



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

IMPORTANCIA DE INSTAURAR UN RECURSO DE
REVISIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NO
EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

T E S I S

QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LEYVER RAMÍREZ SANDOVAL

ASESOR DE TESIS: LIC. JESÚS VILCHIS CASTILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2005

m349980



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE

MEXICO
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM.
P R E S E N T E .

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL
OFICIO /080/SDPP/05

El alumno **LEYVER RAMÍREZ SANDOVAL**, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del Licenciado **JESÚS VILCHIS CASTILLO**, la tesis profesional titulada **"IMPORTANCIA DE INSTAURAR UN RECURSO DE REVISIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL"** que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor **JESÚS VILCHIS CASTILLO** en su calidad de asesor, nos informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis **"IMPORTANCIA DE INSTAURAR UN RECURSO DE REVISIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL"**, puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno **Leyver Ramírez Sandoval**.

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

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

ATENTAMENTE



"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CIUDAD UNIVERSITARIA, A 8 DE SEPTIEMBRE DE 2005

SEM INAR
DERECHO PROCESAL
LIC. MARGARITA MARÍA GUERRA Y TEJADA
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL

c.c.p. Archivo Seminario
c.c.p. Alumno
MMG/cmh.

MÉXICO, D.F. 30 DE JUNIO DE 2005

Lic. MARGARITA MARÍA GUERRA Y TEJADA
Directora del Seminario de Derecho Procesal
PRESENTE

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

NOMBRE: Leyver Ramírez Sandoval

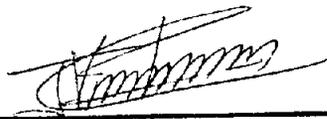
FECHA: 16 Noviembre 2005

FIRMA: 

Fui autorizado para dirigir y revisar el trabajo intitulado "IMPORTANCIA DE INSTAURAR UN RECURSO DE REVISIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL" Mismo que fue elaborado por el alumno: LEYVER RAMÍREZ SANDOVAL con No. de cuenta 8927349-4 el cual a mi consideración ha sido una investigación seria, con la bibliografía adecuada, por lo que, considero, reúne los requisitos legales y formales que exige el reglamento de exámenes profesionales.

Después de haber revisado y corregido en su totalidad el trabajo en cuestión, le solicito tenga a bien aprobarla y autorizar su impresión, salvo su docta opinión al respecto.

Por lo anterior, le agradezco las atenciones que se sirva prestar al portador de la presente, manifestándole la más alta y distinguida consideración de mi persona.



ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU."

Lic. JESÚS VILCHIS CASTILLO

A DIOS:

Le doy las gracias por darme la dicha
de haber concluido una profesión.

A MIS PADRES:
IMERIO y
YOLANDA.

Les agradezco sus esfuerzos
físicos y económicos para lograr
que terminara mis estudios profesionales.
Por eso y mucho más
¡GRACIAS!

A MI HIJA:
BIANI,
Con la esperanza y firme convicción
que algún día ésto sea motivo para
que tú te superes.

A MARTHA:

Has sido mi apoyo incondicional
y mi compañera en todo momento,
especialmente en esta etapa de mi
vida en la que finalmente logré
una de las tantas metas que me propuse.

A LA UNAM:

Gracias por darme la oportunidad
de cursar en tus aulas la
carrera de Licenciado en Derecho.

A MI ASESOR:

LIC. JESÚS VILCHIS CASTILLO
Maestro distinguido cuya
paciencia y sabiduría hicieron
posible que culminara este trabajo.

A TODOS MIS MAESTROS,
que con sus conocimientos
influyeron de manera determinante
en la información profesional.

A MIS HERMANOS:

IMERIO, RUBÉN Y MARIO
Gracias por su apoyo fraternal y solidario.

AL LICENCIADO ALVARO MOJICA,
Quien gracias a su ayuda invaluable
y a sus atinadas atenciones pude culminar este
trabajo tan anhelado.

“IMPORTANCIA DE INSTAURAR UN RECURSO DE REVISIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL”

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

1.1.	Generalidades.....	1
1.2.	Antecedentes de la Averiguación Previa en México.....	3
1.3.	Concepto de la Averiguación Previa.....	7
1.4.	Inicio de la Averiguación Previa.....	8
1.5.	Las partes en la Averiguación Previa.....	9
1.6.	Integración.....	12
1.7.	Determinaciones.....	14
	1.7.1. Acción Penal.....	15
	1.7.2. Reserva.....	22
	1.7.3. No ejercicio.....	23

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

2.1.	La teoría de la impugnación.....	29
2.2.	La viabilidad de la teoría de la impugnación en materia penal.....	33
2.3.	Los recursos ordinarios y extraordinarios en la legislación penal.....	37
2.4.	El principio de definitividad.....	48

CAPÍTULO TERCERO

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD SEGÚN EL ACUERDO A/003/99

3.1.	El recurso de inconformidad en nuestra legislación. (Averiguación Previa).	52
3.1.1.	Su Previsión en el Reglamento Interno y Acuerdo A/003/99.	58
3.1.2.	Término procesal oportuno para interponerlo.	62
3.1.3.	Atribuciones en la resolución del recurso de inconformidad.	66
3.2.	Desventajas del Recurso de Inconformidad en el no ejercicio de la acción penal.	70

CAPÍTULO CUARTO

REPERCUSIONES DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

4.1.	La acción penal y preceptos que la rigen.	75
4.2.	El no ejercicio de la acción penal en el extranjero.	78
4.3.	El no ejercicio de la acción penal en la legislación mexicana y su control.	80
4.4.	Repercusión jurídica del no ejercicio de la acción penal.	87
4.5.	Repercusión para las instituciones encargadas de impartir justicia.	90
4.6.	Repercusión social del no ejercicio de la acción penal.	93

CAPÍTULO QUINTO

IMPORTANCIA DE INSTAURAR UN RECURSO DE REVISIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

5.1.	Estructura básica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	96
------	--	----

5.2. Justificación y alcances del recurso de revisión en la propuesta planteada..	102
5.2.1. Generalidades.....	105
5.2.2. Requisitos de procedibilidad.....	107
5.2.3. Resolución.....	108
5.3. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento Interno.....	108
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	133

INTRODUCCIÓN

En México, en el ámbito del Derecho Procesal, ante los actos de autoridad pronunciados dentro del mandato potestativo derivado de la ley para aquellos que procuran e imparten justicia, los ciudadanos gozan de medios de impugnación previstos en la ley con los cuales las resoluciones pronunciadas por la autoridad competente pueden ser confirmadas, modificadas o revocadas; lo anterior sin soslayar el medio de control constitucional que tenemos al alcance de los ciudadanos denominado Juicio de Amparo. Hemos visto a través de los años que las determinaciones ante el no ejercicio de la acción penal emitidos en las agencias del Ministerio Público, son prácticamente inatacables ya que únicamente se establece un recurso de naturaleza ordinaria llamado inconformidad que como su acepción lo menciona, no es propiamente un recurso sino un trámite en que las instancias superiores de las agencias del Ministerio Público revisan las actuaciones determinadas, sin entrar prácticamente al fondo de la investigación para aflorar una posibilidad de que sea devuelta para mejorar la investigación, destacando que el objeto de dicho recurso no es meramente provocar que éste sea revocado, conformado o modificado de oficio, sino que la parte inconforme tendrá que exponer las razones por las cuales estima la improcedencia del no ejercicio de la acción penal para que la autoridad interna revisora se avoque al estudio de dicha resolución y pueda, en su caso, revocar la propuesta de no ejercicio de la acción penal, que es lo que pretende la parte recurrente. Por lo que es necesario se implemente otro medio de impugnación en el que realmente se haga un verdadero análisis de las actuaciones que conforman una averiguación previa, que garantice imparcialidad y aplicación correcta del derecho.

Desde luego que de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, faculta al Procurador para emitir Acuerdos, Circulares, Manuales, etc., conducentes al buen despacho de la Procuraduría con la finalidad de emitir un acuerdo en el que abroge el Acuerdo vigente número A/003/99 o emita otro.

Ya que la previsión duplicada del ya establecido recurso de inconformidad se presta luego a confusiones y por ser superior jerárquicamente, deben prevalecer las normas que se establecen en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Como el objetivo no es adoptar un papel de legislador, sino la de hacer propuestas o sugerencias de reformas, dígase adiciones, supresiones o modificaciones a los artículos ya preestablecidos a este trabajo. Resultaría arbitrario suplantar un orden y contenido de los artículos vigentes, no siendo posible enunciarlos de una manera secuencial y precisa, sino que esencialmente, debe radicar en la implementación de un orden lógico de legalidad del que llamamos en este estudio; recurso de revisión, en los siguientes términos:

- a) En la Ley Orgánica, deberá establecerse como una facultad delegable del Procurador, resolver aquellos casos en que se interponga el recurso de revisión en una averiguación previa cuando se haya determinado el no ejercicio de la acción penal como determinación de una averiguación previa.
- b) En el Reglamento de la Ley Orgánica, debe establecerse que la Fiscalía de Revisión dependa directamente del Procurador.
- c) Que en las facultades de las unidades de las agencias de revisión, dependientes de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares que equivale a una Fiscalía de Revisión, tenga en su ámbito de competencia la aprobación u objeción de todas las propuestas de no ejercicio de la acción penal, sean o no delitos graves, que estará integrada por un titular agente del Ministerio Público y tres oficiales secretarios, la cual una vez que se hayan pronunciado sobre dicha determinación harán del conocimiento del denunciante, querellante u ofendido de dicha autorización a través de notificación personal que señale el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, a través de notificadores que sean habilitados para tales efectos.

- d) Que el recurso de revisión sea establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, suplantando al recurso de inconformidad, el cual debe interponerse dentro de un término de diez días contados al día siguiente de su presentación, que será por escrito y contendrá los agravios que el denunciante querellante u ofendido considere que le causa la determinación. El recurso que deberá presentarse ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares en el caso de que se haya aprobado el no ejercicio de la acción penal y esta unidad administrativa elaborará el cómputo de dicho término para declarar si el recurso de revisión fue presentado en tiempo y forma, por lo que si así fue presentado, remitirá de inmediato el expediente a la Fiscalía de Revisión; ésta estará integrada de unidades investigadoras conformadas por un agente del Ministerio Público de Averiguaciones Previas Centrales, uno de Desconcentrado y uno de Procesos, así como de tres oficiales secretarios, cuya resolución colegiada será emitida dentro de los quince días hábiles siguientes a su interposición y el resultado de dicha revisión, será notificado personalmente al recurrente, mediante notificación personal en términos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, para los efectos de que el recurrente pueda interponer el juicio de amparo indirecto ante un Juez de Distrito en materia penal.

En ambos casos, si el denunciante querellante u ofendido no interpone el recurso de revisión o no acude ante la instancia de demanda de garantías, la unidad de revisión o la Fiscalía de Revisión en su caso, remitirán el expediente al archivo para su conservación en el tiempo que está establecido en los artículos 76 y 77 del Acuerdo A/003/99.

Para lograr lo anterior, el trabajo de tesis se dividió en cinco capítulos los cuales quedaron integrados de la siguiente manera:

CAPÍTULO PRIMERO: Se analiza la evolución histórica de la Averiguación Previa misma que se toca de manera general, sus antecedentes, conceptos, en general todo lo relacionado a esta figura procedimental así como las determinaciones que se llevan a cabo durante ésta.

CAPÍTULO SEGUNDO: En este capítulo se da una introducción a los medios de impugnación en general así como a la teoría de la impugnación en materia penal, la viabilidad de ésta así como el principio de definitividad y su trascendencia en la averiguación previa.

CAPÍTULO TERCERO: Lo importante de éste capítulo, consiste en resaltar la trascendencia del recurso de inconformidad según el Acuerdo A/003/99 su previsión en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como su término procesal oportuno para interponerlo y las atribuciones del Juzgador en la resolución de dicho recurso.

CAPÍTULO CUARTO: Aquí se pretende analizar las repercusiones que se dan por el no ejercicio de la acción penal, estableciendo en primer término, la acción penal y los preceptos que la rigen así como la regulación del no ejercicio de la acción penal en el extranjero, haciendo lo propio en la legislación mexicana señalando, su repercusión jurídica, institucional y social del no ejercicio de esta acción.

CAPÍTULO QUINTO: Este capítulo es la parte final y toral de este trabajo, aquí se hace la aportación de los elementos que demostrarán la importancia de instaurar el recurso de revisión en la Ley y Reglamento Penal procedente.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

Con el propósito de tener una mejor aplicación de la ley penal, es que las instituciones de ésta disciplina, han ido evolucionando a tal grado que lo que a la averiguación previa se refiere cada día se ha ido perfeccionando, porque de ella depende que haya una buena integración de la misma para poder comprobar en un momento dado el elemento del tipo penal del delito que se trate.

1.1. Generalidades.

Siendo la averiguación previa producto de la función investigadora de los delitos, natural es que su origen esté íntimamente relacionado con los antecedentes de ésta.

Partiendo de esta premisa encontramos que en la etapa conocida como régimen de autodefensa que existió en las organizaciones sociales primitivas, la reacción contra el entuerto es asunto puramente privado. "En esta época el poder público no interviene en la tutela y restablecimiento del derecho. El particular ofendido tiene que salir en defensa de su derecho violado para vengar la ofensa recibida y, como señala Dos Reis, en vez de que la fuerza física estuviese al servicio del derecho, éste último se encontraba a merced de aquélla."¹ El único medio para la salvaguarda de los intereses particulares es la fuerza, quedando al arbitrio de los presentes agraviados la determinación del carácter jurídico o antijurídico de cualquier a proceder convirtiéndose de este modo en Juez y parte.

Por ello, esta situación no podía subsistir y al ir operando, históricamente, la transición de la concepción jurídica privada del delito y de la pena a la concepción jurídico-pública, el poder público, necesariamente, fue interviniendo en las contiendas a fin de buscar soluciones objetivas y limitar la venganza privada, apareciendo el Talión.

¹ ACERO, Julio. Nuestro Procedimiento Penal. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 70.

En un estadio más avanzado, el poder público, desempeña el papel de árbitro, como en el antiguo proceso privado romano, en el que a decir de Manzini, "el órgano del Estado (Juez Magistrado o Popular), se ponía como árbitro entre las partes contendientes y juzgaba atendándose a lo expuesto por las partes mismas."²

Este proceso fue abandonado muy pronto, dando lugar al proceso penal público, con sus dos formas, la cognitio y la acusatio, en la cual era el Estado quien efectuaba la propia función de defensa social y, tratándose de delicta pública era también quien intervenía en el proceso, para declarar la certeza del delito y pronunciar la sentencia. Es así como finalmente la autoridad pública imparte justicia fijando la reparación para la víctima y la pena para el victimario.

Cuando en la acusatio se abusó del propósito de venganza, hubo necesidad de buscar un sistema más adecuado y surgió en el Derecho Romano el Proceso Penal extraordinario, en el cual las pesquisas se llevaban a cabo por funcionarios o agentes públicos denominados curiosi, nunciatores, stationari, etc., quienes transmitían al Juez los resultados de sus averiguaciones y búsquedas, pero al evolucionar este procedimiento los poderes del magistrado fueron paulatinamente aumentando, hasta invadir la esfera del acusador privado y poder proceder de oficio a la instrucción y fallo.

"El cambio continúa y el Estado poco a poco va comprendiendo que la persecución de los delitos es una función social que él debe desempeñar y no dejarla al arbitrio de los particulares. Así se llega al procedimiento inquisitivo, que culmina con la Ordenanza de Luis XIV del mes de agosto de 1670, en la cual el Juez, como representante del poder público, es quien investiga, prueba, acusa y decide, convirtiéndose en esta forma en Juez y parte desarrollándose el proceso en las tinieblas del secreto y con la mecanicidad e inmovilidad de la escritura."³

² MANZINI, Vincenzo. Tratado de Derecho Procesal. 11ª edición, Editorial, Europa-América, Argentina, 1990. p. 35.

³ FLORIÁN, Eugenio. Elementos de Derecho Procesal Penal. 3ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. p. 66.

La libertad y justicia a que el espíritu humano aspira; no concibe que el Juez sea también parte en el proceso y exige la imparcialidad de aquél. Con la Revolución Francesa nace la forma mixta y se entrega a otro órgano oficial, el Ministerio Público, la función de acusar.

Al progresar la concepción pública del Proceso Penal, se otorgan mayores facultades al Ministerio Público, según las diversas legislaciones de los distintos países y, en la Constitución Política Mexicana de 1917, se le hace jefe de la policía judicial, quedando en sus manos la función investigadora de los delitos.

1.2. Antecedentes de la averiguación previa en México.

Durante la dominación española y hasta muchos años después de consumada la Independencia, tuvo aplicación entre nosotros la legislación hispana, en la que se reconocía el sistema inquisitorio de enjuiciamiento que se caracterizaba por el omnímodo poder del Juez para la investigación del delito, el secreto y la falta de garantías para el acusado.

“En las leyes españolas de mediados del siglo XV aparecen los funcionarios conocidos como Procuradores Fiscales, entre cuyas funciones, reglamentadas por Felipe II, en las leyes de Recopilación del año de 1565, se les señalaba la de asistir a los tribunales para procurar el castigo a los delincuentes que no eran perseguidos por un acusador privado.”⁴ En esta forma el Promotor o Procurador Fiscal interviene en el proceso hasta la iniciación del plenario para formular su pliego de acusación, vemos así que esta Institución carecía de autonomía pues si intervenía en el proceso, lo hacía formando parte integrante de la jurisdicción. Por lo tanto, durante toda la época en que tuvo vigencia este sistema, quien realizaba la investigación de los delitos era el Juez.

Podemos decir en términos generales que en México este sistema imperó hasta mediados del siglo XIX.

⁴ Ibidem. p. 67.

“En la Ley de 15 de junio de 1869, conocida con el nombre de la Ley Juárez o Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal se empieza a perfilar nuestro Ministerio Público.”⁵

En esta Ley en sus artículos 4º a 8º establece tres promotorías fiscales para los juzgados en lo criminal que tienen la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad. “En el artículo 23 se califica al Promotor Fiscal de representante del Ministerio Público, se le constituye en parte acusadora independiente de la actividad de la parte civil, pero sin adoptarse propiamente la Institución Francesa del Ministerio Público. Por ser independiente entre sí, los promotores fiscales no formaban una organización; carecía de unidad y dirección en el desempeño de sus funciones.”⁶

“El 15 de septiembre de 1880, bajo el gobierno del General Porfirio Díaz, se expide el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en el cual la institución del Ministerio Público toma cuerpo y se organiza adoptando las características de la institución francesa, se menciona que los Jueces son los funcionarios de más alta jerarquía de la policía judicial, entre cuyos miembros figura el Ministerio Público, y que aquélla tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores, en tanto que el Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta.”⁷ A pesar de ello, la averiguación de los delitos continúa en manos del Juez, pues se establecía que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requerirá la intervención del juez competente del ramo penal, para que inicie el procedimiento y sólo, excepcionalmente, cuando hubiese peligro de que, mientras se presenta el inculpado se fugue y se destruyan o desaparezcan los vestigios del delito, está facultado para aprehender al

⁵ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 78.

⁶ *Ibidem*. p. 179.

⁷ ACERO, Julio. *Op. cit.* p. 185.

responsable y asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito. Por lo tanto, intervenían en la investigación de los delitos hasta ciertos límites.

Al promulgarse el 6 de julio de 1894, un nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, que conserva esencialmente las ideas contenidas en el de 1880, Juez y Ministerio Público continúan siendo miembros de la Policía Judicial, correspondiendo a éste perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de un delito y cuidar de que las sentencias se ejecuten puntualmente.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, que se expidió el 12 de septiembre de 1903, se adopta ya íntegramente la institución del Ministerio Público y, por vez primera, aparece presidida por el Procurador de Justicia, dándosele así unidad y dirección y deja de ser un mero auxiliar de la administración de justicia para convertirse en una magistratura independiente de lo judicial, representando a la sociedad, como una extensión del Poder Ejecutivo, actuando como parte en el juicio y titular de la acción penal. Se conceden en esta ley, en materia de averiguación previa, facultades al Ministerio Público para recoger todas las huellas del delito y practicar ante sí las diligencias urgentes, que tiendan a fijar la existencia de éste o de sus autores.

Fijando de esta manera el carácter de la institución, transcrito fiel de la institución francesa en que se inspiró la citada ley, y que perduró hasta la radical reforma que sufre en la Constitución Política Mexicana de 1917.

Con estos antecedentes, se crea en la Constitución Política de 1917 el artículo 21, cuya primera parte, de acuerdo con la redacción que le dio en el voto particular del diputado Licenciado Enrique Colunga, que fue aprobado por la asamblea quedó como sigue: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél."⁸

⁸ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 39.

Como consecuencia de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, comenta González Bustamante. “La institución del Ministerio Público quedó substancialmente transformada con arreglo a las siguientes bases: a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público; b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público; c) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; d) La policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la policía judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público; e) Los Jueces de lo criminal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar prueba por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los Jueces como denunciantes o como querellantes...”⁹

Por su parte Javier Piña y Palacios concluye “que en la formación de nuestro Ministerio Público, concurren tres instituciones: La Promotoría o Procuraduría Fiscales de España, el Ministerio Público Francés y un conjunto de elementos enteramente mexicanos. Del Ministerio Público Francés tomó la característica de la unidad que consiste en que cuando actúa uno de sus miembros es la institución misma la que ejecuta el acto y no aquél; la influencia de la Promotoría o Procuraduría Fiscales españolas se hace sentir en cuanto a la técnica de sus actos, sobre todo en la manera de formular conclusiones y el elemento enteramente mexicano relativo a la preparación

⁹ RIVERA SILVA, Manuel. El Proceso Penal en México. 5ª edición, Editorial, Harla, México, 1999. p. 127.

del ejercicio de la acción penal.”¹⁰ A partir de la Constitución de 1917 en la Ley y, en la realidad a partir del año de 1930, el Ministerio Público ha utilizado esa facultad (la de policía judicial) para cumplir con los requisitos en que lo coloca la titularidad única que tiene de la acción penal mediante la cual persigue el delito. Es decir, ha utilizado la facultad de policía judicial como medio preparatorio del ejercicio de la acción penal y el conjunto de diligencias legalmente necesarias que, como jefe de la policía judicial, debe practicar el Ministerio Público, para resolver sobre el ejercicio de la acción penal, ha dado origen al periodo de la averiguación previa.”

1.3. Concepto de la Averiguación Previa.

El periodo de la averiguación previa ha recibido diversos nombres, y para ello se ha considerado su naturaleza jurídica, o las especiales concepciones de sus autores. “Así, se le llama también instrucción administrativa (García Ramírez), preparación de la acción (Rivera Silva), preproceso (González Bustamante), averiguación Fase A (Códigos Poblano y Yucateco), fase indagatoria (Briseño Sierra), procedimiento preparatorio gubernativo (Alcalá-Zamora). En otros lugares se le ha conocido también como indagación preliminar, o prevención policial.”¹¹

El ilustre abogado Eduardo Pallares, señala que por averiguación previa debe entenderse “el conjunto de actividades que desempeña el Ministerio Público, para reunir los presupuestos y requisitos de procedibilidad necesarios para ejercitar la acción penal. Es una etapa procedimental (no del proceso) que antecede a la consignación a los tribunales, llamada también fase preprocesal, que tiene por objeto investigar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado, para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal.”¹²

En resumen podemos decir que la averiguación previa puede ser considerada también como un procedimiento, que se desarrolla antes del proceso penal, con la finalidad de preparar el ejercicio de la acción penal.

¹⁰ PIÑA Y PALACIOS, Javier. *Derecho Procesal Penal*. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1998. p. 278.

¹¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. T. A-CH. 10ª edición, Editorial, Porrúa-UNAM, México, 2001. p. 80.

¹² PALLARES, Eduardo. *Diccionario para Juristas*. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 27.

En esta etapa, el Ministerio Público recibe las denuncias o querellas de los particulares o de cualquier autoridad, sobre hechos que estén determinados en la Ley como delitos; práctica las primeras diligencias, asegura los objetos o instrumentos del delito, las huellas o vestigios que haya dejado su perpetración, y busca la posible responsabilidad penal de quienes hubiesen intervenido en su comisión.

1.4. Inicio de la Averiguación Previa.

La averiguación previa se ha definido como la etapa previa al proceso en la que se investiga o averigua un hecho posiblemente delictivo que tiene como objeto comprobar si en el hecho que investiga, concurren satisfechos los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del sujeto activo, para determinar si se propone o no, el ejercicio de la acción penal ante el órgano jurisdiccional. Se estructura con el inicio de una averiguación previa ante el conocimiento que se tiene de un hecho posiblemente constitutivo de delito; se realizan aquéllas diligencias denominadas básicas, inherentes a la investigación correspondiente de acuerdo a la naturaleza del delito del que se tiene conocimiento, por lo que una vez recabados los resultados de las intervenciones de sus elementos auxiliares (peritos y policía judicial) solicitadas, determinará el destino de la averiguación si fuese sin detenido, y en caso de haber persona presentada o detenida, determinará su situación jurídica, en un término que no excederá de cuarenta y ocho horas.

La averiguación previa iniciará con la noticia criminis. Que es la denuncia y/o querella que es el conocimiento de un hecho posiblemente delictuoso puede ser a través de cualquier persona que ha presenciado o ha sido víctima de algún delito; o también por algún medio de comunicación, por lo que el agente del Ministerio Público estará obligado a actuar de oficio cuando se trate de aquéllos perseguibles oficiosamente y para el caso de requerirse la querella de la parte ofendida, es necesario recabar ésta para que proceda el curso de las investigaciones. El jurista Osorio y Nieto César Augusto, define a la denuncia y a la querella de la siguiente manera:

“La Denuncia es la comunicación que hace cualquier persona al Ministerio Público de la posible comisión de un delito perseguible de oficio.”¹³

“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 e integre la averiguación previa correspondiente y en su caso ejercite la acción penal.”¹⁴

Cuando se trata de los delitos que se persiguen a petición de parte ofendida, no solamente el agraviado, sino también su representante legal, puede poner en conocimiento del Ministerio Público el hecho delictivo.

Puedo concluir diciendo que la denuncia se define como el acto procedimental mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad, de la comisión de un delito perseguible de oficio, la denuncia de hechos es hacer del conocimiento de hechos presumiblemente constitutivos de algún delito, por lo que la parte denunciante se limitará a describirlos sin calificarlos jurídicamente.

