

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI**



**EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y
EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL**

**Trabajo Terminal que para obtener el Diploma de
ESPECIALIDAD EN DERECHO**

**Presenta:
Armando Sanabria Enzástiga**

**Asesor:
Maestro Daniel Solorio Ramírez**

Mexicali, Baja California, México

Octubre de 2008

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
-------------------	---

CAPÍTULO I

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

I.1.- Breve historia y antecedentes del Ministerio Público.....	6
I.2.- Concepto de Ministerio Público.....	10
I.3.- Fundamento Constitucional del Ministerio Público.....	11
I.3.1.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.....	14

CAPÍTULO II

EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

II.1.- Definición de acción penal.....	16
II.2.- Breves antecedentes históricos.....	18
II.3.- Análisis del concepto de la acción penal a la luz de la jurisprudencia...20	
II.4.- El Monopolio de la acción penal. Problemáticas.....	29

CAPÍTULO III

ADICIÓN AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

III.1.- Análisis del decreto de reforma constitucional de fecha 31 de diciembre de 1994. Consecuencias jurídicas.....	33
CONCLUSIONES.....	38
BIBLIOGRAFÍA.....	40

INTRODUCCIÓN.

La procedencia y consecuencias por el no ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal no habían estado reguladas en nuestro sistema normativo hasta antes de 1995. Se había transitado durante décadas, bajo la premisa de que el ejercicio de la acción penal había sido facultad única e indiscutible del Ministerio Público Federal y ante su no ejercicio o inactividad, incluso su excesivo e injusto ejercicio, no existía ningún medio de defensa.

Anteriormente no había existido forma de impugnarla ni siquiera por la vía de amparo, puesto que cuando el Ministerio Público Federal no ejercitaba la acción penal, lo hacía no en calidad de autoridad y, por lo tanto, resultaba improcedente el amparo. Es decir, el Ministerio Público Federal podía abandonar o desistirse de la acción penal, incluso estar en total inactividad.

Por lo anterior, se ha establecido alguna regulación para proporcionar defensa o para reducir algún grado de indefensión de las víctimas ante el no ejercicio de la acción penal. En el estado de Veracruz y Aguascalientes ya se había llegado a establecer algunas disposiciones en las leyes como recursos del orden administrativo. En el Distrito Federal y en la Federación se estableció solamente por vía de acuerdos internos de las procuradurías, un recurso que disponía que la resolución del investigador fuera dictaminada por los agentes auxiliares del procurador y una vez emitido el dictamen en ese sentido, y si el procurador así lo consideraba, pudiera resolverse en definitiva el no ejercicio de la acción penal.

Ante esto hubo un clamor e innumerables propuestas sobre la forma de defenderse ante el no ejercicio. Por todo ello se incorporó, a principios de 1995, una reforma al párrafo cuarto del artículo 21 constitucional para que el no ejercicio de la acción penal y su desistimiento pudieran ser impugnados “por vía jurisdiccional”, inclusive contra la inactividad del mismo.

El tema de investigación surge por la inquietud de conocer el funcionamiento del Ministerio Público y por la problemática social que origina el no ejercicio o inactividad por parte del mismo. Además de que es un tema actual y es apremiante una reflexión sobre el alcance de la reforma constitucional sobre el monopolio de la acción penal, dicha figura jurídica se entiende una manera muy particular por la jurisprudencia mexicana, por lo que es necesario su estudio. A través del mismo se beneficiaría a la comunidad jurídica, ya que permitiría conocer más a fondo la actualidad de la práctica del Ministerio Público y las consecuencias prácticas de la reforma constitucional.

Por lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿A raíz de la reforma constitucional todavía se detenta el monopolio de la acción penal por el Ministerio Público? y ¿Qué controles se pudieran proponer para limitar el no ejercicio o inactividad del mismo?

A través del presente trabajo se pretende demostrar que sigue el monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público a pesar de la reforma constitucional y proponer formas de control por el no ejercicio o inactividad de la acción penal.

Para ello, se realizó una investigación teórica sobre el tema que nos ocupa, la legislación, doctrina y la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sirvieron de base para realizar la investigación. Cabe señalar que no se encontraron limitaciones de ningún tipo.

En el primer capítulo se estudia brevemente la historia y antecedentes del Ministerio Público. El concepto de Ministerio Público referido por diversos autores, terminando con la fundamentación constitucional y legal.

En el segundo capítulo denominado el Monopolio del ejercicio de la acción penal, se define la acción penal, se aborda lo relativo a los antecedentes históricos del mismo, se realice un análisis del concepto a la luz de la jurisprudencia y se concluye con el estudio de las problemáticas originadas por el Monopolio de la acción penal.

En el último capítulo, se lleva a cabo un estudio del decreto de reforma al artículo 21 constitucional y las consecuencias jurídicas que derivan de ello.

Esta reforma constitucional en materia de impugnación del no ejercicio de la acción penal o por la inactividad, deviene de un reclamo popular que ha pugnado por limitar algunos excesos incontrolados del Ministerio Público Federal.

CAPÍTULO I

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

I.1.- BREVE HISTORIA Y ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.

“El Ministerio Público encuentra su origen en Francia. El pensamiento liberal propio de la Revolución Francesa de 1789 así como las nuevas exigencias sociales dan por terminada la Ordenanza Francesa de 1670, con la cual también terminó el sistema procesal inquisitivo”¹.

El sistema jurídico penal, en este periodo, se vio influenciado por el sistema acusatorio inglés, en el cual representando a la sociedad y no al Estado se establecía un Jurado de Acusación, elegido por medio del voto popular, el cual tenía como función presentar la acusación de oficio o denunciar. Asimismo se creó, paralelamente el Jurado de Juicio, órgano colegiado encargado de administrar justicia observando las formalidades del procedimiento.

Por lo anterior, se fue trazando, la figura del Ministerio Público, en donde se tenían separadas las dos fases principales del proceso penal: una que realizaba el análisis de la acusación –investigatoria- por conducto del Jurado de Acusación y otra que llevaba el proceso penal a través del Jurado de Juicio.

