de ejercitar la acción penal, y que, en su carácter de público, defiende intereses sociales, que al mismo tiempo lo hace con los privados y ninguna facultad dispositiva puede establecerse a favor del Ministerio Público, que violente dichos intereses.

Por tal motivo es que tal como ya se vio en el desarrollo del anterior capítulo la ACCIÓN PENAL tiene como características fundamentales.

- a) Que es acción pública. Es decir, tanto en su fin como en su objeto, son públicos y por consiguiente quedan excluidos de los ámbitos en los que resaltan únicamente los intereses privados.
- b) Es una acción Indivisible. Esto significa, que tanto el derecho de castigar como el ejercicio de aquel, alcanza a todos los que han cometido un delito sin distinción de persona.
- c) Es una acción obligatoria Esto es que conlleva en sí misma el poder de obligar al órgano Jurisdiccional a que decida sobre una situación concreta que se le plantea.
- d) Es una acción Autónoma. Es decir, que es independiente de la función jurisdiccional del Estado, ya que como se ha sostenido, el ministerio Público es el único órgano del Estado, encargado del ejercicio de la acción penal, resultando que debe invariablemente, ejercitar la referida acción cuando tenga conocimiento de la comisión de un acto punible y se hayan cumplido con los presupuestos legales del caso.
- e) La acción es única. Lo que significa que no hay una acción especial para cada delito, sino que se utiliza por igual para toda conducta típica de que se trate y su fin y estructura son siempre los mismos y no tendría justificación que se le imprimiera diferentes modalidades a las ya establecidas por disposiciones legales.
- f) La acción es irrevocable Esto significa que una vez que interviene la Autoridad Judicial, el Ministerio Público no tiene facultades para desistirse de ella, como si fuera un derecho propio, por lo que debe estimarse que una vez iniciado el proceso no puede esperarse otra resolución que la Sentencia. Si el encargado de ejercitar la acción penal estuviera facultado para desistirse, este acto equivaldría a convertirlo en arbitrario del proceso. Este principio contiene una excepción implícita en los delitos perseguidos por querrela o a petición de parte ofendida, en que se deja en manos del ofendido la facultad de proveer la persecución del delito.

- g) La acción Penal es intrascendente. Lo que implica que se limita a la persona responsable del delito y que no puede alcanzar a sus parientes o agregados, es decir, que sólo se dirige hacia la persona física a quien se le imputa la comisión del delito. Sin embargo como ya también se refirió a este respecto, la legislación penal vigente establece que la reparación del daño forma parte integrante de la pena y que por consiguiente debe reclamarse de oficio por el órgano encargado de promover la acción (o sea que es parte integrante de la acción penal), aún cuando no la demande el ofendido y si éste la renuncia, el Estado la hará efectiva en los bienes del responsable aún cuando este hubiese fallecido, siguiendo la Teoría de la Ficción del Derecho Romano, de que la persona jurídica del autor de una obligación que se prolonga en su patrimonio, aún después de su muerte. Por lo que respecta a las personas morales, al ejecutarse la acción penal en contra de algunos de los miembros de alguna sociedad o empresa de cualquier especie (con excepción de las Instituciones del Estado) y hubiese delinuido con los elementos proporcionados por la misma persona moral, de tal forma de que se dé el delito a nombre y bajo el amparo de la mencionada persona moral, puede reclamarse la suspensión o su disolución, siempre y cuando se considere que su subsistencia resulte perjudicial para el interés público.

Los presupuestos para el Ejercicio de la Acción Penal son aquellos que están expresamente señalados por la ley, y son:

- A) La existencia de un hecho u omisión que la ley penal definida como delito, debiendo entenderse dicha consideración que parte de un supuesto lógico.
- B) Que el hecho se atribuya a una persona física, ya que no se puede juzgar a una persona moral.
- C) Que el acto u omisión llegue al conocimiento del Ministerio Público, ya sea por denuncia o por querrela.
- D) Que el delito imputado merezca una sanción penal.
- E) Que la afirmación del querellante o denunciante este apoyada por declaración de persona digna de fe o por otros elementos de prueba que hagan presumir la responsabilidad del inculpado.

El Ejercicio de la Acción Penal, es luego entonces, la vida del proceso; es decir, en un impulso, su fuerza animadora, de tal forma que el proceso no existe si el Ejercicio de la Acción Penal no se propone.

Por consiguiente el Ejercicio de la Acción Penal lo constituye la facultad que tiene el Estado para que por conducto del órgano competente, es decir el Ministerio Público, se inicie un procedimiento de carácter penal ante la Autoridad Judicial así el autor LUIS MEZA VELÁSQUEZ 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 aquélla reputa constitutivos de delito”⁷¹

Conforme a la definición señalada, concordamos en la mayoría de sus elementos, sin embargo, por lo que 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 son las autoridades administrativas que no llegan a ser autoridad judicial y como ejemplo lo encontramos ante la Juntas de Conciliación y Arbitraje, las cuales son autoridades jurisdiccionales, es decir tiene 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”⁷²

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

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 como “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, por que 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”

⁷¹ MEZA VELÁSQUEZ, LUIS

⁷² GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO “Curso de Derecho Procesal Penal”

Sin embargo hay que tomar en consideración y puntualizar 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.

Para poder llevar a cabo el Ejercicio de la Acción Penal, es necesario que el Ministerio Público cumpla con los requisitos legales contenidos en el artículo 16 Constitucional y básicamente en el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal, y que se refieren a acreditar los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Es por lo anterior, que consideramos oportuno señalar algunos conceptos relativos al tipo penal o cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

Respecto al cuerpo del delito JIMÉNEZ HUERTA lo define como: "El conjunto de elementos materiales que integran cada especie delictiva escrita por el Código Penal o una Ley Especial"⁷³

Para el Doctor EDUARDO LÓPEZ BATANCOURT; "El tipo penal es la descripción hecha por el legislador de una conducta antijurídica plasmada en una ley. Se ha considerado al tipo penal como un instrumento legal necesario y de naturaleza descriptiva"⁷⁴

Por su parte MEZGER señala: "El tipo en el propio sentido penal significa más bien el injusto descrito concretamente por la ley en sus diversos artículos y a cuya realización va ligada la sanción penal"⁷⁵

El jurista FRANCISCO PAVÓN VASCONCELOS, conceptualiza al tipo penal como "La descripción concreta hecha por la ley de una conducta a la que en ocasiones se suma el resultado, reputada como delictuosa al concretarse a ella una sanción penal"⁷⁶

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, define al tipo penal como: "El conjunto de elementos subjetivos o externos que constituyan, la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la ley"⁷⁷

Para nosotros el Tipo Penal, es: La descripción hecha por el legislador de aquellas conductas y omisiones que considera como delito"

⁷³ JIMÉNEZ HUERTA MARIANO "La Tipicidad"

⁷⁴ LÓPEZ BATANCOURT EDUARDO "Teoría de Delito"

⁷⁵ MEZGER "Tratado de Derecho Penal"

⁷⁶ PAVÓN VASCONCELOS FRANCISCO "Manual de Derecho Positivo Mexicano"

⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación 5ª Época

Ahora bien, por lo que se refiere a la Probable Responsabilidad hay que manifestar que muchos autores hablan de presunta responsabilidad, otros de probable responsabilidad e incluso ayudan también a la sospecha.

CUELLO COLON, manifiesta que probable responsabilidad es el deber jurídico en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad del hecho imputado.

MANUEL RIVERA SILVA, señala que: "La Probable Responsabilidad existe cuando se presentan determinadas pruebas, por las cuales se puede suponer la responsabilidad de un sujeto"⁷⁸

Por lo anteriormente referido podemos tomar en consideración como definición propia de la Probable Responsabilidad que se debe de entender por está la posibilidad razonable de que una persona haya cometido un delito y esta existirá cuando de las diligencias agotadas en la indagatoria se deriven elementos fundados para considerar que un individuo es probable sujeto activo o autor de un delito. Para que se de la Probable Responsabilidad se requiere únicamente acreditar la existencia de indicios de responsabilidad y no la prueba plena de la existencia de ella, ya que tal certeza será materia de la Sentencia Judicial.

Aunado a lo anterior, nos resta pormenorizar lo que establece el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal y al respecto nos menciona que. "El Ministerio Público, acreditará los elementos del cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculpado, como base del ejercicio de la acción y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos. Dichos elementos son los siguientes:

I.-La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro de que haya sido expuesto el bien jurídico protegido.

II.-La forma de intervención de los sujetos.

II.-La realización dolosa o culposa de la acción u omisión.

Asimismo se acreditarán, si el tipo lo requiere: a) Las calidades del sujeto activo y del pasivo; b) el resultado y su atribuibilidad a la acción u omisión; c) el objeto material; d) los medios utilizados; e) las circunstancias de lugar, tiempo, modo, y ocasión; f) los elementos normativos; g) los elementos subjetivos específicos y h) las demás circunstancias de que la ley prevea.

Para resolver sobre la probable responsabilidad del inculpado, la autoridad deberá constatar sino existe acreditada en favor del inculpado alguna causa de licitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad.

⁷⁸ RIVERA SILVA MANUEL "El Procedimiento Penal"

Los elementos del Cuerpo del Delito, de que se trate y la probable responsabilidad, se acreditará por cualquier medio probatorio que señale la ley.

Para el Ejercicio de la Acción Penal, la ley procedimental no exige ninguna formalidad, por lo tanto los únicos requisitos que deberán preceder a la consignación son los establecidos por el artículo 16 Constitucional.

Pero si bien es cierto no existen dichas formalidades especiales para la elaboración del Acuerdo de Propuesta del Ejercicio de la Acción Penal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ha utilizado formas impresas que facilitan y agilizan la formulación de dichas ponencias, formas que de ninguna manera son obligatorias y por lo que es recomendable, necesario e indispensable, elaborar una ponencia de consignación para cada caso específico, la cual en términos generales debe contener los siguientes datos:

- 1) Agencia o Unidad Investigadora que formula la Consignación;
- 2) Número de Averiguación Previa;
- 3) Mención de que procede el Ejercicio de la Acción Penal,
- 4) Nombre del o de los probables responsables;
- 5) Delito o delitos que se le imputan;
- 6) Artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la Republica en materia de Fuero Federal que establezcan y sancionen el ilícito o ilícitos de que se traten;
- 7) Síntesis de los hechos materia de la Averiguación Previa
- 8) Artículos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, aplicables para la comprobación del cuerpo del delito, así como elementos de convicción utilizados específicamente al caso concreto;
- 9) Forma de demostrar la probable responsabilidad;
- 10) Mención expresa de que se Ejercita la Acción Penal
- 11) Si la consignación se efectúa con detenido se debe precisar el lugar en donde queda éste a disposición del Juez.
- 12) Si la consignación se lleva a cabo sin detenido, se solicitará orden de aprehensión o de comparecencia según el caso; y
- 13) Firma del responsable de la consignación

4.2 EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Otra resolución dictada por el Agente del Ministerio Público, en la etapa de la Averiguación Previa, lo es la abstención o No Ejercicio de la Acción Penal; la cual consiste en la consideración, por parte de la Institución de que el hecho puesto en su conocimiento, bajo ninguna circunstancia, reúne los requisitos exigidos por el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrando su sustento o fundamento en el artículo 3 bis Apartado "A" fracción VI de la Ley Orgánica de la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En la Averiguación Previa, el Agente del Ministerio Público investigador consultara el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL en los siguientes casos:

I.- Cuando los hechos investigados no sean constitutivos de delito, de conformidad a la descripción típica contenida en la ley;

II.- Cuando se acredite fehacientemente que el inculpado no tuvo participación en los hechos que se investigan, en lo que respecta a su esfera jurídica.

III.- Cuando no exista querrela y se trate de delito perseguible a petición de parte ofendida o hubiere sido formulada por persona no facultada para ello;

IV.- Que siendo delictivos los hechos investigados resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;

V.- Cuando la responsabilidad se halle extinguida por:

- a) Muerte del delincuente;
- b) Amnistía;
- c) Perdón del ofendido o legitimado para otorgarlo en delito de querrela;
- d) Reconocimiento de incidencia e indulto;
- e) La rehabilitación;
- f) La prescripción;
- g) Cumplimiento de la pena o medida de seguridad;
- h) Vigencia o aplicación de una nueva ley más favorable;
- i) Existencia de una Sentencia anterior dictada en proceso seguido por los mismo hechos;
- j) Extinción de las medidas de tratamiento de inimputables.

VI.- Cuando una ley quite al hecho investigado el carácter de delito que otra anterior le otorgaba;

VII.- Cuando de las diligencias practicadas en la Averiguación Previa de que se trate se desprenda de manera indubitable la existencia de alguna causa de

exclusión de delito, siendo éstas Artículo 15 del Código Penal vigente para el Distrito Federal);

“Artículo 15.- El delito se excluye cuando:

I.- El hecho se realice sin la intervención de la voluntad del agente;

II.- Falte alguno de los elementos del tipo penal del delito de que se trate;

III.- Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

- a) Que el bien jurídico sea disponible;
- b) Que el titular del bien tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del mismo; y
- c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y sin que medie algún vicio; o bien que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir que, de haberse consultado al titular, éste hubiere otorgado el mismo;

IV.- Se repele una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende: Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependientes, o a los de cualquier persona que tenga obligación de defender, al sitio en donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión.

V.- Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo,

VI.- La acción u omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que éste último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;

VII.- Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquel o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual

retardado, a no ser que el agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.

Cuando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior sólo se encuentre considerablemente disminuida, se estará a lo dispuesto por el artículo 69 bis de este Código;

VIII.- Se realice la acción u omisión bajo un error invencible:

A) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o

B) Respecto a la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o por que crea que esta justificada su conducta. Si los errores a que se refiere los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este Código.

IX.- Atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho;
o

X.- El resultado típico se produce por caso fortuito.”

Una vez que el Agente del ministerio Público, ha practicado las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos y declarada la integración de la Averiguación Previa de que se trate, sino se reúnen los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal, dicho servidor público formulará un pedimento en el que consultará el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL debidamente fundado y motivado, procediendo a hacerlo del conocimiento del denunciante o del querellante, para que se entere de su contenido y formule las observaciones que considere pertinentes en un término no mayor a diez días contados a partir de la notificación que se realice para tales efectos. Así mismo para efecto de que el Ministerio Público realice el pedimento en el que consultará el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, deberá de tomar en consideración primeramente lo contenido en el artículo 60 del acuerdo A/003/99, el cual hace referencia a que:

“Artículo 60. El Agente del Ministerio Público titular de la Unidad de Investigación que conozca de la averiguación previa propondrá el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, para acuerdo del Responsable de la Agencia a la que se encuentre adscrito, en caso de que se den alguna o lagunas de las hipótesis siguientes:

I.- Cuando no exista querrela del ofendido o de su representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que deba perseguirse a petición del ofendido o respecto del cual se requiera un acto equivalente en términos de ley;

II.- Cuando los hechos que motiven la denuncia o querrela no sean constitutivos de delito, en cuyo caso el Agente del Ministerio Público, desde las primeras actuaciones que practique, buscará que el denunciante, querellante u ofendido precise y concrete los hechos que motiven la denuncia o querrela, así como las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que ocurrieron, a fin de contar con los datos necesarios para resolver si los hechos constituyen o no delito;

III.- Cuando en la averiguación Previa no sea determinable la identidad del probable responsable después de haber agotado todas las diligencias necesarias para lograr su identificación;

IV.- Cuando los medios de prueba desahogados en la averiguación sean insuficientes para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y resulte imposible desahogar medios de prueba ulteriores relevantes para el efecto;

V.- Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito en la indagatoria.