Y la querrela es la manifestación de la voluntad del ofendido o de su legítimo representante con el fin de que el Ministerio Público inicie la Averiguación Previa correspondiente y se aboque al conocimiento de un delito no perseguible de oficio.

1.5. Las partes en la Averiguación Previa.

Las partes que integran la averiguación previa son:

El delincuente, querellante, ofendido o la víctima. En ocasiones se prestan a una confusión el hecho de que cual es la calidad de la persona que va a presentar la denuncia o querrela dando inicio a la Averiguación Previa ante la posible comisión de un delito. El denunciante recibe este nombre en virtud de que hace del conocimiento

¹³ OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1999. p. 8.

¹⁴ Ibidem. p. 9.

de un hecho posiblemente delictuoso a la autoridad, dígase Elementos de Seguridad Pública, elemento de Policía judicial o directamente ante el Agente del Ministerio Público; en ocasiones recibe este adjetivo cuando se trata de aquellos delitos perseguibles de oficio. El querellante recibe este nombre cuando ya iniciada la Averiguación Previa el delito sólo puede ser perseguible a petición de parte, es decir, el riesgo o daño del delito de que se trata sólo atañe a su persona o bienes, sin perjudicar al interés social, el ofendido es aquella persona a la que trasciende la consumación del delito y excepcionalmente puede no afectarlo directamente, como en los casos de los delitos cometidos contra un menor de edad lo cual va íntimamente vinculado con la víctima del delito que en el caso ejemplificado, la víctima es el menor y la parte ofendida recae en los padres o tutor; a guisa de ejemplo podemos citar que el caso típico en la que resaltan estos personajes en el ámbito de averiguación previa, es el de homicidio, en el que la víctima es la persona privada de la vida, en tanto que la parte ofendida son los deudos o familiares del occiso.

Probable responsable, recibe este nombre la parte a quien inicialmente se le imputa un delito dentro de una averiguación previa o por las investigaciones realizadas, ya sea por testimonio de testigos o al emitirse un dictamen pericial, la culpabilidad del delito le afecta a su persona por lo que se convierte en indiciado, en razón de que existen indicios que lo involucran con el delito denunciado o querellado, de igual manera cuando un sujeto es presentado ante el Agente del Ministerio Público por alguno de los motivos anteriores señalados en este apartado, recibe esa calidad, al igual cuando se pone a disposición por la probable comisión de un delito cometido en flagrancia. Cuando al indiciado ya se le ejerció la acción penal se le denomina pragmáticamente consignado y cuando se le dicta la sentencia condenatoria o absolutoria se le conoce como sentenciado y en los casos en que el sentenciado se haga acreedor de una sentencia condenatoria lo prive de su libertad se le llamará recluso o reo.

Desde luego que en relación interviene el Agente del Ministerio Público con su potestad de autoridad de que está investido por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

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

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

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

Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

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

De lo anterior se desprende que el Agente del Ministerio Público desarrollará su función ministerial auxiliado por elementos de la policía judicial y los peritos, los cuales no forman parte de la relación de una investigación sino como ya lo hemos citado son sólo estos últimos auxiliares de la función ministerial.

El Agente del Ministerio Público, ya que por mandato constitucional es el encargado de la persecución del ilícito para que de este modo pueda ejercitar o no la acción penal; así como sus auxiliares que en este caso son los peritos o policía judicial.

1.6. Integración.

La integración de la averiguación previa inicia con la denuncia o la querrela presentada por escrito en una agencia investigadora, en donde el Ministerio Público deberá hacer las diligencias que correspondan, estas son: dar aviso a la policía judicial que son los auxiliares del Ministerio Público y son los que deberán presentarse en el lugar de los hechos para averiguar si existen personas que presenciaron los hechos posibles de delito o bien para ver si en el mismo lugar de los hechos haya personas que los pueda identificar a los agresores, lo anterior es una obligación del Agente del Ministerio Público deducido de los artículos 9 y 9 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que trata el primero de ellos de los derechos que tienen la víctima o los ofendidos de algún delito y el segundo numeral invocado, se refiere a las obligaciones que tiene el Agente del Ministerio Público en realizar todas aquellas diligencias tendientes a integrar una averiguación previa en apego a los lineamientos que les señala la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento, sin menoscabo de los derechos de la víctima o de los ofendidos de algún delito.

El artículo 3, fracción III del la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece lo siguiente:

Artículo 3. Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta ley respecto de la averiguación previa comprende;

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

De lo anterior podemos afirmar que el Agente del Ministerio Público realizará todas aquellas diligencias tendientes a acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, dependiendo de la naturaleza del delito de que se trate y de las modalidades que se vayan acreditando, como por ejemplo recibirá declaraciones del denunciante, de sus testigos ya sea de los hechos o de alguna calidad en especial, como en los casos del delito de robo, en que de no acreditar el denunciante algún objeto de su propiedad con una factura, un testigo fungirá como tal, dando testimonio en su calidad de testigo de propiedad o de la capacidad económica del denunciante. De igual manera el Agente del Ministerio Público recibirá las declaraciones del probable responsable y de los testigos de descargo, en los casos de que sea necesaria la opinión técnica de algún experto y que sus conocimientos ilustren al investigador para el esclarecimiento de alguna duda de carácter técnico, tal como lo señala el artículo 162 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que dice:

“Artículo 162. Siempre que para el examen de alguna persona o de algún objeto se requieran conocimientos especiales se procederá con intervención de peritos. Cuando la parte que promueve lo haga a través de defensor de oficio, por alguna circunstancia no le sea posible con algún perito, o no tenga los medios económicos.

Para cubrir los gastos que esto implique, el Juez previa la comprobación de dicha circunstancia, de oficio o a petición de parte nombrará algún perito oficial de alguna institución pública, a fin de no dejar en estado de indefensión al inculpado.”

Cuando se hayan desahogado estos medios de prueba, el Agente de Ministerio Público las valorará en su conjunto y encaminará su determinación ejercitando la acción penal. De no ser así, en virtud de que del examen de dichas pruebas sean insuficientes para ejercitar la acción penal, propondrá el no ejercicio de la acción penal. Se dice propuesta en virtud de que esta resolución será aprobada por el Responsable de Agencia al que se encuentre adscrito el Agente del Ministerio Público o en su caso por el Coordinador de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, antes de ser notificado al querellante, denunciante u ofendido como se señalará, mas adelante. Siendo este tema parte sustancial de este trabajo, se abordará en el capítulo siguiente.

1.7. Determinaciones.

Las determinaciones que realiza dentro de su investigación el Agente del Ministerio Público después de haber realizado las diligencias necesarias para integrar la Averiguación Previa; deberá de emitir su determinación de la averiguación previa podrá resolverse en tres sentidos: El ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la acción penal y la incompetencia; de acuerdo al artículo 58 del acuerdo A/003/99 emitido por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal que establece en su artículo 58 lo siguiente:

“Artículo 58. La averiguación previa se determinará como ejercicio de la acción penal, no ejercicio de la acción penal o incompetencia.”

“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 o presunta responsabilidad, por lo que procede a ejercitar la acción penal consigna al probable sujeto antes el Juez penal y competente.”¹⁵

Otra resolución del Ministerio Público se da con el no ejercicio de la acción penal, archivo o sobreseimiento, es decir, es 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 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 en conocimiento del Ministerio Público ésta, entre otras causas que establecen los artículo 110 y siguientes del Código Penal Federal, se puede hablar de que la acción penal prescribió y por lo mismo procede el no ejercicio de la acción penal, sobreseimiento o archivo.

¹⁵ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Derecho Procesal Penal. 3ª edición, Editorial, Mc. Graw-Hill, México, 2002. p. 139.

1.7.1. Acción Penal.

El ejercicio de la acción se determina conforme al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; debido a que las garantías individuales que se funda en dicho artículo que en su párrafo segundo dice:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamientos escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

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

El Agente del Ministerio Público investigador es el encargado de realizar todas las diligencias convenientes para que de esta forma se integren los elementos del tipo penal fundando en el Código de Procedimientos Penales el delito del que se trata, y de esta forma se pueda determinar el ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público deberá motivar la correlación y descripción de los hechos que se investigan en la averiguación señalando los sucesos de modo, tiempo y lugar, en donde fue cometido el delito, además señalará a la o las personas que intervinieron, y describirá la participación que tuvieron cada uno de los probables responsables, dicha averiguación la integrará con los elementos que demuestren el cuerpo del delito que según el maestro Javier Jiménez Martínez, no es otra cosa que:

“...El cuerpo del delito corresponde a un término procesal acuñado originalmente por Ferinoccio a mediados del siglo XVI y más tarde retomando por Feuberbach al referirse al corpus delicti sin embargo este último no lo explica como sinónimo del tipo penal porque de ser así hubiera empleado el término *typus proprio* de la época.”¹⁶

¹⁶ JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Javier. Introducción a la Teoría General del Delito. 5ª edición, Editorial, Ángel editor, México, 2003. p. 561.

Adaptación las acciones u omisiones sabidas en la legislación en estudio como delito, atañerá las pruebas que se hallan en la averiguación en estudio, el Ministerio Público en su consignación deberá solicitar el Juez que conoce la causa penal los puntos petitorios convenientes para que estos recaigan en sentencia ejecutoria. También indicará si la averiguación tiene continuación, y en el caso de que sea así el Ministerio Público se quedará con un desglose, donde señalará los puntos petitorios que le correspondan las determinaciones que el Juez solicite, como son dónde se encuentran los objetos que se relacionan con la Averiguación Previa y la reparación del daño. Si se determina el ejercicio de la Acción Penal y debe quedarse un desglose de la Averiguación, el Ministerio Público deberá informar el motivo por el cual continua la investigación precisando las razones que tiene para su continuidad, asimismo se llevará a cabo una relación de pruebas adicionales, que puedan desahogarse durante el proceso, para que se logre el libramiento de la orden de aprehensión, la comparecencia, el auto de formal prisión o de sujeción a proceso y esto termine con una sentencia ejecutoria.

Institucionalmente, el ejercicio de la acción penal se encuentra fundado en el artículo 59 del acuerdo A/003/99 que a la letra dice:

“Artículo 59. La determinación de ejercicio de la acción penal, en los términos del artículo 16 de la Constitución y las disposiciones aplicables del Código Procesal, será formulada como pliego de consignación por el agente del Ministerio Público que integró la averiguación previa, de acuerdo con las bases siguientes:

- I. Estará fundada en la referencia a la denominación de los delitos de que se trate, a los artículos correspondientes de las leyes penales, aplicables y a las conductas sean acciones u omisiones, previstas en dichos artículos.
- II. Estarán motivada en la relación y motivación de los hechos materia de la averiguación, precisando las circunstancias de lugar, tiempo y modo de la comisión de los delitos respectivos; en la participación de los probables responsables; en los elementos probatorios que acrediten el cuerpo del

delito y la probable responsabilidad; y en la adecuación de las acciones y omisiones previstas por la ley como delito.

- III. Relacionará las pruebas que obren en el expediente de la averiguación; y
- IV. Precisaré en su caso la continuación de la averiguación con el desglose correspondiente y los puntos petitorios conducentes a las determinaciones que de el Juez se solicitan; la reparación del daño; y el destino legal de los objetos relacionados con la averiguación previa.

Se integrará por separado y con el sigilo debido una relación de pruebas adicionales a las necesarias para el libramiento de la orden de aprehensión o sujeción a proceso, según sea el caso, pero que puedan integrarse y desahogarse durante el proceso para los efectos de la sentencia ejecutoria procedente.”

El agente del Ministerio Público ejercerá la acción penal cuando se encuentren acreditados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del delito de que se trate, en términos del artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Si dentro del término de las cuarenta y ocho horas contados a partir de que el indiciado sea puesto a disposición del Ministerio Público, se reúnen todos los elementos requeridos para conformar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, el Ministerio Público pondrá al indiciado a disposición de la autoridad judicial, quien a su vez radicará la averiguación previa, ratificando la legalidad de la detención en su caso o en su defecto, decretará la libertad del inculgado con las reservas de ley.

Si para integrar la averiguación previa fuese necesario mayor tiempo al de cuarenta y ocho horas o de la duplicación de éste, el detenido será puesto en libertad, debiendo continuar la averiguación previa para su debida integración y en su oportunidad, se ejercerá, si procede, la consignación sin detenido, solicitando en el pliego de consignación respectivo, la orden de comparecencia o de aprehensión, según corresponda.

También procederá la consignación sin detenido ante la autoridad judicial, cuando se trate de delitos no graves y se encuentren satisfechos los requisitos para obtener la libertad caucional señalados en el artículo 556 Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

El Agente del Ministerio Público, al ejercitar la acción penal con o sin detenido, solicitará oficiosamente al órgano jurisdiccional la reparación del daño proveniente del o los delitos de que se trate de conformidad en lo dispuesto por el artículo 34 del Código Penal para el Distrito Federal, exceptuándose aquellos casos en que la consignación sea por un delito culposo al que la pena que le corresponda al delito doloso, sea alternativa en la que se incluya una pena no privativa de libertad.

El artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece que si dentro de un plazo de tres días, en que se haya hecho la consignación sin detenido la autoridad judicial no dicta auto de radicación, el Ministerio Público recurrirá en queja ante el Tribunal Superior

Lo anterior una vez acreditados los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del delito o delitos que haya investigado en término establecido por los artículos 122 y 286 bis primer párrafo del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que establecen:

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

El cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se acredite el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito.

En los casos en que la ley incorpore en la descripción de la conducta prevista como delito un elemento subjetivo o normativo, como elemento constitutivo

esencialmente será necesaria la acreditación del mismo para la comprobación del cuerpo del delito.

La probable responsabilidad del indiciado, se tendrá por acreditada cuando de los medios probatorios existentes se deduzca su obrar doloso o culposo en el delito que se le imputa, y no exista acreditada en su favor alguna causa de exclusión del delito.”

“Artículo 286-Bis. Cuando aparezca de la averiguación previa que existe denuncia o querrela que se han reunido los requisitos previos que en su caso exija la ley y que se han acreditado la existencia del cuerpo del delito, y la probable responsabilidad del indiciado, el ministerio público ejercerá la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda.

El juzgado ante el cual se ejercite la acción penal, ratificará de inmediato el asunto, sin más trámite le abrirá expediente en el que se resolverá, lo que legalmente corresponda y practicará, sin demora alguna, todas las diligencias que resulten procedentes.

Si la consignación es con detenido deberá inmediatamente ratificar la detención, si ésta fuera constitucional; en caso contrario decretará la libertad con las reservas de ley.”

De lo anterior emana que con esos elementos ejercerá la acción penal ante el Juez en materia penal que corresponda, y en razón de competencia, ejercerá la acción penal ante el Juez de paz penal, esencialmente, cuando la pena mayor que corresponda a la pena privativa de libertad del delito de que se trate, no exceda de cuatro años de prisión y cuando exceda, ejercerá la acción penal ante el Juez en materia penal del fuero común de conformidad en lo dispuesto por el artículo 10 primer párrafo del citado Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que señala:

“Artículo 10. Los Jueces de paz conocerán en materia penal, el procedimiento sumario de los delitos que tengan como sanción apercibimiento, caución de no

ofender, multa, independiente de su monto o prisión cuyo máximo sea de cuatro años en caso de que se trate de varios delitos se estará a la pena del delito mayor.

Fuera de la competencia a que se refiere el párrafo anterior, los Jueces Penales conocerán tanto de los procedimientos ordinarios como de los sumarios.

Cuando se trate de varios delitos, el Juez de Paz será competente para dictar la sentencia que proceda, aunque esta pueda ser mayor de cuatro años de prisión en virtud de las reglas contenidas en los artículos 64 y 65 del Código Penal.

Estas reglas se entienden con la salvedad de los casos de competencia del jurado, señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Tratándose de la determinación del no ejercicio de la acción penal, que abordaremos por separado de manera detallada en el punto siguiente por estar entrañado con el tema principal de este trabajo, solo diremos en este apartado que cuando de los elementos que haya aportación la investigación previa sean insuficientes para ejercitar la acción penal por lo que el Agente del Ministerio Público hará un acuerdo en el que fundará y motivará el no ejercicio de la acción penal, señalando la causa que impide continuar con la investigación, así como señalar la fecha de prescripción del delito, ya que cabe la posibilidad de que la investigación sea reabierto si aparecen nuevos datos para esclarecer los hechos que se investigaron y queda ejercitar la acción penal; o pueda ser el caso que una vez ejercitada ésta, a criterio de la autoridad judicial, devuelve el expediente al Agente del Ministerio Público en virtud de no haberse acreditado plenamente los extremos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad en términos del artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, ya que si son subsanadas, reelaborarán nuevo pliego de consignación y solicitará nuevamente la orden de comparecencia y de aprehensión, el artículo 36 del ordenamiento procesal en cita señala:

“Artículo 36. Cuando se haya negado la orden de aprehensión o de comparecencia, o dictado el auto de libertad por la falta de elementos para procesar,

por considerar que no están reunidos los requisitos del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 132 y 133 de este código, el Juez Penal deberá señalar aquellos requisitos que a su juicio no se encuentran satisfechos, fundando y motivando su resolución, y el Ministerio Público practicará las diligencias necesarias para integrar debidamente la averiguación previa correspondiente.”

La improcedencia, será determinada por el Agente del Ministerio Público dentro de la averiguación previa, versa particularmente en razón de materia y territorio como lo señala el artículo 58 del multicitado acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal. Tratándose en razón de materia, el Agente del Ministerio Público del Distrito Federal está obligado a investigar los delitos del orden común y al advertir que son de competencia federal, remitirá de inmediato sus actuaciones a la Procuraduría General de la República tal y como lo establece el artículo 265 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra dice:

“Artículo 265-Bis. El Ministerio Público, en cuanto advierta que los hechos puestos en su conocimiento son de competencia federal, dará vista al Ministerio Público Federal y remitirá las actuaciones correspondientes.”

A guisa de ejemplo podemos referir que como sucede en los casos de delitos cometidos contra la salud o por ejemplo una portación de un arma reservada para el uso exclusivo del ejército y fuerzas armadas; en este punto cuando en una averiguación previa se advierta que los hechos son sancionados por el Fuero Federal, se turnará el expediente al Agente del Ministerio Público Federal.

En razón del territorio, cuando dentro de una averiguación previa se advierta que los hechos se consumaron en otra entidad federativa, el Agente del Ministerio Público remitirá el expediente de averiguación previa a la Procuraduría General de Justicia del Estado de que se trate para que prosiga con la investigación. Para el caso de que únicamente sea necesario la práctica de alguna diligencia en otra entidad

federativa, el Agente del Ministerio Público solicitará el auxilio de la Procuraduría General de Justicia Estatal a que compete en razón de su ámbito territorial, la diligencia que necesite para la integración del expediente de averiguación previa a través de un oficio de colaboración, estatuido en el artículo 38 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, para que una vez que desahogue o se manifieste la imposibilidad fundada de desahogarse por parte de la autoridad colaboradora, se devolverá el expediente al Agente del Ministerio Público que solicitó la diligencia para que con ello determine su averiguación previa. El aludido precepto establece lo siguiente:

“Artículo 38. Cuando tuviere que practicarse una diligencia por el Ministerio Público fuera del distrito federal, se encargará su cumplimiento, conforme al convenio de colaboración respectivo, a la procuraduría de justicia de la entidad correspondiente; lo mismo acontecerá para la entrega de indiciados, procesados o sentenciados: los actos anteriores deberá sujetarse al párrafo segundo del artículo 119 de la Constitución Federal y a los convenios de colaboración que suscriban las respectivas procuradurías.”

1.7.2. Reserva.

“La reserva o archivo provisional se daba cuando el Ministerio Público, en su labor investigadora, encontraba obstáculos materiales o conflictos sociológicos que no le permitían 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 remitía el expediente a la reserva y se giraba oficio a la policía judicial para que continuara la investigación.”¹⁷

En la actualidad ya no existe esta figura jurídica de la reserva, sino que lo que se puede dar, es el no ejercicio de la acción penal ya sea de manera temporal o definitivo el primero, es por un cierto lapso y el segundo, tiene efectos permanentes.

¹⁷ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Op. cit. p. 261.

Por incompetencia anteriormente, se remitía la averiguación previa a la autoridad de origen, para su continuación.

“El concurso real de delitos es el que origina la acumulación de averiguaciones previas, se considera a ésta como la reunión de expedientes que se instruyen con motivo de la comisión de diversos hechos típicos por uno o varios sujetos o de aquéllos que siguen por diversos órganos de investigación, para que únicamente sea uno en el que se ejercite o no la acción penal.”¹⁸

Dentro de la averiguación previa existe una figura llamada desglose, que es el momento es 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 continua actuando con una copia certificada, o bien en la Procuraduría General de la República se acostumbra trabajar la averiguación previa con varios cuadernos denominados duplicado, triplicado, etcétera, estos últimos expedientes con los que continúa la actuación, 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 corresponde.

Estas determinaciones deben señalarse ya sea en la consignación o en el acuerdo donde se realice la necesidad del desglose.

1.7.3. No ejercicio.

Se trata de una determinación que como autoridad emite el Agente del Ministerio Público cuando no haya elementos para ejercitar la acción penal, o sean

¹⁸ *Ibidem*. p. 262.

estos insuficientes estos para acreditar el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de la persona o personas imputadas. La fracción IX del artículo 9 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, señala que limitadamente que el Agente del Ministerio Público propondrá el no ejercicio de la acción penal cuando no se desprendan conductas delictivas o elemento alguno para investigar deducido de las declaraciones iniciales o de los elementos que aporte el denunciante, querellante u ofendido, es decir, cuando se hayan agotado todas y cada una de las diligencias en una averiguación, no existan elementos para ejercitar la acción penal ya sea porque sea atípica la conducta del probable responsable o que los hechos no constituyan delito o de que se haya extinguido la acción penal o bien que dentro de nuestra legislación no se encuentre alguna figura típica que se constituya como delito, la fracción arriba indicada impone que:

“Artículo 9-Bis. Desde el inicio de la averiguación el ministerio público tendrá la obligación de:

IX...Proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación...”

El no ejercicio de la acción penal no podrá proponerse cuando en la averiguación previa no se haya determinado el destino legal de los bienes y valores.

El no ejercicio de la acción penal, se puede determinar, en las hipótesis de que se trate de un delito que debe perseguirse a petición de parte ofendida, y que no exista una querrela presentada por parte de la víctima o de su representante legal o bien, la persona que la presenta, la querrela no tenga autenticación para presentarla, además el Ministerio Público de la unidad de investigación, en el momento que tiene conocimiento de la Denuncia o Querrela deberá buscar que el denunciante o querellante de detalles de los acontecimientos que puedan constituir algún delito, señalando los sucesos de modo, tiempo y lugar en que sucedieron, con el objeto de que el agente del Ministerio Público pueda resolver si existen hechos que constituyan un

delito, en los casos en que coexista un delito pero que no se identifique al probable responsable aun habiendo agotado todas las diligencias correspondientes y no se haya identificado al delincuente; asimismo en el momento en que son ofrecidas las pruebas dentro de la averiguación previa no es posible acreditar el cuerpo del delito o la probable responsabilidad y no existan más pruebas que se consideren relevantes para que se acredite la presunta responsabilidad del indiciado; cuando en la averiguación se haya confirmado absolutamente las causas de exclusión del delito; por el hecho de que haya transcurrido el tiempo y prescriba la acción penal, también cuando haya una disposición legal y el delito se tenga que derogar a abrogar, o bien, por haberse extinguido la acción penal por causa de muerte del presunto, porque el querellante o su legítimo representante otorgue el perdón, por la existencia de amistad entre la parte ofendida y el delincuente, igualmente cuando los hechos atribuidos al presunto responsable, se dicte una sentencia definitiva, o cuando conste una resolución en donde se sobresee judicialmente, ésta causen ejecutoria.

“Para que pueda existir alguno de los supuestos anteriores, el Ministerio Público conocedor de la indagatoria, deberá de agotar todas y cada una de las diligencias que le correspondan, para que pueda identificar al probable responsable, o acreditar el cuerpo del delito, o bien podrá destacar los obstáculos que impidan continuar con la investigación, y pueda explicar el motivo de exclusión del delito.”¹⁹

Una vez que el agente del Ministerio Público realizó las diligencias correspondientes y existió alguna de las hipótesis mencionadas con antelación, podrá proponer el no ejercicio de la acción penal, debiendo motivarla y fundamentarla debidamente, refiriendo y sustentando con exactitud los supuestos que trasciendan y puedan ser demostrados. Las causales para la procedencia del no ejercicio de la acción penal, se encuentra contemplado en el artículo 60 del acuerdo A/003/99, al igual que correlativamente en el artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que para efectos de este capítulo únicamente citaremos las hipótesis del numeral 60 del citado ACUERDO A/033/99 literalmente en el que a la letra dice:

¹⁹ Exposición de Motivos del Acuerdo A/003/99. Diario Oficial de la Federación, México, 1999. p. 3.

“Artículo 60. I 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 encuentra adscrito, en caso de que se den alguna o algunas de las hipótesis siguientes:

- I. Cuando no exista querrela del ofendido o de representante legal, o no exista legitimación para presentarla, si se trata de un delito que debe 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 determinado 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 posteriores relevantes para el efecto;
- V. Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito en la indagatoria.
- VI. 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 lo demás casos que señalen las leyes.

En ningún caso, podrá proponerse el no ejercicio de la acción penal sin que se haya determinado el destino legal de los bienes y valores afectos a la averiguación previa en los términos previstos por el Código Penal.”

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

Los medios de impugnación son el género y los recursos la especie, ya que existen medios de impugnación que no son recursos aunque así lo señalen las leyes, como es el caso de la revocación.

Los recursos, para algunos autores, “deben desaparecer por considerarlos una forma de retardar los procedimientos por alguna de las partes que tenga interés para ello, tanto en la materia como en el derecho procesal civil, y la consecuencia es la creación de procesos uniinstanciales o de una sola instancia como en los procesos sumarios, pero consideramos necesario que existan recursos que ayuden a que las resoluciones dictadas por los Jueces o magistrados, que sean equivocadas o contrarias a derecho puedan ser modificadas.”²⁰

La impugnación la configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.