“En el año de 1808 el Código Napoleónico desaparece el Jurado Popular de Acusación, creándose en su lugar una Cámara de Consejo, compuesta por un

¹ Díaz de León, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, 3ª. Edición, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 1400-1401.

representante del Ministerio Fiscal que pasó a ser un integrante independiente del Poder Ejecutivo, el cual sostenía y llevaba a cabo la acusación penal, y el ejercicio de la acción civil era la única atribución que podía ejercer el ofendido”².

Por lo anterior, se concluye que lo que actualmente se conoce como el ejercicio de la acción penal, era una facultad exclusiva que llevaba a cabo un representante del ministerio fiscal dependiente del Poder Ejecutivo y al ofendido sólo le estaba reservado el ejercicio de la acción civil.

En el año de 1810 se promulga la Ley de Organización de los Tribunales, que vino a complementar al Código Napoleónico de 1808³.

Los antecedentes históricos de lo que actualmente es el Ministerio Público, formalmente tienen su origen en Francia, surgiendo como una necesidad colectiva, ante las injusticias que reinaban en esa época.

En México, la Constitución Federal de 1824 crea el Ministerio Fiscal de conformidad con el artículo 124, considerándolo jerárquicamente igual que un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴.

En 1826 se crea la Ley que define la actuación del Ministerio Fiscal interviniendo en todas las causas criminales en que tenga interés la Federación

² Flores Martínez, César Obed, *La actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano*, 2ª. Edición, OGS editores S.A de C.V., México, 1997, p. 1-2.

³ Idem, p. 23.

⁴ Idem, p. 25.

y en los conflictos de jurisdicción, para entablar o no el recurso de competencia. El Decreto de 22 de mayo de 1834 reguló la actividad del promotor Fiscal, adscrito al Juzgado de Distrito, nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones. Posteriormente, en el decreto de 23 de mayo de 1837 se incorpora un Fiscal adscrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Ley Lares, promulgada el 6 de diciembre de 1853, establece el Ministerio Fiscal como Institución creada por el Poder Ejecutivo. El 15 de junio de 1869 se promulga la Ley de Jurados, donde se establecen tres Procuradores a los que por primera vez se les denomina Representantes del Ministerio Público⁵.

El 15 de septiembre de 1880 se promulga el primer Código de Procedimientos Penales innovando una organización del Ministerio Público, robustecida posteriormente el 22 de mayo de 1894.

El 30 de junio de 1891 se publica el Reglamento del Ministerio Público, siendo hasta el año de 1903, cuando se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, considerándolo como parte en el Juicio (ya no como mero auxiliar de la Administración de la Justicia), interviniendo en aquéllos asuntos en que se afectara el interés público y el de los incapacitados en el ejercicio de la acción penal de la que es titular, naciendo con ello, la Institución presidida por un Procurador de Justicia⁶.

⁵ Idem, p.27.

⁶ Se considera que aquí se origina históricamente el fundamento del Ministerio Público como representante social.

En el Código de Procedimientos Penales de 1894 y en el Federal de 1908, había quedado establecido que la infracción de las Leyes Penales daba lugar a una acción penal, la cual correspondía a la sociedad y se ejercía por el Ministerio Público, teniendo por objeto el castigo del delincuente⁷.

En 1919 se promulga una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público que lo considera como la Institución que detenta el ejercicio de la acción penal.

En 1934 se expide la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, la cual contempla las funciones del Ministerio Público en sus dos vertientes: la averiguación previa y en el proceso.

“En 1974 se crea una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, la cual sustituye a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de noviembre de 1955. Concibiéndose con esa denominación, hasta el 12 de diciembre de 1983, publicándose en el Diario Oficial de esa fecha, es cuando se cambia de nombre de éste ordenamiento legal, nombrándola como lo conocemos actualmente que los es la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El 10 de mayo de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, contando con 66 preceptos jurídicos”⁸.

⁷ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *“Diccionario de Derecho Procesal Penal”*, Tomo I, 3ª. Edición, Porrúa, México, D.F., 1997, p. 49.

⁸ Idem, p.6.

I.2.- CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO.

El diccionario para juristas lo define como el “Órgano del Estado que actúa como parte ante los tribunales en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley; en el orden penal, ejercita la acción pública de acusación de los presuntos delincuentes.”⁹

El Diccionario jurídico temático Derecho Penal lo define como “la institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y, finalmente como consultor y asesor de los jueces y tribunales”.¹⁰

Tomando en cuenta que procesalmente hablando, las principales atribuciones del Ministerio Público se traducen en la investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal – entendida como el negarse a ejercitar la acción penal, o bien el desistirse de la misma o formular conclusiones no acusatorias- y la representación de determinados intereses jurídicos que requieren de protección especial en otras ramas del derecho, podemos definir a dicha institución como el organismo del Estado, dependiente del Ejecutivo Federal responsable de realizar investigaciones de hechos probablemente delictivos para determinar si

⁹ Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p.1004.

¹⁰ Amuchategui Requena, Irma G., *Derecho Penal, Diccionarios jurídicos temáticos*, 1ª. Edición, Oxford University Press, México, D.F., 2002, pp. 113.

procede o no el ejercicio de la acción penal ante los órganos competentes, en cumplimiento de la ley.

I.3.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.

El sustento jurídico de dicha institución se encuentra plasmado en los artículos 21 y 102, apartado A, y 107 fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primero de ellos textualmente señala:

“Artículo 21. La imposición de la penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con 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 jornal o salario de un día.

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

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

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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.”

Este artículo constitucional fundamenta el actuar del Ministerio Público Federal y establece su función que es la de investigar y perseguir delitos, con auxilio de la policía federal investigadora o de la policía federal preventiva¹¹ así como señala la facultad que tiene para el ejercicio de la acción penal al precisar que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

“Artículo 102.

A. La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a el corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda

¹¹ El Artículo 20, fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002, señala a ambas como instituciones que auxilian el Ministerio Público en su actuar.

regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales y en los demás en que debe intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La Función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”¹²

El primer párrafo habla de la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal de nombrar y remover a los funcionarios de la Procuraduría General de la República. Esta Institución será presidida por un Procurador General de la República, designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, con ratificación de la Cámara de Senadores o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Después establece qué requisitos se necesitan para ser Procurador General de la República.