VI.- Cuando se haya extinguido la acción penal en términos de ley, sea por muerte del delincuente, por amnistía, por perdón del ofendido o el legitimado para otorgarlo, por prescripción o por disposición legal derogatoria o abrogatoria;

VII.- Cuando exista previamente dictada una sentencia definitiva o resolución de sobreseimiento judicial que haya causado ejecutoria, respecto de los hechos atribuidos al indiciado; y

VII.- En los demás casos que señalen las leyes.

En ningún caso, podrá proponerse el no ejercicio de la acción penal sin que se haya determinado el destino legal de los bienes y valores afectos a la averiguación previa en los términos previstos en el Código Penal.”

Así como deberá verificar para la determinación del no ejercicio de la acción penal si el delito no es Grave o su pena es alternativa o bien una multa, el

Responsable de la Agencia deberá de 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 establece como ya lo señalamos las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público, así como lo relativo a las determinaciones de este y los procedimientos internos que debe seguir para legitimar dichas determinaciones, artículo en donde se establece que:

“Artículo 63.- Cuando la Averiguación que motive la propuesta de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL verse sobre delitos y sus modalidades sean sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa, el Agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al Responsable de la Agencia de su adscripción, para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, 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 dicha determinación dentro del plazo de 30 días y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron para que sean subsanadas por el Agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el Responsable de Agencia estará obligado a remitir de inmediato al archivo la averiguación correspondiente.”

Tratándose de delitos considerados como Graves, que son aquellos cuya penalidad es superior al término medio aritmético de cinco años, ante el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL propuesto por el Agente del Ministerio Público, la averiguación previa se enviará a la Coordinación de Agentes Auxiliares del Procurador, para que esta Coordinación decida sobre el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, lo cual también se hará saber al denunciante o querellante en términos de lo dispuesto por el artículo 64 del referido Acuerdo A/003/99, que señala:

“Artículo 64.- Las propuestas del No Ejercicio de la Acción Penal sobre averiguaciones de delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio sea de cinco años o más, serán remitidas a la Coordinación de Agentes Auxiliares para su resolución.

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 notificación debida en los términos del Código Procesal.”

En el supuesto de que el denunciante o querellante manifestara expresamente su conformidad sobre la determinación del NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, se asentará RAZÓN de ello en las actuaciones que integran la indagatoria y de la renuncia al término que se hace mención en el párrafo que antecede, procediendo el Agente del ministerio Público a remitir la Averiguación Previa al archivo definitivo o a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, para la preparación del dictamen que en derecho proceda.

La notificación al denunciante o querellante del Acuerdo donde se consulta el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL se hará por notificación personal o en su defecto en caso de no poderle notificar personalmente se hará cédula, misma que será fijada en la tabla de avisos que para tal efecto se sitúe en un lugar visible y de fácil acceso al público dentro del local que ocupe el Agente del Ministerio Público que conoce del hecho, diligencia que también deberá ir asentada en autos. Por lo que se deberá estar a lo contenido en el Acuerdo A/003/99, el cual expresa la forma en que deberá de ser notificado y volviendo al tipo de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL del que se trate, ya que como hemos asentado puede ser un NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL en donde el delito no es considerado como grave y su penalidad no rebasa de cinco años según la media aritmética del mismo y en cuyo caso el Responsable de la Agencia después de resolver sobre su procedencia, en su caso hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querellante u ofendido, mediante notificación personal, tal como lo establece el artículo 63 del Acuerdo A/003/99. Y cuando se trate de propuestas de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL sobre delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético sea de cinco años o mas será la Coordinación de Agentes Auxiliares quien será la que resuelva sobre su procedencia y una vez resuelto y aceptada hará saber de inmediato lo anterior al denunciante, querellante u ofendido mediante notificación personal en los términos previstos por el Código Procesal. Esto se fundamenta de nueva cuenta en los artículos 63 y 64 del A/003/99 que se han mencionado anteriormente.

Una vez que ha sido debidamente notificado el denunciante, querellante u ofendido este contará con un término de diez días hábiles contados a partir de la notificación referida y los escritos que contengan inconformidad sobre las ponencias del NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL deberán contener y expresar las razones por las cuales estima improcedente dicha determinación, tal como lo refiere el Artículo 68 del Acuerdo A/003/99 que refiere:

“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 estima improcedente, en un término que podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación.

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

El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes Auxiliares en los casos previstos en el artículo 64 anterior, la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, al Subprocurador de averiguaciones previas correspondiente. El Subprocurador considerará los planteamientos del inconforme y resolverá en un plazo que no excederá de 15 días hábiles contados a partir de la recepción del escrito de inconformidad. Dicha resolución se notifica por el mismo procedimiento establecido en este Acuerdo”.

Si fueren recibidas por escrito las observaciones formuladas por el denunciante o querellante, dentro del plazo a que hace alusión en el párrafo anterior, así como en los artículos anteriormente citados, previa RAZÓN en actuaciones de ello, el Servidor Público que corresponda según el caso, procederá a realizar su estudio y cuando ya sea el Fiscal o el Subprocurador correspondiente dictaminen como improcedente la determinación del NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, devolverán la averiguación previa a la agencia del conocimiento para su integración debida, señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación. Lo anterior tal como lo expresa el artículo 69 del Acuerdo A/003/99 que reza en el sentido de que:

“Artículo 69.- Cuando el Fiscal o el Subprocurador correspondiente dictamine como improcedente la determinación de no ejercicio de la acción penal, devolverá la averiguación respectiva a la agencia del conocimiento para su integración debida, señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación. Si del examen se desprende probables responsabilidades, el Fiscal o el Subprocurador dará vista de inmediato a la Contraloría y a la Fiscalía de Servidores Públicos.”

Si de las observaciones efectuadas, el agente del Ministerio Público considera que resultaría conveniente la practica de otras diligencias, ordenará lo conducente, es decir, se desahogaran las diligencias necesarias para cumplimentarlas y una vez agotadas éstas y considerando que aún así el hecho no satisface los requisitos legales para la consignación y proponer el EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL elaborará de nueva cuenta su propuesta de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, y de nueva cuenta deberá de notificar dicha propuesta al denunciante o querellante cumpliendo las formalidades ya señaladas.

Ahora bien, si ha transcurrido el término establecido y el Agente del Ministerio Público, no ha recibido promoción alguna del denunciante o querellante, aquel asentará la RAZÓN de ello y procederá a remitir la indagatoria ya sea al Archivo definitivo de la Institución o a la Coordinación de Auxiliares del Procurador para los efectos ya mencionados.

En los caso de que el querellante otorgue perdón al probable responsable de los hechos investigados y tal perdón proceda en términos de ley, el Agente del Ministerio Público no será necesaria elaborar notificación alguna, debiendo remitir inmediatamente la indagatoria al Archivo definitivo de la misma Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tal como lo determina el artículo 65 del Acuerdo A/003/99, que refiere:

“Artículo 65.- Cuando la resolución de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL esté fundada en el PERDÓN del querellante, no será necesaria la notificación a que se refieren los dos artículos anteriores”.

Por lo que respecta a la función que en algunos casos desarrolla la Coordinación de Auxiliares del Procurador general de Justicia del Distrito Federal, nos permitimos señalar a grandes rasgos que consiste en que dicho órgano recibe la Averiguación Previa con ponencia de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL y estos la canalizarán a la fiscalía, agencia y unidad de revisión de su adscripción que corresponda, las cuales revisan que se hayan cumplido las formalidades mencionadas en el cuerpo del presente capítulo en un término de 30 días hábiles y de haber sido satisfechas, elaborarán un dictamen de aprobación que será sometido a la consideración de los Subprocuradores, funcionarios públicos quienes determinarán en definitiva el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL y el archivo de la indagatoria de que se trate, por lo que una vez que se haya autorizado en definitiva la determinación del NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL se archivará el expediente con la autorización del superior inmediato del agente del Ministerio Público responsable de la Averiguación Previa o en su caso de la Coordinación de Agentes Auxiliares. En este caso la averiguación no podrá reabrirse sino por acuerdo fundado y motivado por el Subprocurador de averiguaciones previas competente y en consulta con el Coordinador de Agentes Auxiliares, por acuerdo del Procurador o por resolución judicial, tal como lo menciona el artículo 70 Y 71 del Acuerdo A/003/99:

“Artículo 70.- Una vez que se haya autorizado definitivamente la determinación de no ejercicio de la acción penal, se archivará el expediente, con la autorización del superior inmediato del agente del Ministerio Público responsable de la averiguación previa o en su caso de la Coordinación de Agentes Auxiliares. En este caso, la averiguación no podrá reabrirse, sino por acuerdo fundado y motivado del Subprocurador de averiguaciones previas competente y en consulta con el Coordinador de Agentes Auxiliares, por Acuerdo del Procurador o por resolución judicial ejecutoria.”

“Artículo 71.- Cuando desaparezcan el obstáculo o los obstáculos a que hace referencia el artículo 62 anterior, los agentes del Ministerio Público, por conducto del Responsable de Agencia competente, solicitará al Fiscal o al Subprocurador de averiguaciones previas que corresponda, la extracción de la averiguación previa determinada para su perfeccionamiento. En este caso el Fiscal o los Subprocuradores en las hipótesis del artículo 63 anterior o el Coordinador de Auxiliares en las del artículo 64 anterior, ordenarán la extracción de la averiguación previa del archivo por ser procedente su perfeccionamiento en vista de haber desaparecido el obstáculo o los obstáculos que motivaron su determinación”

“Artículo 72.- Cuando en una averiguación previa se haya determinado el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL con base a lo dispuesto por las fracciones III y IV del artículo 61 de este acuerdo, aquélla será reabierta si aparecen datos que permitan la identificación del probable responsable, si en otra averiguación previa se investigan hechos conexos con los de la ya determinada o si por su conexión con otros hechos delictivos resulta procedente su reapertura, previo acuerdo del Subprocurador competente en los casos del artículo 63 anterior o del Fiscal competente en los casos del artículo 64 anterior, a petición del responsable de agencia o del Fiscal en donde se encuentre adscrita la unidad de investigación que solicita la reapertura correspondiente o por resolución judicial ejecutoria y mediante notificación al coordinador de Agentes Auxiliares.”

Por último cabe hacer mención que una vez que en una averiguación previa en las que haya recaído determinación FIRME de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL y en consecuencia su archivo, deberán de conservarse durante un tiempo tal como lo señala el artículo 76 del Acuerdo A/003/99 que refiere:

“Artículo 76. Las averiguaciones previas en las que haya recaído determinación firme de no ejercicio de la acción penal y en consecuencia, su archivo, deberán conservarse durante un tiempo que a continuación se señala:

I.- Un año, cuando se trate de averiguaciones previas relacionadas con hechos probablemente delictivos en los que se haya extinguido la acción penal por prescripción; y

II.- Tres años, en los casos distintos a lo indicado en el inciso anterior.

Dichos términos comenzarán a contar a partir del ingreso formal del expediente al archivo.

Independiente de lo prescrito con anterioridad, considerando la gravedad e importancia del hecho investigado o en su caso, las personas involucradas, el Procurador o el Subprocurador que corresponda podrán determinar el tiempo de la guarda y custodia de los expedientes.

“Artículo 77. Transcurridos los plazos referidos en el artículo anterior, el área encargada de la guarda y custodia de los expedientes efectuará ante la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales las gestiones necesarias para dar de baja a los mismos.”

“Artículo 78. Obtenida la autorización correspondiente la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales la cual deberá de referirse al número total de expedientes por destruir, el número de identificación de cada averiguación previa, el nombre del denunciante o querellante y el del o los denunciados, así como el del delito o los delitos con ellos relacionados, se procederá a la destrucción de las indagatorias, para lo cual se levantará acta circunstanciada en la que se harán constar los datos contenidos en la respectiva autorización y la firmaran las autoridades encargadas del archivo, un representante de la Contraloría Interna y testigos de asistencia, que serán Agentes del Ministerio Público los cuales darán fe de esos actos.....”

4.3 ACUERDO DE INCOMPETENCIA

Primeramente para poder conocer otra de las determinaciones que puede tomar el Agente del Ministerio Público es el Acuerdo de Incompetencia pero para poder conocer dicho acuerdo es indispensable primeramente hablar de la Competencia que pudiera tener el mismo servidor público para conocer de determinado asunto jurídico.

Por lo que, poder decir, en primera instancia que 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 de 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”⁷⁹

⁷⁹ Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Tradicionalmente la COMPETENCIA se ha dividido en 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 en cada circunscripción territorial, es decir, que existe una Institución del Ministerio Público en cada circunscripción territorial, 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”

Por lo que la Incompetencia por Materia se encuentra regulada en el artículo 265 bis del Código de Procedimientos Penales que a la letra dice:

Art. 265 bis.- “ El Ministerio Público en cuanto advierta que los hechos puestos de su conocimiento son de Competencia Federal, dará vista al Ministerio Público Federal y remitirá las actuaciones correspondientes”

Así mismo, el Código Penal vigente para el Distrito Federal determina en sus artículos 7 y 8 que será de la Competencia del Ministerio Público por territorio y la cual se refiere a que la autoridad competente para investigar los hechos delictuosos es la del lugar donde se hubiera cometido el delito. Señalando el artículo 7º lo siguiente:

Art. 7º.- “(Principio de territorialidad). Este Código se aplicará en el Distrito Federal por los delitos del fuero común que se cometan en su territorio.”

Art. 8º.- “(Principio de aplicación extraterritorial de la ley penal) Este Código de aplicará así mismo, por los delitos cometidos en alguna entidad federativa, cuando:

I.- Cuando produzca efectos dentro del territorio del Distrito federal; o

II.- Sean permanentes o continuados y se sigan cometiendo en el territorio del Distrito federal.”

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 que.

“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 ésta, 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 sino 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 ejercer la Acción Penal, es decir que ante la Incompetencia por Materia o por Territorio se haya impedido para Ejercer la Acción Penal al respecto cabe hacer mención de lo estipulado por el artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal misma que señala que:

Art. 2 de la Ley Orgánica del Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Refiere:

Art. 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 lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables:

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

Por otro lado el artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala que las averiguaciones previas se determinarán como Ejercicio de la Acción Penal; No Ejercicio de la Acción Penal o Incompetencia.

El artículo 14 del mismo ordenamiento también estipula que: "las atribuciones del Ministerio público respecto a los asuntos en que deba declararse incompetente se sujetará a las siguientes bases:

I.- El Ministerio Público en cuanto advierta que los hechos puestos en su conocimiento son de competencia federal o de las competencias de las entidades federativas, dará vista al Ministerio Público Federal o al Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente y remitirá las actuaciones del caso, dejando el

desglose correspondiente procedente para investigar los delitos de la competencia del Representante Social del Distrito Federal; y

II.- Cuando una unidad de investigación tenga conocimiento de una conducta posiblemente constitutiva de delito de la competencia, territorio, materia o monto, de una agencia distinta, notificará de inmediato a su superior jerárquico, el cual, a su vez, notificará de inmediato a la agencia y fiscalía competente, recibirá la declaración que desee formular el denunciante o querrelante y, en su caso, practicará las diligencias iniciales y remitirá la averiguación previa a la agencia desconcentrada o a la fiscalía respectiva.

Por otro lado el Acuerdo A/003/99 respecto de la competencia refiere:

“Artículo 2. Las normas contenidas en este acuerdo son de orden público y los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, serán responsables de su cumplimiento en el ámbito de sus competencias respectivas, en los términos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y demás leyes aplicables”.