Esto no quiere decir que baste la posibilidad del error para provocar la crítica de la decisión; si bastase, esta posibilidad no se pudiera excluir nunca, no sólo la crítica de la decisión sería siempre necesaria, sino que el proceso no terminaría nunca, porque también la crítica debería ser reprendida y así sucesivamente. Es verdad que, a medida que la crítica avanza, en sus fases sucesivas, la posibilidad de error disminuye progresivamente; pero a su eliminación total no se podrá llegar nunca.

Esta afirmación, en cuanto se resuelve en una protesta de injusticia, se llama impugnación; una parte impugna la decisión en cuanto, al afirmar su injusticia, provoca su crítica.

²⁰ MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. El Juicio de Amparo en Materia Penal. 2ª edición, Editorial, UNAM, México, 2004. p. 252.

2.1. La Teoría de la Impugnación.

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

El término impugnado proviene de *impugnare*, que significa resistir, atacar, combatir.

“Los medios de impugnación son los instrumentos jurídicos dice Fix Zamudio consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.”²¹

Toda impugnación, desde el punto de vista jurídico, “tiene su *ratio essendi* en una pretendida o real discrepancia entre la conducta de la autoridad y la justicia misma o la ley, y desde el punto de vista metajurídico, en la falibilidad humana.”²²

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

En la impugnación no se trata de una mera denuncia de un acto ilegal o injusto, sino de un verdadero actuar para lograr corregir el vicio o defecto aducido.

El medio impugnativo tiene como supuesto un acto (por ejemplo, una sentencia) o la omisión de algún acto procesal considerado de importancia (como no permitirle a alguna de las partes ofrecer prueba o designar defensor).

²¹ FIX ZAMUDIO, Héctor. *Los Medios de Impugnación*. 3ª edición, Editorial, UNAM, México, 2001. p. 138.

²² MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Op. cit. p. 253.

En la actualidad, los medios impugnativos son reconocidos universalmente. Así, por ejemplo, "la Declaración Universal de los Derechos del Hombre establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la Ley."²³

Dentro del fenómeno impugnativo se incluyen gran cantidad de nombres, procedimientos, mecanismos, necesidades, y aún también, de confusiones.

Encontramos, entre otros medios impugnativos, a la apelación, revocación, denegada apelación, queja, amparo, revisión, oposición, inconformidad, reparación, aclaración, reforma, casación, reconsideración, etcétera. Cada uno de estos medios impugnativos alude en ocasiones al supuesto impugnado, al mecanismo empleado a la orientación deseada, etcétera.

En la amplia gama de nombres hallamos a la vez casos en que un legislador designa al mismo medio con diversos nombres; he ahí, por ejemplo, los casos de apelación en los procesos civil y penal y revisión en el proceso de amparo o el de queja (inserto en el artículo 398-Bis del Código Federal de Procedimientos Penales) y medios de queja, regulados por separado como la llamada denegada apelación, que también da pauta a lo que en el fondo es una verdadera queja.

"La gran variedad de medios impugnativos existentes impone que se plantee una clasificación sistemática de los mismos. En la doctrina, el problema ha sido arduo en este punto. No existe consenso entre los estudiosos, ya que algunos clasifican a los medios impugnativos en ordinarios y extraordinarios, como ocurre con Bettiol. Otros prefieren hablar de remedios y recursos, como sucede con los alemanes."²⁴

²³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos y el Derecho Penal. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000, p. 130.

²⁴ Cit. Por BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Op. cit. p. 261.

En México y en muchísimos países iberoamericanos, la mayoría de los estudiosos, siguiendo a Guasp, prefieren clasificar a los medios impugnativos en remedios, recursos y procesos o juicios impugnativos.

“De esta manera, la impugnación sería el género, en tanto que sus especies son los remedios, los recursos o los procesos impugnativos, pudiendo ocurrir que cada especie tenga dentro de sí a sus propias subespecies.”²⁵

Siguiendo la última de las clasificaciones expuestas y enfocándolas a lo penal, los remedios son procedimientos a través de los cuales se pretende la corrección de actos y resoluciones judiciales tramitados ante el mismo tribunal (salvo el caso de reconsideración ante el Procurador). Así ocurre en la llamada aclaración de resoluciones, que en México sólo se admite respecto de las sentencias definitivas. Otros remedios conocidos en la legislación mexicana son el llamado de revocación de resoluciones, y el de oposición o de reconsideración.

“En el caso de los recursos, que cualitativa y cuantitativamente son los más importantes en el proceso penal, se tramitan y resuelven ante un tribunal superior en jerarquía a aquél que omitió, resolvió o dictó el acto impugnado (o que omitió el acto debido).”²⁶ Aquí podemos encontrar recursos ordinarios como el de apelación, la queja, y la reposición del procedimiento; recursos extraordinarios como el amparo, casación o casacional; y recursos excepcionales como la nulidad de sentencia, a la que algunos códigos estatales siguen llamando indulto necesario.

En lo que hace a los procesos o juicios impugnativos, el trámite se efectúa fuera del propio proceso del que emana el acto impugnado; es decir, en una verdadera relación procesal autónoma. Aquí encontramos al proceso de amparo penal de doble instancia.

²⁵ RIVERA SILVA, Manuel. Op. cit. p. 266.

²⁶ GONZÁLEZ BLANCO, Alberto. El Procedimiento Penal Mexicano. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001. p. 301.

Los remedios y los recursos coinciden en ser medios intraprocesales, en tanto que los procesos autónomos son metaprocesales (mejor dicho, diversos del propio, proceso penal). Otra diferenciación indica que los procesos autónomos surgen después de que el acto impugnado alcanzó la llamada autoridad de la cosa juzgada aunque a este último particular hay que recordar que ciertos recursos los llamados extraordinarios también surgen luego de la cosa juzgada.

Gómez Lara afirma que son autónomos porque “tienen su propio régimen procesal o derivan de otro régimen procesal. El caso característico, sobre todo en nuestro sistema, es el del Juicio de Amparo, que constituye típicamente un medio de impugnación. No es un recurso porque no tiene vida dentro del sistema procesal, sino que está fuera del mismo y tiene su regulación procesal propia.”²⁷

Como medio de impugnación, se considera el acto del sujeto procesal orientado a anular o a reformar jurisdiccionalmente una resolución anterior mediante un nuevo examen, total o parcial de la causa, por el mismo u otro diferente o por otro superior.

La terminación normal del procedimiento de impugnación es la sentencia; resolución judicial en donde se resuelve la situación jurídica planteada, ya sea confirma, revoca o modifica la resolución impugnada, y cuya consecuencia, entre otras, es la terminación de la instancia.

Para Colín Sánchez, “el objeto de toda impugnación es la resolución judicial que contiene la motivación del agravio, siempre y cuando así lo reconozca la ley, en el derecho son objeto de impugnación los autos y las sentencias.”²⁸

El fin perseguido a través de la impugnación es el restablecimiento del equilibrio perdido en el proceso, es decir, al examinarse de nueva cuenta la resolución, se repara el daño producido, y se ordenan las medidas que para el caso prevé la ley.

²⁷ GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 301.

²⁸ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. cit. p. 219.

El objeto del procedimiento de impugnación es también la resolución impugnada y en él se observan un conjunto de actos, formas y formalidades legalmente establecidos, para así estar en posibilidad de examinar la ley penal, el cuerpo del delito, el delincuente, las penalidades y medidas de seguridad decretadas en la sentencia, y las omisiones o errores cometidos en aplicación de las normas procedimentales.

2.2. La Viabilidad de la Teoría de la Impugnación en Materia Penal.

Cada medio impugnativo exige requisitos propios, que es necesario observar. Adviértanse en ellos los de tiempo, forma, lugar de presentación, y contenido.

En el caso del tiempo, por lo general en todos los penales se señala plazo. Acaso en el amparo, casación o en el amparo, juicio, cuando esté afectada la libertad, el plazo queda relegado a un último plano.

En la forma, algunos medios impugnativos para intentarse sólo requieren de anuncio; en tanto que otros, de verdadera demanda. En el caso del imputado, en algunos casos (apelación, por ejemplo) basta con que sólo se manifieste inconformidad.

El lugar de presentación casi siempre lo será el del tribunal que falló, aunque en algunos medios debe ser ante el tribunal que revisará.

En cuanto al contenido, se advertirá que al Ministerio Público se le exige minuciosa apreciación de hechos, fundamentos y agravios, que en ocasiones le es dispensada al imputado.

“La tramitación en realidad, la mera proposición de un medio impugnativo produce diversos efectos jurídicos. Obsérvese aquí que nos estamos refiriendo a los efectos que produce la simple proposición y tramitación del medio impugnativo, y no a los efectos que produce el resultado del medio impugnativo.”²⁹

²⁹ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Op. cit. p. 219.

Generalmente, el tema de los efectos, ha sido analizado por los expertos y los legisladores en el campo de la apelación, cuando es un tema que en rigor atañe a todos los medios impugnativos, y no sólo al de apelación.

Ya sea desde el momento en que se interpone el medio impugnativo, o desde que se admite la tramitación de éste, se producen efectos tanto en orden a la jurisdicción, en orden a la ejecución, o en orden a su extensión subjetiva.

En orden a la jurisdicción (aunque más bien sería en orden a la competencia), los efectos pueden ser de dos tipos: a) devolutivos, o b) retentivos o conservativos.

En orden a la ejecución, los efectos pueden ser:

a) suspensivos, b) ejecutivos.

En orden a su extensión subjetiva, pueden ser

a) extensivos, o b) restrictivos.

“El efecto devolutivo (de devoluto, devolutus, que devuelve), antiguamente significó devolver la jurisdicción. Valer decir, el antiguo monarca, al crecer su imperio y complicarse su trabajo, delegó su actividad jurisdiccional en los tribunales. El tribunal resolvía, y si su resolución era impugnada, lo que hacía era devolver la jurisdicción al monarca, para que éste revisara (de aquí lo devolutivo).”³⁰

Actualmente esto no es posible; la jurisdicción no la devuelve el tribunal a otro superior porque simple y sencillamente el superior no le ha delegado jurisdicción al anterior, sino que éste la tiene por disposición de la ley.

Aunque el vocablo no resulta perfectamente adecuado al significado actual del concepto, devolutivo significa, en los tiempos presentes, el llamado a otro órgano

³⁰ QUINTANA VALTIERRA, Alfonso. Manual de Procedimientos Penales. 3ª edición, Editorial, Trillas, México, 2000. p. 138.

jurisdiccional superior, para que ejerza competencia respecto a algún acto del tribunal inferior, o también el cambio del proceso parcial o totalmente del tribunal inferior al superior.

Aquí hay un envío para la revisión, decía Couture, o un tránsito según Alcalá Zamora del proceso decidido por el tribunal inferior, al conocimiento del tribunal de grado superior.

En el efecto devolutivo se le da competencia a un órgano diverso, para que revise el acto impugnado. Este tipo de efecto se presenta en los medios impugnativos verticales, esto es, donde existe otro tribunal que revisa, como en el caso de los recursos e inclusive en los juicios autónomos.

Ejemplo: el tribunal penal se niega a ordenar la detención de una persona. El Ministerio Público, mediante el recurso de apelación, provoca que éste se admita en efecto devolutivo, y así el tribunal superior asumirá competencia sobre la orden pedida.

En el llamado efecto retentivo o conservativo, la competencia para resolver respecto al acto impugnado no se lleva a otro tribunal, sino que la conserva o retiene el propio tribunal que resuelve. Este efecto es propio de los medios horizontales, como ocurre en el caso de los remedios procesales. El mismo tribunal que resuelve es el que revisa.

Ejemplo: el tribunal ha dispuesto una confrontación en la que deben participar como confrontados sólo dos personas. El peticionario impugna diciendo que son muy pocas las personas entre las que se le habrá de elegir, y pide se cambie la resolución, aumentándose a un mínimo de 5 personas. Aquí el mismo tribunal que dispuso que deberían ser dos, retiene la competencia para revisar el acto impugnado.

En el orden a la ejecución, el efecto suspensivo significa que el acto o resolución impugnado queda pendiente de ser ejecutado. Se condiciona la ejecución de la

resolución impugnada hasta que se resuelva o termine el medio impugnativo. Esto es, hasta que en su caso se confirme la legalidad del acto impugnado o bien se modifique.

Ejemplo: un tribunal penal impone la pena de muerte. El sentenciado impugna la resolución, impugnación que al ser admitida en efecto suspensivo, impide que tal pena o condena se ejecute. Entonces, la ejecución de la resolución se suspende hasta que sea resuelto el medio impugnativo.

En el efecto suspensivo, lo que se suspende es la ejecución del acto o resolución impugnada, y no la jurisdicción del tribunal, ni su actuar.

En el efecto ejecutivo, el acto o resolución impugnado se puede ejecutar, aún cuando el medio impugnativo se encuentre pendiente o en trámite.

Así, normalmente se suspende la ejecución de resoluciones de imposible reparación, en tanto que es viable ejecutar aquellas que pueden ser reparadas.

Ejemplo: el tribunal penal dicta una resolución, por medio del cual ordena se procese a una persona. Ésta, por el hecho de impugnar, no se libera del procesamiento ordenado.

En orden a la extensión subjetiva y aquí seguimos a Bettiol, los efectos pueden ser extensivos o restrictivos. "Si uno de los vencidos impugna, la misma impugnación se extiende a los otros imputados (efecto extensivo) con tal que el motivo aducido no se refiera exclusivamente a la persona que lo ha propuesto."³¹

Ejemplo: dos personas han sido sentenciadas a morir. Una apela y la otra se conforma. Por el hecho de que una impugne, el procedimiento impugnativo se abre para los dos.

³¹ SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. 10ª edición, Editorial, Oxford, México, 2003. p. 391.

Mientras que en el efecto extensivo la impugnación afecta aún a aquellos que no impugnaron, el restrictivo se contrae a los impugnantes.

Ejemplo: dos personas son declaradas responsables de un mismo delito. Una impugna y la otra se conforma. El medio impugnativo sólo se abre para la que impugna (relatividad).

Al lado de los medios impugnativos, con los que ha llegado a ser confundida, se encuentra la revisión *ex officio* de los actos del tribunal, o autocontrol, la cual lleva como propósito el saneamiento procesal.

La revisión de oficio parte del supuesto de una falta de confianza en los actos del tribunal inferior, con lo que se procura extremar las precauciones en la impartición de justicia.

2.3. Los Recursos Ordinarios y Extraordinarios en la Legislación Penal.

Al hablar de medios de impugnación podemos decir que son todos aquellos recursos a los que podemos acudir para impugnar precisamente alguna resolución o algún acto de autoridad emitida dentro de un procedimiento; para ello contamos con diferentes recursos previstos en nuestra legislación y para entender que es un recurso empezaré con su definición.

“La palabra recurso deriva del italiano ricorso ricorsi, cuyo significado es volver al camino andado o volver a tomar el curso.”³²

Sobre este tema nos dice Héctor Jorge Escola la siguiente definición:

“Recurrir en su sentido general, acudir ante el Juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición para que sea resuelta; es también acogerse a favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad.”³³

³² Diccionario Jurídico 2000. Copyright, 2000. Todos los Derechos Reservados, DJ2K-P2. p. 477.

³³ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos. 5ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 56.

Es decir, que la palabra recurso en nuestra legislación penal se traduce como todos aquellos medios que se encuentran legalmente establecidos para poder impugnar todas aquellas resoluciones judiciales o administrativas que por alguna causa fundada consideremos injustas a nuestros derechos o intereses, o sea, que podemos presentarnos ante alguna autoridad superior de aquella que emitió dicha resolución para emplear el medio de defensa correspondiente para lograr que aquella resolución sea modificada, revocada o confirmada.

El recurso es un medio de defensa con el que se cuenta el particular para promover el control de legalidad para impugnar los actos, o bien resoluciones emitidas por una autoridad cualquiera que ésta sea siendo una acción integrada del derecho de defensa que constitucionalmente le corresponde a todos los individuos.

Debido a que los lineamientos de la ley no siempre son acatados por un órgano Jurisdiccional en un procedimiento, existen recursos, para que el ciudadano exija a aquella autoridad a que cumpla con dichas normas, como por ejemplo, el recurso en materia penal, es el medio de impugnación que se encuentran establecidos a efecto de garantizar a las partes que lo integran que las resoluciones dictadas dentro de este proceso, se ajusten a las disposiciones que rigen el procedimiento. Podemos decir que en la actualidad en nuestra legislación penal existen cuatro recursos durante el proceso y estos son: el Recurso de Revocación, la Apelación, Denegada Apelación y la Queja que a continuación explico:

“El vocablo revocación proviene del vocablo latino: *revoco, revocaré, revocación, revocationis*, cuyo significado es cancelar, rescindir, anular, retractar, contra ordenar, derogar, etc.”³⁴

“Del latín *revocatio onis* acción y efecto de *revoare* dejar sin efecto una concesión un mando o una resolución, acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante.”³⁵

³⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. cit. p. 2283.

³⁵ FERNÁNDEZ, M. Fernando. Manual de Derecho Procesal Penal. 3ª edición, Editorial, Delma, México, 2004, p. 156.

El recurso de revocación se encuentra regulado en el artículo 412 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que a la letra dice:

“Artículo 412. El recurso de revocación procede siempre que no se conceda por este código el de apelación.

Sin embargo ningún Juez ni tribunal podrá revocar la sentencia que se dicte.”

En un recurso que procede contra autos y decretos no apelables debido a que la revocación es considerada no devolutiva por la ley; y tiene como objeto de que sea rescindida la resolución judicial contenida en el documento impugnado, este recurso procede contra autos en donde no se contemple el Recurso de Apelación. Es un recurso que se hace valer ante el Juez que dictó el proveído impugnado o ante el Juez que sustituya al primero en conocimiento debido a que el recurso de revocación es un recurso contra resoluciones de mero trámite, las sentencias que ya fueron dictadas no podrán ser revocadas por el Juez o tribunal.

El término para interponer le será en el momento en que se ha sido notificado, o bien, al día siguiente hábil de la notificación. Este recurso podrá interponerse ante el tribunal o Juez que emita el auto, así mismo lo admitirán o desecharán de plano, si el Juez no considera necesario escuchar a las partes, en el otro caso, citará a las partes a una audiencia verbal, que se llevará a cabo a los dos siguientes días hábiles y en esa audiencia deberá dictar su resolución contra quien no interpuso el recurso.

Este recurso tiene como finalidad que una autoridad anule una resolución sustituyéndola por otra. El recurso de revocación es un recurso que en un juicio sustituye una resolución impugnada, podemos decir que este recurso sólo procede durante el procedimiento en contra de resoluciones de mero trámite, donde es suficiente un nuevo estudio por la misma autoridad que dicta la resolución causa del recurso. En donde la autoridad tiene el deber de reconsiderarlo y en el caso de que sea procedente reponga o confirme el acto impugnado.

Es considerado un derecho para el indiciado, para el defensor, ministerio público y el ofendido, no es un recurso de oficio debido a que debe ser interpuesto por la parte que se sienta afectada por el auto dictado por la autoridad.

Por lo que se refiere a los recursos ordinarios el más importante es el de Apelación a través del cual, a petición de la parte agraviada por una resolución judicial, el tribunal de segundo grado generalmente colegiado, examina todo el material del proceso actual además del jurídico, así como las violaciones del procedimiento y de fondo, y como resultado de esta revisión, confirma, modifica o revoca la resolución impugnada, sustituyéndose al Juez de primera instancia, o bien ordena la reposición del procedimiento, cuando existen motivos graves de nulidad del mismo.

“Apelación deriva del latín *appellare*, cuyo significado es invocar, referirse a cierta cosa particular, para predisponerle a conceder algo que se le pide; y de la palabra *appellatio*, que significa llamamiento o reclamación.”³⁶

“(Del latín *apelare*). La apelación es un recurso ordinario y vertical a través del cual una de las partes o ambas solicitan al tribunal de segundo grado un nuevo examen sobre una resolución distada por el Juez de primera instancia con el objeto de que aquél la modifique, la revoque o la confirme.”³⁷

La apelación penal ese regula en nuestro Código de Procedimientos Penales en forma más flexible que en la civil o la mercantil, en cuanto a que se encuentra inspirada en el principio de in dubio pro reo, como lo refiere el diccionario jurídico en la locución latina siguiente:

“(La duda a favor del reo). Este principio debe razonarse en dos ámbitos distintos, ambos en el campo penal; el de la interpretación de la ley y el de la valoración de las pruebas.

³⁶ Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. p. 156.

³⁷ MONARQUE UREÑA, Rodolfo. *Derecho Procesal Penal*. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 123.

Es decir se conceptúa de la siguiente manera:

En caso de duda debe absolverse. No podrá condenarse a un acusado sino cuando se pruebe que cometió el delito que se le imputa.”³⁸

Podemos decir, que es un recurso ordinario devolutivo que se encuentra previsto en el artículo 414 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que dice:

“Artículo 414. El recurso de apelación tiene por objeto que el tribunal de segunda instancia estudie la legalidad de la resolución impugnada.”

La segunda instancia se abrirá solamente a petición de parte, es decir, por las partes legitimadas para apelar, ya sea por el Ministerio Público que sostiene la acusación, por el inculcado y sus defensores, y el ofendido o sus legítimos representantes cuando estos coadyuven en acción reparadora exclusivamente.

En primer término podemos señalar que se puede apelar tanto las sentencias definitivas como los autos que tienen efectos decisivos dentro del proceso penal, tales como los que mandan suspender o continuar el procedimiento judicial; los que declaran la llamada formal prisión y los que conceden o niegan la libertad del inculcado.

El recurso de apelación podrá interponerse en el término de tres días después de haberse notificado tratándose de autos, cuando se trate de sentencias definitivas de cinco días, de dos días en otra resolución diferente. Pudiendo interponerse dicho recurso en forma verbal o por escrito en el momento mismo en que se hace la notificación o dentro de los términos que señala el artículo 416 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que a su letra dice:

³⁸ *Ibidem*, p. 124.

“Artículo 416. La apelación podrá interponerse por escrito o de palabra dentro de tres días de hecha la notificación si se trata de auto; de cinco si se trata de sentencia definitiva, y de dos si se trata de otra resolución, excepto en los casos en que este código disponga otra cosa.”

Los autos o resoluciones que son apelables:

- I. Sentencia definitivas aun las que son dictadas en los juicios sumarios, los autos que se pronuncien sobre cuestiones de jurisdicción o competencia.
- II. Los que manden suspender o continuar la instrucción, el que ratifique la detención, el de formal prisión o sujeción a proceso el que niegue, el que conceda o niegue la libertad.
- III. Los que resuelvan las excepciones fundadas en alguna de las causas que extingue la acción penal, los que declaran no haber delito que perseguir, los que concedan o nieguen la acumulación o los que decreten la separación de procesos.
- IV. Así como todos los que conceda el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

Para que la segunda instancia pueda resolver el apelante deberá expresar los agravios que dicha resolución le causa, y en caso de que efectivamente existan agravios el tribunal podrá corregir la deficiencia de la ya mencionada resolución.

Cuando se trate de sentencia definitiva, deberá hacerle saber al procesado el plazo que se establece en la ley para interposición del recurso de apelación debiendo quedar constancia en el proceso de que efectivamente se le dio cumplimiento a dicha prevención. En el caso de que exista omisión de dicho requisito se duplicará el plazo legal para interponer el recurso de apelación, poniendo un castigo al secretario para que sirva como disciplina, por el tribunal de alzada con una multa que no exceda de cinco días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

“Denegar significa no conceder lo que se pide o solicita.”³⁹

Este recurso tiene una estrecha vinculación con el recurso de apelación, la característica de dicho recurso es que es ordinario, devolutivo; promoviéndose ante el mismo juzgado donde se dicta la resolución recurrida. El recurso de denegada apelación lo puede interponer el afectado ante un tribunal de segundo grado en contra de la apelación y en ciertos supuestos por la calificación del grado que afecta los intereses jurídicos del apelante.

En nuestra legislación penal el recurso de denegada apelación se encuentra regulado en el artículo 435 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que a su letra dice:

“Artículo 435. El recurso de denegada apelación procederá siempre que se hubiere negado la apelación en uno, o en ambos afectos, aun cuando el motivo de la denegación sea que el que intente el recurso no se considere como parte.”

Este recurso constituye un recurso de queja que se interpone por la negativa de admitir una apelación; su objeto inmediato es la manifestación de la inconformidad del agraviado debido a la resolución de un órgano jurisdiccional que no admite la apelación o el efecto devolutivo.

Los casos en que se puede interponer este recurso es:

- I. Cuando no se admita la apelación y cuando se admita por un solo efecto.
- II. Y en el caso con este recurso se pretenda la enmienda del error del Juez en el momento de rechazar el recurso de apelación en forma legal o equivocada.

³⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. cit. p. 809.

El recurso de denegada apelación podrá ser verbalmente o por escrito en el término de dos días siguientes de haber sido notificado el auto donde se niegue la apelación. Los términos para interponer dicho recurso se encuentra regulado en el artículo 436 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que dice:

“Artículo 436. El recurso podrá interponerse verbalmente o por escrito, dentro de los dos días siguientes a la notificación del auto en que se negare la apelación.”

Desde el momento en que se interpone el recurso el Juez tiene tres días para enviar las constancias respectivas al tribunal de segundo grado sin hacer ningún otro trámite, en el caso de que el Juez no las remita oportunamente el afectado podrá acudir al superior para que éste se las requiera al omiso: En el momento en que la documentación sea recibida el tribunal de segunda instancia dictará un auto de radicación para darles vista a las partes para que en un término de 48 horas manifiesten si falta o no actuaciones, en caso de que sea afirmativo, el tribunal girara un oficio al tribunal de primer instancia para que dentro de un plazo prudente emita copias certificadas de las actuaciones faltantes; por último el tribunal dictará su resolución en un plazo de tres días después de la última notificación; término durante el cual las partes presentarán sus alegatos por escrito.

En síntesis la denegada apelación se presenta ante el Juez de primer grado que desechó dicha apelación o calificó el grado, cuando la hubiese admitido, en un plazo de dos días y dicho Juez debe enviar las constancias respectivas al tribunal de segundo grado de los tres días siguientes; en caso de que dicho Juez no las remita oportunamente, el afectado puede acudir ante el superior para que requiera al omiso. Recibida la documentación, el tribunal debe dictar su resolución en un breve plazo de tres días durante el cual las partes pueden presentar alegatos escritos.