El segundo párrafo precisa algunas atribuciones que le competen al Ministerio Público Federal en diversas fases del procedimiento penal así como la actividad que desarrolla como parte en el Juicio de Amparo.

¹² En mi opinión, en la actualidad no se entenderían compatibles entre sí, las facultades tan diversas que se le confieren a la Institución del Ministerio Público.

El tercer párrafo señala las facultades indelegables que tiene el Procurador General de la República a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal¹³.

“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:

XV.- El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.”

Dicha fracción considera la facultad del Procurador General de la República o del Ministerio Público Federal que éste designe, para ser parte en los juicios de amparo

I.3.1.- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Dicha Ley fue publicada el 27 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 28 de diciembre del mismo año, en cuyo capítulo I, “Disposiciones Generales”, se establece que tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público Federal de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha ley y demás disposiciones aplicables.

¹³ El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República habla de dichas atribuciones.

En el segundo párrafo refiere a los principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia, como la certeza, la legalidad, la objetividad, la imparcialidad y el profesionalismo.

CAPÍTULO II

EL MONOPOLIO DEL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.

II.1.- DEFINICIÓN DE ACCIÓN PENAL.

La figura de la acción penal es una de las más importantes, no sólo para la Disciplina del Derecho Procesal al cual pertenece propiamente, sino para el Derecho Constitucional, por tratarse de un garantía individual o derecho fundamental garantizado por la Constitución, del cual se ha discutido en la doctrina sobre el monopolio de accionar de parte del Ministerio Público Federal.

Frente a un tema controvertido, no existe unidad de opinión respecto de la diversidad de nociones de acción penal.

Raúl Carrancá y Rivas, Castillo Soberanes y Marco Antonio Díaz de León consideran que la acción penal es una potestad, derecho o poder-deber perteneciente al Ministerio Público, de la cual es su titular, quien la ejercita como algo propio, y a su discreción. Juventino V. Castro y Castro y Sergio García Ramírez, empiezan por determinar los fines para posteriormente llegar a una definición, señalando que el fin de la acción penal no es hacer que se llegue a una condena, sino el de hacer que se determine la verdad a propósito de un delito que se dice cometido y que se inculpa a una persona¹⁴.

¹⁴ Frecuentemente se llega a la conclusión por el Ministerio Público que el hecho no ha existido, o que no se trata de un delito, o que el acusado no lo ha cometido. Tan es así que dicha Institución puede modificar sus conclusiones a favor del procesado o interponer recurso en beneficio del mismo.

Para Irma G. Amuchategui¹⁵ “la acción penal es la atribución constitucional exclusiva del Ministerio Público por la cual pide al órgano jurisdiccional competente que aplique la ley penal a un caso concreto”.¹⁶

César Obed Flores Martínez¹⁷ define la acción penal como la “Institución de orden público y procesal establecida por el Estado, a través de la cual el Ministerio Público y los individuos pueden llevar a conocimiento de la función jurisdiccional competente el cometimiento de un ilícito a fin de que el órgano correspondiente inicie el proceso en contra del supuesto infractor.”

Dicho autor quita al Ministerio Público ese poder omnímodo del que actualmente disfruta, ya que para él, tanto el Ministerio Público como los individuos, pueden llevar al conocimiento del órgano jurisdiccional la realización de un ilícito, poniendo de este modo en funcionamiento al aparato judicial.

Con la anterior definición se le da al ofendido el carácter de parte, porque es innegable que la doctrina y la legislación no consideran que el proceso penal es un proceso de partes, por lo que debería respetarse el principio de igualdad procesal.

¹⁵ Amuchategui Requena, Irma G, Op. cit, supra nota 6, p. 10.

¹⁶ Para la autora no se consiga a la acción penal como un poder o no la explica a través de los fines, sino la entiende como una atribución que otorga la Constitución exclusivamente al Ministerio Público para solicitar al órgano jurisdiccional aplicar la ley.

¹⁷ Flores Martínez, César Obed, op. cit., supra nota 2, p. 10.

II.2.- BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La acción penal, en la historia, ha atravesado en términos generales por tres periodos: el de la acusación privada, el de la acusación popular y el de la acusación estatal.

1.- Acusación privada (Castillo Soberanes, Miguel Ángel, 1993).

Fue en los tiempos de la venganza privada cuando el hombre defendía por sí mismo sus derechos –Ley del Talión-, es decir, “tal penal cual delito”. En esta etapa el individuo que resentía el daño ejercitaba la acción penal aplicando al trasgresor lo mismo que él había hecho al ofendido.

Sin embargo, se comenzó a demostrar que no siempre era aplicable el principio del talión, ya que en determinados delitos como los de lascivia, delitos contra la honestidad, hace completamente imposible su aplicación. Surgieron, no obstante, otros problemas como por ejemplo, si el trasgresor fuere tuerto y el ofendido tuviere los dos ojos y a la inversa.

Posteriormente en Roma volvió a aparecer la Ley del Talión pero con un sentido más jurídico, quedando la fórmula subordinada a la composición de las partes.

2.- Acusación popular. (Castillo Soberanes, Miguel Ángel, 1993).

En esta etapa los ciudadanos tuvieron en sus manos el ejercicio de la acción, pues no sólo el ofendido, sino también los ciudadanos, solicitaban a la autoridad la represión del delito.

“Se pensó que los delitos engendraban un mal a la sociedad, por lo que los ciudadanos, fueron o no víctimas, eran los encargados de ejercitar la acción.

Al abandonarse la idea de que fuese el ofendido por del delito el encargado de acusar, y al poner en manos de un ciudadano independiente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma sustancial en el procedimiento, haciendo que un tercero despojado de las ideas de venganza y de pasión que insensiblemente lleva el ofendido al proceso persiguiera al responsable y procurase su castigo o el reconocimiento de una inocencia, como un noble tributo de justicia social.”¹⁸

3.- Acusación estatal. (Castillo Soberanes, Miguel Ángel, 1993).

En este sistema tiene intervención el Estado por medio del Ministerio Público, que tiene el deber de ejercitar la acción penal cuando se han reunido los requisitos indispensables para ello. Es decir, es un órgano del Estado -El Ministerio Público- quien ejerce la acción al cometerse un delito, y el Estado -Juez- el que debe reprimirlos, velando así por el interés general.