Así mismo en su artículo 10 en su fracción I del mismo Acuerdo determina que:

“Artículo 10. En los casos en que las personas asistentes a las agencias deseen formular denuncias o querellas por hechos presumiblemente constitutivos de delitos, el agente titular del Ministerio Público de la unidad de investigación en turno, los secretarios y los agentes de la Policía Judicial de la unidad correspondiente y en su caso, los peritos están obligados en el ámbito de sus competencias:

I. A recibir la declaración escrita o verbal correspondiente, a iniciar la averiguación previa del caso, en los términos del Código Procesal, de conformidad con los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia aunque de las manifestaciones resulten que los hechos no ocurran en el perímetro de la agencia y otras unidades de investigación tenga competencia para investigar los delitos sobre los que verse la denuncia o querrela....”

IV. A practicar las diligencias inmediatas procedentes a que hace referencia el artículo 25 de este acuerdo cuando de las declaraciones y diligencias inmediatas se desprendan indicios de la comisión de conductas delictivas, aun cuando la competencia para determinar la averiguación por territorio, materia o cuantía corresponda a una agencia o fiscalía distinta y a remitir la averiguación a la agencia o fiscalía correspondientes una vez practicadas las diligencias inmediatas, lo

notificará de inmediato a los denunciantes o querellantes, al superior jerárquico y a las agencias y fiscalías competentes...”

Así como lo que contempla el artículo 17 del mismo ordenamiento que refiere entre otras cosas lo contenido en su fracción V que refiere:

“Artículo 17. Las agencias investigadoras del Ministerio Público son las instancias de organización y funcionamiento de su representación social.....

V. Resuelva sobre los casos de incompetencia”.

El artículo 27 que refiere que:

“Las Agencias investigadoras desconcentradas serán las instancias de organización y funcionamiento de la Representación Social del Ministerio Público en las fiscalías desconcentradas de la Procuraduría y se desempeñarán conforme a las bases siguientes:

I. Recibirán toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito, materia de su competencia, en los términos del artículo 28 de este acuerdo;

II.- Integrarán las averiguaciones correspondientes al perímetro de su jurisdicción y remitirán a las instancias competentes aquellas que por territorio, materia o monto deba conocer una agencia investigadora o fiscalía distinta, notificando en el acto al denunciante o querellante, al responsable de agencia y a las agencias y fiscalías desconcentradas competentes.....”

Así mismo el artículo 28 del Acuerdo A/003/99 refiere que:

“Artículo 28. Cuando una unidad de investigación tenga conocimiento de una conducta posiblemente constitutiva de delito de la competencia por territorio, materia o monto de una agencia distinta, notificará de inmediato a su superior jerárquico, el cual a su vez notificará de inmediato a la agencia y fiscalía competentes, recibirá de inmediato a la agencia y fiscalía competentes, recibirá la declaración que desee formular el denunciante o querellante y en su caso practicará las diligencias iniciales a que hace referencia el artículo 25 de este mismo acuerdo y remitirá la averiguación previa a la agencia desconcentrada o a la fiscalía respectiva....”

Art. 58.- “La averiguación previa se determinará como Ejercicio de la Acción Penal, No Ejercicio de la Acción Penal o Incompetencia”.

Y por último lo que manifiesta el artículo 75 mismo que refiere.

Art. 75.- "La averiguación previa se determinará como incompetencia, de acuerdo con lo previsto por el Código Procesal y demás disposiciones legales aplicables, en cuyo caso se remitirá a la autoridad competente y se dejará el desglose procedente para investigar los delitos de la competencia del Ministerio Público del Distrito Federal".

Es por lo anterior que se tienen que tomar en consideración para efectos de determinar la COMPETENCIA O INCOMPETENCIA del Ministerio Público el Territorio en donde fue cometido el hecho presumiblemente delictivo, posteriormente ver si se trata de un hecho de la competencia del Fuero Común o del Fuero Federal en donde el sujeto pasivo del delito sea la federación o particulares, es decir la competencia por Materia, así como también se deberá de tomar en consideración el monto del detrimento patrimonial sufrido por el pasivo para determinar la competencia o incompetencia por razón de cuantía.

CAPITULO V

COMENTARIOS SOBRE LOS MEDIOS DE CONTROL ANTE EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL

En el desarrollo del presente trabajo, hemos podido ver al Ministerio Público con funciones de investigación, persecución y acusación de los delitos, y estamos convencidos de que estas facultades no debe ejercerlas caprichosamente, en virtud de que la acción no es algo que ha ingresado a su patrimonio y de la cual pueda disponer a su arbitrio, sino que es una atribución que en todo momento debe cumplirse. Lamentablemente en nuestro sistema, la realidad es otra, ya que es la misma Institución del Ministerio Público la que decide, en última instancia, si Ejercita o no la Acción Penal y, de la misma manera, si son de confirmarse conclusiones inacusatorias.

Estamos conscientes de que uno de los objetivos más anhelados por nuestro régimen de derecho es el lograr siempre la recta y pronta administración de justicia, implantando para ello todos los medios que se consideren convenientes para ese fin. Y uno de los remedios que nuestras leyes han dispuesto para lograrlo, dada la falibilidad humana, son precisamente los recursos, considerados como medios de impugnación para rectificar las conductas erróneas y arbitrarias de cualquier inferior.⁸⁰

Sin embargo, las determinaciones que toma el Ministerio Público se llevan a cabo sin un control efectivo que llene las necesidades de justicia, de tal manera que los ofendidos por el delito y los que tengan interés en ella, quedan siempre bajo el arbitrio y voluntad de la misma institución.

⁸⁰ QUINTERO RAMÍREZ MANUEL "Revista de la Facultad de Derecho" bajo el título de "Cumple realmente nuestros recursos en la administración de Justicia"

En otros términos, hemos visto que Sin el Ejercicio Previo de la Acción Penal del Ministerio Público, el Juez no puede avocarse al conocimiento de los hechos, por que esto sería contrario al Artículo 21 Constitucional, pero si el Ministerio Público No Ejercita la Acción Penal, no sólo restringe con ello su propia función sino también la Jurisdiccional. Ahora bien, si el Ministerio Público, al ejercer sus funciones, no funda su actividad, o la funda en causas ajenas a la ley, con ello, evidentemente, rompe con el orden jurídico, lo cual no puede ser tolerado jamás; antes bien, debe ser reprimido; de ahí la necesidad de que existan verdaderos medios de control cuando el órgano acusador se desvía de la ley y de sus funciones.⁸¹

Así mismo podemos tomar en consideración la exposición de motivos expresado por la iniciativa del Poder Ejecutivo Federal que en su exposición de motivos refiere que :

“La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la Republica en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados, y municipios, una vida justa y armónica.

El perfeccionamiento de la democracia, la seguridad y la justicia son demandas medulares de nuestra sociedad, los mexicanos deseamos vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, al apego del gobierno a la ley da seguridad de las personas, el disfrute de sus patrimonio y el ejercicio de sus libertades. Al cumplir esos propósitos, el poder alcanza su legitimidad y se convierte en fuerza constructiva al servicio de la sociedad.

En nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigimos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto de nuestras libertades. Así mismo demandamos la protección del Estado frene al crimen o la violencia, y aspiramos a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad.

Debemos fortalecer el Estado de Derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en conjunto. Fortalecer el Estado de Derecho requiere mayores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de

⁸¹ MATOS ESCOBEDO RAFAEL “El Juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público”

Derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos.

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del Derecho, que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante educación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país. Hoy los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia para que el derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tenga plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse sino damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de justicia y de seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

Hoy, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción primera del Artículo 71 Constitucional, someto a la consideración del Constituyente Permanente, por el digno conducto del Senado de la República, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para la convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de respetar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea norma suprema de nuestra vida pública.

La constitución deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito y les encomienda la custodia del orden constitucional y legal, por eso una Suprema Corte de Justicia libre, autónoma, fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que él le consagra. En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside así mismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apege estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de Derecho y un sistema de administración de

Justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte.

En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de Reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo al Poder Judicial para el mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responda mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado de Derecho pleno.

La fortaleza autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En los últimos años se ha vigorizado su carácter de órgano responsable de velar por la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública. Hoy debemos fortalecer ese carácter.

Consolidar a la Suprema Corte de Justicia como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esas mismas perspectivas, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.

En el ámbito de la procuración de justicia la Procuraduría General de la república debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter la designación de su titular a la aprobación del Senado.

Por otra parte, para alcanzar la seguridad que demandan los mexicanos es necesario sentar las bases para un sistema nacional de seguridad pública que facilite la coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno.

El mejoramiento de la justicia y la seguridad son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se fundan en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes deberían vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las instituciones,

los programas y las personas responsables de la impetración y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la percepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.

Esta situación únicamente podrá remediarse por medio de una reforma que incorpore sistemas de justicia y seguridad más modernos, más eficientes, sistemas acordes con las necesidades y los reclamos de nuestro tiempo. Esta iniciativa es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y los órganos y sistemas de seguridad pública.

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Esta tradición comprende el establecimiento por Don Manuel Crescencio Rejón del Juicio de Amparo del estado de Yucatán, la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de Constitucionalidad de las leyes. Esta tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin una tradición que comprende la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar nuestra constitución como norma suprema de la Nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

La propuesta de modificaciones al régimen competencial y organizativo de la Suprema Corte de Justicia parte de la convicción de que es el órgano jurisdiccional que ha funcionado con mayor eficiencia y credibilidad en nuestro país. Debido al carácter supremo de sus resoluciones en los distintos litigios que se generen y a las nuevas atribuciones con que se propone dotarla, la reforma a nuestro sistema de justicia debe partir del fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se trata de llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional. Hasta ahora el juicio de amparo ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales, dando buena cuenta de sus capacidad protectora. Mediante el Juicio de Amparo los individuos han contado con un instrumento eficaz para impugnar aquella norma jurídica general o aquel acto individual de autoridad federal, estatal o municipal que pugne con lo dispuesto por una norma constitucional. Por ello, el juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo, a fin de

permitir una cada vez más adecuada defensa de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de autoridad.

Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.....

El Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atentan contra la paz social. Este es el fundamento que justifica que esa institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente. Sin embargo, la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, con lo que evitará que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

Por último la iniciativa plantea las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que la Federación, los estados y los municipios deberán garantizar una política coherente en la materia. Esta debe incluir, entre otros elementos, la integración de un sistema nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales, la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia y profesionalización creciente de estas corporaciones y su vinculación de manera renovada con la comunidad para recuperar el prestigio y credibilidad a través del cumplimiento cabal y respetuoso de su deber.

Así mismo, se establece como el criterio constitucional el que la actuación de las policías a todos niveles se rija por los principios de legalidad, honestidad y eficiencia.

La iniciativa que se somete a su consideración, busca establecer las bases constitucionales para iniciar el fortalecimiento de un nuevo sistema de justicia y seguridad en el país. Posteriormente, habrán de irse presentando las iniciativas de ley que aseguren la reforma integral que la sociedad viene exigiendo.

A continuación se describen los elementos fundamentales de la presente iniciativa a fin de que puedan ser exhaustivamente analizados y considerados por el Constituyente.

MINISTERIO PUBLICO.

Procedimientos Legales para impugnar el no ejercicio de la acción penal.

Se propone sujetar al control de legalidad las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al legislador ordinario el definir la vía y la

autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aun existiendo estos elementos se propicia la impunidad y con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente y menos aun por actos de corrupción quede ningún delito sin ser perseguido.

Por esta razón la iniciativa plantea adicionar un párrafo al artículo 21 Constitucional a fin de disponer que la ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el no ejercicio de la acción penal. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión o en su caso, las legislaturas locales analicen quiénes habrán de ser los sujetos legitimados, los términos y condiciones que habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presente la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente con lo anterior se pretende zanjar un añejo debate constitucional, que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a un control de legalidad por un órgano distinto.

El Procurador General de la República como representante del interés de la Federación debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República. Sin perjuicio de lo anterior, se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, toda vez que, por ser este el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de los delitos de orden federal.

En razón de lo anterior, la iniciativa plantea una reforma al apartado A del artículo 102 de nuestra Carta Magna previendo este nuevo procedimiento de designación para el titular de la Procuraduría General de la República.....”

Por lo anterior, ahora pasaremos a hacer un análisis de los “medios de defensa y de control” que se establecen en contra de las determinaciones del Ministerio Público, para constatar su eficacia o ineficiencia, con le fin, posteriormente de tratar de encontrar todas aquellas causas que justifiquen la procedencia del Amparo.

5.1 RECURSO DE CONTROL INTERNO

Este recurso es llamado así porque se inicia, desarrolla y concluye dentro de la misma Institución, es decir, es la misma Institución del Ministerio Público la que, en última instancia, resolverá en el caso en que se consulte el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Este es el único recurso de que dispone el ofendido por el delito para desvirtuar y combatir la inercia del Ministerio Público, contando para ello con un plazo de Diez días hábiles, pero si a pesar de ello el Procurador respectivo resuelve confirmar la resolución de su inferior, el asunto quedará definitivamente terminado. O en su defecto dependiendo del tipo de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, si el Fiscal correspondiente determina confirmar dicho Acuerdo también quedará como asunto concluido.

Esto es, que 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 asumirá la postura del NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, es decir, que no depende exclusivamente del Servidor público, que en su caso le corresponde conocer de la averiguación previa, así se instaurarán 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 de 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 el cual ya fue citado en el capítulo anterior, por el que se establece como ya lo señalamos las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público, así como lo relativo a las determinaciones de este y los procedimientos internos que debe seguir para legitimar dichas determinaciones, artículo en donde se establece que:

“Artículo 63.- Cuando la Averiguación que motive la propuesta de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL verse sobre delitos y sus modalidades sean sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético no exceda de cinco años, pena alternativa o exclusivamente multa, el Agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al Responsable de la Agencia de su adscripción, para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, 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 dicha determinación

dentro del plazo de 30 días y revocarla, en cuyo caso precisará, motivará y fundará debidamente las causas que la originaron para que sean subsanadas por el Agente del Ministerio Público del conocimiento. Transcurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el Responsable de Agencia estará obligado a remitir de inmediato al archivo la averiguación correspondiente.”

Tratándose de delitos considerados como Graves, que son aquellos cuya penalidad es superior al término medio aritmético de cinco años, ante el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL propuesto por el Agente del Ministerio Público, la averiguación previa se enviará a la Coordinación de Agentes Auxiliares del Procurador, para que esta Coordinación decida sobre el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, lo cual también se hará saber al denunciante o querellante en términos de lo dispuesto por el artículo 64 del referido Acuerdo A/003/99, que señala:

“Artículo 64.- Las propuestas del No Ejercicio de la Acción Penal sobre averiguaciones de delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio sea de cinco años o más, serán remitidas a la Coordinación de Agentes Auxiliares para su resolución.

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 notificación debida en los términos del Código Procesal.”

“Artículo 67.- Cuando la Coordinación de Agentes Auxiliares reciba la averiguación previa en la que se propuso el No Ejercicio de la Acción Penal, la canalizará a la Fiscalía Agencia o Unidad de Revisión de su adscripción que corresponda, a fin de que se resuelva su procedencia en un término que no podrá exceder de 30 días hábiles y emitirá la determinación correspondiente que hará saber de inmediato al denunciante u ofendido mediante notificación personal en los términos previstos en el Código Procesal”

Artículo 70.- Una vez que se haya autorizado definitivamente la determinación de no ejercicio de la acción penal, se archivará el expediente, con la autorización del superior inmediato del agente del Ministerio Público responsable de la averiguación previa o en su caso de la Coordinación de Agentes Auxiliares. En este caso, la averiguación no podrá reabrirse, sino por acuerdo fundado y motivado del Subprocurador de averiguaciones previas competente y en consulta con el Coordinador de Agentes Auxiliares, por Acuerdo del Procurador o por resolución judicial ejecutoria.”