En su resolución el tribunal debe decidir sobre la admisión de la apelación, en su caso sobre la calificación del grado hecha por el inferior.

Finalmente para que no pase inadvertido que en caso de que una sentencia sea confirmada o que no se haya recurrido adquiere la calidad de cosa juzgada, expresión que se puede definir como:

“...Cosa Juzgada en el estado jurídico después del objeto del proceso que produce la sentencia definitiva...”⁴⁰

“Cosa Juzgada hay cosa juzgada, existiendo la verdad legal, cuando la sentencia causa de ejecutoria, ya por ministerio de ley o por declaración judicial.”⁴¹

El recurso de queja es el medio de impugnación más reciente debido a que es conocido hasta el año de 1984 en materia federal como un medio de impugnación posteriormente es reformado en el año de 1985 y no es sino hasta 1987 que se consideró como un medio de impugnación el ya mencionado recurso y se incluye en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1989.

“(De quejar y éste a su vez del latín *coaitiare*). En su acepción más importante es el recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación, pero también puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales.”⁴²

“El recurso de queja entendido como medio de impugnación tiene una configuración imprecisa, puesto que su procedencia se establece de manera muy variable en los diversos ordenamientos procesales.

Por lo que respecta a la queja como una denuncia contra determinadas conductas judiciales que se consideran indebidas, se ha regulado en el ordenamiento

⁴⁰ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio. Recursos Ordinarios en el Procedimiento Penal. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 25.

⁴¹ ARILLA BAZ, Fernando. Manual Práctico del Litigante. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002. p. 90.

⁴² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. cit. p. 2141.

mexicano como un medio para imponer sanciones disciplinarias por lo que en realidad no tiene carácter procesal sino administrativo.”⁴³

En nuestra legislación el recurso de queja se encuentra regulado en el artículo 442 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que a su letra dice:

“Artículo 442-Bis. El recurso de queja procede contra las conductas omisas de los jueces que no emitan las resoluciones o no ordenen la práctica de diligencias dentro de los plazos y términos que señale la ley o bien, que no cumplan las formalidades y no despachen los asuntos de acuerdo en lo establecido en este código.”

Podemos decir que el recurso de queja constituye la reclamación de una conducta de indiferencia que debe de emitir un Juez cuando se hace un pedimento concreto; o bien por no realizar las actuaciones de un acto procesal a que le obliga una norma jurídica, se trata de un recurso ordinario y devolutivo que tiene por objeto a que un órgano jurisdiccional se ajuste a los términos o plazos dentro de los cuales debe de resolver, cumpliendo con las formalidades y despachen los asuntos debiendo ajustarse a lo que ordena el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, siendo que en los párrafos segundo y tercero del citado numeral 442 bis del Código Adjetivo Penal señala:

“Artículo 442-Bis párrafo segundo y tercero:

...La queja se interpondrá por escrito en cualquier momento, a partir de que se produjo la situación que la motiva, ante la sala penal que corresponda del Tribunal Superior de Justicia...”

Luego entonces podemos concluir que, el recurso de queja procederá en los siguientes casos:

⁴³ *Ibidem.* p. 2142.

1. Cuando no se dicten las resoluciones judiciales dentro de los plazos correspondientes;
2. Cuando no se señale la práctica de diligencias dentro de los términos indicados por la ley antes mencionada;
3. En el momento que no se cumplan las formalidades procesales; y
4. Cuando no se despachen los asuntos oportunamente dentro de los plazos que se establecen en la ley.

Siendo que lo anterior encuentre apoyo en lo dispuesto en los párrafos cuarto y quinto del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que establecen:

“Artículo 442-Bis.- ...La Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia, en el término de cuarenta y ocho horas, horas le dará entrada al recurso y requerirá al Juez cuya conducta omisa haya dado lugar al recurso, para que rinda informe dentro del plazo de tres días.

Transcurrido este plazo, con informe o sin él, se dictará dentro de cuarenta y ocho horas la resolución que proceda. Si se estima fundado el recurso, la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia requerirá al Juez para que cumplan con las obligaciones determinadas en la ley en un plazo no mayor de dos días, sin perjuicios de las responsabilidades que resulten. La falta del informe al que se refiere el párrafo anterior, establece la presunción de ser cierta la omisión atribuida y hará incurrir al Juez en multa de diez a cien veces el salario mínimo.”

Este recurso procederá contra omisiones de los Jueces al no emitir sus resoluciones o no ordenen la práctica de diligencias dentro de los plazos y términos que fije la ley procesal. Se deberá interponer en cualquier momento a partir del momento en que se produjo la conducta omisiva, por escrito ante la Sala Penal que corresponda para que ésta en cuarenta y ocho horas, requiera al Juez respectivo para que éste rinda un informe al respecto, para que dentro de otras cuarenta y ocho horas, se dicte la resolución que corresponda. Para el caso de que el Juez respectivo no

rindiere su informe, se presumirán ciertos los hechos que fundan la queja sancionando al Juez con multa. Si se declara fundada la queja, el tribunal requerirá al Juez para que cumpla con sus determinaciones en un término de dos días, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales que resultaren. Como se ha anotado anteriormente, si el Juez en el término de tres días en que reciba una consignación sin detenido, el Juez no dicta auto de radicación, el Agente del Ministerio Público adscrito lo recurrirá en queja.

El Ministerio Público como parte de un proceso puede interponer el recurso de queja cuando algún caso concreto se encuentre dentro de las hipótesis del artículo 286 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal ya que este precepto establece que el Ministerio Público refiriéndose al que se encuentra adscrito a un juzgado en donde se ventila el proceso penal ya que en esta instancia el Ministerio Público es parte y no autoridad como sucede dentro de la etapa de averiguación previa, podrá recurrir en queja, cuando habiendo transcurrido el plazo de tres días contados a partir de que se haya hecho la consignación sin detenido, el Juez no dicta auto de radicación en el asunto, el Ministerio Público recurrirá en queja ante la Sala Penal que corresponda, lo mismo sucederá cuando una vez radicada la causa, el Juez no resuelva sobre la orden de aprehensión solicitada, es decir, el recurso de queja es de carácter ordinario y devolutivo procedente contra las conductas omisivas de los Jueces que no emanen las resoluciones o no señalen la práctica de diligencias dentro del plazo y términos que la ley señale o bien que no cumplan con las formalidades y no despachen los asuntos de acuerdo con lo establecido por la ley que corresponde.

2.4. El Principio de Definitividad.

En el Juicio de Amparo se habla de principio de definitividad como un requisito de procedibilidad de la pretensión, según el cual, para impugnar un acto de autoridad por vía de amparo debe de agotarse previamente todos los recursos ordinarios que la ley que regula el acto reclamado, prevé.

Este requisito de procedibilidad de la pretensión de amparo se puede advertir por ejemplo, de la lectura del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción III inciso a), referente a actos jurisdiccionales.

Téngase en cuenta que los recursos que hay que agotar previamente deben ser ordinarios.

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

...III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo el amparo procederá 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...”

Es decir, que es necesario agotar un recurso ordinario antes de acudir ante la instancia federal de amparo.

Este principio constituye esencialmente dentro de nuestro derecho procesal un requisito formal que consiste en la obligación de agotar todos los medios ordinarios de defensa que tengan el alcance de revocar nulificar o modificar el acto reclamado antes de acudir al Juicio de Amparo que por naturaleza se trata de un medio extraordinario de defensa.

“Dicho principio se encuentra contenido en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo que establece la improcedencia del juicio de garantías en aquellos casos en los cuales el particular promueve el juicio constitucional impugnando un acto emanado de algún tribunal sin antes haber agotado previamente el recurso o medio de defensa ordinario que proceda que establezca para combatir la resolución que se

pretende atacar en la instancia federal, en ocasiones el principio de definitividad se exige en su cumplimiento a quienes afecte una resolución, cuando expresamente nuestra Carta Magna, la Ley de Amparo o la Jurisprudencia así lo permitan, como por ejemplo en los casos de que se trate de actos que necesariamente ataquen los derechos fundamentales de los gobernados, como lo son en su integridad física, o la privación de su libertad, por lo que en este caso la jurisprudencia ha permitido que proceda de inmediato el juicio de garantías sin el previo agotamiento de los recursos ordinarios.”⁴⁴ Para ilustrar lo anterior señalaremos que en la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo se establece:

“Artículo 73. El Juicio de Amparo es improcedente:

...XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo.

Respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medios de defensa dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas aún cuando la parte agraviada no hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

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

Lo que nos hace concluir que este principio de definitividad constituye pues un requisito de procedibilidad para los casos en que se demande un Juicio de Amparo lo cual es ineludible para la procedencia del Juicio de Amparo directo o indirecto, ya que no se debe pasar desapercibido que los medios de defensa o recursos administrativos, son todos aquellos procedimientos legales para lograr que se revisen los actos de la autoridad, se confirmen, modifiquen o revoquen, siendo característico en dichos medios de impugnación, el hecho de que su existencia se encuentre prevista en una ley,

⁴⁴ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio. Op. cit. p. 268.

lo que resulta ser una condición de eficacia para que su observancia obligue a los gobernados; en consecuencia, no habrá recurso administrativo obligado a agotar aquéllos recursos establecidos en la ley, que equivale a agotar el principio de definitividad y a la que le corresponde señalar las excepciones, defensas o medios de impugnación de carácter administrativo. En otras palabras, los medios de defensa han de estar contenidos en un ordenamiento general, imperativo y abstracto, que son las características de toda ley.

CAPÍTULO TERCERO

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD SEGÚN EL ACUERDO A/003/99

Ahora abordaremos el recurso de inconformidad materia del presente trabajo el cual surgió del ámbito administrativo, eminentemente en materia de seguridad social: En la actualidad existen en nuestra legislación, recursos que se aplican de manera distinta en otras materias con singularidades en su procedimiento que se agotan en el momento que cada una lo requiera por ejemplo, en materia penal existen cuatro medios de impugnación, y son recursos ordinarios y extraordinarios debido a que el recurso es un medio de defensa que se interpone ante la autoridad que emite una resolución, y que le afecte por lo que es preciso mencionar lo siguiente.

3.1. El recurso de inconformidad en nuestra legislación. (Averiguación Previa).

Tradicionalmente, el recurso de inconformidad procede en materia de seguridad social y, se encuentra regulado por los artículos 294 y 295 de la Nueva Ley del Seguro Social, que a la letra dicen:

“Artículo 294. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los consejos consultivos delegacionales, los que resolverán lo procedente.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señala el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.”

“Artículo 295. Las controversias entre los asegurados a sus beneficiarios y el instituto, sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán transmitirse ante la junta federal de conciliación y arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.”

En base al estudio podemos decir, que se establecen dos géneros distintos y contrarios, por una parte como acreedor en calidad de que es un organismo fiscal autónomo, que se interpone por el patrón o demás sujetos que se asemejen, y por otra parte como deudor ante asegurados y beneficiarios, como institución aseguradora obligada ya que otorga prestaciones. Como vemos el tratamiento que se da es distinto cuando se trata de inconformidades interpuestas por patrones y por asegurados y sus beneficiarios; este recurso será dirigido al consejo consultivo delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponde a la autoridad emisora del acto, éste también puede presentarse por correo, en los casos que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población de donde se encuentre la sede Delegacional y se certificará con acuse de recibo, como fecha de prestación será aquella que se anote en su recibo, en la oficialía de partes o de su depósito en la oficina postal. Debido a que el IMSS es un órgano tripartita que tiene competencia legal para tramitarlo, en contra de algún acto definitivo que emiten los funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social en su labor cotidiana, de esta manera el IMSS se convierte en Juez y parte. Los términos para interponer este recurso es de quince días hábiles contados en los dos casos a partir del día siguiente de la notificación del acto definitivo que lo impugne, de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, que a su letra dice:

“Artículo 6. El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

El escrito en que se interponga el recurso será dirigido al consejo consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede Delegacional Subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado.

También podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede Delegacional o Subdelegación.

Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquélla que se anote a su recibo en la oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal. Si el recurso se interpone extemporaneamente se comprobará durante el procedimiento, se sobreseerá el recurso.

En el caso de las prestaciones del escrito ante las Delegaciones o Subdelegaciones, previamente al envío de éste a los servicios jurídicos, Delegacionales las citadas autoridades deberán agregar al expediente todas las constancias administrativas o, en su caso, médicas que sean necesarias para lograr la pronta y expedita resolución del recurso.”

La legislación supletoria se ajustará a las disposiciones procedimentales del propio Reglamento del Recurso de Inconformidad, es decir, que estarán sujetas a las disposiciones reglamentarias en el Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo en su orden.

En el artículo 4º del Reglamento del Recurso de Inconformidad contempla los requisitos que deberá contener el recurso de inconformidad que a su letra dice.

“Artículo 4. El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener lo siguiente:

- I. Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de su registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso. En caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar o estampar su huella digital, lo podrá realizar otra persona en su nombre.
- II. Acto que se impugna y, en su caso número y fecha de la resolución número de Crédito, período e importe, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo.
- III. Hechos que origina la impugnación;

- IV. Agravios que le cause el acto impugnado;
- V. Nombre o razón social del patrón o en su caso del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados, para los casos previstos en el artículo 7 de este Reglamento, y
- VI. Pruebas que ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado. Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere oscuro, irregular o no cumple con los requisitos señalados en este precepto, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional prevendrá al recurrente por una sola vez para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con las fracciones anteriores y señalará en concreto sus defectos u omisiones, con el apercibimiento de que, si el recurrente no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano.”

Los requisitos son los siguientes:

- 1) Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones, el número de su registro patronal o de seguridad social.
- 2) El acto que se impugna, fecha de su notificación y autoridad emisora del acto recurrido.
- 3) Los hechos que originen la impugnación.
- 4) Los agravios que le causa el acto impugnado.
- 5) El nombre o la razón social del patrón o bien el sindicato de trabajadores, el nombre del titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde se les puede notificar para los casos de inconformidades interpuestas por los patrones contra las valuaciones actuariales o por las que interpongan asegurados o beneficiarios para el reconocimiento de prestaciones.
- 6) Las pruebas que se ofrezcan deberán ir relacionadas con el acto impugnado.

“En el caso de que el escrito fuera oscuro, irregular o que no cumpla con los requisitos señalados, se prevendrá al recurrente para que lo aclare, lo corrija o bien lo complete, y tendrá un término de 5 días, y se le apercibirá que en el caso de no hacerlo se desechará de plano. Los documentos que deberán acompañar al escrito de inconformidad son, el documento en que conste el acto impugnado, el documento en donde se acredite la personalidad, cuando el recurso se interponga por un representante legal o un mandatario, la constancia de notificación del acto impugnado, en el caso de que no haya recibido la notificación, declarará bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma, las pruebas documentales que vaya a ofrecer, en el caso de que no se acompañen los documentos del acto impugnado, el documento donde acredite la personalidad o la notificación se prevendrá al interesado para que lo presente en un término de cinco días y en el caso de que no lo presente le será desecheda su inconformidad.”⁴⁵ Solo en el caso de que no se agote dicho recurso las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no se impugnen dentro de la forma y términos que se señalan por el reglamento antes citado, serán improcedentes al juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En este precepto existe otro recurso administrativo que se encuentra regulado en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, que a la letra dice:

“Artículo 31. Contra las resoluciones del secretario del consejo consultivo delegacional en materia de admisión o desecamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el consejo consultivo delegacional correspondiente. Esta solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho consejo.”

“Este recurso es llamado recurso de revocación en el trámite de una inconformidad, por lo que resulta ser este recurso el mecanismo natural y obligatorio

⁴⁵ Exposición de Motivos del Acuerdo A/003/99. Op. cit. p. 16.

de defensa para que los recurrentes para impugnar las resoluciones del secretario del consejo consultivo Delegacional, es decir, con este recurso se combatan actos dictados durante el procedimiento de una inconformidad, en tres hipótesis concretas, la primera de ellas es cuando en un acuerdo se dicte sobre la admisión del recurso de inconformidad que agravie al inconforme; la senda hipótesis consiste en que cuando las pruebas que el recurrente ofrezca no sean admitidas, y la tercer hipótesis cuando las pruebas que se ofrecieron por el promovente no se admitan o estas sean desechadas. Este recurso será interpuesto ante el consejo consultivo delegacional que conozca de dicha inconformidad, interponiendo dicho recurso en un término de tres días al día en que surta efectos la notificación del auto recurrido lo resolverán en pleno por el órgano colegiado aludido en iguales términos que si resolviera la inconformidad.”⁴⁶

Pasando al estudio de la inconformidad hablada propiamente como recurso dentro del procedimiento penal, se deduce de la fracción XIX del artículo 9 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, se establece que los particulares tendrán derecho, en la averiguación previa o en el proceso, según corresponda a lo siguiente:

“Artículo 9. Las víctimas o los ofendidos por la comisión de algún delito, tendrán derecho en la averiguación previa o en el proceso según corresponda:

...XIX. A impugnar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal...”

Lo anterior queda complementado al quedar institucionalizado por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

“Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las

⁴⁶ Reglamento del Recurso de Inconformidad. 2ª edición, Editorial, PGJDF, México, 2003. p. 3.

infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor parare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

Con lo cual se colige que la persecución de los delitos compete al Ministerio Público y en nuestro sistema penal mexicano, particularmente en esta ciudad de México, se encarga la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que conforme a su Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, establece en su artículo 21 lo siguiente:

“Artículo 21. El denunciante, querellante u ofendido, tendrá derecho de inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando las razones por las cuales la estima improcedente en un término que no podrá exceder de diez días hábiles, contados a partir de su notificación.”

3.1.1. Su Previsión en el Reglamento Interno y Acuerdo A/003/99.

Si se parte del principio del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en haber encomendado al Ministerio Público la exclusión de la investigación y persecución de los delitos, se tiene que en este mecanismo de investigación de una averiguación previa debe estarse a los lineamientos específicos que rigen la actividad ministerial, por lo que de ninguna manera se estará a la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal a efecto de regular el recurso de inconformidad, ya que este recurso está implementado únicamente para la actividad de determinación de una averiguación previa, por lo que debe ajustarse el procedimiento de determinación, notificación e impugnación a lo que establece la normatividad aplicable, que en este caso lo constituye el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y acuerdo

A/003/99 por el cual se establecen las Bases y Especificaciones para la Atención y Servicio a la Población, los Procedimientos y la Organización de las Agencias del Ministerio Público, publicado éste último en el Diario Oficial de la Federación en fecha 21 de julio de 1999.

Desde luego que la procedencia de impugnar la determinación de no ejercicio de la acción penal se desentraña del artículo 21 constitucional, así como de la fracción XIX del artículo 9 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, lo cual llevó específicamente al legislador capitalino a implementar en el artículo 21 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que establece:

“Artículo 21. El denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal.

Expresando las razones por las cuales la estima improcedente, en un término que no podrá exceder de diez días hábiles a partir de su notificación.”

Ahora bien, el Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que establece las bases y especificaciones para la atención y servicio a la población, los procedimientos y la organización de las Agencias del Ministerio Público establece en su correlativo artículo 68 párrafo inicial lo siguiente:

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

De los numerales antes citados, podemos deducir que una vez que haya sido notificado, el denunciante, querellante u ofendido, éste expresará las razones por las que considere que es improcedente la falta de ejercicio de la acción penal; estas razones se traducen en auténticos agravios en esta etapa de averiguación previa, ya que son los

perjuicios que le causan al denunciante, querellante u ofendido al no haberse ejercitado la acción penal en contra de persona que acusó; o de aquella persona de cuyas investigaciones en la averiguación previa no se perfeccionó algún indicio que lo incriminara y que por razones técnicas, no se integró debidamente algún elemento para acreditarle la probable responsabilidad o resultaron insuficientes los elementos para acreditar el cuerpo del delito de que se trate.

Es pertinente en este contexto evocar los conceptos del maestro Carlos Barragán Salvatierra en su obra *Derecho Procesal Penal* al referirse al concepto de agravios en materia penal cuando refiere lo siguiente:

“Agravio de la lesión o afectación de los derechos e intereses jurídicos de una persona, en especial de una resolución judicial.”⁴⁷

Como es de advertirse del anterior concepto, la expresión de las razones que exponga en su momento el denunciante, querellante u ofendido, sin lugar a dudas serán considerados como agravios en esta fase procedimental la de averiguación previa, convirtiéndose el denunciante, querellante u ofendido en un recurrente, por lo que el escrito de inconformidad en contra del ejercicio de la acción penal que a este paso, será la resolución impugnable.

Al no establecer algún otro requisito de forma que contenga los agravios o razones para su presentación de este recurso o escrito de inconformidad, bastará con que se presente dentro del término de diez días hábiles, para que el Fiscal o Subprocurador correspondiente, procedan en su caso, al estudio y determinación de no ejercicio de la acción penal; y para ello, dicho escrito de inconformidad deberá interponerse ante el responsable de agencia del Ministerio Público correspondiente, ya que este funcionario es quien autoriza o aprueba la determinación de no ejercicio de la acción penal, siempre y cuando el delito materia de la presente averiguación previa tenga señalada una pena privativa de libertad conforme al Código Penal para el

⁴⁷ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Op. cit. p. 501.

Distrito Federal, que no exceda su término medio aritmético de cinco años, ya que en caso de no ser así, el escrito de inconformidad se interpondrá entonces ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que es la instancia quien conoce de aquellas averiguaciones previas que su determinación haya versado sobre delitos de los cuales su término medio aritmético de la pena privativa de libertad, exceda de cinco años de prisión tal como lo establece el artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

“Artículo 23. El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, cuando la averiguación previa verse sobre delitos graves la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación al Subprocurador de Averiguaciones Previas correspondiente.”

Abundando en el apartado anterior, se arriba a la conclusión que el factor que determina la competencia de las instancias conocedoras del recurso de inconformidad, es la gravedad o no del delito del que se ha pronunciado el no ejercicio de la acción penal, y dicha condición la encontraremos en el artículo 268 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal que en el párrafo quinto establece:

“Artículo 268. Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el benéfico de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la pena máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos.”

Con lo anterior, tenemos la directriz que rige la competencia de las dos instancias que resolverán el escrito de inconformidad conforme a las atribuciones que estudiaremos más adelante en este capítulo.

3.1.2. Término procesal oportuno para interponerlo.

En el apartado anterior se habló de las formalidades que debe contener el escrito de inconformidad para que el Fiscal o Subprocurador entren al examen de la determinación de no ejercicio de la acción penal que ha sido impugnada. También se enfatizó que deberá hacerse dentro del término de diez días para que sea presentada en tiempo y forma, lo cual nos lleva al análisis de a partir de cuando empieza o corre dicho término para que el querellante, denunciante u ofendido tengan su oportuno derecho a inconformarse contra la propuesta del no ejercicio de la acción penal o no sea considerada extemporánea.

Una vez que el denunciante, querellante u ofendido dentro de una averiguación previa haya sido notificado personalmente de la determinación del no ejercicio de la acción penal empezara a correr el término de diez días que refiere el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica que se ha venido citando anteriormente, en lo conducente establece:

“Artículo 17. El agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al responsable de la agencia de su adscripción, para su acuerdo quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querellante u ofendido, mediante notificación personal de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, informando al titular de la Fiscalía de su adscripción y a la Coordinación de Agentes Auxiliares del Procurador.”

Ahora bien, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en el párrafo inicial del artículo 57, señala que los términos empezarán a correr a partir del día siguiente.

“Artículo 57. Los plazos son improrrogables y empezarán a correr desde el día siguiente al de la fecha de la notificación salvo los casos que este Código señale expresamente.”

Con lo anterior, se puede establecer en primer término que el plazo de los diez días para interponer el escrito o recurso de inconformidad empieza a correr al día siguiente de su notificación si se aplica el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; “sin embargo, al hacerse una estricta interpretación del artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y del correlativo artículo 63 del también citado Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, nos lleva nuevamente a la conclusión de que al establecerse constitucionalmente la función de investigación y persecución de los delitos exclusiva al Ministerio Público, como una entidad administrativa, de la que no obstante, la etapa de averiguación previa es la fase primaria del procedimiento penal, no se aplican las disposiciones del Código Procesal en el aspecto de notificación personal, ya que dichos preceptos son destinados a las notificaciones en el período de instrucción de un proceso penal como enmarcan los artículos 82, 86, 87 y 89.”⁴⁸

“Artículo 82. Todas las personas que por algún motivo legal intervenga en un procedimiento penal, deberán designar, desde la primera diligencia en que intervengan, domicilio ubicado en el Distrito Federal, para que se les hagan las notificaciones, citaciones, requerimientos o emplazamiento que procedieren e informar de los cambios de domicilio.

Si no cumplieran con esta prevención las notificaciones, citaciones, requerimientos o emplazamientos se tendrán por bien hechos por publicación en lugar visible del Tribunal o de la Agencia del Ministerio Público sin perjuicio de las medidas que estos tomen para que pueda continuarse el procedimiento.”

Es decir, del texto del artículo antes transcrito se desprende que si el denunciante, querellante u ofendido no designaren domicilio para oír notificaciones dentro del Distrito Federal, la notificación de la determinación de no ejercicio de la acción penal se cumplirá si dicha resolución se fija en un tablero visible al público,

⁴⁸ Reglamento del Recurso de Inconformidad. Op. cit. p. 6.

conocido como estrados. Puede darse el caso de que el querellante, denunciante u ofendido si haya señalado domicilio dentro del Distrito Federal, pero no se encuentre en la primera búsqueda, por lo cual le surtirá la notificación a través de una cédula en la que se contendrá una síntesis de la resolución que haya de ser notificada.

Lo anterior, se encuentra previsto en el texto del artículo 86 del citado Código Procesal al establecer lo siguiente:

“Artículo 86. Toda notificación que se haga fuera del Juzgado, no encontrándose en la primera búsqueda la persona a quien deba hacerse, se practicará sin necesidad de nuevo mandato judicial por medio de cédula que se entregará a los parientes, familiares o domésticos del interesado o a cualquiera otra persona que viva en la casa la que firmará la diligencia, si no supiera hacerlo o se negare, se hará constar esa circunstancia, pudiéndose tomar sus huellas digitales. Cuando no sea posible encontrar al interesado ni a ninguna de las personas que señala este artículo, el notificador, hará la notificación fijando la cédula en la puerta de la casa y asentando en autos razón de tal circunstancia. En la cédula se hará constar, el tribunal que manda practicar la diligencia, la determinación que se manda notificar, la fecha, la hora, lugar en que se deja y, en su caso, el nombre y apellido de la persona a la que se entrega.”