¹⁸ Soberanes Castillo, Miguel Ángel, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, 2da. Edición, UNAM, México, 1993, p. 42.

II.3.- ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE LA ACCIÓN PENAL A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA.

Hasta antes de la reforma de 1994 sobre el ejercicio de la acción penal, en el Derecho mexicano existía una acción persecutoria exclusivamente pública¹⁹.

Esta forma de organizar la persecución derivó de la interpretación dominante de la doctrina mexicana, sobre el artículo 21 constitucional bajo las fórmulas de 1917.

“La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia cerró el paso a las impugnaciones enderezadas por la vía del amparo: el particular ofendido, que tiene a su favor derechos patrimoniales derivados del hecho ilícito, no tiene parte en el jus puniendi; en consecuencia, no puede recurrir al amparo para reclamar la apertura del proceso penal²⁰; está a su alcance la vía civil para invocar sus derechos de esta naturaleza, sobre todo a partir de una esclarecedora reforma al Código Penal, introducida en 1983.”²¹

Sin embargo, esta situación fue modificada a partir de la reforma de 1994 que considera tres facultades exclusivas del Ministerio Público Federal: la de investigar el delito y la responsabilidad; de resolver sobre el ejercicio de la

¹⁹ Se hace esta afirmación para contrastarlo con las modificaciones que se llevaron a cabo con la reforma constitucional de 1994, lo cual permite un apoyo limitado para el afectado.

²⁰ La Jurisprudencia de la que se habla se trata de la quinta época y en ella resolvió que la acción penal no estaba comprendida en el patrimonio de los particulares ni constituía un derecho privado de éstos; por lo que no era posible obligar al Ministerio Público, por medio del amparo, a ejercitar la acción penal, pues en tal caso ese ejercicio quedaría sujeto al arbitrio de los tribunales de la Federación.

²¹ García Ramírez, Sergio, *El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano*, 2da. Edición, Porrúa, México, 1995.

acción, una vez concluida la averiguación previa; y de sostener la acción penal ante los tribunales.

Para ello, se analizan las siguientes jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se pone de manifiesto como a través del tiempo cambia y se entiende de una manera distinta, abordada desde distintos ángulos jurídicos, la figura de la acción penal.

Registro No. 173828
Localización:
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIV, Diciembre de 2006
Página: 66
Tesis: 1a./J. 65/2006
Jurisprudencia
Materia(s): Penal

Rubro: AVERIGUACIÓN PREVIA. PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE AMPARO, EN CONTRA DE LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE INICIARLA DESPUÉS DE FORMULARSE UNA DENUNCIA DE HECHOS QUE PUDIERAN SER CONSTITUTIVOS DE DELITO PERSEGUIBLE DE OFICIO.

Texto: El juicio de amparo indirecto es procedente en términos del artículo 114, fracción VII, de la Ley de Amparo, en contra de la abstención del Ministerio Público de iniciar una averiguación previa ante una denuncia de hechos que pudieran ser constitutivos de delitos perseguibles de oficio, siempre que se hayan cumplido los requisitos establecidos en los artículos 113 y 118 del Código Federal de Procedimientos Penales. Ello es así, pues tal omisión representa dejar al gobernado en estado de incertidumbre respecto a la persecución de los presuntos ilícitos denunciados, lo que contraviene el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, cuyo objeto es garantizar que las denuncias sean atendidas y que el Ministerio Público ejercite las funciones de investigación que le encomienda la ley, pues en nada beneficiaría al gobernado el derecho otorgado constitucional y legalmente para combatir el no ejercicio de la acción penal, si no se le faculta para exigir que ante una denuncia se inicien las averiguaciones correspondientes.

Precedentes: Contradicción de tesis 40/2006-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 5 de julio de 2006. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Tesis de jurisprudencia 65/2006. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veinte de septiembre de dos mil seis

Como se desprende de lo anterior, actualmente es procedente el juicio amparo en contra de la abstención del Ministerio Público de iniciar una averiguación

previa – ejercicio de la acción penal- ante una denuncia de hechos que pudieran ser constitutivos de delitos perseguibles de oficio, ya que tal omisión representa dejar al gobernado en estado de incertidumbre respecto a la persecución de los presuntos ilícitos denunciados, lo que contraviene el cuarto párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto es garantizar que las denuncias sean atendidas y que el Ministerio Público ejercite las funciones de investigación que le encomienda la ley.

Registro No. 174069
Localización:
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIV, Octubre de 2006
Página: 115
Tesis: 1a./J. 58/2006
Jurisprudencia
Materia(s): Penal

Rubro: LEGITIMACIÓN AD PROCESUM DEL DENUNCIANTE FACULTADO PARA EXIGIR LA REPARACIÓN DEL DAÑO O LA RESPONSABILIDAD CIVIL, COMO CONSECUENCIA DE ACCIONES U OMISIONES QUE SANCIONA LA LEY PENAL. CUENTA CON INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE LA DETERMINACIÓN QUE CONFIRME EL NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL O SU DESISTIMIENTO, EMITIDA POR EL MINISTERIO PÚBLICO.

Texto: De conformidad con la tesis del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 128/2000, de rubro: "ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA.", y de una interpretación extensiva a los artículos 21, cuarto párrafo constitucional, 4o., 10 fracción III y 114 fracción VII, de la Ley de Amparo, tienen legitimación activa para interponer amparo por el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta, todas aquellas personas que hayan sufrido un daño físico, una pérdida financiera o el menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones tipificadas como delitos, entre las que se encuentra el denunciante cuando coincida en él cualquiera de las calidades antes indicadas, ya que en tal hipótesis, debe presumirse una intención legislativa en el sentido de ampliar el derecho de acudir al amparo a cualquiera que sufra un menoscabo en su esfera jurídica, aun cuando no se trate de la víctima o del ofendido.

Precedentes: Contradicción de tesis 4/2006-PS. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Quinto y Sexto, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 9 de agosto de 2006. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Miriam Flores Aguilar.

Tesis de jurisprudencia 58/2006. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintitrés de agosto de dos mil seis

Dicha jurisprudencia señala las personas facultadas para interponer amparo por el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de ésta como consecuencia de acciones u omisiones tipificadas como delitos, considerando la ampliación de dicho derecho a cualquiera que sufra un menoscabo en su esfera jurídica.