De los anteriores artículos podemos observar y tomar en consideración lo manifestado por el profesor FLORIAN quien nos dice que “el control es puramente interno y no sale de la misma esfera de acción y competencia del órgano encargado

de la acción penal, por lo que cabe duda de la eficacia de tal control, aunque se ejercite con absoluta objetividad.⁸²

MATOS ESCOBEDO llama la atención al decir que el control interno es ajeno al concepto y a la naturaleza de lo que debe llamarse control – que significa inspección, registro e intervención reguladora de una función y supone la interferencia de un órgano distinto para que dé un criterio de mayor parcialidad, por lo que es obvio que tal recurso no ofrece garantías de acierto.⁸³

ZUBARÁN CAPMANY, por su parte, dice que el Ministerio Público no puede decidir por sí y ante sí sin control alguno, el no ejercicio de la acción penal, porque la obligación del Estado de impartir justicia es una garantía individual. Tal es la ley suprema, pero su falsa interpretación – principalmente la del artículo 21 - desnaturaliza por completo las funciones de este órgano acusador, al grado tal de atribuir valor probatorio pleno a las diligencias por él practicadas y de dejar sin recurso alguno al ofendido por el delito contra la determinación del Procurador respectivo de que no es de ejercitarse la acción penal, por ello dicho autor estima que encontramos un “Ministerio Público deformado, omnipotente, monstruoso, que se pretende que esté fuera y por encima de la ley; un Ministerio público que desnaturaliza el principio de “donde no hay acusador no hay juez” con la arrogancia de que el acusador será siempre él y cuando quiera serlo”. Por lo que se ejemplariza el peligro social cada día mayor de un Ministerio Público incontrolado.⁸⁴

MACHORRO NARVÁEZ jurisconsulto nos dice que: “se ha hecho de la persecución de los delitos una facultad subjetiva, potestativa, si se quiere hasta caprichosa, del Ministerio Público y se ha suprimido todo control sobre esta Institución como contrario a la garantía constitucional”⁸⁵

Al igual que se le dio al Ministerio Público la atribución de perseguir los delitos, también se le dio a la autoridad judicial la facultad de imponer las penas; pero, respecto a ésta a nadie se le ha ocurrido que se quiera decir, conforme al artículo 21 Constitucional, que la autoridad judicial ejerza esa facultad de un modo arbitrario y sin control alguno; por el contrario, las vías de impugnación están abiertas y, como corolario, encontramos el amparo para remediar los errores y la negligencia.

⁸² FLORIAN AUGENIO “Elementps del Derecho Procesal Penal”

⁸³ MATOS ESCOBEDO, RAFAEL “El Juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público”

⁸⁴ ZUBARAN CAPMANY, “El Ministerio Público ante la Ley”

⁸⁵ MACHORRO NARVÁEZ, PAULINO “Publicaciones de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de la Real de Madrid” bajo el título “El Ministerio Público la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución.

MACHORRO NARVÁEZ dice que, tratándose del Ministerio Público, si se piensa de esta manera, aun cuando las disposiciones contenidas en el artículo 21 Constitucional tiene la misma forma gramatical y parecen expresar dos atribuciones del mismo valor. Aún más, vemos que todas las autoridades judiciales, cuando con sus resoluciones causan perjuicios a los derechos de los individuos, pueden ser llevadas ante el Poder Judicial de la Federación a responder de ello; pero al parecer, las determinaciones del Ministerio Público, a pesar de que también causen perjuicios a los derechos de los individuos, tienen inmunidad por que desconocen la existencia de derecho alguno que deba respetar su facultad soberana de persecución.⁸⁶

Por lo anterior nos damos cuenta de que la doctrina más autorizada rehuye el llamado Control Interno y pugna por alcanzar un control y un remedio verdadero. Ya que tomando en consideración las Leyes Orgánicas de la Procuraduría, así como sus Reglamentos Internos y Acuerdos nos encontramos de que estas cuentan con diversas anomalías y a todas luces, se puede observar que es una situación anómala que el recurso por el que se puede impugnar las resoluciones del Ministerio Público esté previsto por un Acuerdo Administrativo. Se supone que la Ley es la que debe conceder a los gobernados los recursos que sean pertinentes para impugnar las resoluciones que les afecten; también se supone que el Poder Legislativo es el primero que debe de poner el ejemplo para respetar las garantías de los gobernados; pero no lo hace al no prescribir detalles específicos que habrán de regular el recurso por el que se impugnan las resoluciones del ministerio Público.

Ya que de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo Administrativo, con sus disposiciones, resalta la impresión de quienes sostienen que el Ministerio Público, al no consignar al presunto responsable por el delito, prácticamente está asumiendo funciones que sólo le corresponden al órgano Jurisdiccional, ya que éste es el único capacitado para estimar o desestimar como fundada o infundada la irresponsabilidad del presunto responsable o del procesado y puede imponer o no las penas conforme al mandato constitucional.

Se supone que, dentro de nuestro sistema jurídico, las facultades del Ministerio Público le obligan a tomar en cuenta las denuncias, querellas o acusaciones que se le presenten por la comisión de presuntos hechos delictivos, buscando y aportando todas las pruebas que sean necesarias para cumplir con los requisitos que le impone la ley. Esta misión fundamental del Ministerio Público se implantó con los constituyentes para que los jueces no participaran esencialmente en la averiguación y juzgarán con más imparcialidad los casos que se les presenten y

⁸⁶ Ibidem

no para que el Ministerio Público se sustituyera en la misión del juez y determinara si se ha cometido o no un delito.⁸⁷

Los Acuerdos Administrativos que se han mencionado atribuyen al Ministerio Público facultades que no le competen ¿Qué otra cosa sino juzgar un delito hace el Ministerio Público cuando no ejerce la acción penal por que “comprueba” que el presunto responsable obró amparado por una excluyente de responsabilidad o porque su conducta no es típica?

De las circunstancias que se enumeran tanto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, según su artículo 3º, como en el propio Acuerdo A/003/99 en su artículo 60, en donde se enumeran las circunstancias por las cuales el órgano acusador debe abstenerse del EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL sólo dos reflejan un adecuado apego a los lineamientos constitucionales que rigen su actuación: a) La imposibilidad material insuperable de comprobación de la conducta delictiva, y b) La prescripción de la acción penal. Por cuanto a las demás causales que obligan al órgano estatal de abstenerse de ejercitar la acción penal, son notoriamente violatorias del principio de separación de funciones entre el Ministerio Público y el Órgano Jurisdiccional.

Otra demostración de la anómala regulación que entraña los acuerdos la tenemos en los requisitos mínimos que se exigen a las resoluciones del Ministerio Público para que sean válidas.

Dichos acuerdos disponen que el proyecto de acuerdo que se formule para el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, deberá estar debidamente fundado y motivado, olvidándose de otros requisitos fundamentales que se deben de llenar como resoluciones administrativas que son. Estas, no solo pueden ser impugnadas por falta de fundamentación y motivación, sino también por:

- a) Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado;
- b) Apreciación equivocada de los hechos que la motivaron;
- c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular;
- d) Cuando las resoluciones se dicten en contraposición de los fines que los orientan.

Por lo tanto, los acuerdos dictados por los Procuradores ignoran olímpicamente todos los posibles vicios de las resoluciones del Ministerio Público por los cuales pueden ser impugnados.

Dichos acuerdos encierran una limitación total de defensa para el ofendido por el delito, por que si el Ministerio Público motiva y fundamenta su resolución,

⁸⁷ ROMAN LUGO FERNANDO “El Ministerio Público en la Constitución de 1917”

esto debe considerarse como suficiente para su total validez, aunque la resolución del Ministerio Público esté equivocada (por error, desinterés, venalidad, razones particulares o políticas, etcétera) de todas maneras dichas resoluciones son válidas y más aún si vemos que el ofendido difícilmente podrá desvirtuar las causas en que se apoya el Ministerio Público para no ejercer acción penal. Volviéndose a notar con esto la irregularidad que representa que un Acuerdo Administrativo regule la interposición del recurso por parte del ofendido).

Otra anomalía que encontramos es la falta de intervención del presunto responsable por el delito en el recurso interpuesto por el ofendido. Ciertamente, la resolución que se dicta no ejercitando la acción penal le beneficia; pero ¿qué sucede cuando esa resolución queda sin efectos porque el ofendido haya logrado desvirtuar las causas que lo originaron, por lo que se considera que a este se le debe conceder la garantía de audiencia dentro de la impugnación que haga valer el ofendido?⁸⁸

Así mismo los acuerdos también disponen que el denunciante, querellante u ofendido por el delito son los legitimados para impugnar las determinaciones del Agente del Ministerio público, que no ejerce la acción penal. De lo anterior es entendible que el querellante o el ofendido puedan interponer el recurso ¿pero el denunciante? Se supone que el denunciante puede ser cualquier persona que pone en conocimiento del Ministerio Público los presuntos hechos constitutivos de un delito. ¿Qué interés puede tener el denunciante para interponer el recurso? Esta disposición sin duda, es contraria a la lógica procesal que exige un mínimo interés de parte del gobernado para que pueda hacer uso de los medios de defensa que le concede el orden jurídico.

5.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reiteradamente ha negado la procedencia del Amparo a favor del ofendido por el delito, contra las determinaciones que toma el Ministerio Público al no ejercer la acción penal, señala como vía idónea de “defensa” al correspondiente juicio de responsabilidad al establecer.

MINISTERIO PÚBLICO, AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA SUS ACTOS. Si bien es verdad que el ejercicio de la acción penal compete exclusivamente al Ministerio público, conforme a los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, también es que la falta

⁸⁸ BURGOA ORIHUELA IGNACIO “Las Garantías Individuales”

de ese ejercicio es legal, por parte del Ministerio Público resulta, cuando, los datos que arroja la averiguación son insuficientes para darle vida, debiendo advertirse que aún en el supuesto de que fuere susceptible de juzgarse indebida, lesionaría en último extremo, el *derecho social* de perseguir los delitos, los cuales 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 ejercitar la acción penal (a sabiendas de que no existen elementos bastantes para darle movimiento u operar impedimentos legales para el mismo), lo cual equivaldría a dejar al arbitrio de los tribunales de la Federación, la persecución de los delitos, contrariando expresamente el contexto del artículo 21 invocado.⁸⁹

Semanario Judicial de la Federal tomo C 5ª época p. 1010

MINISTERIO PÚBLICO, AMPARO CONTRA SUS ACTOS. No es procedente el amparo contra actos del Ministerio público, por que el mismo, aun cuando actúa como autoridad, *no viola garantías individuales, sino garantías sociales* y en estas condiciones, opera la causa de improcedencia previstas por la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el párrafo segundo del artículo 1º del propio ordenamiento.⁹⁰

Idem tomo CV 5ª época p. 2289

Según esto el Ministerio Público no viola garantías individuales con sus determinaciones, sino la garantía social de persecución del delito. Consideramos que esto es así, si tomamos en cuenta que el Ministerio Público es un órgano encargado de ejercitar ante los tribunales y a nombre de la sociedad la acción penal. Es concebible considerar como garantía social la persecución de los delitos a nombre de toda la colectividad, pero también es evidente que tal Institución no es dueña de la función persecutoria y que en el desempeño de sus funciones no ejerce un derecho propio, sino un derecho que pertenece a la sociedad; de tal manera que, si esto no le pertenece, no puede estar facultado para hacer lo que le plazca al deducir la acción penal, sino que está obligado por imperativo legal a ejercer dicha acción, a efecto de que sea la Autoridad Judicial la que decida si el hecho imputado

⁸⁹ "Semanario Judicial de la Federación tomo C 5ª.º Época"

⁹⁰ Idem tomo CV 5ª. Época

es o no delito e imponer en su caso las penas correspondientes. Esto conforme a la doctrina y a la recta interpretación del artículo 21 Constitucional es lo que debe prevalecer ya que en el Constituyente de 1917 se tuvo singular empeño en quitar al Juez la calidad de parte en los negocios criminales para poder esperar y exigir de él la más completa imparcialidad. Sin embargo ahora, de acuerdo con esta jurisprudencia emitida por la Corte, surge un peligro mayor al que se pretendió evitar, puesto que, como sucede en la realidad el Ministerio Público decide arbitrariamente por sí y ante sí y sin recurso alguno, si ha de administrarse justicia o no, resolución que no puede combatirse ni aún mediante la suprema impugnación del Amparo, porque se ha estimado que el órgano acusador no viola garantías individuales sino sociales, lo que da motivo al Juicio de Responsabilidad

Por juicio de responsabilidad debemos entender el Juicio Político que establece tanto la Constitución en su Título Cuarto, como la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.⁹¹

5.3 JUICIO POLÍTICO.

Este juicio, denominado también "represivo" por FIX - ZAMUDIO, se refiere a la responsabilidad oficial o política de algunos servidores públicos que son considerados de alta jerarquía, independientemente de su responsabilidad penal.

El Artículo 110 de nuestro Código fundamental establece que podrán ser sujetos de juicio político los miembros del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, jefes del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, Procurador General de justicia del Distrito Federal, magistrados de circuito, jueces de distrito, 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 o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

⁹¹ Artículos 5 y 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se llevará a cabo a través de la acusación de la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores, erigida, esta última, en jurado de sentencia, el cual sólo podrá imponer como sanciones la destitución e inhabilitación del servidor público.

Por lo anterior deberemos analizar si la conducta de los servidores del Ministerio Público se adecua a la hipótesis previstas para el caso del juicio político en los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades, en los cuales se dispone lo siguiente:

“Artículo 6. Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos (...) redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

“Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV.-

Buscando la fracción que pudiéramos tipificar la conducta del Ministerio Público, nos encontramos que evidentemente tendríamos que remitirnos a la fracción III, que hace referencia a las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales. Y dado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bastaría con este marco legislativo para que el ofendido por el delito pusiera del conocimiento de la Cámara de Diputados, con los elementos de prueba correspondientes, la conducta del Ministerio Público, para que a éste, si así lo considera la Cámara de Diputados a través de las comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, se le someta al juicio de responsabilidad correspondiente.⁹²

Ya que si existe resolución emitida por Autoridad competente que establezca que la determinación de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL emitida por el Procurador, es violatoria de Garantías Individuales, ordenando 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 EJERCER LA ACCIÓN PENAL, el particular podrá solicitar se finque juicio político en contra del Procurador General de Justicia del Distrito Federal o en su caso del Procurador General de la República, a efecto de que se destituya e inhabilite al mal servidor. Ya que como se ha visto el

⁹² Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Juicio Político tiene por objeto sancionar a aquellos servidores públicos que por su cargo o empleo puedan ser destituidos e inhabilitados por su proceder, tal como lo menciona el artículo 110 de nuestra Constitución Política, el cual citamos anteriormente.

Así mismo 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”⁹³

Por su parte el Autor IGNACIO BURGOA al definir el *Juicio Político* 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”⁹⁴

Es evidente que el Juicio Político se da para los servidores públicos que refiere nuestra Constitución, no 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 avocar al Juicio Político que será aplicable al Procurador General de Justicia del Distrito Federal cuando este NO EJERCITE LA ACCIÓN PENAL, existiendo elementos para ello, toda vez que se actualiza la hipótesis descrita en la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos en su artículo 7 que ya señalamos con antelación, y que hace procedente el Juicio Político al existir violaciones graves a las garantías individuales o sociales, así como 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 posteriormente.