El anterior artículo resulta ser más aplicable a las diligencias de notificación en un proceso penal, que a la notificación de no ejercicio de la acción penal y el artículo siguiente resulta ser complementaria al señalar:

“Artículo 87. Todas las notificaciones se harán personalmente al interesado excepto en los casos expresamente consignados en este capítulo.”

El artículo 89 refiere la misma hipótesis de la ausencia de la persona que haya de ser notificada, en este caso, cuando se ignore su domicilio, en cuyo caso se le hará saber la determinación a través de edictos:

“Artículo 89. Si se ignorase el lugar donde reside el lugar donde reside la persona que deba ser notificada; la notificación se hará por edictos publicados tres veces en un periódico de los de más circulación.”

“Como se puede observar, únicamente resulta aplicable cierta parte de los preceptos antes invocados del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y como en el caso en estudio tiene una normatividad específica como lo es el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Acuerdo A/003/99 del titular de dicha Procuraduría, por lo que serán éstas, las reglas que imperarán en la notificación del no ejercicio de la acción penal al no estar precisados cuales serán los artículos del Código Procesal que refiere dicha normatividad al sujetarse a las reglas de notificación.”⁴⁹

Por lo anterior es que existe una tesis jurisprudencial que viene a dilucidar este dilema y que señala lo siguiente:

Novena Época.

Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Tomo XV, Marzo de 2002.

Página 1281.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

“ACCIÓN PENAL EN EL TÉRMINO PARA INCONFORMARSE CONTRA LA RESOLUCIÓN SOBRE SU NO EJERCICIO, DEBE ATENDERSE A LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 21 DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y 68 DEL ACUERDO A/003/99 EMITIDO POR EL PROCURADOR.- Los artículos 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 68 del Acuerdo A/003/99 emitido por el titular de dicha dependencia consignan el derecho que tienen los denunciados, querellantes u ofendidos de inconformarse contra las resoluciones de no ejercicio de la acción penal,

⁴⁹ SILVA SILVA, Jorge Alberto, Op. cit. p. 34.

expresando las razones por las cuales se estiman que es improcedente, contando para ello con un término que no podrá exceder de diez días hábiles contados a partir de su notificación. Por consiguiente, es a partir de ese momento que surte sus efectos el acto jurídico de notificación y por ende, cuando indica el cómputo del término que la ley confiere al denunciante, querellante u ofendido para inconformarse contra la resolución de inejercicio de la acción penal; lo anterior es así, en razón a que los dispositivos legales en comento no hacen remisión alguna a las reglas que al respecto contempla el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, sino que la observancia de la normatividad adjetiva es exclusivamente en cuanto a las formalidades que deben observar en la práctica de las notificaciones, como se desprende de los numerales 17 y 18 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los diversos 63 y 64 del Acuerdo A/003/99 emitido por el procurador, preceptos que son de observancia obligatoria hasta en tanto sea planteado y resuelto el conflicto de normas en función de su jerarquía.”

De lo anterior se deriva que hay un conflicto aparente de normas en cuanto a su jerarquía, por lo que no es posible atender a una aplicación objetiva de los artículos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por lo que serán los Tribunales Federales quienes en su oportunidad pronunciarán las resoluciones que prevalezcan en estos casos cuando algún denunciante, querellante u ofendido consideren que se violaron sus garantías individuales al tenerse por extemporáneo o presentado fuera del término de diez días su escrito de inconformidad, ya que debe computarse dicho término a partir de que se notifica de la determinación de no ejercicio de la acción penal y no al día siguiente como lo señala el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, como se considera al realizar este trabajo de tesis.

3.1.3. Atribuciones en la resolución del recurso de inconformidad.

Desde luego que las atribuciones a que se refiere este apartado sin duda alguna alude a la facultad del funcionario a quien compete resolver la determinación de no

ejercicio de la acción penal a la que se ha interpuesto el escrito o recurso de inconformidad. La parte segunda del artículo 22 y 23 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal nos marca claramente a quienes corresponde entrar al estudio de dicho recurso de inconformidad al establecer lo siguiente:

“Artículo 22. El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la agencia del conocimiento en los casos en que la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos no graves, pena alternativa o exclusivamente multa, quien lo remitirá al Fiscal de su adscripción en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación para que la Fiscalía resuelva lo conducente en un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito.”

En el caso anterior, se desentraña la competencia de los Fiscales Desconcentrados o Centrales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quienes resolverán aquellas inconformidades interpuestas en contra de determinaciones de no ejercicio de la acción penal que atiendan particularmente a delitos no graves como ya lo hemos visto anteriormente, en un término de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito de inconformidad que haya hecho el denunciante, querellante u ofendido ante el responsable de la agencia correspondiente.

En los casos de que la propuesta de no ejercicio de la acción penal se haya hecho en base a un delito grave, conocerá el Subprocurador de Averiguaciones Previas Desconcentradas o Subprocurador de Averiguaciones Centrales, cuando el escrito de inconformidad se presente ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador:

Efectivamente, a la cita del texto del artículo 23 del multicitado Reglamento establece:

“Artículo 23. El escrito de inconformidad se interpondrá ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, cuando la averiguación

verse sobre delitos graves la que remitirá el escrito en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación al Subprocurador de Averiguaciones Previas correspondiente. El Subprocurador considerará los planteamientos del inconforme y resolverá en un plazo que no excederá de quince días hábiles contados a partir de la recepción por el mismo procedimiento establecido en este Reglamento.”

Si nos detenemos en este punto podemos ver que el Fiscal o Subprocurador examinará los puntos o argumentos de inconformidad que como razones o agravios haya expresado el denunciante, querellante u ofendido para provocar la revocación de la determinación de no ejercicio de la acción penal, pues sin mayor esfuerzo es de considerarse que el denunciante, querellante u ofendido interponen un recurso de inconformidad, al no estar de acuerdo con el inejercicio de la acción penal, ya que su interés es que se haya consignado a un Juez Penal, al probable responsable o acusado del delito que corresponda.

Las facultades del Subprocurador de averiguaciones previas centrales, se derivan de la fracción I del artículo 38 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que establece:

“Artículo 38. La Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, tendrán bajo su supervisión las Fiscalías, Agencias y Unidades Centrales de Investigación, con excepción de la Fiscalía para Servidores Públicos que estará bajo la supervisión de la oficina del Subprocurador y ejercerá el Subprocurador por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos las atribuciones específicas siguientes:

...U. Resolver, en el ámbito de su competencia sobre los casos en que se plantee inconformidad respecto de la determinación del no ejercicio de la acción penal;...”

Las similares facultades para el Subprocurador de averiguaciones previas desconcentradas la encontraremos en la fracción I del artículo 43 del citado Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al señalar lo siguiente:

“Artículo 43. La Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas y Unidades Desconcentradas de Investigación, y ejercerá el Subprocurador por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscrito las atribuciones específicas siguientes:

- i. Resolver en el ámbito de su competencia, sobre los casos en que se plantee inconformidad respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal;...

Curiosamente el Reglamento en cita únicamente establece en la fracción III del artículo 39 la facultad expresa para que el Fiscal Central de Investigación resuelva los casos en que se plantee inconformidad, no así para un Fiscal Desconcentrado, el cual se rige al amparo de los que dispone el artículo 45 del Reglamento en cita, lo cual advertimos de la cita textual siguiente:

“Artículo 39. ..Al frente de las Fiscalías Centrales de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones, para Delitos Financieros, para Delitos Sexuales, para Homicidios, para Asuntos Especiales, para Menores, para Robo de Vehículos y Transporte, habrá un Fiscal, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscrito en el ámbito de su respectiva competencia, 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 atribuciones siguientes:

...III. Resolver la inconformidad del no ejercicio de la acción penal, cuando la averiguación previa verse sobre delitos de su competencia;...”

El Fiscal de Averiguaciones Previas Desconcentradas como ya se dijo anteriormente, ejercerá su facultad de resolución para el caso de plantearse una inconformidad en lo que dispone en lo conducente el artículo 45 del Reglamento en cita, a falta de disposición expresa:

“Artículo 45. Las Fiscalías Desconcentradas tendrán atribuciones en materia de averiguaciones previas, en los términos que determine el Procurador mediante Acuerdo que deberá publicarse en Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.”

Por lo que se complementa con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 68 del acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que señala:

“Artículo 68. El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de agencia del conocimiento en los casos previstos por 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 quince días hábiles a partir de la presentación del escrito.”

Por lo que es bajo este marco legal con el cual se resolverán las inconformidades que impugnen las determinaciones de no ejercicio de la acción penal.

3.2. Desventajas del recurso de inconformidad en el no ejercicio de la acción penal.

En este punto nos referimos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como una entidad institucional del Poder Ejecutivo y siendo que:

“...una de las principales funciones del Estado es la de administrar justicia, sea resolviendo las controversias que se susciten entre los particulares que no lo logren, un entendimiento práctico sea imponiendo una pena determinada al autor de una infracción penal etc...”⁵⁰

⁵⁰ SOTO PÉREZ, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 4ª edición, Editorial, Esfinge, México, 2003. p. 139.

Una de las finalidades al decretar el Acuerdo A/003/99 fue la de precisar criterios definidos y que resultaron necesarios para otorgar una certidumbre jurídica las cuales fueron orientadas para su aplicación en las agencias del Ministerio Público para que el personal encargado de procurar justicia determine debidamente el ejercicio de la acción penal, una incompetencia y por supuesto el no ejercicio de la acción penal.

“Lo anterior fue como consecuencia de las reformas que sufrió el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el 3 de mayo de 1999, en el cual quedó reestablecido el cuerpo del delito y la probable responsabilidad erradicando los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad, convirtiendo la labor del Agente del Ministerio Público en una actividad aún más técnica para su investigación en la búsqueda pretendida de que la autoridad judicial obsequie la orden de aprehensión o la orden de comparecencia.”⁵¹

Sin embargo, las excesivas cargas de trabajo que prevalece en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tanto en las Fiscalías Centrales como en las Desconcentradas en las que dicha actividad está sometida a aspectos temporales como lo establece el artículo 95 del Acuerdo A/003/99 que señala:

“Artículo 95. Los subprocuradores de averiguaciones previas, fiscales responsables de agencia y Agentes del Ministerio Público de Investigación, en el ámbito de su competencia, serán responsables de que las averiguaciones previas se integren y determinen de acuerdo con lo siguiente:

...II. Toda averiguación radicada en unidad de investigación sin detenido, con competencia genérica deberá integrarse y determinarse en un término no mayor a 60 días desde su inicio, excepto que de su naturaleza o requerimientos específicos se desprenda la necesidad de un término mayor en cuyo caso el Agente del Ministerio Público titular de la unidad correspondiente deberá informar al Agente responsable de la agencia para que resuelva lo procedente; y

⁵¹ *Ibidem.* p. 140.

...III. Las averiguaciones previas radicadas en unidades de investigación sin detenido y competencia especializada se integrarán y determinarán en el tiempo requerido por el Ministerio Público y sus auxiliares de acuerdo con las características particulares de la especialidad, la naturaleza del trabajo consecuente y tomando en cuenta las equivalencias que se establezcan en relación con las averiguaciones de las unidades de investigación sin detenido con competencia genérica.”

Con lo anterior podemos observar que el Agente del Ministerio Público debe practicar aquellas diligencias que sean conducentes a la integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad en la averiguación previa que se tramita sin detenido y con ello poder ejercitar la acción penal del indiciado, ya que sobre el particular la refiere el profesor Sergio García Ramírez en su obra *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano*, al señalar:

“...El ejercicio de la acción penal que anteriormente se sustentó en la comprobación de los elementos del tipo y la probable responsabilidad, ahora se basa en la acreditación del cuerpo del delito de esa misma probable responsabilidad no ya del inculcado, voz que no era incorrecta en este caso, sino del indiciado...”⁵²

Por lo que sin dilación alguna para cumplir con ello con su compromiso social y facultad persecutoria de los delitos que le confiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que por el momento no hay concepto concreto y definido de lo que se considera cuerpo como lo refiere el maestro Leopoldo de la Cruz Agüero al referir:

“...por lo que respecta al cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, la infinidad de tratadistas sobre la materia difieran sobre una definición concreta, unánime o genérica que no dé lugar a dudas sobre su contenido, tal vez ello se deba a

⁵² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano*. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 315.

que la ciencia del derecho es en la actualidad una de las más dinámicas y se encuentra en constante evolución igual que las demás ciencias, disciplinas y ramas...⁵³

Por lo tanto, si no se integra una averiguación previa en los tiempos antes referidos ni aún aplicando los recursos temporales y materiales con que cuenta, el Agente del Ministerio Público debe determinar dicha averiguación previa proponiendo el no ejercicio de la acción penal al no disponer de elementos que sean suficientes para su consignación o porque de acuerdo a los hechos y la naturaleza de estos se desprendan que no sean constitutivos de delito alguno o haya resultado que se encuentre extinguida la acción penal. Generalmente de un cien por ciento del total de las determinaciones que se hacen en las Agencias del Ministerio Público en forma mensual el veinte por ciento resultan ser consignaciones ante el órgano jurisdiccional y el restante ochenta por ciento a la propuesta del no ejercicio de la acción penal. De la cifra inicialmente citada, ocasionalmente se llegan a incluir incompetencia internas o incompetencias en razón de la materia dirigida al fuero militar o federal o puede determinarse una incompetencia en razón del territorio remitiéndose a otra entidad federativa.

Actualmente las Agencias Investigadoras Desconcentradas están incorporadas a un grupo llamado coordinaciones territoriales de seguridad pública que está integrado por los servicios de salud pública, la Consejería Jurídica, es decir, por un Juez Cívico y el defensor de oficio, la Secretaría de Seguridad Pública, o el Jefe Delegacional, un representante del Gobierno del Distrito Federal y desde luego el Agente del Ministerio Público.

Los recursos financieros que se aplican a la investigación y persecución de los delitos son destinados esencialmente para erogar gastos y pago de sueldo al personal sustantivo del Ministerio Público con el fin de que los delitos que son investigados sean esclarecidos buscando siempre el juicio de reproche o sanción al probable responsable.

⁵³ DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. Procedimiento Penal Mexicano. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 175.

De lo anterior se infiere, que este recurso que se propone, más que desventajas, traería ventajas para las partes contendientes y la única desventaja si es que la hay, será para las propias autoridades porque se pondrían en evidencia sus fallas, al integrar la averiguación previa.

CAPÍTULO CUARTO

REPERCUSIONES DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

En forma generalizada, se puede decir que el ejercicio y no ejercicio de la acción penal, traen consecuencias de hecho y de derecho en el ámbito jurídico del gobernado es así que, preocupado por tal situación escribimos al respecto lo siguiente.

4.1. La acción penal y preceptos que la rigen.

La preparación del ejercicio de la acción penal se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en que el Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica todas las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, debiendo integrar, para esos fines, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad. Comienza con la noticia del crimen obtenida por la denuncia o la querrela y culmina con el ejercicio de la acción penal o la resolución de archivo.

Es por esto que los artículos relativos de nuestros códigos de procedimientos penales están orientados en el sentido de que el funcionario que practique las primeras diligencias en investigación del delito, deberá procurar "ante todo que se compruebe el cuerpo del delito como base del procedimiento penal", (artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales), y para ello gozará de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estime conducentes, según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho, (artículo 180 del mismo ordenamiento), en términos parecidos lo establece el artículo 124 del Código Procesal del Distrito Federal.

El cuerpo del delito que se trate se tendrá por comprobado, dice el artículo 168 del Código Procesal Federal, cuando se acredite la existencia de los elementos que integran la descripción de la conducta o hechos delictuosos, según lo determina la ley penal. Se entenderá para ello, en su caso, a las reglas especiales que para dicho efecto

previene el propio Ordenamiento Procesal Federal. En términos similares se expresa el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 122.

El artículo 262 del Código Procedimental para el Distrito Federal, dispone "los funcionarios y agentes de Policía Judicial, así como los auxiliares del Ministerio Público, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos del orden común de que tengan noticia..." excepto cuando se trate de delitos en los que sólo se puede proceder por querrela, si no se ha presentado ésta y, cuando la ley exija algún requisito previo, y éste no se ha llenado.

El artículo 265 del mismo Código establece que "al iniciar sus procedimientos, el Ministerio Público o la Policía Judicial, se trasladarán inmediatamente al lugar de los hechos" para:

- a) Dar fe de las personas y de las cosas a quienes hubiere afectado el acto delictuoso;
- b) Tomar los datos de las que lo hayan presenciado, procurando que declaren, si es posible, en el mismo lugar de los hechos o, en caso contrario, las citarán para que dentro del término de veinticuatro horas comparezcan a rendir su declaración.

Todos estos actos deberán hacerse constar en un acta que levantarán los miembros de la Policía Judicial o el agente del Ministerio Público respectivo y que según el artículo 274 del propio ordenamiento, contendrá:

- I. El parte de la Policía o, en su caso, la denuncia que ante ella se haga, asentando minuciosamente los datos proporcionados por uno u otras.
- II. Las pruebas que suministren las personas que rindan el parte o hagan la denuncia, así como las que recojan en el lugar de los hechos, ya sea que se refieran a la existencia del delito, y a la responsabilidad de sus autores, cómplices o encubridores y
- III. Las medidas que dictaren para completar la investigación.

Además de conformidad con lo dispuesto por los artículos 284 y 285 del mismo Código Procesal, asentarán en la mencionada acta todas las observaciones que puedan recoger acerca de las modalidades empleadas al cometer el delito, así como todas las observaciones que acerca del carácter del delincuente hubieren recogido ya sea en el momento de cometer el delito, ya durante su detención o bien durante la práctica de las diligencias en que hubiere intervenido. El primer párrafo del artículo 271 dispone también que “el Ministerio Público que conozca de un hecho delictuoso, hará que tanto ofendido como el presunto responsable, sean examinados inmediatamente por los médicos legistas, para que éstos dictaminen, con carácter provisional, acerca de su estado psicofisiológico.”

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 113 dispone que “el Ministerio Público y sus auxiliares de acuerdo con las órdenes que reciban de aquéllos, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos 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 solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si ésta no se ha presentado. II. Cuando la ley exija algún requisito previo si éste no se ha llenado. Si el que inicia una investigación no tiene a su cargo la función de proseguirla dará inmediatamente cuenta al que corresponda legalmente practicarla.”

“El artículo 123 del Código Federal citado ordena que: Inmediatamente que el Ministerio Público Federal o los funcionarios encargados de practicar en su auxilio diligencias de averiguación previa tengan conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, dictarán todas las medidas y providencias necesarias para: proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas objeto o efectos del mismo; saber qué 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 su comisión en los casos de delito flagrante.

Lo mismo se hará tratándose de delitos que solamente puedan perseguirse por querrela, si ésta ha sido formulada.

El Ministerio Público sólo podrá ordenar la detención de una persona, cuando se trate de delito flagrante o de caso urgente, conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución y en los términos de los artículos 193 y 194 respectivamente del Código Federal de Procedimientos Penales.”

En el caso del artículo anterior, dispone el 124, se procederá a levantar el acta correspondiente, que contendrá:

- 1°. La hora, fecha y modo en que se tenga conocimiento de los hechos;
- 2°. El nombre y carácter de la persona que dio noticia de ellos, y su declaración;
- 3°. Declaración de los testigos cuyos dichos sean más importantes;
- 4°. Declaración del inculpado, si se encontrare presente;
- 5°. La descripción de lo que haya sido objeto de inspección ocular;
- 6°. El resultado de la observación de las particularidades que hayan notado a raíz de ocurridos los hechos, en las personas que en ellos intervengan;
- 7°. Las medidas y providencias que se hayan tomado para la investigación de los hechos y;
- 8°. Los demás datos y circunstancias que se estime necesario hacer constar.

De todo lo anterior se deduce que los principales actos que se realizan durante la averiguación previa y que constituyen su contenido son los siguientes:

4.2. El no ejercicio de la acción penal en el extranjero.

En diversas legislaciones extranjeras se ha abordado la problemática del ejercicio y control de la acción penal por parte de otro órganos estatales, de índole jurisdiccional, constitucional y administrativa, así encontramos que el ejercicio y control de la acción por el concurso de órganos jurisdiccionales en “Francia opera por el principio *tout juge est procureur général*, existe la persecución de oficio por el

Tribunal de Apelación cuando el Ministerio Público no actúe.”⁵⁴ Tal derecho se refiere tan sólo a la fase inicial de la acción; el ejercicio posterior se hace por el Ministerio Público, que la sigue en el proceso.

“En Alemania, existe un doble control; jerárquico y jurisdiccional. El lesionado por el hecho delictivo tiene la facultad de presentar el recurso jerárquico en el mismo momento en que vea la inercia del Ministerio Público y, de no obtener éxito, tiene también la facultad de pedir a la autoridad jurisdiccional que resuelva sobre la pertinencia de la acción penal.”⁵⁵

Tanto en Francia como en Alemania, existe también el concurso de órganos administrativos en el ejercicio de la acción, en donde determinadas administraciones públicas ejercitan en lugar del Ministerio Público, o junto con él, la acción penal. Esto por infracciones a las leyes de aduanas, aguas y arbolada, impuestos, tasas, correos y telégrafos, etc.

En Francia, a los sindicatos se les da el derecho de ejercitar la acción penal, fuera del control del Ministerio Público, y el poder que a dichos sindicatos se les ha conferido ha ido aumentando en forma cada vez más amplia.

“En Austria, el control está confiado totalmente a la parte lesionada (parte civil), la cual puede ejercitar la acción privada subsidiaria, como sustituto del fiscal, cuando éste se abstenga, o como continuador de la misma, cuando la abandone.”⁵⁶

En España, “la acción penal es pública, pero el particular querellante sólo substituye al Ministerio Público en causas por delitos privados, en otros casos, particular y Ministerio Público actúan conjuntamente y, en hipótesis de perdón del ofendido por delito público, el Ministerio Público continúa ejercitando la acción.”⁵⁷

⁵⁴ Cit. Por MEZGER, Edmundo. Derecho Procesal Penal. 6ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1992. p. 218.

⁵⁵ <http://www.codigoprocesalaleman.com.mx>. p. 31.

⁵⁶ <http://www.codigoprocesalaustrico.aus.com> p. 30.

⁵⁷ FLORIÁN Eugenio. Op. cit. p. 309.

“En Italia, el pretore, en los delitos para cuyo conocimiento tiene competencia propia, procede por citación directa o por decreto, y aún por citación directísima, impulsando así la acción en el sumario.”⁵⁸

Por otra parte, encontramos, que el concurso de órganos constitucionales en la persecución de los delitos está establecido en general en todos los países, por lo que respecta a los delitos cometidos por altos funcionarios del Estado (Rey, Presidente, Ministros, etc.), siendo por regla la Cámara de Diputados la que acusa ante el Senado constituido en Alta Corte de Justicia.

Queda así establecido como el monopolio en el ejercicio de la acción penal, por el Ministerio Público, sufre interferencias por parte de particulares y de otros órganos estatales; y que si bien es de criticarse la intervención directa de los particulares, en el ejercicio de la acción (no así como control de las actividades del Ministerio Público, a través de órganos jurisdiccionales), por el contrario, es benéfico que a través de órganos estatales se ponga un freno a las funciones del Ministerio Público, evitando así se salga de su órbita normal, en detrimento del estricto cumplimiento de sus funciones.

4.3. El no ejercicio de la acción penal en la legislación mexicana y su control.

En nuestro Derecho Positivo vigente, se encuentra establecido un control jerárquico, puramente interno, cuya eficacia es dudosa. El Procurador (tanto del Distrito como en materia federal), a través de sus auxiliares, es quien resuelve en definitiva, sobre el ejercicio o no ejercicio de la acción penal, en este último sentido, de confirmarlo no existe recurso alguno establecido por la ley para combatir dicha resolución. Al respecto el Acuerdo 4/84, sobre la resolución de no ejercicio de la acción penal emitido por la Procuraduría General de la República en el cual se dan instrucciones precisas sobre la forma de actuar, durante la averiguación previa, en los casos en que proceda resolver el no ejercicio de la acción penal demuestra que, el

⁵⁸ Cit. Por MEZGER, Edmundo. Op. cit. p. 263.

control de la acción penal es interno y el particular ofendido por el delito tiene una oportunidad, muy limitada, de intervenir en la actividad indagatoria del Ministerio Público, y esto sucede cuando el Representante Social Investigador de los delitos cita al denunciante, querellante u ofendido para notificarle acerca del proyecto de acuerdo (del no ejercicio de la acción penal), y le concede un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación para que este presente por escrito las observaciones procedentes, en el mismo Acuerdo 4/84, se establece que cuando el denunciante, querellante u ofendido desvirtúa la causa en que se apoya el proyecto de acuerdo de no ejercicio de la acción penal, este quedará sin efecto y se continuará la integración de la averiguación previa. Consideramos conveniente señalar, que la participación del denunciante, querellante u ofendido es limitada, ya que su intervención se reduce a presentar observaciones respecto del proyecto de Acuerdo de no ejercicio de la acción penal emitido por el Ministerio Público, no a controlar la actuación de éste, quien de suyo sabemos, es un órgano técnico y por ende, es el indicado para con apoyo en la Ley, agote los medios y recursos necesarios para la debida integración de la averiguación previa, y cuando determine que procede el no ejercicio de la acción penal, éste acuerdo se encuentre debidamente fundado y motivado, situación que se presenta normalmente, cuando se han agotado los medios establecidos en la ley respectiva para la etapa indagatoria, y deviene en ineptitud o negligencia en el Representante Social Investigador, cuando el denunciante, querellante u ofendido con las observaciones que presenta, desvirtúa el proyecto de acuerdo de no ejercicio de la acción penal, esto repetimos, denota una actividad ineficiente del Ministerio Público en la persecución de los delitos más no, un medio de control en el actuar del Representante Social, ya que aún en el supuesto de que las observaciones formuladas por el denunciante, querellante u ofendido fueren en su caso suficientes para desvirtuar el proyecto de acuerdo de no ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público podría discrecionalmente, opinar que resultan intrascendentes, y el denunciante, querellante u ofendido estará supeditado a la decisión del superior jerárquico del Representante Social Investigador de los delitos, quien en definitiva resolverá la procedencia o abstención de la acción penal, en contra de esta última resolución, no existe recurso alguno que ejercitar por parte del denunciante, y así lo

establece el propio Acuerdo 4/84, al señalar que una vez resuelto en definitiva el no ejercicio de la acción penal, se enviará el expediente al archivo.