Registro No. 178561
Localización:
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXI, Mayo de 2005
Página: 15
Tesis: 1a./J. 17/2005
Jurisprudencia
Materia(s): Penal

Rubro: ACCIÓN PENAL. EL PRESUNTO RESPONSABLE TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA ABSTENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE PRONUNCIARSE SOBRE EL EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA.

Texto: De la interpretación conjunta de los artículos 1o. y 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén, respectivamente, que dentro del territorio nacional todo individuo gozará de las garantías que otorga la propia Constitución, las cuales únicamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y con las condiciones que ella establezca y que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán impugnarse por vía jurisdiccional, se advierte que la propia Constitución Federal consagra a favor de los gobernados interesados el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, así como la abstención de dicha representación social de pronunciarse al respecto, siendo procedente el juicio de amparo indirecto contra tales actos u omisiones, mientras no se establezca en la legislación penal secundaria un medio de defensa ordinario. Ahora bien, la referida garantía no sólo permite a la víctima u ofendido de un delito, al denunciante o querellante y a sus familiares interponer el juicio de amparo contra la abstención del Ministerio Público de pronunciarse sobre el ejercicio o desistimiento de la acción penal, sino que también el presunto responsable tiene interés jurídico para interponerlo, en tanto que tal abstención afecta su esfera jurídica al dejarlo en estado de incertidumbre sobre su situación jurídica respecto de los resultados arrojados por la averiguación previa, ya que desconoce si las conductas por él realizadas se adecúan a algún tipo penal establecido en la ley o si, por el contrario, no hay elementos suficientes que acrediten el cuerpo del delito y su presunta responsabilidad en los hechos denunciados.

Precedentes: Contradicción de tesis 105/2004-PS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. 19 de enero de 2005. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Adame.

Tesis de jurisprudencia 17/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciséis de febrero de dos mil cinco.

Esta jurisprudencia realiza una interpretación conjunta de los artículos 1º y 21 constitucionales y advierte que la propia Constitución Federal consagra a favor

de los gobernados interesados el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, así como la abstención de dicha representación social de pronunciarse al respecto, siendo procedente el juicio de amparo indirecto contra tales actos u omisiones.

Registro No. 190691
Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XII, Diciembre de 2000
Página: 5
Tesis: P./J. 128/2000
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Penal

Rubro: ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA.

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

Precedentes: Amparo en revisión 32/97. 21 de octubre de 1997. Once votos.
Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 2096/98. 25 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos.
Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Amparo en revisión 2880/97. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de nueve votos.
Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el proyecto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 3535/97. 15 de noviembre de 1999. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 128/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Esta jurisprudencia precisa algunos motivos importantes para llevar a cabo dicha reforma respecto de situaciones injustas imperantes en la realidad así como del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, como la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. La determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público Federal tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal, otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. Así como el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica.

Registro No. 190963
Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XII, Octubre de 2000
Página: 5

Tesis: P./J. 114/2000
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional, Penal

Rubro: ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO, MIENTRAS NO SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, PARA RECLAMAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

Texto: De la reforma al citado precepto constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se advierte el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta o del legalmente interesado, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, coetáneo del derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que, en principio, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal que pueden ser violatorias de las garantías individuales del ofendido, no impide que tales determinaciones sean reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Carta Magna, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías, pues arribar a una postura que sobre el particular impida la procedencia de dicho juicio, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales. En estas condiciones, debe concluirse que si las determinaciones del aludido representante social sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden implicar la violación de garantías individuales, aquéllas podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por ser esta vía la que revisa la legalidad del proceso indagatorio de la comisión de ilícitos, además de que desatender la norma constitucional reformada implicaría la inobservancia de los artículos 133 y 136 de la Constitución Federal, siendo que el espíritu del Constituyente Originario se orientó a la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la Ley Fundamental.

Precedentes: Contradicción de tesis 18/98-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Cuarto Circuito. 5 de junio de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 114/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil.

En la interpretación que se realiza por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se da un reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta o del legalmente interesado, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o

desistimiento de la acción penal, coetáneo del derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones respectivas.

Registro No. 200443
Localización:
Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
II, Noviembre de 1995
Página: 118
Tesis: 1a./J. 17/95
Jurisprudencia
Materia(s): Penal, Constitucional

Rubro: MINISTERIO PUBLICO, CUANDO CON POSTERIORIDAD AL EJERCICIO DE LA ACCION PENAL, ADVIERTE UN DIVERSO DELITO, TIENE EL DEBER DE INCOAR OTRA AVERIGUACION EN LA QUE SE INVESTIGUE ESTE.

Texto: El deber comprendido en el artículo 21 constitucional, excluye que el Ministerio Público se abstenga del ejercicio de la acción punitiva, ya que, no perseguir los delitos ni a sus autores, entraña una situación antisocial que coloca a la colectividad en permanente peligro, auspiciando la perpetración de ilícitos bajo el signo de su impunidad. La obligación social aludida no sólo la tiene dicha institución frente a la comunidad, sino que la asume en cada caso concreto, también frente a las víctimas; luego, si la discrecionalidad del Ministerio Público para definir si en cada caso se han llenado los requisitos constitutivos de la acción penal, no es infalible, entonces, por el interés que tiene la sociedad de que el delincuente sea castigado por los ilícitos perpetrados, se justifica que el representante social tenga la posibilidad de que en una segunda averiguación investigue aquellos delitos no advertidos en la primera.

Precedentes: Contradicción de tesis 13/93. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado y el Segundo Tribunal Colegiado, ambos del Cuarto Circuito. 27 de octubre de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jorge Humberto Benítez Pimienta.

Tesis de Jurisprudencia 17/95. Aprobada por la Primera Sala de este alto tribunal, en sesión de veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los ministros: presidente Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

En esta tesis de jurisprudencia se precisa el deber u obligación del Ministerio Público de no abstenerse ejercitar la acción penal, que tiene no sólo frente a la comunidad sino también ante las víctimas, ya que entrañaría una situación antisocial que colocaría a la colectividad en permanente peligro, favoreciendo

la perpetración de ilícitos bajo el signo de su impunidad. Además, tiene la posibilidad de que en una segunda averiguación investigue aquellos delitos no advertidos en la primera.