No obstante lo anterior, se deben considerar serios inconvenientes para proceder en contra de los servidores públicos del Ministerio Público mediante el Juicio Político. El primero de ellos sería el carácter netamente político del juicio, que se refleja en el mencionado artículo 7°. También podríamos objetar las condiciones que marca la ley para que se dé el delito de violaciones a las garantías individuales o sociales, que son la gravedad y el carácter sistemático de las mismas,

⁹³ OMEBA

⁹⁴ BURGOA ORIHUELA IGNACIO “El Juicio de Amparo”

porque, para recurrir ante la Cámara de Diputados, el ofendido por el delito no sólo tendría que exponer su caso, sino también otros casos que probaran la violación sistemática de garantías sociales por parte del Ministerio Público.⁹⁵

Otro inconveniente que se puede apuntar es el condicionamiento que hace la ley de la presentación de denuncias ante la Cámara de Diputados. La ley dice que cualquier ciudadano podrá presentar “bajo su más estricta responsabilidad” y mediante la presentación de elementos de prueba, su denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7º. Y si bien este párrafo tiende a eliminar las denuncias anónimas o apócrifas, también tiene el aspecto de intimidar a los ciudadanos para denunciar a los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad, máxime que el ofendido por el delito difícilmente podrá aportar pruebas serias de la responsabilidad del Ministerio Público por la irrefutable tesis del monopolio de la acción penal y por la omnipotente palabra de éste.⁹⁶

Por último, hay que considerar que sólo en el caso de conclusiones inacusatorias, el Procurador respectivo sería objeto de juicio político, ya que en la hipótesis de no ejercicio de la acción penal el Procurador no interviene y como el Procurador no interviene en forma sustancial, el Juicio Político no es procedente, pues los servidores públicos mencionados carecen de inmunidad y por lo tanto, no pueden cometer delitos políticos.

5.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Buscando otra opción de defensa para el ofendido por el delito, podemos encontrar la exigencia de la responsabilidad administrativa a los servidores público que prevé la misma Ley Federal de Responsabilidades.

En dicha ley se disponen las obligaciones de los servidores públicos cuyo incumplimiento da origen a las sanciones y procedimientos que correspondan. Se obliga a cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y deberán, además, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique el abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión. Es decir, que la Responsabilidad Administrativa, tendrá lugar respecto de aquellos servidores públicos de la

⁹⁵ OTERO DE LA TORRE IGNACIO “El Economista “ bajo el título “Un Ministerio Público controlado por el Ejecutivo es fuente de inequidad o tiranía”

⁹⁶ OROZCO HERNÁNDEZ, JOSÉ DE JESÚS “Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos”

Institución del Ministerio Público que no sea el Procurador cuya conducta transgreda a la obligación que tienen estos en el desempeño de sus funciones, así pudiera darse no sólo por mala fe, sino incluso por negligencia.

Igualmente, se dispone en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que en las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas a las que tenga fácil acceso cualquier interesado para presentar quejas y denuncias, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y constituirá responsabilidad administrativa la obstaculización del derecho que tienen los particulares de interponer las quejas y denuncias ya mencionadas. Por ende el ofendido por el delito tendrá derecho para recurrir ante la Secretaría de la Contraloría o ante el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, cuando la conducta del Ministerio Público implique abuso o ejercicio indebido de su cargo, así como cuando no se ventile sin motivo justificado la promoción tendiente a impugnar las determinaciones de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

A primera vista, parece que está vía para establecer la responsabilidad administrativa es una fórmula idónea, misma que permite al ofendido por el delito tener una relativa defensa contra las determinaciones del órgano acusador que afecten sus derechos. Pero esto no es así, ya que las sanciones que se establecen para las faltas administrativas son ínfimas para la clase de violaciones que comete el Ministerio Público en perjuicio del ofendido.

Las sanciones que señala la ley para el caso de sanciones administrativas son:

- a)Apercibimiento privado o público;
- b)Amonestación privada o pública;
- c)Suspensión;
- d)Destitución de empleo;
- e)Sanción económica, y
- f)Inhabilitación temporal.

Como vemos, dichas sanciones son notoriamente insuficientes para reparar el goce de los derechos que le han sido violados al ofendido ya que dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta que origina se denomina falta disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

Sin embargo 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. Y partir de estos principios contenidos en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se determinan las obligaciones de los trabajadores del Estado para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y procedimientos para aplicarlas en caso de que transgredan dichos principios, podemos ver que su única sanción es meramente administrativa y no aspiran más allá del hecho de sancionar al servidor público, pero esto no influirá en modo directo, respecto del NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

5.5. COMENTARIOS SOBRE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN LAS DETERMINACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La jurisprudencia, acogiéndose supuestamente al espíritu del Constituyente, ha negado la procedencia del amparo a favor del ofendido por el delito contra las determinaciones que toma el Agente del Ministerio Público que impliquen el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

Nosotros dudamos que el espíritu del Constituyente haya sido el de privar a los particulares de medios de defensa efectivos para hacer valer sus derechos, de manera que, a continuación, trataremos de expresar algunos que hemos considerado interesantes y que pudieran servir para establecer la procedencia del Amparo como medio de control externo a favor del ofendido por el delito.

Partiendo de la base que el JUICIO DE GARANTÍAS, es una Institución Procesal, que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad *lato sensu* que en detrimento de sus derechos viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es parte de la intención de esta Tesis, analizar cuidadosamente los elementos principales de la definición tanto del Dr. BURGOA, como de otros doctrinarios; y del análisis de cualquiera de ellas podemos observar que son tres elementos principales que las contienen:

Los actos o leyes por cualquier autoridad; siendo estos actos nocivos y que violen las garantías individuales del gobernado y el mismo gobernado podrá hacer valer el JUICIO DE AMPARO para su protección.

Entendemos por actos emitidos por una Autoridad, como aquella actividad realizada por el Poder Público, en ejercicio de su potestad estatal, supone la distinción entre gobernantes y particulares o gobernados y para ser verdaderamente

un acto de Autoridad, requiere participar de lo que se denomina orden público y haber sido en términos de soberanía.

Otro concepto emitido por el profesor ARELLANO GARCÍA es el que nos dice que el acto de Autoridad “es la conducta imperativa positiva u omisiva de una Autoridad estatal nacional, federal, local o municipal”⁹⁷

Así mismo el catedrático BURGOA ORIHUELA al hablar de acto reclamado, apunta que es cualquier hecho voluntario o intencional negativo o positivo imputable a un Órgano del Estado consistente en una decisión o en una ejecución o en ambos que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas y que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente.⁹⁸

Por lo que desde nuestro punto de vista, un acto emitido por una Autoridad, significa que: Es cualquier actividad estatal de carácter soberano, que conforme a lo establecido por el artículo 103 Constitucional, lesiona derechos fundamentales del hombre.

Ahora bien, tomando en consideración la definición del Dr. BURGOA, al hablar de estos actos emitidos por Autoridad, sin especificar de que tipo, nos lleva entonces a entender por ésta, como aquel órgano estatal de *facto* o de *iure* investido con facultades o poderes de decisión o ejecución cuyo ejercicio crea, modifica o extingue, situaciones generales o concretas de hecho jurídicas con trascendencia particular y determinadas, de manera imperativa.

Por su parte la Ley de Amparo, en su artículo 11 establece que Autoridad Responsable es: “La que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”⁹⁹

Visto lo anterior y de acuerdo a las definiciones mencionadas y a lo contenido en la ley de Amparo en su artículo 11; una Autoridad es también la figura del Ministerio Público, que si bien es cierto es un Representante de la Sociedad, no deja de ser una Autoridad, luego entonces, no escapa de la definición del JUICIO DE AMPARO, por ser esta autoridad el Ministerio Público un órgano del cual pueden emitirse actos y resoluciones que afecten o violen las garantías de un particular de manera imperativa.

Durante el desarrollo del presente trabajo, han sido precisadas las características y finalidades del JUICIO DE AMPARO, las cuales se pueden establecer diciendo que es una Institución Procesal que tiene por objeto proteger al

⁹⁷ ARELLANO GARCÍA, CARLOS “Práctica Forense del Juicio de Amparo”

⁹⁸ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO “Derecho Constitución”

⁹⁹ “Ley de Amparo”

governado contra cualquier acto de Autoridad que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución.

Sin embargo a pesar de la existencia y finalidad del JUICIO DE AMPARO el sistema jurídico mexicano, sólo establece un Sistema de Control Interno para el EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL O DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL; mismo que consiste en otorgar la facultad al interesado para que, cuando el Agente del Ministerio Público dicte un Acuerdo (en la etapa investigadora) que contravenga disposiciones legales y se exceda en el Ejercicio de su función acuda ante Órganos Superiores jerárquicos, dentro de la misma Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con el objeto de que se revise el actuar de dicho servidor público o autoridad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación así como los tratadistas argumentan la NO PROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS basados en los siguientes criterios:

I.- Que el Ejercicio de la Acción Penal, compete exclusivamente al Ministerio Público.

II.- Por tanto, la Abstención del Ejercicio de la Acción Penal, por parte del Ministerio Público, NO LESIONA GARANTÍAS O DERECHOS INDIVIDUALES SINO SOCIALES, y pueden dar lugar a un Juicio de Responsabilidad, pero NO a un Juicio de Amparo.

III.- Si los Tribunales asumieran el cometido de ordenar el Ejercicio de la Acción Penal, se caería en el erradicado sistema de enjuiciamiento inquisitivo.

IV.- Que cuando el Ministerio Público, resuelve No Ejercitar la Acción Penal, es parte procesal y resulta improcedente la interposición del Amparo contra quien no realiza actos de Autoridad.

V.- Que bajo el pretexto de defender derechos privados, al particular interesado, quejoso, pretende intervenir en el manejo de la Acción Pública.

En apoyo a lo antes expuesto, se citan algunas Tesis Jurisprudenciales en dicho sentido:

AVERIGUACIONES PENALES. – La simple iniciación del proceso y de las demás diligencias practicadas en la averiguación previa de un delito, sino restringen la libertad, derechos o posesiones de los acusados, no pueden importar una violación de garantías.

Quinta Epoca

Tomo LXXII, Pag, 6512. Gómez Trinidad.

MINISTERIO PÚBLICO. - La citación para comparecer ante el Agente del Ministerio Público, no puede considerarse por sí sola una violación de garantías ya que los funcionarios de esta Institución, en su carácter de Agentes de la Policía Judicial, tienen facultades para intervenir en la averiguación de los delitos.

Quinta Epoca

Tomo XVIII, pag. 593 Xplecotzi Felipe.

DELITOS. AVERIGUACIÓN DE LOS. - Contra los procedimientos encaminados a ella, no debe concederse la suspensión, por que se perjudicarían los intereses de la Sociedad y el Estado.

Quinta Epoca

Tomo V. Pag., 581 Romero Juan M.

DELITOS, AVERIGUACIÓN DE LOS.- La averiguación de los delitos constituye el ejercicio de una función de orden público y no viola garantías individuales, puesto que viene a constituir el cumplimiento de obligaciones ineludibles encomendadas a las autoridades.

Quinta Epoca

Tomo XVIII, Pag. 450 Lira J. Guadalupe

ACCIÓN PENAL. SU EJERCICIO ES EXCLUSIVO DEL MINISTERIO PÚBLICO. EL AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA NEGATIVA A EJERCITAR DICHA ACCIÓN. - De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, el ejercicio de la acción persecutoria es facultad exclusiva del Ministerio Público, que representa a la Sociedad. Eso obliga a excluir dicha acción del patrimonio privado, sin que obste en contrario cualquier actitud indebida en que sobre el particular incurra el Ministerio Público, por que en todo caso, esa actitud vulneraría derechos sociales, entre los que se cuenta el de perseguir los delitos, lo que, a lo sumo, podría motivar en contra del funcionario infractor de la ley, el consiguiente juicio de responsabilidad, pero no una controversia constitucional que, de prosperar tendría como resultado que se obligara a la autoridad responsable a ejercitar la acción penal, cosa equivalente a dejar al arbitrio de los Tribunales de

la Federación, la persecución de los delitos, que por disposición expresa de la Ley Suprema, queda afuera de sus atribuciones. Por consiguiente cuando algún ofendido reclama la negativa del Ministerio Público para ejercitar la acción penal, el juicio de garantías es improcedente, por que dicho acto no afecta su interés jurídico.

Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Amparo 206/88. Hugo Porfirio Angulo Cruz. Unanimidad de votos.

ACCIÓN PENAL. EL MINISTERIO PÚBLICO CARECE DE FACULTADES LEGALES PARA EJERCITARLA CUANDO TIENE CARÁCTER DE PARTE EN EL JUICIO PENAL.- De la interpretación sistemática del artículo 21 Constitucional y 50, 51, 109 y 111 del Código de Procedimientos en materia de Defensa Social para el Estado de Puebla, se concluye que el Ministerio Público sólo puede ejercitar acción penal si actúa en su carácter de órgano investigador y persecutor de los delitos, más no cuando tiene la calidad de parte en el juicio penal; por tanto, si en la causa criminal consta que el Ministerio Público – interviniendo como parte en el procedimiento – ejercito acción penal solicitando girar orden de aprehensión, es evidente que la misma es ilegal.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Amparo 468/96 Miguel Puente Reyes.

Así mismo y analizando de manera más detallada los criterios por los cuales la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y demás tratadistas refieren que es improcedente el Juicio de Amparo contra las resoluciones emitidas por el Ministerio Público, al respecto se dice en su fracción IV que:

I.- Cuando el Ministerio Público ejerce la acción penal en el proceso, tiene el carácter de parte y no de Autoridad, y por lo mismo, contra sus actos, en tales casos, es improcedente el Juicio de Garantías y por ende, cuando se niega a ejercitar la acción penal. Ahora bien, las partes en el proceso penal no son recusables y sus actuaciones tampoco son impugnables, ni están obligadas a conceder la garantía de audiencia. La irrecusabilidad del Ministerio Público motiva a pensar que en el proceso penal la Institución es parte y no autoridad. Ciertamente, el Ministerio Público es irrecusable; pero ello no le obsta para que, cuando existan algunas de las causas de impedimento que marca la ley, deba excusarse del conocimiento de los negocios en que intervenga y en los cuales se vea afectada su necesaria imparcialidad en el proceso.

Abundando no solo debe ser imparcial, sino también debe conceder la garantía de audiencia al ofendido por el delito – deber que queda reflejado en el establecimiento del recurso de control interno que analizamos anteriormente - ¿No es este deber evidencia clara de que el Ministerio Público es Autoridad, aún actuando como parte en el proceso? Por lo que atribuirle el carácter de parte al Ministerio Público al no ejercitar la acción penal, significa, a nuestro entender una extensión excesiva del concepto de parte, y tal extensión permite que al Ministerio Público se le considere como parte en el proceso penal; sin embargo el proceso penal se inicia con la consignación y si el Ministerio Público al ejercitar la acción penal queda ligado y sometido al Juez al convertirse en parte, obviamente sino la ejercita el proceso no puede nacer y el Ministerio Público no puede perder su carácter de autoridad y su determinación de no ejercicio de la acción penal, por provenir de una autoridad que restringe los derechos del ofendido, indudablemente que puede dar motivo para que la Justicia Federal conozca, del amparo, de acuerdo con la fracción I del Artículo 103 Constitucional.