“La Procuraduría General de la República, en cumplimiento a las normas establecidas para el mejor despacho del servicio público, expidió el Acuerdo por el que se delega la resolución del no ejercicio de la acción penal en el contralor interno, el visitador general y los delegados de circuito, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de noviembre de 1987, y señala el propio Acuerdo, que con anterioridad sólo el Procurador podía resolver el no ejercicio de la acción penal y que la excesiva concentración de atribuciones ya no resultaba consecuente con la necesidad de atender los asuntos a cargo de la Procuraduría en forma expedita, preferentemente en el lugar en el que la necesidad de atención se produce; como puede observarse, el Acuerdo de referencia se expidió con la finalidad de hacer más expedita la impartición de justicia y aligerar la carga de trabajo del C. Procurador más no, como un medio de control para resolver el no ejercicio de la acción penal, ya que conforme al acuerdo que nos ocupa, sólo para el caso de que el Delegado de Circuito y el agente auxiliar sustenten opiniones diversas en un asunto sujeto a resolución será, la Dirección Técnica Jurídica quien resolverá en definitiva, esto podría verse como un medio de control en el actuar del Ministerio Público, pero de ser así, resulta un control puramente interno de la Institución, la cual al resolver en definitiva el no ejercicio de la acción penal, deja sin recurso alguno al denunciante, querellante u ofendido para impugnar tal resolución.”⁵⁹

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 17, señala que “...los servidores públicos que puedan sustituir al Procurador, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Los sustitutos antes mencionados deberán reunir los requisitos exigidos para ser Procurador General de Justicia del Distrito Federal.” En concordancia con lo anterior en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República el artículo 19, establece las atribuciones de la Dirección General de Delegaciones y señala expresamente en la

⁵⁹ Exposición de Motivos del Acuerdo A/003/99. Op. cit. p. 16.

fracción IV, “por delegación del Procurador, el Director estará facultado para autorizar el no ejercicio de la acción penal, previo dictamen de los Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares de Procurador.”

El artículo 19 del Reglamento en cita, nos indica que las delegaciones de Circuito son órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, que actúan con la competencia territorial que determine el Procurador, para el ejercicio de las siguientes atribuciones, por acuerdo del propio titular de la dependencia; entre esas atribuciones delegadas por el Procurador, en la fracción IV, se encuentra la de autorizar el no ejercicio de la acción penal previo dictamen que presente el Ministerio Público Federal Auxiliar, salvo en los casos en que el Subprocurador de Procedimientos Penales, o el Director General de Delegaciones ejerzan esa atribución dentro de los límites que el Reglamento y el Procurador les señalen.

Dentro de las atribuciones de la Dirección Técnica Auxiliar, en la fracción IV del artículo 21 del Reglamento de referencia, se encuentra la de “dictaminar para su aprobación, por conducto de los Agentes del Ministerio Público Auxiliar los casos de no ejercicio de la acción penal...”

“El Subprocurador de Procedimientos Penales dentro de las atribuciones delegadas por el Procurador posee la de autorizar, previo dictamen de los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, los casos de no ejercicio de la acción penal, según lo establecido en la fracción IV del artículo 40 del Reglamento citado.”⁶⁰

Dentro de las atribuciones conferidas a la Dirección General de Averiguaciones Previas, se encuentra en la fracción VI, del artículo 41 del Reglamento, la de “turnar a la Dirección General de Delegaciones los expedientes con el respectivo proyecto de acuerdo fundado y motivado, en los casos de no ejercicio de la acción penal.”

El Subprocurador de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico, de acuerdo a las atribuciones que le son otorgadas por la fracción III del artículo 56 del

⁶⁰ BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Op. cit. p. 503.

Reglamento aludido, podrá "autorizar, por delegación del Procurador y previo dictamen de los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, en tratándose de delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos, los casos de no ejercicio de la acción penal..." El artículo 58 del Reglamento, contempla las atribuciones de la Dirección de Averiguaciones Previas en materia de Estupefacientes y Psicotrópicos y establece en la fracción V, la de "Turnar a la Dirección de Delegaciones los expedientes con el respectivo proyecto de acuerdo fundado y motivado de los casos de no ejercicio de la acción penal", hemos hasta aquí, expuesto lo que corresponde a la jurisdicción federal en lo relativo al no ejercicio de la acción penal conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento.

En el fuero común, la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal, está presidida por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal mismo que tiene el carácter de representante social, las atribuciones a él contenidas, las ejerce personalmente o por conducto de sus auxiliares conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el artículo 2º, el artículo 3º fracción X señala "que en la Averiguación Previa le corresponde al Ministerio Público no ejercitar la acción penal y la misma fracción, enuncia las causas por las cuales el representante social no ejercitará la acción penal."

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el artículo 8º, establece que las atribuciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal podrán ser delegadas en los Subprocuradores y entre ellas la fracción II, señala la de resolver los casos en que proceda pedir el no ejercicio de la acción penal, esto en concordancia con lo preceptuado en la fracción IX del artículo 7º del Reglamento en cita.

Conforme a lo dispuesto por el Reglamento, dentro de las atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos se encuentra la de dictaminar en los asuntos en que el Procurador o por delegación de éste los Subprocuradores deben decidir sobre

la procedencia del no ejercicio de la acción penal, según lo dispuesto en la fracción II del artículo 15.

Tomando en consideración lo dispuesto por el artículo 17 del Reglamento, la Dirección General de Control de Procesos Penales, podrá remitir a la Dirección General de Asuntos Jurídicos las averiguaciones previas en las que, después de opinar que no procede el ejercicio de la acción penal, la Dirección General de Averiguaciones Previas reitera su acuerdo de la procedencia de ejercitarla, a fin de que aquella dirección resuelva lo conducente.

Con base en los artículos 4º y 5º, fracción X de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 9º, 10, 17 y 24 del Reglamento Interior de la misma dependencia se expidió el Acuerdo por el que se delegan facultades en los subprocuradores de averiguaciones previas y de procesos, en relación a la autorización del no ejercicio de la acción penal, el cual, según el artículo 1º, deja sin efectos el acuerdo del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1988, por medio del cual se delegaban de manera exclusiva, facultades de autorización en los expedientes en los que se determina el no ejercicio de la acción penal en el Subprocurador de Procesos. En el artículo 2º del Acuerdo en cita, se delegan en los Subprocuradores de Averiguaciones Previas y en el de Procesos, las atribuciones reglamentarias para autorizar la determinación del no ejercicio de la acción penal, a que se refiere el artículo 5º, fracción XVI y último párrafo del Reglamento Interior de la dependencia, dicho Acuerdo quedó sin efectos en razón de haber entrado en vigor el nuevo Reglamento Interno de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal el 12 de enero de 1989 y en consecuencia modificó el artículo 5º, fracción XVI.

En el Diario Oficial de la Federación, se publicó el día 6 de febrero de 1989 el Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se dan instrucciones a los agentes del Ministerio Público que integren averiguaciones previas por cualesquiera de los asuntos de su competencia, estableciendo en su artículo 4º, que, de determinarse por la Dirección de Consignaciones o jefe de Departamento de

Sector el no ejercicio de la acción penal en las averiguaciones previas de mérito, aquellos las remitirán, directamente, a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para su trámite legal correspondiente.

Hasta aquí hemos expuesto diversas reglas aplicables al no ejercicio de la acción penal establecidas en nuestra legislación (común y federal), de las que inferimos que los cambios que ha experimentado nuestra sociedad, plantean nuevos retos que obligan a las autoridades a revisar permanentemente los sistemas, normas y procedimientos sobre procuración e impartición de justicia, con el fin de hacerla más expedita, accesible, objetiva e imparcial. Por tal razón la Institución del Ministerio Público como un todo orgánico e indivisible, en ejercicio de sus facultades, promueve la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia a favor de la sociedad, toda vez que el propio Ministerio Público, en su carácter de Representante Social debe velar en todo momento por un régimen de estricta legalidad, y preservar las garantías individuales de los particulares, por lo que, en el lapso que nos ocupa, se han promovido medidas legales y administrativas que tienden al fortalecimiento de un Derecho Penal Sustantivo y Adjetivo más realista y eficaz, a fin de que la institución del Ministerio Público de cumplimiento cabal a los mandatos constitucionales de la pronta, expedita y debida procuración de justicia, así como respeto irrestricto a los principios de legalidad y seguridad ciudadana, dentro de un marco jurídico sustantivo, adjetivo, orgánico y reglamentario, sin embargo, observamos que aún con la constante inquietud de adecuar a las necesidades del país los sistemas jurídico-administrativos, no se ha logrado crear un efectivo control sobre el actuar del Representante Social al resolver sobre el no ejercicio de la acción penal, toda vez que el control sigue siendo puramente interno (jerárquico-administrativo), cuya eficacia dicho sea con todo respeto, resulta dudosa. Por tanto, se hace indispensable un control constitucional de las actividades del Ministerio Público, en el caso de que se abstenga de ejercitar la acción penal en un caso determinado.

4.4. Repercusión Jurídica del no ejercicio de la acción penal.

Se trata de una determinación que como autoridad emite el Agente del Ministerio Público adopta cuando no haya elementos para ejercitar la acción penal, o sean estos insuficientes para acreditar el cuerpo de delito de que se trate y la probable responsabilidad de la persona o personas imputadas. La fracción IX del artículo 9-Bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, señala que limitadamente que el Agente del Ministerio Público propondrá el no ejercicio de la acción penal cuando no se desprendan conductas delictivas o elemento alguno para investigar deducido de las declaraciones iniciales o de los elementos que aporte el denunciante, querellante u ofendido, es decir, cuando se hayan agotado todas y cada una de las diligencias en una averiguación, no existan elementos para ejercitar la acción penal ya sea porque sea atípica la conducta del probable responsable o que los hechos no constituyan delito o de que se haya extinguido la acción penal o bien que dentro de nuestra legislación no se encuentre alguna figura típica que se constituya como delito, la fracción arriba indicada impone que:

“Artículo 9-Bis.- Desde el inicio de la averiguación el Ministerio Público tendrá la obligación de:

IX... Proponer el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación...”

El no ejercicio de la acción penal no podrá proponerse cuando en la averiguación previa no se haya determinado el destino legal de los bienes y valores.

“El no ejercicio de la acción penal, se puede determinar, en las hipótesis de que se trate de un delito que debe perseguirse a petición de parte ofendida, y que no exista una querrela presentada por parte de la víctima o de su representante legal o bien, la persona que la presenta la querrela no tenga autenticación para presentarla, además el Ministerio Público de la unidad de investigación, en el momento que tiene

conocimiento de la Denuncia o Querrela deberá buscar que el denunciante o querellante de detalles de los acontecimientos que puedan constituir algún delito, señalando los sucesos de modo, tiempo y lugar en que sucedieron, con el objeto de que el agente del Ministerio Público pueda resolver si existen hechos que constituyan un delito, en los casos en que coexista un delito pero que no se identifique al probable responsable aun habiendo agotado todas las diligencias correspondientes y no se haya identificado al delincuente; asimismo, en el momento en que son ofrecidas las pruebas dentro de la averiguación previa no es posible acreditar el cuerpo del delito o la probable responsabilidad y no existan más pruebas que se consideren relevantes para que se acredite la presunta responsabilidad del indiciado; cuando en la averiguación se haya confirmado absolutamente las causas de exclusión del delito; por el hecho de que haya transcurrido el tiempo y prescriba la acción penal, también cuando haya una disposición legal y el delito se tenga que derogar o abrogar, o bien, por haberse extinguido la acción penal por causa de muerte del presunto, porque el querellante o su legítimo representante otorgue el perdón, por la existencia de amistad entre la parte ofendida y el delincuente, igualmente cuando los hechos atribuidos al presunto responsable, se dicte una sentencia definitiva, o cuando conste una resolución en donde se sobresee judicialmente estas causen ejecutoria.⁶¹

Para que pueda existir alguno de los supuestos anteriores, el Ministerio Público conocedor de la indagatoria, deberá de agotar todas y cada una de las diligencias que le correspondan, para que pueda identificar al probable responsable, o acreditar el cuerpo del delito, o bien podrá destacar los obstáculos que impidan continuar con la investigación, y pueda explicar el motivo de exclusión del delito.

Una vez que el agente del Ministerio Público realizó las diligencias correspondientes y existió alguna de las hipótesis mencionadas con antelación, podrá proponer el no ejercitar la acción penal, debiendo motivarla y fundamentarla debidamente, refiriendo y sustentando con exactitud los supuestos que trascienden y puedan ser demostrados. Las causales para la procedencia del no ejercicio de la acción

⁶¹ COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. cit. p. 416.

penal se encuentra contemplado en el artículo 60 del Acuerdo A/003/99, al igual que correlativamente en el artículo 13 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que para efectos de este capítulo únicamente citaremos las hipótesis del numeral 60 del citado Acuerdo A/003/99 literalmente en el que a la letra dice:

“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 algunas de las hipótesis siguientes:

- I. Cuando no exista querrela del ofendido o de 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 se ha determinado 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 pruebas ulteriores relevantes para el efecto;
- V. Cuando se acredite plenamente alguna causa de exclusión del delito en la indagatoria.

- VI. 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 por el Código Penal.”

4.5. Repercusión para las Instituciones encargadas de impartir justicia.

En este punto nos referimos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como una entidad institucional del Poder Ejecutivo y siendo que:

“...una de las principales funciones del Estado es la de administrar justicia, sea resolviendo las controversias que se susciten entre los particulares que no lo logren, un entendimiento práctica sea imponiendo una pena determinada al autor de una infracción penal etc.,...”

“Una de las finalidades al decretar el Acuerdo A/003/99 fue la de precisar criterios definidos y que resultaron necesarios para otorgar una certidumbre jurídica las cuales fueron orientadas para su aplicación en las agencias del Ministerio Público para que el personal encargado de procurar justicia determine debidamente el ejercicio de la acción penal, una incompetencia y por supuesto el no ejercicio de la acción penal.”⁶²

Lo anterior fue como consecuencia de las reformas que sufrió el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal Publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el 3 de mayo de 1999, en el cual quedó reestablecido el cuerpo del delito y la probable responsabilidad erradicando los elementos del tipo penal y la presunta responsabilidad, convirtiendo la labor del agente del Ministerio Público en

⁶² Exposición de Motivos del Acuerdo A/003/99. Op. cit. p. 20.

una actividad aún más técnica para su investigación en la búsqueda pretendida de que la autoridad judicial obsequie la orden de aprehensión o la orden de comparecencia.

Sin embargo, las excesivas cargas de trabajo que prevalece en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tanto en las Fiscalías Centrales como en las Desconcentradas en las que dicha actividad está sometida a aspectos temporales como lo establece el artículo 95 del Acuerdo A/003/99 que señala:

“Artículo 95.- Los subprocuradores de averiguaciones previas, fiscales responsables de agencia y agentes del Ministerio Público de investigación, en el ámbito de su competencia, serán responsables de que las averiguaciones previas se integren y determinen de acuerdo con lo siguiente:

- II. Toda averiguación radicada en unidad de investigación sin detenido, con competencia genérica deberá integrarse y determinarse en un término no mayor a 60 días desde su inicio, excepto que de su naturaleza o requerimientos específicos se desprenda la necesidad de un término mayor en cuyo caso el Agente del Ministerio Público titular de la unidad correspondiente deberá informar al agente responsable de la agencia para que resuelva lo procedente; y
- III. Las averiguaciones previas radicadas en unidades de investigación sin detenido y competencia especializada se integrarán y determinarán en el tiempo requerido por el Ministerio Público y sus auxiliares de acuerdo con las características particulares de la especialidad, la naturaleza del trabajo consecuente y tomando en cuenta las equivalencias que se establezcan en relación con las averiguaciones de las unidades de investigación sin detenido con competencia genérica.”

Con lo anterior podemos observar que el agente del Ministerio Público debe practicar aquellas diligencias que sean conducentes a la integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad en la averiguación previa que se tramita sin

detenido y con ello poder ejercitar la acción penal del indiciado, ya que sobre el particular la refiere el profesor Sergio García Ramírez en su obra *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano*, al señalar:

“...El ejercicio de la acción penal que anteriormente se sustentó en la comprobación de los elementos del tipo y la probable responsabilidad, ahora se basa en la acreditación del cuerpo del delito de esa misma probable responsabilidad no ya del inculpado, voz que no era incorrecta en este caso, sino del indiciado.”⁶³

Por lo que sin dilación alguna para cumplir con ello con su compromiso social y facultad persecutoria de los delitos que le confiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que por el momento no hay concepto concreto y definido de lo que se considera cuerpo del delito como lo refiere el maestro Leopoldo de la Cruz Agüero al referir:

“...por lo que respecta al cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, la infinidad de tratadistas sobre la materia difieren sobre una definición concreta, unánime o genérica que no dé lugar a dudas sobre su contenido, tal vez ello se deba a que la ciencia del derecho es en la actualidad una de las más dinámicas y se encuentra en constante evolución igual que las demás ciencias, disciplinas y ramas...”⁶⁴

Por lo tanto, si no se integra una averiguación previa en los tiempos antes referidos ni aún aplicando los recursos temporales y materiales con que cuenta, el agente del Ministerio Público debe determinar dicha averiguación previa proponiendo el no ejercicio de la acción penal al no disponer de elementos que sean suficientes para su consignación o porque de acuerdo a los hechos y la naturaleza de estos se desprendan que no sean constitutivos de delito alguno o haya resultado que se encuentre extinguida la acción penal. Generalmente de un cien por ciento del total de las determinaciones que se hacen en las agencias del Ministerio Público en forma

⁶³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano*. Op. cit. p. 315.

⁶⁴ DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. Op. cit. p. 176.

mensual el veinte por ciento resultan ser consignaciones ante el órgano jurisdiccional y el restante ochenta por ciento a la propuesta del no ejercicio de la acción penal. De la cifra inicialmente citada, ocasionalmente se llegan a incluir incompetencias internas o incompetencia en razón de la materia dirigida al fuero militar o federal o puede determinarse una incompetencia en razón del territorio remitiéndose a otra entidad federativa.

Actualmente las agencias investigadoras desconcentradas están incorporadas a un grupo llamado coordinaciones territoriales de seguridad pública que está integrado por los servicios de salud pública, la consejería jurídica, es decir, por un Juez Cívico y el defensor de oficio, la Secretaría de Seguridad Pública, o el Jefe Delegacional, un representante del Gobierno del Distrito Federal y desde luego el agente del Ministerio Público.

Los recursos financieros que se aplican a la investigación y persecución de los delitos son destinados esencialmente para erogar gastos y pago de sueldo al personal sustantivo del Ministerio Público con el fin de que los delitos que son investigados sean esclarecidos buscando siempre el juicio de reproche o sanción al probable responsable.

4.6. Repercusión social del no ejercicio de la acción penal.

Ya se ha dicho de la exclusiva facultad del Ministerio Público como autoridad persecutora de los delitos por disposición Constitucional o la materialización del principio de oficialidad como lo señala Fernando Arilla Bas en su libro *El Procedimiento Penal Mexicano* al decir:

“...La consagración del principio de la oficialidad del ejercicio de la acción penal exige la creación de un órgano estatal que sea el encargado de promoverla...”⁶⁵

Mucho preocupa a la sociedad de que los delitos cometidos en el Distrito Federal no queden impunes ya que ello provocaría que se fomentará el aumento en el

⁶⁵ ARILLA BAS, Fernando. Op. cit. p. 35.

índice de los mismos es por ello que la propia sociedad demanda al Ministerio Público, también llamado la representación social, por lo que tiene la función persecutoria referida por el catedrático Manuel Rivera Silva en su obra *El Procedimiento Penal* al referir:

“...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 aplique las consecuencias establecidas en la ley...”⁶⁶

Por lo que una vez iniciada la averiguación previa en todo momento el Ministerio Público pretenda la punición en contra del responsable de un delito, lo cual no sucede con toda plenitud en la actualidad ya que en algunos casos tratándose del delito de robo, varios denunciante inician su denuncia como una sugerencia que les propone su compañía aseguradora a efecto de indemnizar a su asegurado por la póliza y contrato de seguro contra robo lo que ocasiona que el denunciante ya no vuelva a presentarse ante la agencia correspondiente a dar seguimiento a la denuncia y aportar datos que conduzcan a identificar al probable responsable y en otros casos ya no comparecen ni siquiera a legitimar su denuncia por conducto del apoderado legal de una persona moral o el propio agraviado. Lo mismo sucede cuando una institución financiera o bancaria ha indemnizado a una cuenta habiente al haberse cobrado indebidamente un cheque falso o auténtico pero con firma falsa ya que en este caso esta institución de crédito formula su querrela por el delito de fraude ya no dándole continuidad en virtud de que el seguro contratado le ha cubierto el importe respectivo.

Mucho ha alarmado a la población respecto a las estadísticas de incidencia delictiva lo que propicia crear un ambiente de inseguridad pública lo cual es confuso ya que al divulgarse los índices delictivos en esta ciudad Capital se señala que cada hora se cometen aproximadamente diez delitos lo cual es inexacto; ya que no se hace una diferenciación de que muchos de estos delitos son de índole culposos que equivale a un delito del orden patrimonial como lo es un percance automovilístico que produjo sólo

⁶⁶ RIVERA SILVA, Manuel. Op. cit. p. 43.

daños materiales en el que se le atribuye indebidamente al conductor responsable como a un delincuente, que sin lugar a dudas no tiene el mismo grado que a un delincuente que desapodera a una persona de sus pertenencias utilizando la violencia y casualmente en ambos casos se trata de un delito del orden patrimonial.

Así también, mucho se ha hablado de agrupaciones civiles que pugnan de que a los delincuentes se les deja libres por parte de la autoridad tanto Ministerial como Judicial sin que dichas coaliciones hagan conciencia del impacto social que tendría su difusión ya que no se toma en cuenta que crea un ambiente de desconfianza dentro de la familia y la sociedad y en muchos casos estos grupos persiguen intereses propios sin buscar el bienestar común.

La visión social para disminuir la criminalidad en la sociedad capitalina radica en fomentar la cultura y la educación en el entorno escolar y familiar y no en agravar las penas de las leyes como lo hacen los cuerpos legislativos en el que se pone de manifiesto en las reformas al Nuevo Código Penal para el Distrito Federal que en unos casos incrementan las penas y en muchos otros disminuyen las sanciones con la finalidad seguramente de excarcelar a procesados y sentenciados para abatir la saturación en los reclusorios preventivos y penitenciaria. Finalmente, sabemos que:

“Una de las funciones primordiales del derecho es mantener y controlar el orden público.”⁶⁷

Por lo que las determinaciones de no ejercicio de la acción penal deben apegarse a lineamientos eficaces de ahí la relevancia para implementar un recurso de revisión para su aprobación ya que la averiguación previa se nutre de indicios los cuales deben ser probados para que haya lugar al ejercicio de la acción penal.

⁶⁷ PHILLIP, Selznik. *Sociología*. 2ª edición, Editorial CECSA, México, 2000. p. 545.

CAPÍTULO QUINTO

IMPORTANCIA DE INSTAURAR UN RECURSO DE REVISIÓN EN LA DETERMINACIÓN DEL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL

En atención a la importancia que tendría la instauración de un recurso de revisión en nuestro procedimiento penal para el caso del no ejercicio de la acción penal, cuando ésta no esté fundada ni motivada que a juicio de una de las partes exista inconformidad por tal circunstancia, deberá aclararse dicha hipótesis mediante este recurso donde se observará lo siguiente.

5.1. Estructura básica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En virtud de que la función del Ministerio Público reside en este caso en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal conforme a lo que dispone la Base Quinta, inciso D, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo titular será el Ministerio Público representado por el Procurador Capitalino, en cuyo precepto antes aludido señala que se organizará conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la propia Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Cabe aclarar que anteriormente el Procurador General de Justicia del Distrito Federal era designado y removido con las facultades constitucionales que tenía el Presidente de la República, pero actualmente es designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en términos del inciso d) de la fracción II de la Base Segunda, cuyos numerales invocados establecen:

“Artículo 122.- ...C.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

...Base Segunda.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

...II.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes.

...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...”

Por lo que para efectos de este trabajo y de su estructura, nos remitiremos directamente a lo que dispone la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 30 de abril de 1996, en cuyas bases de organización refiere en el párrafo primero del artículo 16, lo siguiente:

“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...”

Dicha autoridad se ejercerá a través de lineamientos que decretará el Procurador, cuya facultad tiene base legal en el artículo 20 de esta Ley Orgánica, que dispone:

“Artículo 20.- El Procurador expedirá los acuerdos, circulares, instructivos bases y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría.”

De igual manera para ejecutar los programas de procuración de justicia, el Procurador creará unidades administrativas para llevar a cabo dichos planes, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 29 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que señala:

“Artículo 29.- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal ejercerá las atribuciones no delegables siguientes:

- I. Fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran;...”

“De conformidad con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1999 al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, complementado con el inicio de la vigencia del Acuerdo A/003/99 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se conformó la estructura actual de dicha Procuraduría, al establecer: que algunas Direcciones Generales pasaran a ser Fiscalías Centralizadas y las Delegaciones, serían llamadas Fiscalías Desconcentradas; la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, se dividiría en dos: la Centralizada y la Desconcentrada, la cual tendría atribuciones respectivamente sobre las áreas o unidades centrales y las agencias o unidades de investigación con y sin detenido del Ministerio Público que funcionan en las 16 Delegaciones Políticas en el Distrito Federal.”⁶⁸ El artículo 28 del Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, distribuye la competencia de las Fiscalías Centrales que se especializan en ciertos delitos:

“Artículo 28.- Cuando una unidad de investigación tenga conocimiento de una conducta posiblemente constitutiva del 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 o Fiscalía competente, recibirá la declaración que desee formular el denunciante o querellante y en su caso practicará las diligencias iniciales que hace referencia el artículo 25 de este acuerdo y remitirá la averiguación previa a la agencia desconcentrada o a la Fiscalía respectiva como se indica a continuación:

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación del 27 de octubre de 1999. p. 3.