Registro No. 197236
Localización:
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
VI, Diciembre de 1997
Página: 108
Tesis: P. CLXVII/97
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional, Penal

Rubro: ACCIÓN PENAL. LA PROCEDENCIA DEL AMPARO RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA, NO INVADE EL MONOPOLIO DEL MINISTERIO PÚBLICO AL RESPECTO.

Texto: La intervención del Poder Judicial Federal, en su función de instructor y resolutor del juicio de amparo en contra de las resoluciones sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, no puede considerarse invasora del monopolio que respecto del ejercicio de esa acción establece el artículo 102 de la Constitución General de la República, en favor del Ministerio Público, ya que en tal carácter, no llegará a conocer como Juez ordinario, ni en primera ni en segunda instancias del proceso, puesto que investido como juzgador constitucional, no es un tribunal de justicia común que, por medio de su arbitrio, valore acciones, pruebas y personas para aplicar las leyes con el conocimiento inmediato de los hechos que acontecieron, sino que es un tribunal de garantías constitucionales que respetando el arbitrio de los jueces del orden común, en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de las pruebas, solamente juzga, a través del juicio de amparo, si con motivo de los actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, se han conculcado o no los derechos del gobernado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.

Precedentes: Amparo en revisión 32/97. Jorge Luis Guillermo Bueno Ziauriz. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97. Alberto Santos de Hoyos. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de noviembre en curso, aprobó, con el número CLXVII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a once de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

Esta tesis aislada indica que no se puede considerar al Poder Judicial de la Federación –jueces- invasora del monopolio que respecto del ejercicio de la acción penal establece el artículo 102 de la Constitución General de la República, en favor del Ministerio Público Federal, ya que se trata de un tribunal de garantías constitucionales que respetando el arbitrio de los jueces del orden común, en la estimación legal de los hechos y en la apreciación de

las pruebas, solamente juzga, a través del juicio de amparo, si con motivo de los actos de autoridad, sea ésta judicial, legislativa o administrativa, se han conculcado o no los derechos del gobernado garantizados por la Constitución, otorgando o negando la protección de la Justicia Federal en cada caso concreto.

II.4.- EL MONOPOLIO DE LA ACCIÓN PENAL. PROBLEMÁTICAS.

Como se ha visto, el Ministerio Público Federal desarrolla funciones de investigación, persecución y acusación de los delitos. Sin embargo, estas facultades no debe ejercerlas caprichosamente, en virtud de que la acción no es algo que ha ingresado a su patrimonio y de la cual pueda disponer a su arbitrio, sino que es una atribución que en todo momento debe cumplirse.

Lamentablemente, en nuestro sistema la realidad es otra, ya que es la misma institución del Ministerio Público Federal la que decide, si ejercita o no la acción penal o se abstiene y, de la misma manera, si son de confirmarse conclusiones no acusatorias. Hoy en día, frecuentemente las determinaciones que toma el Ministerio Público se llevan a cabo sin un control efectivo que llene las necesidades de justicia, de tal manera que los ofendidos por el delito y los que tengan intereses en ella, quedan siempre bajo el arbitrio y voluntad de la misma institución. Sin el ejercicio previo de la acción penal por el Ministerio Público Federal, el juez no puede avocarse al conocimiento de los hechos, porque sería contrario al artículo 21 constitucional; pero si el Ministerio Público Federal no ejercita la acción penal, no sólo restringe con ello su propia función, sino también la jurisdiccional.

Si el Ministerio Público Federal, al ejercer sus funciones, no funda su actividad, o la funda en causas ajenas a la ley, rompe con el orden jurídico establecido, lo cual debe ser reprimido; de ahí la necesidad de que existan verdaderos medios

de control cuando el órgano acusador se desvía de la ley y de sus funciones. Anteriormente existían recursos de control internos así como responsabilidades administrativas, actualmente es procedente el amparo.

En la actualidad la idea del Representante Social no coincide ya con su concepto tradicional de persecutor implacable de la libertad del individuo; hoy se le autoriza ser vigilante de la ley, pero sin arbitrariedad. Uno de los objetivos más anhelado por nuestro régimen de derecho es el lograr siempre la recta y pronta administración de justicia, implantando para ello todos los medios que se consideren convenientes para este fin. La protección contra los actos ilegales o arbitrarios del Ministerio Público se otorga, mediante un recurso jurídico suficiente (amparo) que proceda a través de órganos judiciales independientes.

Marco Antonio Díaz de León²² hace la aclaración, respecto del artículo 21 constitucional, que “propiamente es inexistente la persecución de los delitos como tal. Se trata de una desafortunada expresión de nuestro Constituyente de Querétaro, habida cuenta de manera objetiva los delitos no se pueden perseguir, pues son hechos del pasado que, por tanto, ya no admiten persecución alguna; esto es, los delitos mas bien se pueden investigar, y aun por ello acusar penalmente a sus probables autores. En consecuencia, los vocablos persecución de los delitos debe ser objeto de una interpretación constitucional y procesal, para poderse comprender y aplicar en el campo de la realidad.”

Además, continua señalando que “la expresión persecución de los delitos, debemos interpretarla como correspondiente a las tres actividades del Representante Social en relación con los ilícitos penales: a) la investigatoria que realiza durante la averiguación previa; b) acusatoria cuando ejercita acción penal y consiga²³; y c) la de parte procesal, actuando en el proceso penal

²² Díaz de León, Marco Antonio, op. cit., supra nota 1, p. 55.

²³ El ejercicio de la acción penal a través de la consignación es una obligación del Ministerio Público cuando se hubieran acreditado en la averiguación previa los presupuestos establecidos, como son la denuncia, la acusación o querrela, así como los elementos del tipo penal correspondiente y la probable responsabilidad del inculcado. Si éste no hiciera la

sosteniendo la pretensión punitiva, defendiendo los intereses de la sociedad así como la legalidad.”