Sabemos que al ejercitarse la acción penal sólo se cumple con los requisitos que establece la ley, los cuales señalan que para someter a proceso penal a determinada persona debe preceder un periodo de averiguación previa y en este intervalo que precede al proceso penal el Agente del Ministerio Público actúa como Autoridad y no como parte.

A mayor abundamiento, podemos decir que el Ministerio Público, aunque se convierte en parte, jamás deja de ser autoridad, porque en ningún momento puede pensarse que abandone el interés social para defender un interés particular; aun más, en el Juicio de Amparo la Ley dice que la Autoridad Responsable es parte en el Juicio y no por ello significa que dicha autoridad pierda su carácter de tal y se convierta en un particular.

II.- Que la abstención del Ejercicio de la Acción Penal por parte del Ministerio Público, no lesiona derechos o garantías individuales sino garantías sociales y esto puede dar lugar a un Juicio de Responsabilidad pero no a un Juicio de Amparo.

A nuestro parecer el artículo 21 de ninguna manera consagra garantía Sociales, en primer lugar, por que no está dirigido a una clase determinada sino a la sociedad en general, en segundo lugar, podemos decir de que el hecho de que se le haya atribuido al Ministerio Público el llamado “Monopolio de la Acción Penal” a favor de la sociedad, no significa que la garantía consagrada por el artículo 21 sea Social, pues ello nos llevaría a calificar de sociales a las garantías consagradas en el capítulo I del Título primero de la Constitución, por que al establecerse las mismas, la sociedad se está beneficiando con el respeto a los derechos de los individuos. Y en tercer lugar, podemos decir que las llamadas garantías sociales no entrañan la suspensión de los derechos individuales. Pero aceptando que el artículo 21

establezca una garantía social, cabe decir que esa garantía social se establece a favor de las personas individuales y colectivas.

Abundando con este razonamiento, la Jurisprudencia declaraba que la violación de garantías sociales da pie a un juicio de responsabilidad y no a un juicio constitucional. Sin embargo las garantías sociales no están desvinculadas de las garantías individuales y la violación de las primeras forzosamente ha de implicar la violación de las segundas.

III.- Otro razonamiento que ha servido para justificar la improcedencia del Amparo, es la supuesta interferencia de funciones que significa el hecho de que el Poder Judicial Federal analice cuestiones que nominalmente sólo competen al Ministerio Público.

Se dice, en algunas tesis de jurisprudencia, que si se concede el amparo a favor del ofendido por el delito, el Ministerio Público estaría siendo desplazado de la función persecutoria por los Jueces; que al ordenar a éste la continuación de cierta averiguación previa, quedaría al arbitrio de los Tribunales de la Federación la persecución de los delitos, contrariando expresamente el contexto del artículo 21 Constitucional. De lo anterior podemos ver que de ningún modo el Juez de Amparo se sustituye a la Autoridad responsable; ésta es la única que al final realiza a favor del gobernado el mando que emite el Juez. En el Amparo el Juez sólo ordena la realización o abstención de cierto acto y queda en manos de la Autoridad responsable la realización del mandato del Juez. De esta forma, no encontramos sustitución de funciones, sino sólo el uso de la potestad que la Constitución le confiere al Poder Judicial, para que comine a las autoridades – en este caso al Ministerio Público – para que respeten los derechos fundamentales del gobernado.

En otro orden de ideas, la Sentencia dictada en tales casos por la Justicia Federal, al resolver contra las determinaciones del órgano acusador, no debe prejuzgar sobre el fondo del proceso penal, ni obligar al juzgador ordinario a sentenciar en definitiva conforme a las conclusiones del Juez Federal ya que la Sentencia pronunciada en el Juicio de Amparo de esa índole. Ya que “únicamente tendría el efecto de excitar la acción persecutoria del Ministerio Público para que éste, a su vez, excitará la función jurisdiccional del juzgador penal, quien en definitiva tendría que ceñir su actuación a lo preceptuado por los artículos 14, 19 y 20 Constitucionales”.

Aparte de todo esto, hay que considerar que si existe interferencia de funciones entre el Ministerio Público y el Poder Judicial Federal, entonces dicha interferencia se daría en toda clase de juicios de Amparo.

Se supone que el principio de instancia de parte agraviada es la legitimación de la supuesta interferencia, lo que significa que el Poder Judicial está facultado para analizar actos de los otros poderes. Con el principio de instancia de parte

agraviada – se dice – que se ha logrado la estabilidad entre los tres poderes, y que, con tal principio, el Judicial no examina oficiosamente los actos de Autoridad, sino sólo hasta que se produzca el perjuicio individual y concreto.

Por lo que consideramos correcto el criterio que afirma la facultad del ofendido por el delito para interponer Amparo contra las determinaciones del Ministerio Público; pero como se ha visto, se le niega dicha posibilidad, argumentándose que ello significa que el Poder Judicial Federal invade cuestiones exclusivas que no le competen, por lo que nos preguntaríamos ¿En donde queda, el principio de instancia de parte agraviada? Se sabe que el ofendido por el delito, al pedir el Amparo, posibilitaría la intervención del Poder Judicial para revisar la legalidad de los actos del Ministerio Público; pero no es esto así, en virtud de que la Jurisprudencia arguye interferencias de funciones entre esos dos órganos con el Amparo, y así se produce una flagrante contradicción: por un lado la jurisprudencia y la doctrina sostienen el principio de instancia de parte agraviada y por otro lo niegan rotundamente; al no conceder el Amparo al ofendido, por lo que con este punto de vista, deberían declararse de plano que todo Amparo significa interferencia de funciones en la esfera de competencias de las demás Autoridades.

No obstante, en última instancia, aceptando que efectivamente el Poder Judicial interfiere en los actos de las demás Autoridades al tramitar el Amparo hay que considerar que existe una razón válida para que el Poder Judicial pueda intervenir en asuntos que son de competencia exclusiva de los otros poderes. La Constitución, al establecer la distribución de competencias, designó al Poder Judicial Federal como custodio de todas las garantías que se otorgan y de toda la Constitución misma. Esa función de “poder garante de la Constitución” otorga primacía al Poder Judicial sobre los otros poderes y por esa primacía el Poder Judicial puede anular cualquier acto de Autoridad que no respete el ordenamiento jurídico, por lo que en este sentido sí podría revisar e invalidar los actos del Ministerio Público contrarios a los derechos fundamentales.

IV.- Otra observación que podemos pensar sobre la improcedencia del Amparo, sería el hecho, de que se dice que el Ministerio Público no lesiona el derecho del ofendido al no ejercitar la acción penal, pues esta corresponde a la sociedad y no a los particulares. De la misma forma, las facultades del Ministerio Público no son discrecionales, puesto que debe obrar de modo justificado y no arbitrario, por lo cual es el sistema legal el que tiene que garantizar a la sociedad el recto ejercicio de las funciones de esa Institución. Por ello en esencia se afirma que los actos del órgano acusador no afectan los derechos del ofendido, sino el derecho que tiene la sociedad de que todos los delitos sean perseguidos y castigados.

V.- Otra crítica que creemos pudiera apoyar nuestro planteamiento, la cimentamos en el espíritu esencial con que se concibió el Juicio de Amparo.

El Amparo lo podemos ver como su perspectiva principal desde sus orígenes, es sin duda la de ser un medio de defensa de los derechos fundamentales del hombre. Bajo esta perspectiva, el gobernado puede acudir ante la Justicia Federal a solicitar la protección de ésta, por leyes o actos de autoridad que violen sus derechos. De esta forma, puede el directamente afectado solicitar la suspensión de los actos reclamados que importen el peligro de privación de la vida, libertad, deportación, destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 Constitucional, o bien, importen el peligro de que los actos lleguen a consumarse haciendo físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado, etcétera.

Todo ello, ha servido para proteger a los gobernados contra las tropelías y abusos tiranos y autoridades que siempre amenazan con privarlos de sus derechos fundamentales sin apego alguno a la ley, por lo que no debe escapar al influjo del amparo cualquier acto amenazador de las libertades fundamentales del individuo. Bajo este punto de vista es inconcebible que no estén sometidos al control constitucional los actos del Ministerio Público que violen garantías fundamentales del individuo, así como es incongruente que la abstención del ejercicio de la acción penal, que equivale a privar de sus derechos al gobernado sin un juicio previo, no estén constreñidos a la férula del Amparo.

Como se ha podido notar a lo largo de la presente exposición, constantemente nos hemos referido en forma indistinta de denominación a la acción penal y al Juicio de Amparo; y es que en efecto, nuestro sistema Institucional, presenta estos dos aspectos a saber el de Juicio y el de Acción. Tomando el concepto genérico de Amparo, en su amplio sentido, se revela por un lado, como un conjunto de actos procesales o un proceso que termina con una resolución o sentencia que conforma la causa final; y por otro lado se debe de ver como la facultad o potestad que tiene la persona de mover por así decirlo, al órgano jurisdiccional, para que se repare en su favor cualquier violación o contravención cometidas en términos del artículo 103 Constitucional.

Continuando con esta idea el Amparo presenta dos aspectos conceptuales esto es, como un Juicio o conjunto de actos procesales realizados por diversas partes y por el Órgano Judicial, tendientes todos ellos, directa o indirectamente a la consecución de una Sentencia o como acción o derecho del agraviado en cualquiera de las hipótesis previstas en el artículo 103 Constitucional, consistente en excitar la función jurisdiccional para que esta declare en su favor la reparación de las contravenciones Constitucionales cometidas en su contra.

Es importante destacar, que el sentido de la presente investigación se encamina al tratar de explorar el porqué no se concede el Amparo contra actos realizados por el Agente del Ministerio Público, concretamente al dictar resoluciones dentro de la etapa procedimental denominada AVERIGUACIÓN PREVIA, cuando éste, como ha quedado ampliamente señalado, constituye una

Autoridad derivada del Poder Ejecutivo, y en atención a lo establecido por el multicitado artículo 103 de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

“Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de Autoridad que violen las garantías individuales.”¹⁰⁰

No obstante lo anterior, nos hemos podido percatar que ante notorias violaciones a las garantías de los ciudadanos, el promover JUICIO CONSTITUCIONAL por regla de la Resolución Judicial o Sentencia, resulta en contra sin realizarse un estudio a fondo sobre el aspecto técnico jurídico que la motiva.

Es por lo anterior, que dados los conceptos tratados en el presente capítulo que definitivamente se debe entender a la figura del Ministerio Público como una Autoridad dentro de la etapa de Investigación denominada AVERIGUACIÓN PREVIA; en la cual el particular no maneja o manejaría la acción pública para custodiar sus intereses dañados por un acto que se considere ilícito, ello haciendo una interpretación del ya multicitado artículo 21 Constitucional que de modo ordinario podría entenderse en el sentido de que los particulares no pueden tener injerencia en el EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL encomendado este al MINISTERIO PÚBLICO.

Luego entonces, al tratarse de actos del Ministerio Público, la improcedencia Constitucional de la Acción de Amparo contra sus referidos actos no está prevista por nuestra Carta Magna, por lo que de acuerdo con las reglas generales y conceptos tratados en el presente estudio, estamos en la posibilidad de afirmar que dicho medio de impugnación es Procedente.

5.6. La Procedencia del Juicio de Amparo en la determinación del Ejercicio de la Acción Penal en la averiguación previa.

Dentro de los procedimientos regulados por el Código Adjetivo de la materia aparece en primer término el de Averiguación Previa a la Consignación ante los Tribunales, dentro del cual, el Ministerio Público como Autoridad, deberá de realizar las diligencias necesarias para resolver si ejercita o no la acción penal, buscando las pruebas para acreditar la existencia de los elementos que acrediten el cuerpo del delito y recabar los elementos de convicción suficientes en que sustente

¹⁰⁰ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

la probable responsabilidad de quienes en el hecho investigado hubieren participado, diligencias que de hecho deberá de practicar apeándose a las disposiciones ya señaladas dentro de la presente exposición.

Una vez satisfechos los requisitos a que se hace referencia, el Ministerio Público ejercitará la correspondiente Acción Penal ante el Órgano Jurisdiccional competente, debiendo de señalar en el PLIEGO DE CONSIGNACIÓN una exposición sucinta de los medios de convicción recabados durante la Averiguación Previa, formulando las consideraciones que le llevan a concluir que en el caso concreto se encuentran acreditados uno y otro aspecto, con atención de los preceptos legales que le sirvan de fundamento y poniendo a disposición del Órgano Jurisdiccional al inculcado, en caso de que éste se encuentre detenido, así como los objetos o instrumentos del delito o cualquier otro objeto que se encuentre relacionado con el hecho y que hubiese sido asegurado, para que sea el Juez quien en su oportunidad le dé el destino que legalmente le corresponda. En el mismo pliego de Consignación el Agente del Ministerio Público hará mención de las modalidades o circunstancias en su caso agravantes del delito, así como de aquellos elementos que deban de tomarse en consideración tanto para determinar la procedencia del beneficio de la libertad provisional bajo caución que como garantía para el inculcado establece el artículo 20 Constitucional fracción I, como para la fijación del monto de la Garantía que habrá de exigirse para su disfrute.

En el supuesto de que el presunto responsable no se encuentre detenido a disposición del Agente del Ministerio Público, éste en su Pliego de Consignación, solicitará del Juez el libramiento de la Orden de Aprehensión en su contra, en caso de que el delito materia de la Consignación se sancione con pena privativa de la libertad; u Orden de Comparecencia si es que el delito se sanciona con pena alternativa; o bien de Presentación cuando el presunto responsable se encuentre disfrutando del beneficio de la libertad provisional bajo caución que le hubiera sido concedida por el Ministerio Público dentro del trámite de la Averiguación Previa.

Del análisis que el Juez haga de las constancias probatorias que integran la Averiguación Previa, éste resolverá sobre si concede o no la petición formulada por el Agente del Ministerio Público respecto del libramiento de la Orden de Aprehensión, Comparecencia o Presentación, según sea el caso. El artículo 16 Constitucional establece que no podrá librarse ninguna Orden de Aprehensión o Detención a no ser por la Autoridad Judicial sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho que la Ley castigue con pena corporal y sin que estén apoyadas aquéllas declaraciones bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del acusado. Es por ello, que debe de tomarse en consideración para los efectos del presente trabajo las circunstancias que se requiere de que el Juzgador haga un análisis de los elementos probatorios allegados a la Averiguación Previa, expresando con la cita de los preceptos legales aplicables, las consideraciones que le lleven a concluir que en el caso concreto la denuncia, acusación o querrela, formuladas en contra del inculcado efectivamente se refieren a

un hecho determinado que la ley sanciona con pena privativa de la libertad si se trata de una orden de aprehensión, o con pena pecuniaria o alternativa, si se trata de una orden de comparecencia, lo cual implica que para ello se requiere que se encuentre **planamente** demostrado que la conducta o hecho a que se refiere esa denuncia, acusación o querrela, efectivamente resulta encuadrable en una de las figuras típicas previstas en la Ley como delito y sancionada como tal.

Es por ello, que se estima que ante el Acuerdo dictado por el Agente del Ministerio Público Investigador, en que resuelve Ejercitar la Acción Penal en contra del individuo, no debe de demandarse el Juicio de Garantías y por ende la suspensión de tal acto, puesto de que como se ha precisado en los párrafos que anteceden, una vez recibido el expediente por el JUEZ PENAL que conozca del asunto, éste deberá de valorar los elementos que se sirvieron como sustento al Agente del Ministerio Público Investigador en el Ejercicio de la Acción Penal, y una vez lo anterior deberá de resolver si concede o no el libramiento de la orden correspondiente, saliendo tal resolución del ámbito de competencia del Agente del Ministerio Público y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, puesto que una vez que ha ejercitado acción penal ha dejado de ser Autoridad para convertirse en parte procesal.