- I. A la Fiscalía para la Seguridad de las Personas e Instituciones, los delitos relacionados con la privación ilegal de la libertad, la seguridad de las instituciones y la administración de justicia;
- II. A la Fiscalía para Servidores Públicos, los delitos relacionados con su conducta y contra el honor y la responsabilidad profesional;
- III. A la Fiscalía para Homicidios, los homicidios dolosos;
- IV. A la Fiscalía para Robo de Vehículos y Transportes los delitos correspondiente;
- V. A la Fiscalía para Menores y sus agencias, infracciones de menores para su integración y remisión a las autoridades federales competentes; en los delitos contra menores, cuando los indiciados sean quienes ejercen su patria potestad, custodia o tutela, se remitirá la víctima con copia del expediente;
- VI. A la Fiscalía para Delitos Sexuales, los delitos correspondientes; y
- VII. A la Fiscalía para Delitos Financieros, los delitos de fraude y abuso de confianza por un monto superior a 15,000 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, contra las instituciones financieras, o cuando haya bases para considerar que se está ante plurisubjetividad activa, pasiva o reiteración de conductas.

Las Fiscalías de averiguaciones previas centrales informarán diaria, semanal y mensualmente al subprocurador competente de las averiguaciones previas que inicien sus agencias, de las diligencias practicadas en las averiguaciones que están integrándose y de las averiguaciones que determine con la propuesta correspondiente y el subprocurador por su parte formulará un informe diario, semanal y mensual concentrado del caso para el Procurador.”

Actualmente funcionan las agencias del Ministerio Público en el Distrito Federal, funcionan en coordinaciones territoriales de seguridad pública y procuración de justicia, siendo un total de setenta.

Las Fiscalías Centrales son actualmente un total de nueve, incluyendo a la Fiscalía para Servidores Públicos la cual depende directamente del Procurador, siendo su función la de investigar y determinar principalmente, aquellos delitos que se cometan en contra de la debida procuración de justicia.

Me permito incorporar a este estudio un organigrama actual proporcionado por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para tener un panorama de las distintas unidades administrativas que la integran y en donde podemos ubicar a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador y a las Unidades de Investigación, así como a los Fiscales Desconcentrados y Centralizados, y los Subprocuradores de Averiguaciones Previas Centrales y Desconcentradas, quienes resuelven los recursos de inconformidad como lo hemos venido desarrollando en este trabajo.

Procurador General de Justicia del Distrito Federal

- Jefatura General de la Policía Judicial.
- Visitaduría General.
- Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del C. Procurador.
- Contraloría Interna.
- Coordinación General de Servicios Periciales.
- Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos.
- Dirección General de Política y Estadística Criminal.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Dirección General del Instituto de Formación Profesional.
- Dirección General del Albergue Temporal.
- Subprocuraduría Averiguaciones Previas Centrales.
- Fiscalía Central de Investigaciones para Robo de Vehículos y Transporte.
- Fiscalía Central de Investigación para Asuntos Especiales.
- Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de Personas e Instituciones.

- Fiscalía Central de Investigación para Delitos Financieros.
- Fiscalía Central de Investigación de Delitos Sexuales.
- Fiscalía Central de Investigación para Homicidios.
- Fiscalía Central de Investigación para Menores.
- Fiscalía Central de la Agencia 50.

Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas.

- Fiscalía Desconcentrada Alvaro Obregón.
- Fiscalía Desconcentrada Azcapotzalco.
- Fiscalía Desconcentrada Benito Juárez.
- Fiscalía Desconcentrada Coyoacán.
- Fiscalía Desconcentrada Cuajimalpa.
- Fiscalía Desconcentrada Cuauhtémoc.
- Fiscalía Desconcentrada Gustavo A. Madero.
- Fiscalía Desconcentrada Iztacalco.
- Fiscalía Desconcentrada Iztapalapa.
- Fiscalía Desconcentrada Magdalena Contreras.
- Fiscalía Desconcentrada Miguel Hidalgo.
- Fiscalía Desconcentrada Milpa Alta.
- Fiscalía Desconcentrada Tláhuac.
- Fiscalía Desconcentrada Tlalpan.
- Fiscalía Desconcentrada Venustiano Carranza.
- Fiscalía Desconcentrada Xochimilco.
- Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas Zona Oriente.
- Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas Zona Poniente.

Suprocuraduría de Procesos.

- Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Norte.
- Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Sur.
- Fiscalía de Procesos en Juzgados Penales Oriente.
- Fiscalía de Procesos en Juzgados de Paz Penal.

- Fiscalía de Procesos del Ministerio Público en lo Civil.
- Fiscalía de Procesos del Ministerio Público en lo Familiar.
- Fiscalía de Mandamientos Judiciales.

Subprocuraduría Jurídica y Derechos Humanos

- Dirección General Jurídico Consultiva.
- Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración Justicia y Seguridad Pública.
- Dirección General de Derechos Humanos.

Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.

- Dirección General de Servicios a la Comunidad.
- Dirección General de Atención a Víctimas del Delito

Oficialía Mayor

- Dirección General Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General Recursos Humanos.
- Dirección General Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General Tecnología y Sistemas Informáticos.
- Dirección Ejecutiva de Administración de bienes Asegurados.

5.2. Justificación y Alcances del Recurso de Revisión en la Propuesta Planteada.

El recurso de revisión que figura en nuestra Legislación de Amparo como aquel medio de impugnación instituido para combatir comúnmente resoluciones emitidas por los Jueces de Distrito en los juicios de amparo que conocen y que compete sustanciar por ciertas características especiales previstas en la ley, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación y en algunos casos el Tribunal Colegiado de Circuito, y que tiene la finalidad de revocar confirmar o modificar dicha resolución, cuya formalidad será apegada a lo que señala la Suprema Corte en su obra *Manual del Juicio de Amparo* al señalar:

“...por lo que dicho recurso debe sustanciarse como el de revisión que señala la legislación, tal y como lo refiere el *Manual del Juicio de Amparo* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cita que el ...recurso de revisión debe interponerse por escrito... y dentro del término de diez días...”⁶⁹

Con esa misma esencia es que se pretende instituir la denominación de revisión cuyo recurso de igual manera tiene como propósito fundamental que el denunciante, querellante u ofendido de un delito de cuya investigación culminó en un no ejercicio de la acción penal, tenga mayor certeza jurídica de que dicha investigación fue imparcial, equitativa y apegada a la realidad de los hechos, es decir, que estos tengan el carácter de delictivos o no, ya que en caso contrario tendríamos que hacer un estudio de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad que corresponderían hacer un completo estudio para que haya lugar al ejercicio de la acción penal y de la ratificación de la detención o retención por parte de la autoridad judicial, el cual sin alejarnos del tema central de este trabajo, diremos que los elementos del cuerpo del delito son los elementos objetivos que está constituidos por una conducta desplegada con una acción u omisión, un resultado, un nexo de causalidad, un medio comisivo, objeto material, etcétera; también por elementos subjetivos como los son el ánimo o propósito de su conducta, que se encuentren inmersos en la norma; finalmente por elementos normativos son una valoración cultural o jurídica de un concepto, que en algunos casos se exigen si esos vienen inmersos en la descripción típica de algunos delitos, como el caso de la agravante de los delitos cometidos en pandilla, que el artículo 252 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, establece en su párrafo segundo: artículo 252. ...Se entiende que hay pandilla cuando el delito se comete en común por tres o más personas, que se reúnen

⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del Juicio de Amparo*. 2ª edición, Editorial, Themis, México, 2002. p. 33.

ocasionalmente, sin estar organizados con fines delictuosos... En la probable responsabilidad, se refiere a la culpabilidad ya sea dolosa (voluntad de comprender el carácter ilícito de la conducta) o culposa (descuido e imprudencialidad), la antijuricidad (cuando la conducta no está amparada por una norma que así lo permita) y la imputabilidad (capacidad psíquica de querer y entender) del sujeto activo del delito

Estos requisitos vienen expresamente señalados en el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en relación con el artículo 286 bis del citado Código.

Las causas de exclusión del delito estaban descritas en el artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal de 1931, y con el inicio de la vigencia del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, las causas de exclusión del delito vienen ahora previstos en el artículo 29 el cual inició su vigencia a partir del 12 de noviembre del año 2002. Estos elementos complementados con las causales previstas en la fracción V y VI del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su correlativo artículo 60 fracción V y VI del Acuerdo A/003/99 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, las cuales se harán valer de oficio desde el inicio de la investigación, siguiendo el procedimiento que señala el artículo 3-Bis del Código procesal en cita:

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

En cuanto a las causas de la extinción de la responsabilidad penal, como en el caso del perdón del ofendido a la prescripción del delito por el simple transcurso del tiempo en el que extingue la persecución del delito o la pérdida del derecho del denunciante, querellante u ofendido para formular su querrela, tratándose de aquellos casos en que el delito puede ser perseguible a petición de parte ofendida por lo que se

procederá como lo señala la fracción X del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que ordena que el agente del Ministerio Público determinará el no ejercicio de la acción penal cuando de los hechos que conozca no sean constitutivos de delito o se haya extinguido la acción penal en términos de las normas aplicables.

Si estas causas de exclusión del delito o de extinción de la responsabilidad penal no fueron analizadas dentro de la averiguación previa antes de determinarse el no ejercicio de la acción penal, serán analizadas al resolverse la interposición del recurso de revisión, al igual que todos los elementos integradores del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, para que la resolución que se emita con motivo de la interposición del recurso de revisión, brinde confianza y seguridad al recurrente en que se ha convertido el denunciante, querellante y ofendido.

El recurso de revisión de cuya implantación se sugiere en este trabajo inspirará seguramente a que la labor de procuración de justicia, por lo menos en el Distrito Federal sea confiable, se dignifique la imagen del servidor público y se recupere la confianza de la sociedad civil y de la comunidad de nosotros, los abogados.

5.2.1. Generalidades.

De manera general se puede decir que la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los artículos 107 Constitucional y 82, 83, 84, 85 de la Ley de Amparo, prevén y reglamentan el Recurso de Revisión, en el Juicio de Amparo Indirecto y en el Juicio de Amparo Directo.

“El Recurso de Revisión procede y conocerá de él, la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, contra Sentencias de amparo dictadas en la Audiencia Constitucional del Juicio de Amparo Indirecto, donde se resuelva sobre la constitucionalidad de Leyes Federales, Locales, Tratados Internacionales, Reglamentos Federales expedidos en términos del artículo 89-1 de la

Constitución y Reglamentos de Leyes Locales, expedidos por Gobernadores de los Estados; y, donde se resuelva sobre la invasión de esferas de competencias de los Gobiernos Federales, Locales y Municipales, cuyos actos de autoridad violen Garantías Individuales de los Gobernados.”⁷⁰

El Recurso de Revisión en el Amparo Indirecto, no es obligación legal conocerlo y resolverlo, por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Potestativamente, el Máximo Tribunal de la República, determinará si se ocupa de su estudio o no. Esto, bajo la figura procesal de la facultad de atracción de expedientes de amparo, por un interés de trascendencia.

“Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no está obligada a resolver sobre, el derecho de petición de los gobernados, que prevé el artículo octavo Constitucional, para que ejerza su facultad de atracción de expedientes de amparo, en el Juicio de Amparo indirecto en el recurso de revisión, en donde se plantee la inconstitucionalidad de Leyes Federales o Locales, Tratados Internacionales, Reglamentos Federales o Locales, por que las partes en el juicio de amparo, no tienen la facultad de pedir, se ejerza esa atribución.”⁷¹

Hago notar; todas las autoridades del país tienen la obligación de acatar el derecho de petición de los gobernados, en términos del artículo octavo Constitucional; pero esta garantía individual, no rige a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tratándose de las partes en el Juicio de Amparo, y para solicitarle ejerza la facultad de atracción de expedientes de amparo.

Ahora bien, en lo que respecta al recurso de revisión propuesto por nosotros, deberá presentarse en las unidades administrativas, en específico, en la coordinación, de Agentes del Ministerio Público, Auxiliares del Procurador que depende de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, la cual entre otras funciones tiene,

⁷⁰ MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Op. cit. p. 261.

⁷¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Segundo Curso de Amparo. 3ª edición, Editorial, Ducro, México, 2003. p. 101.

la supervisión para aprobar u objetar en el ámbito de su competencia las propuestas del no ejercicio de la acción penal, las cuales detallaremos en el punto último de nuestro trabajo.

5.2.2. Requisitos de Procedibilidad.

Siguiendo con nuestra temática diremos que el Recurso de Revisión en el Juicio de Amparo Directo, por ser la procedencia de este una facultad potestativa, de aceptarlo o no, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, rompe con el principio de igualdad ante la ley que prevé el artículo 13 de la Constitución.

“Esto debe de interpretarse en el sentido de que, en justicia de amparo, existirán dos clases de mexicanos: a) los que tienen la suerte de que se les admita, tramite y resuelva el recurso de revisión en amparo directo; y, b) aquellos que no tienen tal privilegio, de obtener justicia constitucional.”⁷²

Son muy entendibles las razones de exceso de trabajo, que se aducen, para justificar la discrecionalidad para conocer y resolver del Recurso de Revisión en Amparo Directo; pero las cargas de trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dañan un principio rector de la impartición de justicia, arraigado en la cultura del pueblo de México, que es la igualdad de todos los mexicanos ante la ley.

Considero, que debe buscarse y encontrarse, otras alternativas para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación disminuya sus índices estadísticos; y, pueda conocer y resolver del Recurso de Revisión en Amparo Directo. Pero la vía de seleccionar y no resolver los asuntos, no es la mejor forma de respetar el mandato Constitucional de igualdad de los mexicanos ante la ley, en materia de Justicia Constitucional.

⁷² MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Op. cit. p. 263.

En relación al Recurso de Revisión que estamos planteando de acuerdo a la procedencia de éste, deberá estarse, principalmente cuando la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal y ésta verse sobre delitos no graves o sancionados con pena alternativa o exclusivamente multa. El querellante u ofendido cuando no esté satisfecho con dicha resolución deberá presentar dicho recurso ante la Fiscalía de Revisión en lugar del tradicional Recurso de inconformidad que se presentaba ante el responsable de agencia o ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público del procurador el cual se resolverá dentro de un término de quince días contados a partir del día siguiente de su presentación. Lo anterior se fundará y motivará en el punto 5.3. de nuestro trabajo.

5.2.3. Resolución.

De acuerdo a lo planteado, cuando la ahora denominada Fiscalía de Revisión declare procedente el Recurso de Revisión en relación a la determinación de no ejercicio de la acción penal devolverá dicha averiguación a la agencia que tuvo conocimiento por primera vez, para que ésta la integre debidamente, señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación.

Ahora bien, en el supuesto de confirmarse el no ejercicio de la acción penal, la Fiscalía de Revisión notificará personalmente al recurrente para que éste, en ejercicio de sus derechos constitucionales promueva el Juicio de Amparo Indirecto. A continuación ampliaremos lo expuesto como propuesta a lo planteado.

5.3. Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Reglamento Interno.

Actualmente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece en el último párrafo de la fracción X del artículo 3 lo siguiente:

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

...X. Determinar el no ejercicio de la acción penal.

...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;...”

“Es decir, lo anterior es el fundamento legal para las atribuciones que goza el Procurador General de Justicia del Distrito Federal en materia de resolver el no ejercicio de la acción penal, que haciendo una adecuada interpretación podemos afirmar que se entraña las resoluciones que se interpongan a través del escrito de inconformidad interpuesto en contra de una determinación de no ejercicio de la acción penal emitida por su personal del Ministerio Público que le estén adscritos.”⁷³

De igual manera, el artículo 18 de la citada Ley, señala en su párrafo segundo que contará con delegaciones desconcentradas, lo cual es obsoleto al establecer:

“Artículo 18. ...Las delegaciones tendrán funciones en materia de ...averiguaciones previas, policía judicial, servicios periciales, reserva de la averiguación previa, consignación, propuesta del no ejercicio de la acción penal y control de procesos...”

Ahora bien, con ese precedente señalaremos que el artículo 2 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece dicha Procuraduría para el ejercicio de sus atribuciones, funciones y despacho de asuntos de su competencia se integrará con unidades administrativas, enunciado entre ellas a la Coordinación, Fiscalías, Agentes y Unidades del Ministerio Público de revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal. Pues bien, esa Unidad Administrativa es la llamada Coordinación de Agente del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, que depende de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, la cual entre otras tareas de dicha Coordinación, tiene la de supervisión para aprobar u objetar en el ámbito de su competencia las propuestas de no

⁷³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. cit. p. 268.

ejercicio de la acción penal, según el artículo 59 fracción I del Reglamento de la Ley Orgánica.

Esencialmente, los artículos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que serían aplicables al regular el recurso de revisión, serían los siguientes.

El artículo 4° otorga atribuciones al Fiscal de Revisión para actuar como agente del Ministerio Público y con ello resolver las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, para no transgredir el artículo 21 Constitucional:

“Artículo 4. Serán agentes del Ministerio Público para todos los efectos legales, el procurador, los subprocuradores, el contralor interno, el visitador general, el coordinador de agentes del ministerio público auxiliares del procurador, los fiscales de procesos, fiscales centrales de investigación o de averiguaciones previas, fiscales de revisión, fiscales desconcentrados de investigación o de averiguaciones previas, el fiscal de mandamientos judiciales, los directores generales jurídico consultivo, de atención a víctimas del delito, de derechos humanos, directores y subdirectores de área, responsables de agencia y demás servidores públicos que estén adscritos a los señalados anteriormente y cuyas funciones así lo requieran.”

En los siguientes artículos, deberá señalarse que la propuesta de no ejercicio de la acción penal, deberá plantearse ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares, sin distinción de los delitos graves.

“Artículo 17. Cuando la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos no graves o sancionados con pena alternativa o exclusivamente multa, el agente del Ministerio Público del conocimiento formulará la propuesta al responsable de la agencia de su adscripción, para su acuerdo, quien después de resolver sobre su procedencia, en su caso, hará saber de inmediato su determinación al denunciante, querellante u ofendido, mediante notificación personal de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito

Federal, informando al titular de la fiscalía de su adscripción y a la coordinación de agentes del ministerio público auxiliares del procurador. Dicha coordinación podrá revisar la determinación dentro del plazo de treinta días y revocaría, 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. Trascurrido dicho término sin que se ejerza dicha facultad, el responsable de agencia estará obligado a remitir de inmediato al archivo la averiguación correspondiente.”

“Artículo 18. Cuando se trate de delitos graves, el responsable de agencia investigadora remitirá el expediente y la propuesta de no ejercicio de la acción penal a la coordinación de agentes del ministerio público auxiliares del Procurador para su dictamen y conservará copia certificada del acuerdo de propuesta. Cuando dicha coordinación determine el no ejercicio de la acción penal, remitirá de inmediato la averiguación correspondiente al archivo, lo que hará conocer al querellante, denunciante u ofendido mediante la notificación debida en los términos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.”

En los siguientes artículos 21, 22 y 23 del precitado Reglamento debe establecerse que el denunciante, querellante u ofendido una vez que se le haya notificado personalmente en los casos en que se haya aprobado el no ejercicio de la acción penal por parte de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares, podrá interponer el recurso de revisión ante la Fiscalía de Revisión en vez del tradicional recurso de inconformidad que se presentaba ante el responsable de agencia o ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador el cual se resolverá dentro de un término de quince días contados a partir del día siguiente de su presentación:

“Artículo 21. El denunciante, querellante u ofendido tendrá derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal, expresando las razones por las cuales la estima improcedente, en un término que no podrá exceder de 10 días hábiles contados a partir de su notificación.”

“Artículo 22. El escrito de inconformidad se interpondrá ante el responsable de la Agencia del conocimiento en los casos en que la averiguación que motive la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos no graves, pena alternativa o exclusivamente multa, quien lo remitirá al fiscal de su adscripción en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación para que la fiscalía resuelva lo conducente en un plazo que no excederá de 15 días hábiles a partir de la presentación del escrito.”

“Artículo 23. El escrito de inconformidad se interpondrá ante la coordinación de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, cuando la averiguación verse sobre delitos graves, la que remitirá el escrito, en un término que no podrá exceder de tres días hábiles contados a partir de su presentación, al subprocurador de averiguaciones previas correspondientes. El subprocurador considerará los planteamientos del inconforme y resolverá en un plazo que no excederá de 15 días hábiles contados a partir de la recepción del escrito de inconformidad. Dicha resolución se notificará por el mismo procedimiento establecido en este reglamento.”

En el caso del artículo 24, será la Fiscalía de Revisión quien en caso de haber declarado procedente el recurso de revisión respecto a 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. Para el caso que señala el artículo 25, que indica el supuesto de confirmar el no ejercicio de la acción penal, en este estudio podemos decir que en ese supuesto, al declarar improcedente el recurso de revisión, la Fiscalía de Revisión notificará personalmente al recurrente para que éste, en ejercicio de sus derechos constitucionales promueva el juicio de amparo indirecto.

“Artículo 24. Cuando el fiscal o el subprocurador correspondiente resuelva improcedente la determinación de no ejercicio de la acción penal, devolverá la averiguación respectiva a la agencia del conocimiento para su integración debida, señalando las causas de la improcedencia y las diligencias necesarias para su determinación. Si del examen se desprenden probables responsabilidades, el fiscal o el

subprocurador dará vista de inmediato a la Contraloría y a la fiscalía para servidores públicos.”

“Artículo 25. Una vez que se haya autorizado en definitiva la determinación de no ejercicio de la acción penal, se archivará el expediente, con la autorización del superior inmediato del agente del Ministerio Público responsable de la averiguación previa o, en su caso, de la coordinación de agentes del Ministerio Público auxiliares del procurador, 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 del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, por acuerdo del procurador o por resolución judicial ejecutoria.”

En los casos que señalan los dos artículos siguientes, esa facultad de reapertura de las averiguaciones previas, será atribución de la Fiscalía de Revisión, con conocimiento del Fiscal Central o Desconcentrado según sea el caso de la averiguación previa de la que se necesite su prosecución.

“Artículo 26. Cuando desaparezca el obstáculo o los obstáculos que impiden la determinación de la averiguación previa, los agentes del Ministerio Público, por conducto del responsable de agencia competente, solicitarán al fiscal o al subprocurador de averiguaciones previas que corresponda, la extracción de la averiguación previa determinada para su perfeccionamiento, en este caso, el fiscal o los subprocuradores en las hipótesis que le conciernen o el coordinador de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, en su caso, ordenarán la extracción de la averiguación previa del archivo por ser procedente su perfeccionamiento en vista de haber desaparecido el obstáculo o los obstáculos que motivaron su determinación.”

“Artículo 27. Los responsables de agencia y la coordinación de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, en el ámbito de sus competencias, podrán dictaminar el no ejercicio de la acción penal cuando en la averiguación previa se adviertan omisiones de forma que no trasciendan al fondo del asunto, en cuyo caso, en el dictamen respectivo, se harán constar tales omisiones a efecto de que sean

subsanaadas por el agente del Ministerio Público de la averiguación en un término de tres días hábiles y antes de que la misma se envíe al archivo.”

En los artículos siguientes 30, 38, 39, 40, 43, 49 y 50 se deducen las atribuciones delegables del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el Fiscal Central de Investigación y Desconcentrado de las cuales se puede desentrañar facultades del Fiscal de Revisión para pronunciarse en una averiguación previa en la que ha recaído una determinación de no ejercicio de la acción penal.

“Artículo 30. Serán atribuciones delegables del Procurador:

- I. Encomendar a los agentes del Ministerio Público independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes;
- II. Resolver, en los casos en que proceda, el no ejercicio de la acción penal y pedir la libertad del procesado;
- III. Autorizar a los servidores públicos competentes de la procuraduría, para que actúen en materia de sobreseimiento en los procesos penales, en los casos en que proceda legalmente;
- IV. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- V. Autorizar la formulación de quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que, a juicio de la Procuraduría, hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos pudieran ser constitutivos del delito;
- VI. Resolver sobre las consultas que los agentes del Ministerio Público formulen a las prevenciones que la autoridad judicial acuerde, en los términos que la ley establezca, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado, antes de que se pronuncie Sentencia, y

VII. Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables.”