Para José Elías Romero Apis²⁴, existe la problemática de la expedición de la norma adjetiva, “en material penal, la norma secundaria es ineludible. Si alguien mata, tiene que purgar tantos años de prisión; pero esta consecuencia de derecho que establece la norma primaria, no puede disponerse sin el procedimiento, no puede disponerse sin el proceso, no puede disponerse sin la norma secundaria. Nadie que mate puede ir a entregarse al carcelero para decirle: yo maté y vengo a encerrarme 20 años contigo.

Tiene que sustanciarse el proceso penal que pueda concretizar la pena correspondiente. La pena no sólo debe ser dispuesta sino, además, impuesta. No sólo debe existir en la ley –exigencia de legalidad- sino que debe estar decretada en un proceso –exigencia de aplicabilidad-.”

El abogado Romero Apis²⁵ critica, a diferencia de las instituciones fiscales, cuyos criterios sí son obligatorios para sus agentes, donde se recopila, se expiden y hay disposiciones en las propias leyes fiscales para que los criterios institucionales sean obligatorios para sus agentes, a las procuradurías donde no se recopilan criterios emitidos, ni se catalogan, ni clasifican, ni dirimen contradicciones entre sus agentes, es decir, no cuentan con un sistema que lleve a la imposición o, por lo menos, al señalamiento de criterios de resolución. Concluye que hubiera sido conveniente con la reforma al artículo 21 constitucional, cambiar este criterio o de inducir algún cambio operativo para recopilar criterios, resolver contradicciones o por lo menos, orientar a los agentes del Ministerio Público sobre los antecedentes de resolución o para informar, sobre los triunfos o fracasos que cada criterio o decisión ministerial ha reportado en los tribunales.

consignación cuando legalmente procediera hacerlo, incurriría en delito contra la administración de justicia cometidos por servidor público.

²⁴ Romero Apis, José Elías, ponencia con motivo de la I Conferencia sobre la Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, 1ª. Edición, UNAM, México, 1997, p.71.

²⁵ Idem, p. 73.

De igual manera, señala como problemática actual en el ejercicio de la acción penal, la relativa a la ausencia de formalismos y de regulación normativa respecto de la forma y su contenido. Eventualmente se han establecido algunos formularios; en ocasiones, algunas normas sugieren que sea por escrito, llegándole a dar el nombre de pliego de consignación, señalándole mínimos datos que debiera contener, como los elementos del tipo, la presunta responsabilidad, algún parámetro para determinar los daños causados, para efecto de que el juez pueda determinar la libertad provisional y la mención de si la consignación es con detenido o sin él. Más allá de estos simples y mínimos requerimientos, el ejercicio de la acción penal no ha estado sujeta por normas que impongan su tiempo, forma, contenido, control o advertencia de inconsistencias, ni por mecanismos de apremio, sanciones o consecuencias en caso de repetición del acto, cuando éste ha sido cancelado, internamente o por los tribunales.

Existe otra problemática relativa a la probanza y su relación con el ejercicio de la acción penal, ante la importante necesidad de regular si las pruebas de la consignación o del auto de formal prisión son preclusivas; si los apremios de diligencias importantes que lleva a cabo el juez a partir de ese momento y muy previas a los periodos probatorios, tienen igual valor que en éste periodo, así como cuáles pueden ser desahogadas, ofrecidas o señaladas en fases posteriores a la consignación.

Dejo la inquietud sobre una importante cuestión que no abordaré en este trabajo, hoy sólo discutida por la doctrina, quizá mañana necesaria de resolver en la práctica, sobre lo que es el ejercicio y cuando se presenta y termina, transitando desde las posturas que señalan que el ejercicio de la acción penal se consuma y se agota con la consignación, hasta quienes señalan que la acción penal es una serie de actos que se inician con la consignación y terminan en fases muy posteriores del proceso como en la fase acusatoria, iniciada con la formulación de las conclusiones.

CAPÍTULO III

ADICIÓN AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

III.1.- Análisis del decreto de reforma constitucional de fecha 31 de diciembre de 1994. Consecuencias jurídicas.

Las reformas constitucionales publicadas el 31 de diciembre de 1994, introdujeron cambios sustanciales en la organización y funciones del Poder Judicial, afectando, como en este caso nos enfocaremos, en la situación del Ministerio Público. Dicha reforma fue la siguiente:

“Artículo 21. La imposición de la penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con 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 jornal o salario de un día.

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

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

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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.”

En los documentos preparatorios de la reforma se manifiesta que el nuevo giro obedece a la necesidad de prevenir actos de corrupción del Ministerio Público, que desemboquen en la impunidad de los delincuentes.

La primera parte de la reforma de 1994 al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se localiza en el párrafo cuarto de este precepto: el ejercicio de la acción persecutoria.

Desde 1917 se ha estipulado que corresponde al Ministerio Público y la policía judicial, ésta en calidad de auxiliar de aquél, la persecución de los delitos, mientras que corresponde al juzgador la imposición de las penas. Para que el tribunal despliegue su jurisdicción sobre un hecho supuestamente delictivo y en relación con el probable responsable, como se establece en los artículos 16 y 19 de la Constitución, es preciso que el Ministerio Público, ejercite la acción penal²⁶.

Esta adición del cuarto párrafo en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: “Las resoluciones del Ministerio

²⁶ El nuevo modelo acusatorio supone la obligatoriedad y la irrevocabilidad de la acción penal por parte de los acusadores públicos, independientemente de las fórmulas que condicionen el inicio de las investigaciones, es decir, de que importe o no la voluntad del sujeto pasivo o su representante.

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

El hecho de que no se hayan expedido las disposiciones legales que regulen esta norma fundamental, ha ocasionado que se hayan originado tesis contradictorias por los Tribunales Colegiados de Circuito, que han sido resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la vía procedente en el juicio de amparo, y que se trata de materia penal, aun cuando la decisión impugnada corresponda a una autoridad administrativa.

El llamado monopolio del ejercicio de la acción penal, significa que es el Ministerio Público la única institución legitimada para iniciar la acusación a través de la consignación, que inicia el proceso²⁷ hasta la terminación del mismo. Es decir, dicho monopolio supone la potestad exclusiva y excluyente del Ministerio Público para investigar los delitos que son denunciados o por lo que se presta querella con el propósito de preparar el ejercicio de la acción penal, denominada en el procedimiento penal mexicano, averiguación previa. También dicho monopolio supone valorar al cabo de la averiguación previa si se hallan satisfechas las condiciones de fondo para el ejercicio de la acción, es decir, los elementos que requiere para establecer la probable responsabilidad del indiciado. Por último, se entiende también la facultad del Ministerio Público para sostener la acción en el proceso, como acusador oficial, de la incoacción de éste hasta su conclusión en la sentencia.