Luego entonces, si el particular considera que le han sido violadas sus garantías individuales con el Auto que ordena el libramiento de la orden de aprehensión, comparecencia o de presentación, según sea el caso en esta situación y fuera de toda congruencia lógica jurídica, si tiene expedita la vía para demandar en JUICIO DE AMPARO la suspensión del acto reclamado, imputable en este caso al Órgano Jurisdiccional.

5.7. La procedencia del Juicio de Amparo en la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal.

Como también se ha señalado a lo largo del presente trabajo y específicamente en el capítulo correspondiente a la ponencia que resuelve el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, dictada por el Agente del Ministerio Público hasta hace algunos años, su calificación y aprobación estaba a cargo del Órgano de Control Interno, de la Misma Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ahora bien como lo hemos visto y analizado éste órgano de Control Interno, ha sido objeto de múltiples y reiteradas críticas en cuyos términos del mismo Procurador, en la decisión final sobre el desarrollo de su actividad, y máxime si, viendo que se satisface con los requisitos legales para ejercitar acción penal, resuelve en contrario. Y como lo hemos analizados dicho medio de impugnación es completamente ineficaz en virtud de que es la misma Autoridad (Institución del Ministerio Público) el que resuelve dicho Control Interno, por lo que se considera inadmisibles que se confíe a la misma Autoridad, decidir libremente si ejercita la acción o no la ejercite

cuando estime conveniente. Además de que desafortunadamente en el Sistema Jurídico Mexicano existe un Ministerio Público deformado, omnipotente, que pretende estar fuera y por encima de la ley, con la arrogancia de que el acusador será siempre él y cuando quiera serlo. Y toda vez que si a través del Artículo 21 Constitucional se buscó garantizar imparcialidad a favor del inculpado, no es posible investir al Ministerio Público de facultades omnipotentes en la Averiguación Previa ya que entonces solamente se desplazaría el problema del Juez abusador a el Ministerio Público abusador.

Creemos que tal vez por estas razones y por el notorio y palpable albedrío con el que el Ministerio Público se ha conducido en dictar Acuerdos de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, sin fundamento y obscura motivación, es que en fecha 31 de Diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, Decreto, mediante el cual se adicionan tres párrafos al artículo 21 Constitucional, que según el artículo PRIMERO TRANSITORIO, entra en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación al tenor de lo siguiente:

Artículo 21.-

(Párrafo Cuarto) ... “ 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 establezca la ley....”

En la exposición de motivos del Decreto de fecha 31 de Diciembre de 1994, el C. PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, establece:

“ El mejoramiento de la justicia y la seguridad, son dos de los imperativos más urgentes que enfrenta nuestro país. El bienestar de los mexicanos se funda en la seguridad de sus personas y de sus bienes. Ante la comisión de ilícitos, incluso por quienes debieran vigilar el cumplimiento de la ley, se ha acrecentado la desconfianza hacia las Instituciones, los programas y las personas responsables de la impartición y procuración de justicia y de la seguridad pública. La ciudadanía tiene la precepción de un desempeño judicial y policial que no siempre es eficaz y dotado de técnica, ética y compromiso de servicio.....”

El Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad, que actúa como una institución de buena fe, cumple una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atentan contra la paz social. Este es el fundamento que justifica que esa Institución tenga, en principio, encomendado el ejercicio de la Acción Penal de manera exclusiva. Sin embargo, la iniciativa prevee la creación de instrumentos para CONTROLAR LA LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, con lo que

evitaría que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

“.....Se propone sujetar al control de legalidad, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal del Ministerio Público, dejando al Legislador ordinario el definir la vía y la Autoridad competente para resolver estas cuestiones. Nuestra Constitución encomienda la persecución de los delitos al Ministerio Público y le confiere la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan elementos suficientes para confirmar la presunta responsabilidad de una persona y la existencia del delito. Cuando no lo hace, aún existiendo estos elementos, se propicia impunidad y con ello, se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares. No debe tolerarse que por el comportamiento negligente y menos aún por actos de corrupción, quede ningún delito sin ser perseguido.....”

Por esta razón, la iniciativa plantea adicionar un párrafo al Artículo 21 Constitucional, a fin de disponer que la Ley fije los procedimientos para impugnar las resoluciones del Ministerio Público que determinen el NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. De esta manera, la propuesta plantea que el Congreso de la Unión, o, en su caso, las legislaturas locales, analicen quienes habrán de regir al procedimiento y la autoridad competente que presenta la cuestión para su resolución, que podrá ser jurisdiccional o administrativa, según se estime conveniente. Con lo anterior, se pretende zanjar un añejo debate Constitucional que en los hechos impidió que las omisiones del Ministerio Público fueran sujetas a control de legalidad por un Órgano distinto.

Es importante hacer notar que esta iniciativa de Reforma Constitucional, enviada al Congreso por el TITULAR DEL PODER EJECUTIVO tiene sin lugar a dudas, y así se desprende de la exposición de motivos, una profunda intención de mejorar la justicia y la seguridad en la sociedad mexicana, se considera como un acierto al tratar de crear o fortalecer un Sistema de Impugnación en cada Procuraduría, para que el Acuerdo de NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL dictado por otro agente del Ministerio Público pueda impugnarse ante una Autoridad distinta a esta Institución, lo que obliga a este funcionario a verse en la necesidad de cumplir con su responsabilidad de Representante de la Sociedad de manera adecuada, legal y honesta para evitar ser sancionado por la misma Constitución. Sin embargo, cabe aclarar que hasta la fecha en que se realiza el presente trabajo, no existe normatividad y procedimiento legalmente establecido, para ser recurrido por el particular cuando que ha sido vulnerado en su interés jurídico al dictarse tal acuerdo. Debiendo de tenerse especial cuidado para determinar que tipo de Autoridad sea esta Judicial o Administrativa la que conozca de la impugnación, ya que se correría el riesgo de, o bien caer en tramites engorrosos cuyo resultado sea contrario a derecho o bien unilateral, cuando debenga de una Autoridad Administrativa, puesto que no hay que olvidar que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como sus Órganos Auxiliares también se

derivan y dependen del Poder Ejecutivo, es decir, también son Autoridades Administrativas; así mismo, debe de tomarse en consideración que si la impugnación del acto, se tramitara ante un Juez Penal de Primera Instancia, esta se convertiría automáticamente en Juez y Parte del conocimiento del hecho, lo que traería como consecuencia la regresión al mal logrado Sistema Inquisitorio de la Época de la Colonia.

La posibilidad de abuso del Órgano de la Acción Penal es factible y por desgracia no pocos casos sea manifestado como una realidad, de donde nace la necesidad de encontrar una forma de control externo del Ejercicio de la Acción Penal, por medio del JUICIO DE AMPARO, para lo cual deben efectuarse reformas a la ley, modificaciones a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En concreto, se debe atender que los actos del Ministerio Público son susceptibles de control por la vía de Amparo; tales actos son aquellos que tienen validez sin necesidad de sanción judicial y que de ninguna manera pueden ser desatendidos por el órgano jurisdiccional, esto es, los actos de la averiguación previa, en donde el Ministerio Público se desempeña como Autoridad no es un órgano directo de Soberanía y los artículos 16, 19 y 21 Constitucionales contienen en forma implícita el derecho del ofendido a reclamar la consignación del inculpaado para obtener la reparación del daño por medio del proceso penal, esto quiere decir, que el particular por sí sólo no puede inmediatamente iniciar el proceso en contra del acusado, como puede hacerse en materia Civil, sino que debe de ser a través del Ministerio Público para que en el Ejercicio de la Acción se inicie el Proceso.

Es por ello que el objeto de la Acción de Amparo, pretendida por el quejoso, consiste en que se le imparta la protección jurisdiccional por los Órganos Judiciales de Control contra cualquier acto de Autoridad que sea Inconstitucional y específicamente que viole las Garantías Individuales.

Desde otro punto de vista, se puede considerar equivocada la Imprudencia del Juicio de Amparo contra actos del Ministerio Público, cuando realiza o deja de realizar funciones persecutorias de los delitos, ya que cuando dicha Institución resuelve No Ejercitar Acción Penal, está obrando conforme a las facultades que le otorga la Constitución, pero de alguna manera no se excluye la posibilidad de que cuando el No Ejercicio de dicha acción se justifica, la decisión negativa puede ser impugnada, ya que el desempeño de las funciones del Ministerio Público, no debe quedar a su arbitrio, por lo que, si la existencia de un delito se comprueba, durante el periodo de la Averiguación Previa y existen datos que demuestran la presunta responsabilidad del inculpaado, el Ministerio Público, debe ejercitar la Acción Penal contra el Presunto Responsable, ante el órgano Jurisdiccional correspondiente.

En la etapa de la Averiguación Previa el particular no manejaría la acción pública bajo el pretexto de custodiar su interés a la reparación del daño, ya que esta tiene el carácter de penal público y es objeto, por lo tanto de la Acción Penal y no de una acción civil, confiada al ofendido.

Luego entonces, y en conclusión, podemos afirmar y establecer los siguientes criterios, derivados de los anteriores razonamientos:

- 1.- El No Ejercicio de la Acción Penal vulnera derechos individuales y concretamente en la reparación del daño, que no quedarían salvaguardados por medio del Juicio de Responsabilidades.
- 2.- Es muy importante el destacar que no existe el peligro de Inquisitorialidad en el procedimiento, ya que el Tribunal de Amparo no conocerá, en ningún caso DEL PROCESO PENAL CORRESPONDIENTE.
- 3.- En la etapa procedimental, donde el Ministerio Público dicta acuerdo de No Ejercicio de la Acción Penal actúa como Autoridad y no como parte, ello en virtud de que no se ha iniciado el proceso.
- 4.- Es por ello, que se reafirma la tesis, en el sentido de que, ante un Acuerdo de No Ejercicio de la Acción Penal no fundado ni motivado debe de admitirse y dar trámite a la demanda de Amparo y Protección de la Justicia Federal y no a un procedimiento de impugnación, puesto que constituyen actos de Autoridad violatorios de Garantía Individuales. Ello sin dejar de reconocer que la reforma y adición al artículo 21 Constitucional, constituye un gran acierto dejando abierta la vía para poder demandar el Juicio de Garantías ante tales resoluciones.

Así mismo podemos decir que afortunadamente a la fecha 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 basta citar la siguiente:

ACCIÓN PENAL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE LA, POR EL MINISTERIO PUBLICO 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 desistirse de la acción, contra tales actos es improcedente el Juicio de Garantías. No es óbice, el hecho de que por decreto del 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"; por que 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.

Tomo II, Agosto de 1995.

Tesis VI.2° 13 P.

Amparo 315/95 Maria Teresa Rivera.

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:

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 incuestionable 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.

Pese a lo anterior y conforme a la reforma que sufriera nuestra Constitución de fecha 30 de Diciembre de 1994, por la que se adiciono el 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, al grado que inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo finalmente que reconocer la procedencia del Amparo señalando primeramente:

ACCIÓN PENAL. LA REFORMA DEL ARTICULO 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, ENTRO 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 que existían leyes reglamentarias o acuerdos generales, que la disposición transitoria autoriza se continúe aplicando en lo que no se oponga 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 legal, 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 José Luis Guillermo Bueno

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 tesis jurisprudenciales:

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 descuellan, 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 aquellos 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 Ziarriz.

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 ESTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES.

De la reforma al artículo 21 párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el 1º de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento a favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de 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 su 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 ve de 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 32/90. Jorge Luis Guillermo Bueno Ziaurriz.

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 de No Ejercicio de la Acción Penal.

Tanto el legislador como la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 revisara su actuación, la cual deberá ser apegada a derecho, de tal forma que se busque una más sana y mejor impartición de justicia, lo cual desde luego redundara en beneficio de la sociedad en general.

5.8 LAS 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 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 que Autoridad se interpone el Juicio de Amparo, surge la duda de si será un Juez de Distrito en materia Administrativa o bien un Juez de distrito en materia Penal, estableciéndose una pugna entre quienes afirman que debe entenderse 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 por que 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 el profesor CASTRO Y CASTRO señala:

“La esencia es ésta: este Representante Social tiene una doble faceta que todos conocemos: la de Autoridad, antes que la cual en un momento dado consigne ante un Juez y la de Parte después. Durante todo el periodo de la averiguación previa actúa como Autoridad Administrativa. Una vez que consigna, cambian 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.”

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 el maestro 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 órgano que la realiza, formalmente administrativa, por su naturaleza intrínseca es de materia 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 las circunstancias de que la Sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también por que al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral interpretando sus fracciones sistemáticamente”¹⁰¹

- 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 Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en materia Penal, ambos del Primer Circuito.

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 Materia 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 de Circuito y Jueces de Distrito, en acatamiento a lo previsto en el artículo 195 de la Ley de Amparo.¹⁰²

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:

¹⁰¹ IBARRA FERNÁNDEZ, LUIS “El No Ejercicio de la Acción Penal o el Desistimiento en materia de Amparo” Editorial Publicaciones Especializadas Mexicanas.

¹⁰² “Series debates Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación”

ACCIÓN PENAL, RESOLUCIÓN DE NO EJERCICIO EMANADA DE UNA AUTORIDAD DEPENDIENTE DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, ES UNA 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, 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 aún tratándose de delitos que se sancionan con pena alternativa o con pena no privativa de la libertad la orden de comparecer al juicio y, en su caso, el auto de sujeción a proceso que pudiera dictarse en el supuesto de que se ejerciera la acción penal por tales delitos con motivo de un juicio de amparo, de conformidad con el artículo 304 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, afectan la libertad de la persona, pues se le obliga a comparecer ante la autoridad que la requiere, aun cuando la restricción tenga el límite precario indispensable para el desahogo de las diligencias respectivas, tales como la declaración preparatoria, la identificación administrativa, entre otras. Por otro lado, interpretando en forma sistemática las fracciones del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con los artículos 19, 20 y 21 primer párrafo, Constitucionales; 94 al 108, 111 al 114, 118 al 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 el propio precepto 51 se contemplan las atribuciones de los Jueces de Distrito en los Juicios de Amparo para conocer actos materialmente penales, la competencia de que se trata no solo 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 las circunstancias de que la sentencia que llegara a dictarse pudiera afectar la libertad del tercero perjudicado, sino también por que al tratarse de una resolución materialmente penal, la competencia se ubica en el propio numeral

interpretando sus fracciones sistemáticamente. La interpretación de mérito respeta el principio de especialización que justifica la creación de tribunales especializados y, por ende, el artículo 17 constitucional, en cuanto garantiza la expedites 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.

Así mismo la tesis jurisprudencia que menciona que:

ACCIÓN PENAL. EL AMPARO QUE SE INTENTA CONTRA LA DETERMINACIÓN DE NO EJERCERLA ES DE MATERIA PENAL.-

Si bien es cierto que aquella acción constituye una atribución del Ministerio Público y esta Institución es de origen administrativo, también lo es que se trata de un acto que conforme a su propia definición es de naturaleza penal; que se ejerce dentro de un procedimiento de esta materia; y que, atento a los artículos 16 segundo párrafo y 19 primer párrafo, de la Carta Magna y 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, es de idéntico contenido a la orden de aprehensión y al auto de término constitucional, emitidos por un órgano jurisdiccional, de manera que la determinación del no ejercicio de la acción punitiva por parte de la autoridad investigadora también es de materia penal, y para efectos de la competencia para conocer de una demanda de amparo que contra esa decisión se intente, debe considerarse incluida en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud a que aun cuando este numeral no la contempla expresamente, una interpretación sistemática del mismo permite afirmar que su teleología no esta informada por el carácter orgánico de la autoridad que emite el acto, ni la restricción de libertad que éste implique, sino por la naturaleza penal de dicha actuación.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

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 predominan, los cuales mencionaban que era necesario agotar el recurso ordinario para la procedencia el 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 Amparo de materia Penal quien debe de conocer de dicho acto.