“Artículo 38. La Subprocuraduría de averiguaciones previas centrales tendrá bajo su supervisión las fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación, con excepción de la fiscalía para servidores públicos que estará bajo la supervisión de la oficina del procurador y ejercerá el subprocurador por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones específicas siguientes:

- I. Resolver, en el ámbito de su competencia, sobre los casos en que se plantee inconformidad respecto de la determinación del no ejercicio de la acción penal;
- II. Reabrir, para su trámite, cuando corresponda en consulta con el coordinador de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, por acuerdo del procurador o por resolución judicial ejecutoria, las averiguaciones previas que se encuentren en el archivo por determinación definitiva del no ejercicio de la acción penal;
- III. Atraer, cuando lo estime necesario, de conformidad con la normatividad aplicable, para su atención directa o de las áreas de su adscripción, los asuntos de los que conozcan las fiscalías centrales de investigación;
- IV. Estructurar y coordinar los programas y medidas necesarias para prevenir que las fiscalías, agencias y unidades de investigación que le estén adscritas no incurran en rezago;
- V. Definir e instrumentar las políticas y los mecanismos que orienten el adecuado desarrollo de las funciones de investigación de los delitos que sean competencia de las fiscalías adscritas a la Subprocuraduría;
- VI. Establecer mecanismos permanentes de vinculación con la Subprocuraduría de procesos para adoptar y desahogar pruebas ulteriores en el proceso;
- VII. Planear, organizar y evaluar el ejercicio de las atribuciones de las fiscalías, agencias y unidades de investigación que le sean adscritas para que los servidores públicos adscritos a dichas unidades administrativas se

conduzcan de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia, y

VIII. Las demás que el procurador y la normatividad aplicable determinen.”

“Artículo 39. Las fiscalías centrales de investigación serán las instancias de organización y funcionamiento de la representación social del Ministerio Público para la investigación y persecución de los delitos de su competencia al frente de las fiscalías centrales de investigación para la seguridad de personas e instituciones, para delitos financieros, para delitos sexuales, para homicidios, para asuntos especiales, para menores, para robo de vehículos y transpone, habrá un fiscal, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo establecido en el presente reglamento, en los acuerdo que para tal efecto emita el procurador o en otras disposiciones jurídicas aplicables, las atribuciones siguientes:

I. Recibir toda denuncia o querellas por hechos posiblemente constitutivos

De delitos que sean materia de su competencia;

II. Investigar los delitos del orden común en las materias que le correspondan, con el auxilio de la 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 las pruebas que considere pertinentes para la acreditación del cuerpo del delito, la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido y el monto de los daños y perjuicios causados;

III. Resolver la inconformidad del no ejercicio de la acción penal cuando la Averiguación previa verse sobre delitos de su competencia;

IV. Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

- V. Ordenar la detención y decretar la retención de los probables responsables de la comisión de los delitos en la materia que les compete, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. Poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas. En caso de delito flagrante o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VII. Poner en conocimiento de la fiscalía de procesos que corresponda, sin demora, la detención o retención de personas, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VIII. Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción 1 y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IX. Solicitar, a través de la fiscalía de procesos correspondiente, las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo que sean necesarias;
- X. Instruir a los agentes de la policía judicial y a los peritos que le estén adscritos, sobre los elementos o indicios que deban ser investigados o recabados, así como sobre otras acciones de investigación que fueren necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado;
- XI. Asegurar los bienes, instrumentos, huellas, objetos, vestigios o productos relacionados con los hechos delictivos, en los casos que corresponda, para ponerlos a disposición del órgano jurisdiccional, e informar de ello para su debido control a la Oficialía Mayor;
- XII. Recabar de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, así como de los estados y municipios de la República, en los términos de las disposiciones aplicables, los informes, documentos, opiniones y dictámenes necesarios para la integración de las averiguaciones previas;
- XIII. Requerir informes y documentos de los particulares para el ejercicio de sus atribuciones;

- XIV. Auxiliar al Ministerio Público Federal y al de las entidades federativas en los términos que determinen las disposiciones jurídicas aplicables;
- XV. Solicitar al Ministerio Público Federal o de las entidades federativas, el auxilio o colaboración para la práctica de diligencias en averiguación previa, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las demás disposiciones aplicables y los convenios de colaboración que suscriban las respectivas procuradurías;
- XVI. Remitir a la fiscalía para menores copia autorizada de las averiguaciones previas que se relacionen con menores e incapaces que se encuentren en situación de daño, peligro o conflicto, en los delitos contra menores, cuando los indiciados sean quienes ejerzan la patria potestad, custodia o tutela se remitirá la víctima con copia del expediente a efecto de que se determine lo que corresponda;
- XVII. Remitir a las autoridades correspondientes las investigaciones de delitos que no sean competencia del Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Federal, y
- XVIII. Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos del pago de la reparación de los daños y perjuicios.”

“Artículo 40. Al frente de las agencias investigadoras del Ministerio Público habrá un responsable de agencia, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

- I. Supervisar el desempeño del Ministerio Público titular de la unidad de investigación y sus auxiliares para que presten el servicio correlativo al ejercicio de la representación social que constitucionalmente tienen encomendado;
- II. Vigilar que los servidores públicos a su cargo traten con la atención y respeto debido a la población que requiera los servicios de la representación social:

- III. Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades de investigación de su adscripción y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas, así como conceder audiencias al público;
- IV. Ordenar y vigilar que se practiquen las diligencias inmediatas aún cuando la competencia para determinar la averiguación previa por territorio, materia o cuantía corresponda a una agencia o fiscalía distinta, remitiendo la indagatoria al área correspondiente;
- V. Resolver, en el ámbito de su competencia el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación, conforme a los lineamientos que establezca el procurador;
- VI. Supervisar la investigación a seguir con el titular del Ministerio Público y personal auxiliar para practicar las actuaciones necesarias y verificar que no se practiquen diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria, y
- VII. Resolver, en el ámbito de su competencia, sobre los casos en que se plantee inconformidad respecto de la determinación del no ejercicio de la acción penal.”

“Artículo 43. La Subprocuraduría de investigaciones previas desconcentradas tendrá bajo su supervisión las fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación y ejercerá el subprocurador por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones específicas siguientes:

- I. Resolver, en el ámbito de su competencia, sobre los casos en que se plantee inconformidad respecto de la determinación del no ejercicio de la acción penal;
- II. Reabrir para su trámite, cuando corresponda, en consulta con el Coordinador de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, por acuerdo del procurador o por resolución judicial ejecutoria, las averiguaciones previas que se encuentren en el archivo por determinación del no ejercicio de la acción penal;

- III. Atraer, cuando lo estime necesario, de conformidad con la normatividad aplicable, para su atención directa o de las áreas de su adscripción, los asuntos de los que conozcan las fiscalías desconcentradas;
- IV. Estructura y coordinar los programas y medidas necesarias para prevenir que las fiscalías, agencias y unidades de investigación que le estén adscritas no incurran en rezago;
- V. Definir e instrumentar las políticas y los mecanismos que orienten el adecuado desarrollo de las funciones de investigación de los delitos que sean competencia de las fiscalías adscritas a la Subprocuraduría;
- VI. Establecer mecanismos permanentes de vinculación con la Subprocuraduría de procesos para aportar y desahogar pruebas ulteriores en el proceso;
- VII. Plantear, organizar y evaluar el ejercicio de las atribuciones de las Fiscalías, agencias y unidades de investigación que le sean adscritas para que los servidores públicos de dichas unidades administrativas se conduzcan de acuerdo con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, eficiencia y eficacia, y
- VIII. Las demás que el procurador y la normatividad aplicable determinen.”

“Artículo 48. Al frente de las agencias investigadoras desconcentradas del Ministerio Público habrá un responsable de agencia quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

- I. Supervisar el desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares para que presten el servicio correlativo al ejercicio de la representación social que Constitucionalmente tienen encomendado;
- II. Vigilar que los servidores públicos a su cargo traten con la atención y respeto debido a la población que requiera los servicios de la representación social;
- III. Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades de investigación de su adscripción y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas, así como conceder audiencias al público;

- IV. Ordenar y vigilar que se practiquen las diligencias inmediatas aun cuando la competencia para determinar la averiguación previa por territorio, materia o cuantía corresponda a una agencia o fiscalía distinta, remitiendo la indagatoria al área correspondiente;
- V. Resolver, en el ámbito de su competencia, el no ejercicio de la acción penal cuando de las declaraciones iniciales y de los elementos aportados no se desprenda la comisión de conductas delictivas o elemento alguno para su investigación, conforme a los lineamientos que establezca el procurador;
- VI. Supervisar la investigación a seguir con el titular del Ministerio Público y personal auxiliar para practicar las actuaciones necesarias y verificar que no se practiquen diligencias contradictorias, innecesarias, irrelevantes o inconducentes para la eficacia de la indagatoria;
- VII. Resolver, en el ámbito de su competencia, sobre los casos en que se plantee inconformidad respecto de la determinación del no ejercicio de la acción penal, y
- VIII. Poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas en caso de delito flagrante o de urgencia, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de conflicto competencial.”

“Artículo 49. Al frente de las unidades de investigación habrá un agente del Ministerio Público titular quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

- I. Recibir toda denuncia o querrela por hechos posiblemente constitutivos de delito, sin importar territorio, materia o cuantía;
- II. Atender al denunciante o querellante con respecto, diligencia, imparcialidad y rectitud de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de éste reglamento;
- III. Programar y practicar con sus auxiliares las diligencias necesarias para la debida integración de la averiguación previa;

- IV. Proponer, previo acuerdo con el responsable de agencia, la determinación procedente en la averiguación previa;
- V. Prestar orientación jurídica a los denunciantes o querellantes respecto a los servicios de la representación social, y
- VI. Solicitar la reparación del daño y a que ésta se satisfaga cuando proceda.”

“Artículo 50. La Subprocuraduría de procesos tendrá bajo su supervisión las fiscalías, agencias, unidades de procesos y la fiscalía de mandamientos judiciales, y ejercerá el subprocurador por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones específicas siguientes:

- I. Coordinar a las unidades, agencias y fiscalías de procesos para que éstas intervengan conforme a derecho en los procesos ante los juzgados de su respectiva adscripción, promoviendo las diligencias tendentes a comprobar el cuerpo del delito, la responsabilidad penal de los inculpados, y exigir la reparación del daño, cuidando que las diligencias se realicen conforme a las leyes y normatividad aplicable;
- II. Coordinar a las unidades, agencias y fiscalías de procesos en el ejercicio de la acción penal, para que soliciten, en su caso, la orden de aprehensión o comparecencia respectiva;
- III. Girar las instrucciones pertinentes para que se supervise debidamente el que los servidores públicos adscritos a las agencias y fiscalías de procesos concurren a las diligencias, audiencias y vistas que se practiquen en el juzgado de su adscripción;
- IV. Coordinar a las unidades, agencias y fiscalías de procesos con el fin de que se presenten oportunamente las conclusiones correspondientes;
- V. Expedir las bases para que los agentes del Ministerio Público actúen en materia de conclusiones no acusatorias o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado, antes de que se pronuncie sentencia;
- VI. Girar las instrucciones pertinentes para que los procesos se sigan con toda regularidad y se interpongan los recursos legales que procedan;

- VII. Supervisar que las agencias de procesos en lo civil y en lo familiar presten los servicios correspondientes al ejercicio de la representación social del Ministerio Público en los juicios relativos a la familia, al estado civil de las personas y sucesiones para la protección de los intereses individuales y sociales en los que el Ministerio Público sea parte, conforme a las leyes y normatividad aplicable, y
- VIII. Las demás que el procurador y la normatividad aplicable determinen.”

En el siguiente artículo debe implantarse que la Fiscalía de Revisión dependiente de la Oficina del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, que estará conformada por unidades administrativas adscritas a agencias de revisión, integradas por un agente del Ministerio Público de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas, uno de la Centralizadas, así como un agente del Ministerio Público de la Subprocuraduría de Procesos y en dicho artículo deberá derivarse como una atribución más de la Fiscalía de Revisión, la de atención y resolución en aquellos casos en que se plantee el recurso de revisión ante la aprobación de una determinación de no ejercicio de la acción penal que haya hecho la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares.

“Artículo 59. Las Fiscalías de Revisión del Ministerio Público serán las instancias de organización y funcionamiento de la representación social del Ministerio Público, para ejercer las labores de supervisión inherentes a la coordinación de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, visitaduría general, Dirección General Jurídico Consultiva y Dirección General de Derechos Humanos y ejercerán por sí o a través de los servidores públicos que les estén adscritos, las atribuciones siguientes:

- I. Aprobar u objetar, en su caso y en el ámbito de su competencia, las propuestas de no ejercicio de la acción penal;
- II. Vigilar que se rindan los informes previos y justificados en los que el acto reclamado por el quejoso sea la determinación del no ejercicio de la acción penal;

- III. Revisar el cumplimiento de la normatividad aplicable en el desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares en el procedimientos penal;
- IV. Practicar la evaluación técnico jurídica en el desempeño de las instancias y servidores públicos de la dependencia, y
- V. Supervisar que se realicen las diligencias que la ley y la normatividad vigente confieran a las agencias de revisión.”

“Artículo 60. Al frente de las agencias de revisión del Ministerio Público habrá un responsable de agencia quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

- I. Aprobar u objetar, en su caso y en el ámbito de su competencia, las propuestas de no ejercicio de la acción penal;
- II. Vigilar que se rindan los informes previos y justificados en los que el acto reclamado por el quejoso sea la determinación del no ejercicio de la acción penal.
- III. Revisar el cumplimiento de la normatividad aplicable en el desempeño del Ministerio Público y sus auxiliares en el procedimiento penal, y
- IV. Supervisar que se realicen las diligencias que la ley y la normatividad vigente confieran a las agencias de revisión.”

“Artículo 61. Al frente de las unidades de revisión del Ministerio Público, habrá un titular quién ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos, las atribuciones siguientes:

- I. Realizar el análisis en el ámbito de su competencia de las propuestas del no ejercicio de la acción penal;
- II. Elaborar los informes previos y justificados en los que el acto reclamado por el quejoso ser la normatividad del no ejercicio de la acción penal;
- III. Cumplir con la normatividad aplicable en el desempeño de sus funciones y las de sus auxiliares en el procedimiento penal, y
- IV. Realizar las diligencias que la ley y la normatividad vigente le confieran.”

“Capítulo XIII

De la Coordinación de fiscalías, agencias y unidades de Ministerio Público de Revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal.

Artículo 74. Al frente de la coordinación de agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador habrá un coordinador, quien ejercerá por sí o a través de los servidores públicos que le estén adscritos las atribuciones siguientes:

- I. Establecer, de conformidad con los lineamientos que emita el procurador, los criterios para la integración, control y seguimiento de los dictámenes sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal;
- II. Resolver, en el ámbito de su competencia, el no ejercicio de la acción penal conforme a los lineamientos que establezca el procurador;
- III. Notificar al querellante, denunciante u ofendido, según proceda, la resolución del no ejercicio de la acción penal;
- IV. Autorizar, en el ámbito de su competencia, la reapertura de un expediente en el que se haya autorizado el no ejercicio de la acción penal cuando desaparezca el obstáculo o los obstáculos que impidieron la determinación del ejercicio de la acción penal de la averiguación y ordenará la extracción del archivo previa solicitud de la autoridad competente;
- V. Atraer, para su revisión y en su caso, confirmación o revocación, las determinaciones sobre el no ejercicio de la acción penal resueltas por el responsable de agencia, cuyo análisis estime necesario;
- VI. Remitir al subprocurador de averiguaciones previas que corresponda, cuando proceda, el escrito de inconformidad;
- VII. Establecer y operar un sistema de compilación e información sobre las resoluciones definitivas de no ejercicio de la acción penal;
- VIII. Coordinarse con la Dirección General Jurídico Consultiva en la formación de los informes previos y justificados en los juicios de amparo promovidos contra actos de los servidores públicos adscritos a la coordinación, así

como la presentación de las promociones y los recursos que deban interponerse, y

- IX. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y las que le confiera el procurador.”

Desde luego que de conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, faculta al Procurador para emitir Acuerdos, Circulares, Manuales, etcétera, conducentes al buen despacho de la Procuraduría puede emitir un acuerdo en el que abrogue el Acuerdo A/003/99 o emita un Acuerdo en el que suprima los artículos del A/003/99, ya que la previsión duplicada del ya establecido recurso de inconformidad se presta luego a confusiones y por ser superior jerárquicamente, deben prevalecer las normas que se establecen en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Como nuestro objetivo no es adoptar un papel de legislador, sino la de hacer propuestas o sugerencias de reformas, dígase adiciones, supresiones o modificaciones a los artículos ya preestablecidos a este trabajo, resultaría arbitrario suplantar un orden y contenido de los artículos vigentes, no siendo posible enunciarlos de una manera secuencial y precisa, sino que esencialmente, debe radicar en la implementación de un orden lógico de legalidad del que llamamos en este estudio: recurso de revisión; en los siguientes términos:

En la LEY ORGÁNICA, debe establecerse como una facultad delegable del Procurador, resolver aquellos casos en que se interponga el recurso de revisión en una averiguación previa cuando se haya determinado el no ejercicio de la acción penal como determinación de una averiguación previa.

En el REGLAMENTO de la Ley Orgánica, debe establecerse que la Fiscalía de Revisión dependa directamente del Procurador.

Que en las facultades de las unidades de las agencias de revisión, dependientes de la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares que equivale a una Fiscalía de Revisión, tenga en su ámbito de competencia la aprobación u objeción de todas las propuestas de no ejercicio de la acción penal, sean o no delitos graves, que estará integrada por un titular agente del Ministerio Público y tres oficiales secretarios, la cual una vez que se hayan pronunciado sobre dicha determinación harán del conocimiento del denunciante, querellante u ofendido de dicha autorización a través de notificación personal que señale el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, a través de notificadores que sean habilitados para tales efectos.

Que el recurso de revisión sea establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, suplantando al recurso de inconformidad, el cual debe interponerse dentro de un término de diez días contados al día siguiente de su interposición, que será por escrito y contendrá los agravios que el denunciante querellante u ofendido considere que le causa la determinación que impugna, recurso que deberá presentarse ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares en el caso de que se haya aprobado el no ejercicio de la acción penal y esta unidad administrativa elaborará el cómputo de dicho término y forma, por lo que si fue presentado en tiempo, remitirá de inmediato el recurso y expediente a la Fiscalía de Revisión la cual será integrada por agencias de revisión que estarán integradas por un agente del Ministerio Público de Averiguaciones Previas Centrales, uno de Desconcentrado y uno de Procesos, así como de tres oficiales secretarios, cuya resolución colegiada será emitida dentro de los quince días hábiles siguientes a su interposición y el resultado de ésta, será notificado personalmente al recurrente, mediante notificación personal en términos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, para los efectos de que el recurrente estime prudente interponer el juicio de amparo indirecto ante el Juez de distrito en materia penal.

En ambos casos, si el denunciante querellante u ofendido no interpone el recurso de revisión o no acude ante la instancia de demanda de garantía, la unidad de revisión o la Fiscalía de Revisión en su caso, remitirán el expediente al archivo para su

conservación en el tiempo que está establecido en los artículos 76 y 77 del Acuerdo A/003/99.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El recurso de revisión del que trata este trabajo reviste las características de todo un medio de impugnación para combatir un acto de autoridad como lo es la determinación de no ejercicio de la acción penal.

SEGUNDA. Se le denomina de revisión a este recurso porque busca precisamente hacer una revisión más profunda y sustancial de la determinación de no ejercicio de la acción penal y brindar con ello mayor confiabilidad al denunciante, querellante u ofendido.

TERCERA. Es más apropiado denominarse recurso de revisión a aquel medio de impugnación que combata la determinación de no ejercicio de la acción penal, toda vez que no obstante que la institución del Ministerio Público es una autoridad administrativa diversa a la judicial, la inconformidad se dirige generalmente a aquellas autoridades que aplican normas de seguridad social, siendo que la integración de una averiguación previa es la que origina un proceso judicial, por lo que resulta un adjetivo más apropiado.

CUARTA. El principio de definitividad constituye un requisito previo ordinario para la procedencia del Juicio de Amparo y concretamente en el caso en estudio, para que proceda el juicio de Amparo Indirecto en contra de la determinación de no ejercicio de la acción penal, se debe agotar previamente el actual llamado recurso de inconformidad.

QUINTA. La determinación de no ejercicio de la acción penal se produce como resultado de las diligencias desahogadas en una averiguación previa y de cuya investigación no se desprendieron elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad en el delito o delitos de que se traten.

SEXTA. La determinación de no ejercicio de la acción penal desde luego que causa agravios al denunciante, querellante u ofendido, por ser éstos las partes afectadas en la

comisión de un delito, principalmente en aquéllos en que son perseguibles a petición de parte, llamados también de querrela; por lo que debe implementarse un recurso de revisión para combatir legalmente dicha resolución, contemplado en la fracción XIX del Artículo 9 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

SÉPTIMA. Para impugnar más eficazmente las determinaciones de no ejercicio de la acción penal es necesario que se implemente el recurso de revisión como se plantea en este trabajo y que sustituiría al llamado recurso inconformidad que se interpone actualmente contra aquella resolución.

OCTAVA. Resulta necesario que para ratificar las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, se agote un estudio mas sustancial por parte de personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para que no se vulneren los derechos de la sociedad, se actúe con mayor legalidad y en observancia a las garantías individuales de los denunciantes, querellantes u ofendidos.

NOVENA. Dentro de la estructura de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, sería la unidad administrativa a quien corresponda únicamente aprobar la propuesta del no ejercicio de la acción penal, sin distinción de la gravedad de la pena del delito de que se trate, como actualmente se realiza.

DÉCIMA. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal deberá destinar recursos para la creación de la Fiscalía de revisión, así como de las unidades administrativas adscritas a las agencias de revisión, que resultan necesarias para realizar la actividad de revisión de aquellas averiguaciones previas a las que se ha determinado el no ejercicio de la acción penal.

DÉCIMA PRIMERA. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal conforme a las atribuciones que le confiere su Ley Orgánica, deberá emitir Acuerdos y proponer reformas a dicha Ley Orgánica, a efecto de crear las unidades administrativas adscritas a las agencias de revisión a quien competa analizar las determinaciones de no

ejercicio de la acción penal y pronunciarse respecto a la procedencia del recurso de revisión.

DÉCIMA SEGUNDA. El recurso de revisión deberá ser instituido en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, suplantando el recurso de inconformidad, el cual deberá interponerse dentro de un término de diez días contados al día siguiente de su notificación, que será por escrito y contendrá los agravios que el denunciante querellante u ofendido considere que le causa la determinación que impugna, recurso que deberá presentarse ante la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares en el caso de que se haya aprobado el no ejercicio de la acción penal y esta unidad administrativa elaborará el cómputo de dicho término para declarar si el recurso de revisión fue presentado en tiempo y forma, por lo que si fue presentado en tiempo, remitirá de inmediato el recurso y expediente a la Fiscalía de Revisión la cual será integrada por agencias de revisión que estarán integradas por un agente del Ministerio Público de Averiguaciones Previas Centrales, uno de Desconcentrado y uno de Procesos, así como de tres oficiales secretarios, cuya resolución colegiada será emitida dentro de los quince días hábiles siguientes su interposición y el resultado de ésta, será notificado personalmente al recurrente, mediante notificación personal en términos del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

DÉCIMA TERCERA. Si el denunciante querellante u ofendido no interpone el recurso de revisión o no acude ante la instancia de demanda de garantías, la unidad de revisión o la Fiscalía de Revisión en su caso, remitirán el expediente al archivo para su conservación en el tiempo que está establecido en los artículos 76 y 77 del Acuerdo A/003/99. La Fiscalía de revisión a través de las unidades administrativas que estén adscritas a las agencias de revisión, serán integradas por un agente del Ministerio Público de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas, uno de la Centralizadas, así como un agente del Ministerio Público de la Subprocuraduría de Procesos. El término para resolver sobre la procedencia del recurso de revisión será de quince días hábiles siguientes a su interposición y consistirá en emitir un dictamen de aprobación y objeción respecto de la procedencia de dicho recurso. En caso de que la

Fiscalía de Revisión declare procedente el recurso de revisión respecto a 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 e indicará al agente del Ministerio Público encargado de su integración cuáles son las diligencias necesarias para su nueva determinación.

DÉCIMA CUARTA. En caso de que la Fiscalía confirme el no ejercicio de la acción penal, notificará personalmente el recurrente, quien podrá promover el Juicio de Amparo Indirecto ante el Juez del Distrito de Amparo en Materia Penal, para salvaguardar las garantías de legalidad y seguridad jurídica; y evitar mayores dilaciones procesales en perjuicio del gobernado y de la procuración de justicia, con lo anterior se cumplirá efectivamente la función persecutora de los delitos que encomienda el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al agente del Ministerio Público, cuando no quede duda de que en los casos en que se haya determinado el no ejercicio de la acción penal haya sido revisado por un órgano de estudio de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

ACERO, Julio. Nuestro Procedimiento Penal. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

ARILLA BAZ, Fernando. Manual Práctico del Litigante. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos. 5ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Derecho Procesal Penal. 3ª edición, Editorial, Mc. Graw-Hill, México, 2002.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

DE LA CRUZ AGÜERO, Leopoldo. Procedimiento Penal Mexicano. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Segundo Curso de Amparo. 3ª edición, Editorial, Duero, México, 2003.

FERNÁNDEZ, M. Fernando. Manual de Derecho Procesal Penal. 3ª edición, Editorial, Delma, México, 2004.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Los Medios de Impugnación. 3ª edición, Editorial, UNAM, México, 2001.

FLORIÁN, Eugenio. Elementos de Derecho Procesal Penal. 3ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Los Derechos Humanos y el Derecho Penal. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

GÓMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

GONZÁLEZ BLANCO, Alberto. El Procedimiento Penal Mexicano. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2002.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio. Recursos Ordinarios en el Procedimiento Penal. 2ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

JIMÉNEZ MARTÍNEZ, Javier. Introducción a la Teoría General del Delito. 5ª edición, Editorial, Ángel editor, México, 2003.

MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. El Juicio de Amparo en Materia Penal. 2ª edición, Editorial, UNAM, México, 2004.

MANZINI, Vincenzo. Tratado de Derecho Procesal. 11ª edición, Editorial, Europa-América, Argentina, 1990.

MEZGER, Edmundo. Derecho Procesal Penal. 6ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

MONARQUE UREÑA, Rodolfo. Derecho Procesal Penal. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. 6ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1999.

PHILLIP, Selznik. Sociología. 2ª edición, Editorial CECSA, México, 2000.

PIÑA Y PALACIOS, Javier. Derecho Procesal Penal. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1998.

QUINTANA VALTIERRA, Alfonso. Manual de Procedimientos Penales. 3ª edición, Editorial, Trillas, México, 2000.

RIVERA SILVA, Manuel. El Proceso Penal en México. 5ª edición, Editorial, Harla, México, 1999.

SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. 10ª edición, Editorial, Oxford, México, 2003.

SOTO PÉREZ, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. 4ª edición, Editorial, Esfinge, México, 2003.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2ª edición, Editorial, Sista, México, 2005.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 3ª edición, Editorial, Sista, México, 2005.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. 2ª edición, Editorial, Sista, México, 2005.

LEY DE AMPARO. Editorial, Sista, México, 2005.

REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD. Editorial, Sista, México, 2005.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Editorial, Delma, 2005.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Editorial, Delma, México, 2005.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. T. A-CH. 10a edición, Editorial, Porrúa-UNAM, México, 2001.

PALLARES, Eduardo. Diccionario para Juristas. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

Diccionario Jurídico 2000. Copyright, 2000. Todos los Derechos Reservados, DJ2K-P2.

OTRAS FUENTES

Exposición de Motivos del Acuerdo A/003/99. Diario Oficial de la Federación, México, 1999.

<http://www.codigoprocesalaleman.com.mx>.

<http://www.codigoprocesalaustriaco.aus.com>

Reglamento del Recurso de Inconformidad. 2ª edición, Editorial, PGJDF, México, 2003.

Diario Oficial de la Federación del 27 de octubre de 1999.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Manual del Juicio de Amparo. 2ª edición, Editorial, Themis, México, 2002.