²⁷ Con la consignación inicia el proceso penal mexicano y equivale a la presentación de la demanda en otras materias y en consecuencia, implica el ejercicio de la acción penal.

En mi opinión la reforma constitucional de diciembre de 1994 del artículo 21 constitucional no acaba con el monopolio de la acción penal por el Ministerio Público, ya que existe una posibilidad muy limitada para que el afectado pueda participar en las investigaciones y apoyar en la presentación de pruebas.

Se considera necesario cambiar la legislación para adecuarla a la realidad, es decir, por un lado es preciso despojar al Ministerio Público, en forma limitada, del monopolio de la acción penal, en el sentido de que se establezca un control judicial respecto de las determinaciones de negativa del ejercicio de la acción penal, de desistimiento de la misma o cuando formula conclusiones no acusatorias, ya que el control interno de tales decisiones que lleva a cabo, resulta insuficiente tratándose de la sociedad, de cara hacia una nueva forma de brindar el servicio público, con transparencia, eficacia y honestidad. A través de esta fórmula, se pretende inhibir los actos nocivos y transparentar el control de los mismos. Así mismo, la intervención del juzgador de ninguna manera sustituye la función en sentido estricto del Ministerio Público, sino que se limita a revisar la arbitrariedad, en la misma forma que controla los actos de otras autoridades.

Y por el otro lado, resulta necesario favorecer la intervención del ofendido o a sus causahabientes en el proceso penal, como una parte subsidiaria del Ministerio Público, con lo cual, como señalan diversos autores de la materia, no se les hace partícipes de la función pública de la acusación ni se favorece la venganza privada, sino que se convierten en auxiliares del proceso penal al

solicitar la intervención del juzgador cuando el Ministerio Público no cumpla con sus funciones o lo haga en forma indebida.

CONCLUSIONES.

1. El Ministerio Público es una institución de representación social que encuentra su origen en Francia y tiene a su cargo la investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal y la representación de determinados intereses jurídicos que requieren de protección especial.
2. El fundamento constitucional se encuentra en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. La acción penal es un deber del Ministerio Público para solicitar al órgano jurisdiccional iniciar el procedimiento penal por la comisión de un delito.
4. La Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose de la figura de la acción penal, se ha entendido de diversa manera al paso del tiempo.
5. Anterior de la reforma constitucional de 1994, el monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público implicaba negar la calidad de parte al ofendido, el cual sólo podía intervenir en el proceso penal en lo relativo a la reparación del daño y la responsabilidad civil proveniente del delito.
6. La negación de participación del ofendido junto con el Ministerio Público, también tenía como efecto negar a la víctima el derecho de acudir al juicio de amparo para impugnar las determinaciones del Ministerio Público que negaran el ejercicio de la acción penal.
7. A partir de la reforma de diciembre de 1994, a pesar de que se puede impugnar el no ejercicio de la acción penal, su desistimiento o inactividad, vía juicio de amparo, de acuerdo a jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se continúa con el monopolio de la acción penal**, alcanzándose el primer objetivo del presente trabajo.

8. Por lo anterior es preciso que se establezca un control judicial respecto de las determinaciones de negativa del ejercicio de la acción penal, de desistimiento de la misma o de inactividad, o inclusive un concurso en forma limitada; lo cual tendrá que ser discutido con la participación de los magistrados, jueces, académicos y especialistas en el tema y por conducto de modificaciones legislativas pertinentes.

9. Así como resulta necesaria la intervención del ofendido o sus causahabientes en la averiguación previa como auxiliares o como parte subsidiaria, solicitando la intervención del juzgador cuando el Ministerio Público no cumpla con sus funciones o lo haga de forma indebida. Lo cual no significa que el ofendido puede actuar con intenciones vengativas.

11. En esa forma se garantizaría la seguridad jurídica a la sociedad contra las arbitrariedades por parte del Ministerio Público, evitándose el excesivo poder que le da el ejercicio exclusivo de la acción penal.

12. En miras de mejorar la institución del Ministerio Público, es imprescindible la capacitación y profesionalización de la institución, de cara hacia una nueva forma de brindar el servicio público, con transparencia, eficacia y honestidad, con lo cual se cumpliría, aunado a los tres puntos anteriores, el cumplimiento del segundo objetivo planteado en el trabajo de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

1. AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G., Derecho Penal, Diccionarios jurídicos temáticos, 1ª. Edición, Oxford University Press, México, D.F., 2002, pp. 5-6.
2. CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel, “El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México”, 2ª. Edición, UNAM, México, D.F., 1993, pp. 16-19, 35-52 y 137-147.
3. CASTRO V., Juventino, “El Ministerio Público en México”, 9ª. Edición, Porrúa, México, D.F., 1996, pp. 3-127.
4. DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, “Diccionario de Derecho Procesal Penal”, Tomo I y II, 3ª. Edición, Porrúa, México, D.F., 1997, pp.48-67, 1400-1401.
5. FIX ZAMUDIO, Héctor, “Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo”, 1ª. Edición, UNAM, México, D.F., 2002, pp. 59-68, 77-87, 108-123, 141-150 y 158-161.
6. FLORES MARTÍNEZ, César Obed, “La actuación del Ministerio Público de la Federación en el Procedimiento Penal Mexicano”, 2ª. Edición, OGS editores, S.A. de C.V., México, D.F., 1997, pp. 9-15, 337-347.
7. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Estudios Jurídicos”, 1ª. Edición, UNAM, México, D.F., 2000, pp. 91-98, 477-546 y 635-672.

8. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano”, 2ª. Edición, Porrúa, México, D.F., 1995, pp- 149-157 y 445-451.
9. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-Universidad Nacional Autónoma de México, Serie E, Número 84, México, D.F., 1997, pp. 276.
10. NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Debates Pleno, número 15, México, 1999, pp.1-266

OTRAS FUENTES

1. Disco óptico IUS 2007 editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.