5.9 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 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 posibilidad jurídica de que sea atacada por algún medio ordinario, extraordinario, bien por que éste sea improcedente o no exista, o bien por que haya precluido, desgraciadamente no se encuentra contenida en su integridad en los ordenamientos adjetivos”¹⁰³

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 más 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.

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 el autor 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 quejoso de que se establezca que el acto reclamado viola garantías individuales.

¹⁰³ BURGOA ORIHUELA.IGNACIO “Derecho Constitucional”

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.

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 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 porque 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 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.

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

Los 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 las resoluciones de Amparo se ha establecido en últimas fechas que la Justicia de la Unión ampara y protege para efectos, la 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 pagina 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 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 de Justicia de la Nación ha consignado algunas normas interesantes concernientes a dichas resoluciones.

1.- En efecto, se ha sostenido que de acuerdo con los principios fundamentales que rigen al 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 resuelve 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”¹⁰⁴

Si la resolución se da en forma total y en ella se establece que el Ministerio Público habrá de ejercer acción penal, es de señalarse que no se está 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 se concreta a establecer que su 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 esa 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 presente 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

¹⁰⁴ “Serie debates Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación”

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 acatar 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, 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 quedará en el 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, dictaminará 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 poder 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.

5.11 Cumplimiento del Ministerio Público Investigador a las resoluciones emitidas por la Autoridad Judicial Federal 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 se siga investigando los hechos al existir diligencias pendientes de realizar, si éste insiste en su actitud de no ejercitar la Acción Penal, con su actuar genera 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 tipificadas 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”

Así el servidor público que no obedezca el mandato, de la Autoridad Federal en términos del Capítulo I del Título undécimo del Libro Segundo del Código Penal que establece:

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

I....

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 dispuestos en la ley”

Así mismo 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 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:

“Cualquier 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 y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta”

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 término de lo preceptuado 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 al menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa por negligencia inexcusable de la víctima”

Por último solo queremos señalar que si el Ministerio Público no da cumplimiento a lo ordenado por la Autoridad Judicial Federal, el Procurador podrá ser sujeto de Juicio Político e incluso de una declaración de procedencia, en términos de lo 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 el 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 esta, buscando justificar su actuar asimismo, si existe o existió algún tipo de componente entre el servidor público y el denunciado, esto se eliminaría 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 resuelve sobre si la resolución que ha tomado el Ministerio Público pudiendo ser esta tanto de Ejercicio de la Acción Penal o de No Ejercicio de la Acción Penal han cumplido y han estado sujetas a los principios de legalidad, puesto que 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 arbitrio exclusivo del Ministerio Público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Juicio de Amparo, nace a consecuencia del especial interés otorgado por el Estado para encontrar una Institución Jurídica, con la cual se puede evitar los abusos de las Autoridades, así como de las actitudes arbitrarias que asumen algunos de nuestros funcionarios sobre los gobernados, con el consecuente restablecimiento de un orden jurídico implantado en un Sistema de Derecho; es decir, el de crear un recurso de Legalidad para evitar la vulneración a los derechos del individuo.

Como antecedente fundamental del Juicio de Garantías, se debe destacar que corresponde al Proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán, nacido en el año de 1840 y realizado por DON MANUEL CRECÉNCIO REJÓN, en virtud de que en tal ordenamiento, por principio, se contemplan las Instituciones clásicas de toda Carta Magna tal como la División de Poderes. En dicho proyecto se confería el Poder Judicial de la Entidad Federativa; el Poder Ejecutivo, se depositó al Gobernador y el Poder Legislativo al Congreso Local. El mencionado tratadista propugnó por prevenir un Control Constitucional diferente a los existentes, estableciendo en su pacto social diversas GARANTÍAS INDIVIDUALES, tales como la libertad religiosa, la libertad de pensamiento y la libertad de imprenta. Así mismo conjugo diversos datos de tutela y protección al gobernado, al establecer un medio de CONTROL CONSTITUCIONAL otorgando facultades a la Suprema Corte de Justicia, para AMPARAR O PROTEGER a cualquier habitante de la

Península contra Leyes del Congreso o Providencias del Gobernador que violara garantías legales en perjuicio del gobernado. Consideramos que en consecuencia de esta obra Legislativa fue que nació lo que hoy en día conocemos como el JUICIO DE AMPARO.

Posteriormente, el 30 de Noviembre de 1861, siendo Presidente de la República DON BENITO JUÁREZ, fue promulgada la LEY REGLAMENTARIA DE LA CONSTITUCIÓN, la cual contaba únicamente con 34 artículos y misma que otorgaba una mayor amplitud al PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE GARANTÍAS; sin embargo, dicha ley se caracterizó por contener imprecisiones en sus conceptos fundamentales y resaltando a su vez diversos que sirvieron de sustento para el perfeccionamiento de la LEY DE AMPARO.

SEGUNDA.- Como Concepto del JUICIO DE AMPARO podemos citar que es la Institución Jurídica, a través de la cual una persona física o moral, que se denominará QUEJOSA, ejercita el Derecho de Acción ante un Órgano Jurisdiccional Federal, para reclamar de un Órgano de la entidad Federativa, Local o Municipal, que se denominará AUTORIDAD RESPONSABLE, un acto o ley que el quejoso considera vulnera sus garantías Individuales, demandando que se le restituya o mantenga en el goce de sus derechos, después de haber agotado los medios de impugnación ordinarios. Por lo que podemos decir 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.

TERCERA.- En este orden de ideas, la Institución del Ministerio Público es una Autoridad dependiente del Poder Ejecutivo, que actúa en representación y tutela del interés social, que posee como funciones esenciales la persecución de los delitos y el Ejercicio de la Acción Penal, habiendo satisfecho los requisitos previstos por el Artículo 16 Constitucional, que establece que todo mandamiento escrito de la Autoridad competente, debe estar fundado y motivado. Por lo que podemos decir que el Ministerio Público, es la Institución pública, investida de facultades para la investigación y persecución de los delitos.

Dentro de las características que envisten a la Institución del Ministerio Público se encuentra la IRRECUSABILIDAD y la IRRESPONSABILIDAD con las cuales no simpatizamos, puesto que de aceptarlo estaríamos reconociendo que esta Autoridad es prácticamente intocable, lo cual nos llevaría a una contradicción y conflicto jurídico derivado de nuestra organización de Derecho.

Luego entonces, la Averiguación Previa, es presupuesto forzoso y necesario del Ejercicio de la Acción Penal, es decir, el echar a andar el aparato judicial exigiendo se dicte la Ley. Los Principios que rigen el desarrollo de la actividad del Ministerio Público durante la etapa de la Averiguación Previa son: PROCEDIBILIDAD, OFICIOSIDAD Y LEGALIDAD. Por lo que conforme a

nuestra Constitución el Ministerio Público es la única Institución que puede ejercer la Acción Penal ante el Órgano Jurisdiccional, convirtiéndose de Autoridad a Parte en el Proceso Penal.

Sin embargo, existen diversas determinaciones que el Ministerio Público puede emitir dentro de la etapa de la Averiguación Previa entre otras podemos citar y que consisten en:

I.- El Ejercicio de la Acción Penal.

II.- El No Ejercicio de la Acción Penal.

El Ejercicio de la Acción Penal es el acto procedimental, mediante el cual el Ministerio Público, activa al aparato Jurisdiccional, poniendo en conocimiento del Juez Penal, hechos que considera son constitutivos de algún o algunos delitos y pone a disposición de dicha Autoridad a la persona que probablemente cometió dichos delitos, para que en el ámbito de su competencia los juzgue y les recaiga una sentencia, ello desahogado el proceso regulado por la Ley Penal. Habiendo satisfecho los requisitos del citado artículo 16 Constitucional y en cumplimiento a lo ordenado por el Artículo 122 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Distrito Federal.

El No Ejercicio de la Acción Penal, se dicta por la Autoridad del Ministerio Público durante la etapa de Averiguación Previa, cuando de la secuela de la

indagatoria que desarrolla, resulta que los hechos puestos en su conocimiento no reúnen los requisitos señalados por los numerales citados en el párrafo que antecede, entre los que podemos señalar, el que la conducta no sea constitutiva de delito por no adecuarse a la descripción típica contenida por la Ley, cuando la responsabilidad penal se haya extinguido o bien cuando de las diligencias practicadas en la etapa de referencia, se desprende de manera indubitable la existencia de alguna causa de exclusión de delito.

Dicho Acuerdo es dictado, analizado y autorizado por diversos órganos dependientes de la propia Institución del Ministerio Público, la cual hasta hace muy poco, no admitía ninguna intervención de otra Autoridad dictaminadora diversa a su Coordinación de Auxiliares del Procurador y a la Dirección de Asuntos Jurídicos de la propia Institución para resolver sobre la Procedencia o No de la ponencia del Ejercicio de la Acción Penal del hecho investigado.

CUARTA.- Conforme a nuestra Constitución el Ministerio Público, es la Institución Pública investida de facultades para la investigación y persecución de los delitos. Y conforme a dicha Carta Magna 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 fecha 30 de Diciembre de 1864, las resoluciones emitidas por el Ministerio Público, por

las que no ejercía acción penal, no podían ser combatidas mediante el juicio de Amparo. Sin embargo en la actualidad ha decretado nuestra Constitución y la propia Suprema Corte de Justicia mediante 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

Lo anterior lo podemos considerar habiendo dado un panorama general en lo que consiste el Juicio de Amparo y su finalidad, así como el actuar del Ministerio Público dentro de la etapa de la Averiguación Previa, en la cual interviene como Autoridad, pudiendo sustentar el objetivo del presente trabajo en las siguientes posturas:

Debe de admitirse la Demanda de Amparo, en contra de las ponencias dictadas por el Ministerio Público dentro de la etapa indagatoria que resuelven ésta mediante el No Ejercicio de la Acción Penal ya sea temporal o definitivo.

Procede en la resolución de No Ejercicio de la Acción Penal temporal, en virtud de que la mayoría de las veces el Ministerio Público, la dicta por negligencia, incapacidad e ineptitud, considerándose dicha ponencia como un fracaso del investigador, ya que en sí dicha resolución constituye un vacío jurídico, toda vez que no resuelve en absoluto el hecho puesto de su conocimiento, ocasionando con ello un perjuicio en el interés jurídico del ofendido ya que no existe adjetivamente ningún medio de defensa con que el particular pueda combatir dicho acto de Autoridad que conculca las garantías individuales, que en la mayoría de los casos se dicta arbitrariamente y por otro lado afecta única y exclusivamente el interés del

particular que acude ante la Institución, aún cuando se diga que esta constituye un Órgano de Representación Social.

Por lo que respecta al No Ejercicio de la Acción Penal, estimamos que de igual manera debe de otorgarse su admisión y procedibilidad ante la Demanda del Juicio de Amparo, puesto que no se debe excluir la posibilidad de que dicha ponencia puede dictarse al margen de la Ley y ésta, rotundamente, vulnera derechos individuales que nunca serían salvaguardados a través de un Juicio de Responsabilidad diverso al de Garantías, puesto que la actuación del Ministerio Público lo hace en ejercicio de sus facultades otorgadas como Autoridad y no como parte, en razón de que no se ha iniciado Proceso Penal.

A mayor abundamiento, se debe de establecer que los actos del Ministerio Público, son susceptibles de control por vía de Amparo y que no pueden ser desatendidos por el órgano Jurisdiccional, con lo que evitaría que, en situaciones concretas, tales resoluciones se emitan de manera arbitraria, corrupta y negligente. Puesto que de hecho se ha propiciado la impunidad con el consecuente agravio a las víctimas o a sus familiares derivado del comportamiento de la Autoridad Ministerial.

SEXTA.- Conforme a nuestra Ley de Amparo procederá el Juicio ante la determinación del No Ejercicio de la Acción Penal entre un Juzgado de Distrito en materia Penal, en atención al hecho de que la determinación del Ministerio Público es formalmente administrativo pero materialmente penal.

SÉPTIMA.- Al resolverse el Amparo por el que se determina que debe de procederse al Ejercicio de la Acción Penal, la Autoridad Judicial no es quién 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.

OCTAVA.- 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.

NOVENA.- 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 porque de su conducta.

DÉCIMA.- Atento al hecho de que el Poder Judicial Federal, cuenta con una inmensa carga de trabajo y esta se incrementará con motivo de la procedencia del Juicio de Amparo en contra de las resoluciones que niega el Ejercicio de la Acción Penal, es evidente que debe dotársele de una mayor y mejor infraestructura material y humana.

DÉCIMA PRIMERA.- 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 y revisar el criterio de la Institución dándole mayor certeza y confianza a esta tan noble Institución.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ARELLANO GARCÍA, CARLOS
"EL JUICIO DE AMPARO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO 1984.
- 2.- BURGOA ORIHUELA. IGNACIO
"EL JUICIO DE AMPARO"
EDIT. PARRUA, S.A.
MÉXICO, 1984.
- 3.- CASTILLO SOBERANES, MIGUEL ÁNGEL
"EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL DEL MINISTERIO
PUBLICO EN MÉXICO"
EDIT. UNAM.
MÉXICO 1993
- 4.- CASTRO JUVENTINO V.
"GARANTÍAS Y AMPARO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1982.
- 5.- COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO
"DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO 1974.
- 6.- COLÍN SÁNCHEZ, GUILLERMO
"DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENAL"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO 1989.
- 7.-DICCIONARIO PRACTICO LAROUSSE
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1989
- 8.-FIX ZAMUDIO, HECTOR
"LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO
PUBLICO"
EDIT. HARLA
MÉXICO, 1990

9.- GARCÍA MARTÍNEZ, SERGIO
"NOTICIA SOBRE EL DEFENSOR EN EL DERECHO
MEXICANO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1971

10.- GÓNGORA PIMENTEL, GENARO
"INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO"
EDIT. PORRUA
MÉXICO 1995.

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

12.- JELLINEK, GEORGE
"TEORÍA GENERAL DEL ESTADO"
EDIT. HARLA
TRADUCCIÓN EN ESPAÑOL EN 1972.

13.- JIMÉNEZ HUERTA, MARIANO
"LA TIPICIDAD"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1990

14.- LANZ DURET, MIGUEL
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1991

15.- LÓPEZ BETANCOURT, EDUARDO
"TEORÍA DEL DELITO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1994

16.- OSORIO Y NIETO, CESAR AUGUSTO.
"LA AVERIGUACIÓN PREVIA"
EDIT. PORRUA
MÉXICO 1997.

17.-TENA RAMÍREZ FELIPE
"DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1985

18.- VALLARTA, IGNACIO L.
"JUICIO DE AMPARO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1974

19.- VILLALOBOS, IGNACIO
"DERECHO PENAL MEXICANO"
EDIT. PORRUA, S.A.
MÉXICO, 1972

20.- SERIE DE DEBATES PLENO
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
MÉXICO 1999.

21.- SILVA SILVA, JORGE ALBERTO
"DERECHO PROCESAL PENAL"
EDIT. HARLA
MÉXICO 1997